A 22127 C

4. Ex.

Bibliothek
des
Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Risikostrukturausgleich am Scheideweg 213
Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland 220

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 14/2001

Berlin 5. April 2001 68. Jahrgang

Risikostrukturausgleich am Scheideweg

Senkung der Wirtschaftlichkeitsanreize für die Krankenkassen sollte vermieden werden

Eine Reform des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung wird von vielen Seiten angemahnt. Nun liegen drei Gutachten mit konkreten Vorschlägen dazu vor. Der Gesetzgeber hat die Wahl zwischen einer Verfeinerung des bisherigen Konzepts durch die Einbeziehung weiterer Risikoparameter und einem Einstieg in den Ausgleich der tatsächlichen Ausgaben. Letzterer würde die ohnehin geringen Wirtschaftlichkeitsanreize für die Kassen noch weiter vermindern. Erste empirische Analysen zeigen zudem, dass dieser Weg keineswegs notwendig ist, um Chancengleichheit zwischen den Kassen herbeizuführen, da es einfach zu messende Risikoparameter gibt, mit denen der Risikostrukturausgleich verbessert werden könnte.

Grundsätzlich sollten nachhaltige politische Weichenstellungen nur auf der Grundlage valider Daten getroffen werden, die noch zu erarbeiten sind. Die jetzt vom Bundesgesundheitsministerium vorgestellten Eckpunkte zur Reform des Risikostrukturausgleichs (RSA) schränken dagegen den Wettbewerb durch Preisdiktat ein.

Kassenwahlfreiheit und Risikostrukturausgleich — Ausgangssituation —

Mit dem Gesundheitsstrukturgesetz 1992 wurde der ordnungspolitische Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) neu gestaltet. Der alte Rahmen hatte zu deutlichen Unterschieden in den Risikostrukturen der einzelnen Krankenkassen geführt, so dass die Beitragssätze weit auseinander drifteten. 1993 waren die höchsten Beitragssätze doppelt so hoch wie die niedrigsten. Zudem war es trotz diverser Kostendämpfungsgesetze nicht gelungen, den Ausgabenanstieg in der GKV insgesamt zu begrenzen.

Mit der Einführung einer „solidarischen Wettbewerbsordnung", die die Kassenwahlfreiheit (zum 1.1.1996) und den Risikostrukturausgleich (zum 1.1.1994) umfasste, sollten der Wettbewerb zwischen den Kassen entfacht und damit Kostensenkungspotentiale erschlossen werden. Gleichzeitig sollte durch den RSA sichergestellt werden, dass die Beitragssatzdifferenzen nicht die unterschiedlichen Risikostrukturen der Versicherten widerspiegeln, sondern die Unterschiede in der Wirtschaftlichkeit der Kassen in Bezug auf die Leistungserbringung. Dadurch sollten die Beitragssätze zu Wettbewerbsparametern werden. Die Idee des RSA ist es, alle Kassen finanziell so zu stellen, als ob ihre Versicherten die durchschnittliche Risikostruktur der gesetzlichen Kassen aufweisen würden.[1]

[1] Hierzu werden für jede Kasse zwei Größen verglichen: die Finanzkraft, gemessen als Summe ihrer *(Fortsetzung siehe S. 214)*

Beim geltenden Risikostrukturausgleich werden dazu auf der Einnahmenseite Unterschiede in den „Grundlöhnen" der Mitglieder, d. h. deren Erwerbseinkommen, die unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegen, ausgeglichen und auf der Ausgabenseite die Ausgleichsmerkmale Alter, Geschlecht und Erwerbs-/Berufsunfähigkeit herangezogen.[2]

Insgesamt verfolgt der Risikostrukturausgleich also vier Ziele. Er soll

- den Krankenkassen gleiche Startchancen bei der Einführung des Kassenwettbewerbs ermöglichen,
- eine gezielte Risikoselektion verhindern helfen,
- risikostrukturbedingte Beitragssatzunterschiede einebnen und
- Anreize zur Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung nicht stören.

Die Erfahrungen in den letzten Jahren haben gezeigt, dass die mit der Einführung des Kassenwettbewerbs und des Risikostrukturausgleichs verfolgten Ziele nicht vollständig erreicht wurden. Zwar haben sich die Beitragssatzunterschiede deutlich verringert, und auch die Anreize, sich wirtschaftlich zu verhalten, werden gestützt, da nur durchschnittliche Kosten ausgeglichen werden und kein Ausgleich von kassenspezifischen Ausgaben erfolgt. Dennoch konnte eine Risikoentmischung weiterhin nicht verhindert werden.

Die „Wanderungen" zwischen den einzelnen Krankenkassen sind beachtlich. Allein die Allgemeinen Ortskrankenkassen haben von Januar 1996 bis Juli 2000 rund 2,2 Millionen zahlende Mitglieder verloren. Bezogen auf die Mitglieder zum Jahresanfang 1996 sind dies rund 10 %. In letzter Zeit sind auch die Kündigungen bei den Ersatzkassen gestiegen. Insbesondere die neu gegründeten Betriebskrankenkassen, die kein Geschäftsstellennetz besitzen und damit keine ausgeprägte Versichertennähe aufweisen („virtuelle Betriebskrankenkassen"), konnten viele Versicherte an sich ziehen. Diesen Kassen ist es möglich, aufgrund des kostengünstigen Internetservice sowie einer guten Risikostruktur weiterhin unterdurchschnittliche Beitragssätze zu erheben.

Dass mit den Wanderungen keine Homogenisierung der Versichertenbestände, sondern eine weitere Risikoentmischung einherging, zeigen empirische Analysen: So verursachen die Mitglieder der am stärksten gewachsenen Kassen wesentlich niedrigere Ausgaben bei Arzneimitteln und in der stationären Versorgung, als ihrem Teil-Beitragsbedarf entspricht.[3] Es ist unwahrscheinlich, dass diese Ausgabenunterschiede allein auf Effizienzvorteilen der Kassen beruhen; das Ergebnis ist eher ein Indiz dafür, dass diese Kassen über eine bessere Risikomischung verfügen, die vom RSA nicht ausgeglichen wird und daher zu einem Wettbewerbsvorteil führt. Auch eine Analyse tatsächlicher Wechslerströme deutet darauf hin, dass vor allem gesunde Personen von dem Recht Gebrauch machen, die Kasse zu wechseln.[4]

Infolge der Wanderungen vornehmlich guter Risiken hat sich die Schere in der Risikostruktur der Kassen weiter geöffnet. Als Folge davon kann der grundsätzlich sinnvolle Wettbewerb zwischen Krankenkassen nicht wirksam werden, sondern es hat sich lediglich das Transfervolumen innerhalb des Risikostrukturausgleichs merklich, von rund 4 Mrd. DM im Jahre 1994 auf rund 24,3 Mrd. DM im Jahre 2000, erhöht. Trotz der hohen Transfersumme scheint ein Wettbewerb um die guten Risiken nach wie vor lohnend. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Ausgleichskriterien innerhalb des Risikostrukturausgleichs die tatsächlichen „Ausgabenrisiken" nicht genügend erfassen.

Die Ausgaben werden durch Krankheits- und Krankheitsfolgekosten verursacht. Zwar besteht ein Zusammenhang zwischen Alter, Geschlecht und Krankheitskosten; zahlreiche empirische Untersuchungen aus mehreren Ländern haben jedoch gezeigt, dass nur ein geringer Teil der Streuung der individuellen Leistungsausgaben durch die Variablen Alter und Geschlecht allein erklärt werden kann.[5] Die Anwerbung gesunder Personen ist somit lohnend, da für diese aufgrund des Ansatzes durchschnittlicher Ausgabensätze ein höherer Beitragsbedarf innerhalb des Risikostrukturausgleichs angesetzt wird, als diese Versicherten an Ausgaben verursachen. Der verbleibende „Gewinn" braucht im gegenwärtigen Risikostrukturausgleich nicht abgeführt zu werden. Deshalb ist es solchen Kassen möglich, weiterhin mit niedrigen Bei-

---

(Fortsetzung von S. 213) beitragspflichtigen Einnahmen, multipliziert mit dem sog. Ausgleichsbedarfssatz (einem GKV-weit die Leistungsausgaben deckenden Beitragssatz), sowie der Beitragsbedarf, der sich als Summe der standardisierten Leistungsausgaben, bezogen auf die Struktur ihrer Versicherten, ergibt. Unterschiede zwischen dem so definierten Beitragssatzbedarf und der Finanzkraft werden durch den RSA zu 100 Prozent ausgeglichen.

2 Die Komponente „mitversicherte Familienangehörige" wird indirekt beim Finanzausgleich berücksichtigt, da der Beitragssatzbedarf für alle Versicherten, also zahlende Mitglieder und mitversicherte Familienangehörige, ermittelt wird.

3 Vgl. Klaus Jacobs, Peter Reschke, Dieter Cassel und Jürgen Wasem: Zur Wirkung des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung, Februar 2001, S. 35. Erhältlich unter URL: *http://www.bmgesundheit.de.*

4 Vgl. Karl W. Lauterbach und Eberhard Wille: Modell eines fairen Wettbewerbs durch den Risikostrukturausgleich. Sofortprogramm „Wechselkomponente und solidarische Rückversicherung" unter Berücksichtigung der Morbidität. Februar 2001, S. 37 ff. Erhältlich unter URL: *http://www.vdak.de.* Dieses Ergebnis beruht u. a. auf den vom DIW erhobenen Daten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP).

5 Vgl. etwa J. P. Newhouse u. a.: Adjusting Capitation Rates using Objective Health Measures and Prior Utilization. In: Health Care Financing Review 10 (1989), S. 41–54; E.M. van Barneveld u. a.: Mandatory Pooling as a Supplement to Risk-Adjusted Capitation Payments in a Competitive Health Insurance Market. Social Science and Medicine 47 (1998), S. 223–232.

tragssätzen, die zum Teil nicht — wie gewünscht — auf einer wirtschaftlicheren Leistungserbringung und hoher Qualität beruhen, Mitglieder an sich zu ziehen.

Dabei ist zu beachten, dass der Beitragssatz im gegenwärtigen System der GKV der wesentliche Wettbewerbsparameter ist. Andere Formen des Wettbewerbs um Mitglieder und der Risikoselektion sind — abgesehen vom reinen Service — kaum möglich, da ein Kontrahierungszwang in der GKV besteht, das Leistungspaket aller Kassen gesetzlich weitgehend festgelegt ist, grundsätzlich freie Arztwahl besteht und somit ein Verzicht auf Verträge mit Spezialisten für bestimmte teure Krankheiten ausgeschlossen ist und auch Wahltarife nicht erlaubt sind. Bedenklich ist, dass Kassen heute nur geringe Anreize besitzen, innovative Leistungen für hohe Risiken anzubieten.[6]

Der Risikostrukturausgleich hat somit zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt, und auch in der Politik wurde ein Handlungsbedarf gesehen. Im Mai 2000 vergab deshalb das Bundesgesundheitsministerium den Auftrag für ein Gutachten zur Wirkung des RSA in der gesetzlichen Krankenversicherung an das Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (IGES), vertreten durch Klaus Jacobs und Peter Reschke, und die Professoren Dieter Cassel und Jürgen Wasem.[7] Die Verbände der verschiedenen Kassenarten ließen ebenfalls Gutachten erstellen. Der Verband der Angestellten-Krankenkassen (VdAK), der Arbeiter-Ersatzkassen-Verband, der AOK-Bundesverband und der IKK-Bundesverband beauftragten die Professoren Karl Lauterbach und Eberhard Wille.[8] Ferner gab der BKK-Bundesverband eine empirische Studie bei Professor Friedrich Breyer in Auftrag.[9] Schließlich erteilte die Techniker-Krankenkasse den Professoren Eckhard Knappe und Matthias Graf v. d. Schulenburg einen Gutachtenauftrag.[10] Im Folgenden werden die drei erstgenannten Studien, die seit Mitte Februar vorliegen, in Bezug auf ihre Vorstellungen zu einem langfristigen idealen Ausgleichssystem und auf kurzfristig umsetzbare Vorschläge miteinander verglichen.

Ein langfristig idealer Risikostrukturausgleich

Ein idealer RSA führt dazu, dass für eine Kasse alle Versicherten die gleichen erwarteten Nettoausgaben bei einer effizienten und qualitativ guten Versorgung besitzen.[11] Deshalb sollte der RSA auf Ausgleichsparametern beruhen, welche die Faktoren möglichst genau erfassen, die zu den Differenzen in den Leistungsausgaben der Kassen führen. Zudem sollten die Daten leicht verfügbar und die Durchführung des RSA mit einem geringen Verwaltungsaufwand verbunden sein. Zentral ist, dass die Ausgleichsparameter nicht von den Kassen manipulierbar sind. Deshalb eignen sich z. B. die Vorjahresausgaben trotz hoher Erklärungskraft nicht als Parameter für einen idealen RSA.

Ein Modell, das dem Ideal sehr nahe kommen könnte, ist der „morbiditätsorientierte RSA", bei dem auf Basis von diagnosebezogenen Informationen alle Versicherten in homogene Risikogruppen eingeteilt werden. Der morbiditätsorientierte RSA vermittelt somit Kassen einen Anreiz, für einzelne Krankheitsgruppen kostensparende Behandlungskonzepte zu vermitteln. Davon profitieren im Vergleich zum Status quo insbesondere solche Patienten, die für die Kassen ein hohes Ausgabenrisiko darstellen, etwa Personen mit Diabetes Mellitus. Positiv hervorzuheben ist ferner, dass diagnosebezogene Risikogruppen — anders als die diversen Formen des Ausgabenausgleichs — mit der Systematik des Risikostrukturausgleichs kompatibel sind. Ein besonderer Vorteil des morbiditätsorientierten RSA ist zudem, dass er neue Perspektiven für den Qualitätswettbewerb zwischen den Kassen eröffnet. Die gegenwärtige starre Regulierung, die den Kassen hier kaum Spielraum für eigenständiges Handeln lässt, könnte gelockert werden. Der Kassenwettbewerb könnte dann sein Innovationspotential entfalten.

Problematisch ist allerdings, dass die Einführung und Durchführung eines diagnosebezogenen RSA unter Umständen hohe Kosten verursacht, die sich nicht notwendigerweise durch seine Vorteile rechtfertigen lassen. Ferner muss sichergestellt werden, dass die Kassen keine Möglichkeit haben, die Diagnose-Information zu beeinflussen (d. h. schwere Erkrankungen durch „upcoding" vorzutäuschen), um höhere Ausgleichszahlungen zu erhalten.

Der morbiditätsorientierte RSA wird als langfristiges Lösungskonzept insbesondere von Jacobs et al. vorgeschlagen. Nach einem von ihnen entwickelten Zeitplan könnte der morbiditätsorientierte RSA im Jahre 2007 vollständig eingeführt werden. Verglichen mit anderen Risikoausgleichssystemen, die ähnlich große Personenkreise umfassen, würde der RSA in der gesetzlichen Kran-

---

6 Im Gegenteil: Im gegenwärtigen System besteht eher ein Anreiz, durch „integrierte Versorgungsverträge" für hohe Risiken schlechte Leistungen und für niedrige Risiken hohe Leistungen anzubieten und somit schlechte Risiken „fern zu halten".

7 Vgl. Klaus Jacobs et al., ..., a.a.O.

8 Vgl. Karl W. Lauterbach und Eberhard Wille, ..., a.a.O.

9 Friedrich Breyer, Universität Konstanz, ist Forschungsprofessor am DIW Berlin. Vgl. Friedrich Breyer und Mathias Kifmann: Optionen der Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs in der GKV, DIW-Diskussionspapier Nr. 236, Januar 2001, erhältlich unter URL: *http://www.diw.de*. Hervorzuheben ist, dass es sich bei dieser Arbeit um eine unabhängige wissenschaftliche Untersuchung handelt, deren Ergebnisse nicht als Meinungsäußerung des BKK-Bundesverbandes missverstanden werden dürfen.

10 Das Gutachten war bei Redaktionsschluss dieses Wochenberichts noch nicht veröffentlicht.

11 Wären die Voraussetzungen für einen idealen RSA gegeben, könnte die Umverteilung zwischen niedrigen und hohen Risiken auch über Geldtransfers erreicht werden. Die gegenwärtigen Eingriffe in den Krankenversicherungsmarkt — Diskriminierungsverbot und Kontrahierungszwang — wären überflüssig.

Zur Wechslerkomponente im RSA

Grundkonzept

Zur Frage, wie die Wechslerkomponente im RSA berücksichtigt werden könnte, legen Lauterbach/Wille drei Varianten vor, von denen hier zwei miteinander verglichen werden:[1]

— Variante A: Das Kriterium „Wechsler" wird wie jedes andere Ausgleichskriterium des RSA behandelt. Falls sich Wechsler tatsächlich als niedrige Risiken erweisen, leistet die aufnehmende Kasse für jeden Wechsler eine Zahlung an den RSA-„Topf".

— Variante B: Hier leistet die aufnehmende Kasse eine Zahlung an die abgebende Kasse, womit deren „verloren gegangener Deckungsbeitrag" ersetzt wird.

Als Begründung für ihre Ablehnung der Variante A führen Lauterbach/Wille an, danach würden Kassen, die gar keine Versicherten abgegeben hätten, von der Erhöhung des Beitragsbedarfs für Bestandsversicherte profitieren, was auf eine „neuerliche Wettbewerbsverzerrung" hinausliefe. Wenn es aber zutrifft, dass gerade niedrige Risiken die Kasse wechseln, deutet die Tatsache, dass eine Kasse keine Versicherten abgegeben hat, darauf hin, dass sie eine ungünstige Risikomischung versichert und dies daher kompensiert werden sollte.

Der wesentliche Unterschied in der „Philosophie" der Varianten A und B ist der folgende:

— In Variante A wird jede Kasse so gestellt, als habe sie die durchschnittliche Risikostruktur der GKV insgesamt zu versichern.

— In Variante B wird jede Kasse so gestellt, als habe sie weiterhin ihre eigene Risikostruktur im Ausgangszustand (was — gemessen an einem idealen RSA — nicht zielführend ist).

Falls Risikoentmischung als ein Problem für den Kassenwettbewerb angesehen wird, muss die anfänglich bestehende Risikoentmischung als genauso problematisch angesehen werden wie die durch Kassenwechsel entstehende. Einer Kasse eine bestimmte Risikomischung in einer zufälligen Status-quo-Situation dauerhaft zuzuweisen, ist wettbewerbstheoretisch nicht begründet.

Problematisch an dem Vorschlag der Autoren ist darüber hinaus, dass die abgebende Kasse die Ausgleichszahlung für volle 5 Jahre erhalten soll, auch wenn der Versicherte vor Ablauf dieses Zeitraums aus der GKV ausscheidet (durch Tod oder Wechsel zur PKV).[2] Hierdurch würde die Kasse für einen entgangenen Deckungsbeitrag entschädigt, den sie ohne den Wechsel gar nicht realisiert hätte. Dieser Vorschlag kann nur so verstanden werden, dass die Verliererkassen möglichst lange subventioniert werden sollen.

Insgesamt ist die Idee einer „Wechslerkomponente" — und erst recht die spezifische Konzeption von Lauterbach/Wille — keine sinnvolle Ergänzung des RSA, da es direktere Möglichkeiten gibt, das Risiko eines Versicherten abzuschätzen.

Pauschale für chronisch kranke Wechsler

Ausgangspunkt für diesen Vorschlag von Lauterbach/Wille[3] ist die Beobachtung, dass es sich im gegenwärtigen System für Kassen nicht lohnt, die Versorgungsqualität für chronisch kranke Versicherte zu verbessern, weil man dann mit einem Zustrom aus diesen Gruppen rechnen muss, was die Leistungsausgaben in die Höhe treibt. Von einer theoretisch angemessenen morbiditätsorientierten Erweiterung des RSA unterscheidet sich das von ihnen vorgeschlagene Konzept in mehreren Punkten:

1. Es werden nur sieben Krankheiten einbezogen, die allerdings eine hohe Prävalenz und Kostenträchtigkeit aufweisen (Diabetes Mellitus, Asthma, Hypertonie, Herzinsuffizienz, koronare Herzkrankheit, Schlaganfall und Brustkrebs). Damit wird die Anzahl der RSA-Gruppen verachtfacht, und es werden je Versicherten in den entsprechenden Gruppen pauschale Zahlungen geleistet, die deren Mehrausgaben entsprechen.[4]

2. Es werden allerdings nicht alle Träger der betreffenden chronischen Krankheit in die jeweilige gesonderte Risikogruppe aufgenommen, sondern nur die Kassenwechsler.

3. Auch von denen werden nur diejenigen berücksichtigt, die sich freiwillig in einem akkreditierten „Disease Management"-Programm (DMP) einschreiben.

Vor allem die unter dem zweiten und dritten Punkt genannten Besonderheiten des Vorschlags von Lauterbach und Wille scheinen problematisch zu sein:

— Die Autoren verwerfen die Einbeziehung auch der Bestandsversicherten in die gesonderten Risikogruppen für chronisch Kranke mit dem Hinweis auf Manipulationsmöglichkeiten für die Kassen. Auf der anderen Seite stellen sie die Resistenz gegen Manipulationen gerade als Vorteil ihres Systems mit „definierten, irreversiblen Stadien bestimmter chronischer Erkrankungen" heraus.

— Es ist nicht einsichtig, warum die Berücksichtigung im RSA von der Einschreibung in ein DMP abhängig gemacht wird, da es nach Aussage der Autoren im Eigeninteresse der Kassen liegt, derartige Programme anzubieten. Diese Bedingung ist ihrerseits mit einer Reihe gravierender Probleme verbunden. Insbesondere gibt es noch keine allgemeingültige Definition, was ein DMP ausmacht. Daher dürfte das Akkreditierungsverfahren mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden sein.

---

[1] Vgl. Karl W. Lauterbach und Eberhard Wille: Modell eines fairen Wettbewerbs durch den Risikostrukturausgleich. Sofortprogramm „Wechselkomponente und solidarische Rückversicherung" unter Berücksichtigung der Morbidität. Februar 2001, erhältlich unter URL: *http//www.vdak.de*, S. 62 ff.

[2] Vgl. Karl W. Lauterbach und Eberhard Wille, ..., a.a.O., S. 59.

[3] Vgl. Karl W. Lauterbach und Eberhard Wille, ..., a.a.O., S. 90 ff.

[4] Daher ist der Name „solidarische Rückversicherung" irreführend, denn es handelt sich um das Gegenteil einer Rückversicherung, bei der ja gerade die eine bestimmte Schwelle übersteigenden Ausgaben ausgeglichen würden. Die Autoren geben das auch zu. Vgl. Karl W. Lauterbach und Eberhard Wille, ..., a.a.O., S. 116.

kenversicherung damit weltweit eine Vorreiterrolle spielen. Freilich nützt dies kurzfristig nichts.

Vorschläge für eine kurzfristig umsetzbare Reform

Der Wechslerstatus

Lauterbach/Wille ermittelten anhand der Daten von vier Kassenarten (AOK, VdAK, AEK und IKK) für die Jahre 1998 und 1999, dass Wechsler in den Leistungsbereichen Arzneimittel, Krankenhaus und Krankengeld insgesamt nur etwa 55 % der Ausgaben eines durchschnittlichen Versicherten verursachten.[12] Sie erkennen daher in der Bereitschaft zum Kassenwechsel einen möglichen Indikator für niedrige Risiken und schlagen vor, diesen bei der Bestimmung des Beitragsbedarfs einer Kasse durch Bildung einer besonderen Gruppe „Wechsler" innerhalb jeder der bislang verwendeten Risikogruppen (Alter, Geschlecht, Invalidität und Krankengeldanspruch) zu berücksichtigen. Dieser sollten alle Versicherten zugeschlagen werden, die die Kasse im Laufe der vergangenen fünf Jahre gewechselt haben. Nur dann, wenn das Kriterium „Wechsler" tatsächlich ein Ausgabenindikator sei, würde es eine Änderung des Beitragsbedarfs und damit eine Änderung der Ausgleichszahlungen auslösen.[13]

Auch wenn die vorliegenden Daten suggerieren, dass die Aktion des Kassenwechsels ein Indikator für gute Risiken ist, ist es wettbewerbspolitisch gefährlich, eine Ausgleichszahlung zwischen den Kassen an den Wechslerstatus selbst zu knüpfen, denn es schwächt die Anreize der Kassen, durch gute Leistungen ihren Marktanteil zu erhöhen. Stattdessen sollte nach „echten" Risikoindikatoren gesucht werden. Darüber hinaus müssen auch Details des Lauterbach/Wille-Vorschlags kritisch diskutiert werden (vgl. Box).

Partieller Ausgabenausgleich

Bei einem partiellen Ausgabenausgleich wird ein Teil der tatsächlich anfallenden Kosten einer Krankenkasse ersetzt. Dies schwächt die Anreize für Kassen, sich wirtschaftlich zu verhalten, erhöht aber unter Umständen die Chancengleichheit im Kassenwettbewerb und mindert die Anreize zur Risikoselektion. Trotz theoretischer Bedenken sollte man einen Ausgabenausgleich nicht gänzlich ungeprüft lassen, denn ein solcher kann sofort erfolgen (auch über die Einbeziehung der Vorjahresausgaben als Ausgleichsparameter in den RSA).[14]

Im Mittelpunkt der Diskussion stehen insbesondere zwei Formen des Ausgabenausgleichs:

- *Hochrisiko-Pool.* Bei einem Hochrisiko-Pool (HRP) kann eine Kasse einen bestimmten Prozentsatz ihrer Versicherten vor Beginn auswählen, deren Kosten erstattet werden.
- *Ausgabenausgleich für teure Leistungsfälle.* Bei diesem Modell werden der einzelnen Kasse alle Leistungsausgaben jedes Versicherten, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, vollständig oder bis auf eine prozentuale Selbstbeteiligung aus einem gemeinsamen Pool erstattet.

Im Folgenden wird das zweite Modell, das dem Vorschlag von Jacobs et al. entspricht, einer näheren Betrachtung unterzogen.[15] Von Jacobs et al. werden neun Formen eines Ausgabenausgleichs für teure Leistungsfälle präsentiert, die sich durch den Schwellenwert und durch den Selbstbeteiligungsanteil unterscheiden. Anhand eines Testdatensatzes bestimmen sie den mittleren Eigenanteil der Kassen und den Anteil der Versicherten, für die der Ausgabenausgleich wirksam wird.[16] Sie schlagen vor, dass der Schwellenwert das Zehnfache der Durchschnittsausgaben für Arzneimittel, Krankenhaus und Krankengeld betragen soll, während der Selbstbeteiligungsanteil bei Ausgaben über dem Schwellenwert 20 Prozent entsprechen soll.[17]

Jacobs et al. ermitteln jedoch nicht empirisch die Wirkung auf die Beitragssätze einzelner Kassen. So kann es

---

12 Vgl. Karl W. Lauterbach und Eberhard Wille, ..., a.a.O., S. 33 ff.

13 In diesem Zusammenhang erstaunt allerdings die Aussage von Lauterbach/Wille, S. 61: „Sollten in einigen Jahren die Voraussetzungen für die Wechslerkomponente wegfallen (weil beispielsweise eher schlechte Risiken wechseln), so reduziert sich auch die Wechslerkomponente ... automatisch. Im Extremfall ist eine Reduzierung auf null möglich." Wenn eher schlechte Risiken wechseln sollten, würde die Wechslerkomponente negative Werte annehmen und konsequenterweise Zahlungen *an* die aufnehmenden Kassen auslösen. Null ist folglich in keiner Weise ein Extremwert.

14 Ein Ausgabenausgleich erstattet einen bestimmten Teil der tatsächlichen Leistungsausgaben einer Kasse, die einer zuvor festgelegten Bedingung genügen. Er wird von allen Kassen finanziert. Da eine Umverteilung zwischen Kassen mit schlechter und guter Risikomischung angestrebt wird, darf der Finanzierungsbeitrag nicht wie bei einer Rückversicherung bei schlechter Risikostruktur einer Kasse höher sein, sondern er muss risikounabhängig (pro Kopf) oder sogar mit einem Zuschlag für gute Risiken (Familienstand, Alter etc.) und hohe Einkommen erhoben werden. Vgl. Jacobs et al., ..., a.a.O., S. 120. Durch die zweite Option würde der notwendige Transfer bei gegebenem Risikostrukturausgleich verringert.

15 Die Autoren tragen allerdings dadurch zur sprachlichen Verwirrung bei, dass sie diese Option als „Risikopool" bezeichnen (a.a.O., S.113 ff.).

16 Vgl. Jacobs et al., ..., a.a.O., S. 126.

17 Sie berufen sich dabei auf nicht näher bezeichnete „Vorschläge aus der internationalen Diskussion", nach denen ein „Risikopool" etwa zwei bis vier Prozent aller Versicherten umfassen soll. Bei dem vorgeschlagenen Schwellenwert und Selbstbeteiligungssatz würde mit einem Anteil von zwei Prozent der Versicherten die untere Grenze erreicht.

z. B. sein, dass der Schwellenwert so hoch ist, dass lediglich die Anreize zur Wirtschaftlichkeit gesenkt werden, die Beitragssatzspanne aber nicht reduziert wird. Dies ist möglich, wenn sich die Risikostruktur der Kassen bei Versicherten mit hohen Ausgaben nur unwesentlich unterscheidet und Verletzungen der Chancengleichheit auf Unterschieden in der Risikostruktur bei niedrigen und mittleren Ausgaben beruhen. Umgekehrt kann der Schwellenwert auch zu niedrig angesetzt sein, wenn sich Kassen vor allem in der Risikostruktur von Versicherten mit sehr hohen Ausgaben unterscheiden.[18]

Einbeziehung der Vorjahresausgaben in den RSA

Die zweite Möglichkeit, einen partiellen Ausgabenausgleich einzuführen, besteht in der Berücksichtigung der Vorjahresausgaben als Ausgleichsparameter im RSA. Diese Größe hat den Vorteil, dass sie einen großen Beitrag zur Erklärung der Varianz der Leistungsausgaben zwischen den Versicherten leistet.[19] Damit ist sie unter allen Optionen, die die Wirtschaftlichkeitsanreize schmälern, die effektivste in Bezug auf eine Verringerung der Beitragssatzspanne.[20] Der Nachteil einer Einbeziehung der Vorjahresausgaben besteht allerdings in einem indirekten partiellen Ausgabenausgleich ohne Schwellenwert und mit einem Selbstbehalt von etwa 50 %. Eine Kasse, welche die Kosten in einem Jahr senkt, muss daher im folgenden Jahr einen Rückgang der Ausgleichszahlungen um die Hälfte in Kauf nehmen (und umgekehrt).

Einkommen, Familienstand

In einer breit angelegten Analyse[21] wurden von Breyer/Kifmann die Variablen „beitragspflichtige Einnahmen" (vor allem bei den im Erwerbsalter Stehenden) und „allein stehend" (bei den Versicherten im Rentenalter) als signifikante Indikatoren der Leistungsausgaben identifiziert.[22] Beide Variablen lassen sich relativ einfach erfassen und im RSA berücksichtigen. Vor allem erlauben sie eine Verbesserung des RSA, ohne die Anreize zur Wirtschaftlichkeit zu beeinträchtigen. Zudem ist die Signifikanz dieser Variablen intuitiv nachvollziehbar:

- Personen, die über höhere beitragspflichtige Einnahmen verfügen, verursachen geringere Leistungsausgaben. Dieser Effekt hat mehrere mögliche Erklärungen: Zum einen sind besser verdienende Arbeitnehmer vermutlich am Arbeitsplatz geringeren Gesundheitsgefährdungen ausgesetzt. Zum anderen spiegelt das Einkommen auch den Bildungsstand wider, und mit zunehmendem Bildungsstand fällt die Neigung zu gesundheitsschädlichem Verhalten wie Rauchen, und es wächst die Fähigkeit, mit medizinischen Leistungen zielgerichtet umzugehen.
- Die Variable „allein stehend" ist bei den Älteren signifikant. In dieser Gruppe haben Alleinstehende um gut 700 DM höhere Jahresausgaben als die Übrigen. Diese Differenz dürfte sich dadurch erklären, dass allein stehende Ältere häufiger und länger im Krankenhaus behandelt werden, da ihre Pflegemöglichkeiten zu Hause weniger gut sind als bei solchen, die nahe Angehörige haben.

Sterbekostenpauschale

Nach den Analysen von Breyer/Kifmann sind die Ausgaben im letzten Lebensjahr bei den unter 60-Jährigen um über 12 000 DM erhöht, bei den Älteren um gut 6 000 DM.[23] Es kann gezeigt werden, dass die Zahlung einer Pauschale für jeden gestorbenen Versicherten dazu geeignet ist, die Beitragssatzspanne noch weiter zu reduzieren, wenn auch nur geringfügig.[24] Dies stützt die Hypo-

---

18 Eine empirische Analyse mit Einzelkassen ist deshalb unverzichtbar, um die Wirkungen eines Ausgabenausgleichs zu beurteilen. Eine Ad-hoc-Bestimmung der Parameter birgt die Gefahr, dass Anreize zu wirtschaftlichem Handeln ohne einen Gewinn bei den anderen Zielen des RSA gesenkt werden. Beispielsweise beträgt der mittlere Eigenanteil einer Kasse bei dem Vorschlag von Jacobs et al. 61 %, d. h. eine Kasse würde nur noch in Höhe dieses Prozentsatzes von ihren Maßnahmen zur Kostensenkung profitieren. Diesem Verlust an Anreizen steht eventuell keine Erhöhung der Chancengleichheit im Kassenwettbewerb gegenüber.

19 In der Analyse von Breyer/Kifmann steigt der Anteil der erklärten Varianz bei den unter 60-Jährigen von 12,5 % (gegenwärtiger RSA sowie die Parameter „allein stehend" und „Einkommen") auf 37,9 %. Bei den über 60-Jährigen ist ein Anstieg von 22,6 % auf 36,1 % zu verzeichnen.

20 In der Analyse zweier fiktiver Kassen bei Breyer/Kifmann, S. 52, schrumpft die Beitragssatzspanne dadurch von ursprünglich 8 auf nur noch 1,4 Prozentpunkte, verglichen mit 5,2 % beim jetzigen RSA. Die Bildung eines prospektiven Hochrisiko-Pools (verbleibende Beitragssatzspanne 4,8 %) und der partielle Ausgabenausgleich mit Selbstbehalt (verbleibende Spanne 4 %) sind dagegen weit weniger effektiv.

21 Die Untersuchung von Breyer/Kifmann stützt sich auf einen Datensatz aus einem Modellversuch zum Thema „Beitragsrückzahlung", der unter dem Gesundheitsreformgesetz (GRG) von 1989 als befristete Erprobungsregelung in einer Anzahl von Krankenkassen durchgeführt wurde. Erfasst wurden rund 75 000 Versicherte in den Jahren 1990 bis 1994.

22 Vgl. Friedrich Breyer und Mathias Kifmann, ..., a.a.O., S. 42 ff. Durch die Bildung von zwei fiktiven Teilkassen mit stark unterschiedlicher Risikostruktur versuchen Breyer/Kifmann, mögliche Verbesserungen der Chancengleichheit abzuschätzen. Während ohne RSA die Beitragssatzspanne fast 8 Prozentpunkte beträgt und diese durch den bestehenden RSA auf 5,2 Prozentpunkte sinkt, vermindert die Einbeziehung der Variablen „beitragspflichtige Einnahmen" und „allein stehend" diese Spanne um weitere 0,4 auf 4,8 Prozentpunkte.

23 Aus den Informationen über Beendigung der Mitgliedschaft und Höhe der Krankenhausausgaben konstruierten Breyer/Kifmann eine Variable, die approximativ erfasst, ob eine Person in einem Jahr verstorben ist. Diese Variable erwies sich in der Regressionsanalyse als signifikante Determinante der Leistungsausgaben.

24 Vgl. Friedrich Breyer und Mathias Kifmann, ..., a.a.O., S. 44 ff.

these, dass eine Sterbekostenpauschale zur Chancengleichheit im Kassenwettbewerb beitragen kann.

Fazit und Ausblick

Generell muss der Gesetzgeber für datenschutzrechtlich einwandfreie und valide Datengrundlagen sorgen, wenn er durch geeignete Regulierungsmaßnahmen den Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung auf Dauer funktionsfähig erhalten will.[25]

Ende März hat das Bundesgesundheitsministerium seine Schlussfolgerung aus den Gutachten gezogen und die Eckpunkte einer Reform des RSA vorgestellt:[26]

- Langfristiges Ziel ist es, bis 2007 einen morbiditätsorientierten RSA einzuführen.
- Zuvor soll vom 1. Januar 2002 an ein Mindestbeitrag von 12,5 % für alle Kassen gelten.
- Ebenfalls vom 1.1.2002 an sollen Ausgaben für akkreditierte „Disease Management"-Programme über den RSA zu 70 % von der Solidargemeinschaft aller Kassen getragen werden.
- Schließlich soll vom 1.1.2003 an ein partieller Ausgabenausgleich mit einem Schwellenwert von 40 000 DM und einem Selbstbehalt von 40 % eingeführt werden.[27]

Wenn diese Vorschläge Gesetz werden, droht — zumindest für die kurzfristige Perspektive — der Zug in die völlig falsche Richtung zu fahren. Vor allem der Mindestbeitragssatz, der von keinem der Gutachter vorgeschlagen wurde, wird den Wettbewerb in der GKV nachhaltig beschädigen, da der einzige echte Wettbewerbsparameter, der Beitragssatz, seine Wirksamkeit einbüßt. Zudem entstehen bei den „Billigkassen" Anreize zur Verschwendung, da sie keinen Vorteil mehr davon haben, ihren kostendeckenden Beitragssatz unterhalb von 12,5 % zu halten. Daher verwundert es nicht, dass sofort nach Verkündung des „Konsenses" ein Streit über die Verwendung der erwarteten Mehreinnahmen ausgebrochen ist.

Auch der geplante Ausgabenausgleich wird die (ohnehin geringen) Wirtschaftlichkeitsanreize der Kassen noch weiter schmälern. Die einzige triftige Begründung für einen Ausgabenausgleich ist, dass er jederzeit eingeführt werden kann und sofort eine Verringerung der Beitragssatzdifferenzen bewirkt.[28] Dieser einzige Vorteil geht aber durch die um ein Jahr verzögerte Einführung verloren. Im Gegenteil: Es muss befürchtet werden, dass ein bewusst eingeführter Ausgabenausgleich in eine die Wirtschaftlichkeit senkende Dauereinrichtung mündet.

Der allseits als ideal angesehene „morbiditätsbezogene RSA" kann mangels einer ausreichenden Datenbasis nicht kurzfristig eingeführt werden. Allerdings würden bis zum Jahresanfang 2003 erste Schritte in diese Richtung implementierbar. Die oben dargestellten empirischen Erkenntnisse aus der Breyer/Kifmann-Studie zeigen, dass der gegenwärtige RSA auf der Ausgabenseite durch weitere leicht erfassbare Ausgleichsparameter (Einkommen, Familienstand, Todesfälle) verbessert werden könnte.[29]

Der vom Bundesgesundheitsministerium akzeptierte Kompromiss für eine kurzfristige Reform ist demgegenüber ein Irrweg: Statt Wettbewerb auch in der Übergangszeit wirken zu lassen, bis ein zufrieden stellender RSA im Jahr 2007 implementiert werden kann, wird er durch Preisdiktat kurzerhand abgeschafft.

---

25 Wenn im Gesundheitswesen aussagekräftige Daten gesammelt werden, die für einen optimalen RSA analysiert werden müssen, muss der Datenschutz hundertprozentig gesichert sein. Es darf nicht vorkommen, dass Daten, die für den RSA erhoben wurden, für die individuelle Kontrolle von Patienten und Ärzten missbraucht werden. Um dies sicherzustellen, liegen Vorschläge zur gesetzlichen Einführung eines „Forschungsdatengeheimnisses" vor (vgl. Gert G. Wagner: Wissenschaft schützt die Öffentlichkeit vor schlechten statistischen Ergebnissen — „Forschungsgeheimnis" würde Re-Analysen erleichtern. In: Datenschutz und Datensicherheit (DuD) — Recht und Sicherheit in Informationsverarbeitung und Information, 23. Jg., Heft 7, 1999, S. 377–383, und jüngst die Empfehlungen der Kommission zur Verbesserung der Statistischen Infrastruktur, Empfehlung 34, unter ULR: *http://www.bmbf.de/presse01/A—FIN4_.pdf*). Für inhaltliche Aspekte der Gesundheitsstatistik vgl. Klaus Jacobs et al.: Zur Weiterentwicklung der Statistik der gesetzlichen Krankenversicherung für Zwecke der Steuerung im Gesundheitswesen, IGES-Papier Nr. 99–24, Berlin 1999.

26 *http://www.bmgesundheit.de/presse/2001/2001/28.htm.*

27 Daneben werden die Fristen zum Kassenwechsel geändert.

28 Dies wurde auch von Jacobs et al. in ihrem Gutachten für diese Option geltend gemacht.

29 Natürlich haben diese Erkenntnisse, die anhand von Daten der Betriebskrankenkassen gewonnen wurden, bislang noch den Charakter eines „Anfangsverdachts" und bedürfen der Validierung durch die Analyse von Daten, die repräsentativ sind, individuelle Leistungskonten aus einer ausreichenden Anzahl von möglichst unterschiedlichen Kassen umfassen und Informationen u.a. über Todesfälle enthalten. Vergleichbare Daten sind in anderen Ländern längst vorhanden.

Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland

Seit ihrer Einführung im Jahre 1999 wird die ökologische Steuerreform in Deutschland kontrovers diskutiert. Jenseits des politischen Schlagabtauschs zeigt sich, dass die Unsicherheit über die tatsächlichen Effekte der Energiebesteuerung und der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge in der Öffentlichkeit weiterhin groß ist. Das DIW hat mit Kooperationspartnern eine erste systematische Analyse der Auswirkungen der beschlossenen Stufen der ökologischen Steuerreform durchgeführt. Im Mittelpunkt stehen die Folgen für das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt, den Energieverbrauch und die CO_2-Emissionen sowie die Wirkungen auf die Einkommensverteilung.

Die Ergebnisse weisen überwiegend positive Effekte der Reform aus. Der Einfluss auf das Wirtschaftswachstum ist sehr gering; die Beschäftigung nimmt zu, Energieverbrauch und CO_2-Emissionen nehmen ab. Auch die Befürchtung, die ökologische Steuerreform verletze sozial- und verteilungspolitische Ziele, ist in dieser pauschalen Form nicht gerechtfertigt. Die ökologische Steuerreform könnte eine tragendere Rolle im Klimaschutz spielen. Dazu müssten Schwächen des bisherigen Konzepts schrittweise beseitigt werden.

Mit dem „Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform" hat der Deutsche Bundestag eine Erhöhung und Ausweitung der Energiebesteuerung beschlossen. Die erste Stufe der ökologischen Steuerreform trat am 1. April 1999 in Kraft, die zweite und dritte folgten 2000 und 2001 jeweils zu Jahresanfang. Zwei weitere Schritte bis 2003 sind beschlossen.[1]

Die ökologische Steuerreform hat das Ziel, den Energieverbrauch und die damit verbundenen Emissionen zu mindern sowie Anstöße zur Entwicklung umweltfreundlicher Verfahren und Technologien zu geben. Die Steuermehreinnahmen werden zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet. Die dadurch herbeigeführte Verringerung der Lohnnebenkosten soll zu einer Ausweitung der Beschäftigung führen. Ferner wird ein Förderprogramm für erneuerbare Energien finanziert.

Schon im Vorfeld ihrer Umsetzung wurde die Reform aus ökologischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive kontrovers diskutiert. Der Streit gewann an politischer Brisanz, als sich Mineralölprodukte infolge der hohen Weltmarktpreise für Rohöl und der Abwertung des Euro drastisch verteuerten. Daraufhin wuchs der Widerstand in Teilen der Wirtschaft und der Bevölkerung in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern. Dies veranlasste einige Regierungen dazu, die Energiesteuern wieder zu senken oder Beihilfen einzuführen. Auch in Deutschland wurden der Sinn und die wirtschaftliche wie soziale Zumutbarkeit der ökologischen Steuerreform angezweifelt; die Gegner forderten die Aussetzung oder sogar Aufhebung, weil sie negative Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung befürchteten und die Reform für sozial unausgewogen hielten. Eine systematische wirtschaftswissenschaftliche Wirkungsanalyse, auf die sich solche Argumente stützen könnten, gab es allerdings bisher nicht.

Erste systematische Untersuchung der in Deutschland eingeführten ökologischen Steuerreform

Das DIW untersuchte in Kooperation mit Prof. Dr. Bernd Meyer (Universität Osnabrück und Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung), Prof. Dr. Heinz Welsch (Universität Oldenburg) sowie Dr. Christhart Bork (damals Universität Potsdam) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen mithilfe verschiedener Ansätze, welche wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen die Reform erwarten lässt. Von Interesse waren insbesondere die Effekte auf die gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung, den Arbeitsmarkt, die Einkommensverteilung sowie den Energieverbrauch und die damit verbundenen CO_2-Emissionen im Zeitraum 1999 bis 2010.[2]

Die Wirkungen der ökologischen Steuerreform wurden mit zwei gesamtwirtschaftlichen Modellen sowie einem Mikrosimulationsmodell untersucht. Das ökonometrische Simulations- und Prognosemodell PANTA RHEI bildet die Volkswirtschaft in 58 Produktionsbereichen entsprechend der Input-Output-Systematik ab. Das Simulationsmodell LEAN ist ein empirisches allgemeines Gleichgewichtsmo-

[1] In der ersten Stufe wurden eine Stromsteuer von 2 Pfennig je Kilowattstunde eingeführt und die Mineralölsteuer erhöht (Benzin und Diesel um 6 Pfennig je Liter, Heizöl um 4 Pfennig je Liter sowie Gas um 0,32 Pfennig je Kilowattstunde). In den folgenden Stufen werden nur die Verkehrskraftstoffe Benzin und Diesel um jeweils 6 Pfennig je Liter und Strom um 0,5 Pfennig je Kilowattstunde verteuert.

[2] Vgl.: Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der ökologischen Steuerreform. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Von Stefan Bach, Christhart Bork, Viola Ehrenheim, Michael Kohlhaas, Christian Lutz, Bernd Meyer, Barbara Praetorius, Katja Schumacher und Heinz Welsch. Berlin (Veröffentlichung in Vorbereitung). Die Kurzfassung ist als DIW-Diskussionspapier Nr. 248 verfügbar: *www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere/jahrgang 01*

dell der deutschen Volkswirtschaft, bei dessen Entwicklung besondere Aufmerksamkeit auf die Abbildung der Energie- und Arbeitsmärkte gelegt wurde. Die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse wurden mit einem Mikrosimulationsmodell gekoppelt, um auf der Basis detaillierter Haushaltsdaten die Wirkung der ökologischen Steuerreform auf die personelle Einkommensverteilung zu ermitteln.

Die quantitative Analyse wurde mit der Methode der Szenariotechnik durchgeführt. Dazu wurde zunächst ein Referenzszenario entworfen, das eine Entwicklung ohne die ökologische Steuerreform beschreibt. Diese wird mit einem Politikszenario verglichen, das sich vom Referenzszenario durch die ökologische Steuerreform unterscheidet. Abweichungen in den Ergebnissen (z. B. bei Beschäftigung oder Wirtschaftswachstum) sind als Wirkung der ökologischen Steuerreform zu interpretieren. Die Analyse stellt also nur auf die *Differenzen* der Ergebniswerte ab, während das absolute Niveau von nachgeordneter Bedeutung ist. Um die Robustheit der Ergebnisse zu prüfen und den Einfluss unterschiedlicher Annahmen und analytischer Methoden auf das Ergebnis abschätzen zu können, wurden Sensitivitätsanalysen mit höheren Energiepreisen, anderen Wechselkursen und verändertem Lohnfindungsverhalten durchgeführt.

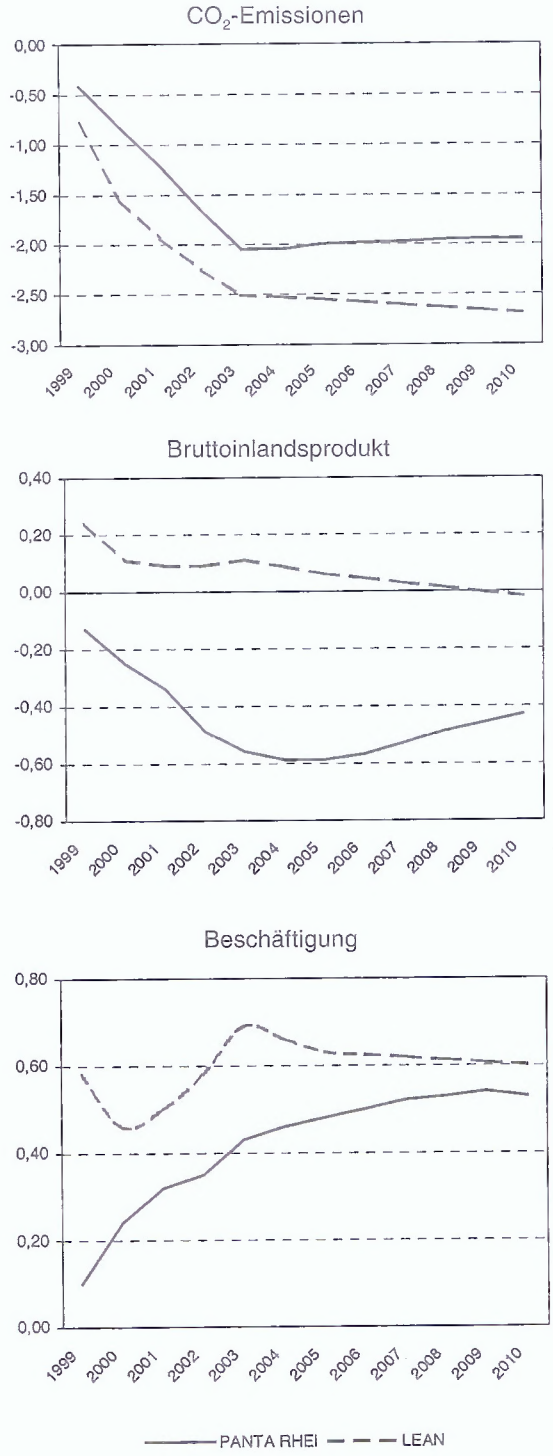
Ökologische Lenkungswirkungen deutlich

Die Simulationsrechnungen lassen mittelfristig einen Rückgang der CO_2-Emissionen um 2 bis 3 Prozent gegenüber der Entwicklung ohne ökologische Steuerreform erwarten (Abbildung 1).[3] Absolut gesehen sind dies immerhin 20 bis 25 Mill. t (Abbildung 2). Die ökologische Steuerreform allein kann damit aber weder das Erreichen des nationalen noch des im europäischen „Burden Sharing" vereinbarten CO_2-Minderungsziels sichern.[4] Sie

Abbildung 1

Wirkungen der ökologischen Steuerreform im Modellvergleich

Abweichung zum Referenzszenario[1] in %



[1] Referenzszenario mit höheren Energiepreisen.

Quellen: Berechnungen mit LEAN und PANTA RHEI.

DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

---

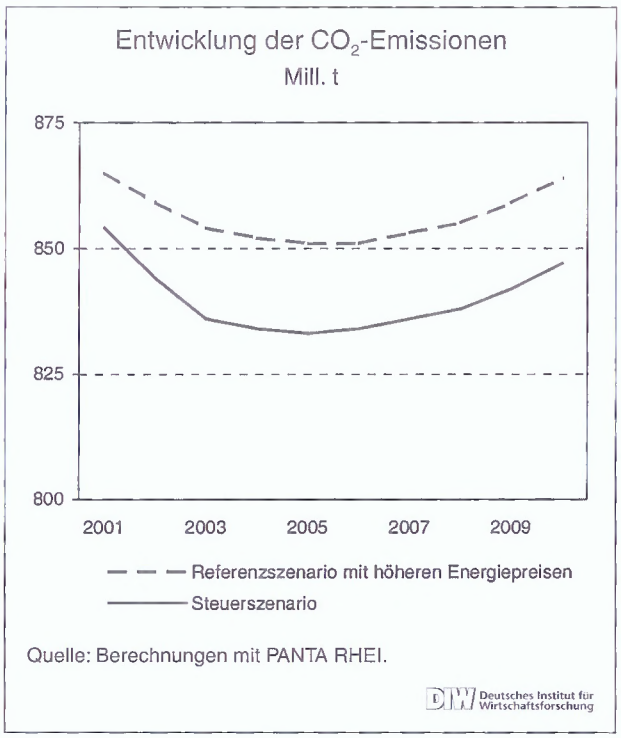
[3] Hierbei sind die Minderungspotentiale durch neue, hocheffiziente Kraftwerkstechniken, die durch die ökologische Steuerreform gefördert werden sollen, nicht einbezogen:

— Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) mit einem energetischen Nutzungsgrad von mindestens 70 % werden von der bestehenden Mineralölsteuer vollständig ausgenommen.

— Gas- und Dampfturbinenkraftwerke (GuD) mit einem elektrischen Nettowirkungsgrad von wenigstens 57,5 % sollen für 5 Jahre vom Zeitpunkt der dauerhaften Aufnahme der Stromerzeugung an von der bestehenden Mineralölsteuer befreit werden, wenn sie nach dem 31.12.1999 fertig gestellt wurden und die Stromerzeugung vor dem 1.1.2004 erstmals auf Dauer aufgenommen worden ist.

[4] Auf internationaler Ebene hat sich Deutschland in der Folge der 3. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention im Dezember 1997 in Kyoto verpflichtet, im Rahmen des europäischen „Burden Sharing" den Ausstoß von sechs Treibhausgasen (CO_2, CH_4, N_2O, PFC, HFC und SF_6) bis zur Zielperiode 2008 bis 2012 um 21 % zu verringern. Unabhängig davon hält die Bundesregierung das Anfang der neunziger Jahre verkündete Ziel aufrecht, die CO_2-Emissionen in Deutschland bis 2005 gegenüber 1990 um 25 % zu senken.

Abbildung 2



kann auch nicht die einzige Maßnahme der deutschen Klimaschutzpolitik sein; vielmehr sollte sie in ein abgestimmtes Maßnahmenbündel zur Umsetzung dieser Ziele eingebunden werden.

Positive Beschäftigungswirkungen

Nach den Berechnungen können im Zeitraum bis 2010 mit der ökologischen Steuerreform bis zu 250 000 neue Arbeitsplätze entstehen. Die Rückwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum fallen gering aus. PANTA RHEI ermittelt einen Rückgang gegenüber dem Referenzszenario von durchschnittlich weniger als 0,1 Prozent pro Jahr. Bei LEAN ist anfangs sogar eine geringe Erhöhung des Wachstums zu verzeichnen, die jedoch zum Ende des Untersuchungszeitraums wieder verloren geht (Abbildung 1).

Diese Ergebnisse hängen allerdings stark von bestimmten Annahmen ab. So verdeutlicht eine Sensitivitätsanalyse mit LEAN den Effekt der Lohnpolitik: Wenn die Gewerkschaften auf einen Beschäftigungszuwachs mit höheren Lohnforderungen reagieren, können das Wirtschaftswachstum deutlich beeinträchtigt und die positiven Beschäftigungseffekte aufgehoben werden. Dieses Ergebnis macht einerseits Probleme der Modellierung deutlich, da politische Entscheidungen wichtiger Akteure kaum mit statistischen Mitteln abgebildet werden können. Es weist andererseits auf die Bedeutung der Reaktion gesellschaftlicher Gruppen auf die ökologische Steuerreform hin. Ein gesellschaftlicher Konsens über die ökologische Steuerreform könnte daher die wirtschaftlichen Wirkungen verbessern und den Anpassungsprozess erleichtern. Insgesamt zeigen die Beschäftigungsergebnisse auch, dass die ökologische Steuerreform den Arbeitsmarkt entlasten, jedoch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht beseitigen kann. Insofern kann sie auch keinen Ersatz für eine beschäftigungsfördernde Politik darstellen.

Verteilungseffekte gering

Eine detaillierte Analyse der Verteilungswirkungen nach sozio-ökonomischen Merkmalen mit Hilfe des Potsdamer Mikrosimulationsmodells zeigt, dass die ökologische Steuerreform für sich genommen für die meisten Haushalte zu Nettobelastungen führt. Diese sind jedoch gemessen am Haushaltseinkommen gering (Abbildungen 3 und 4).

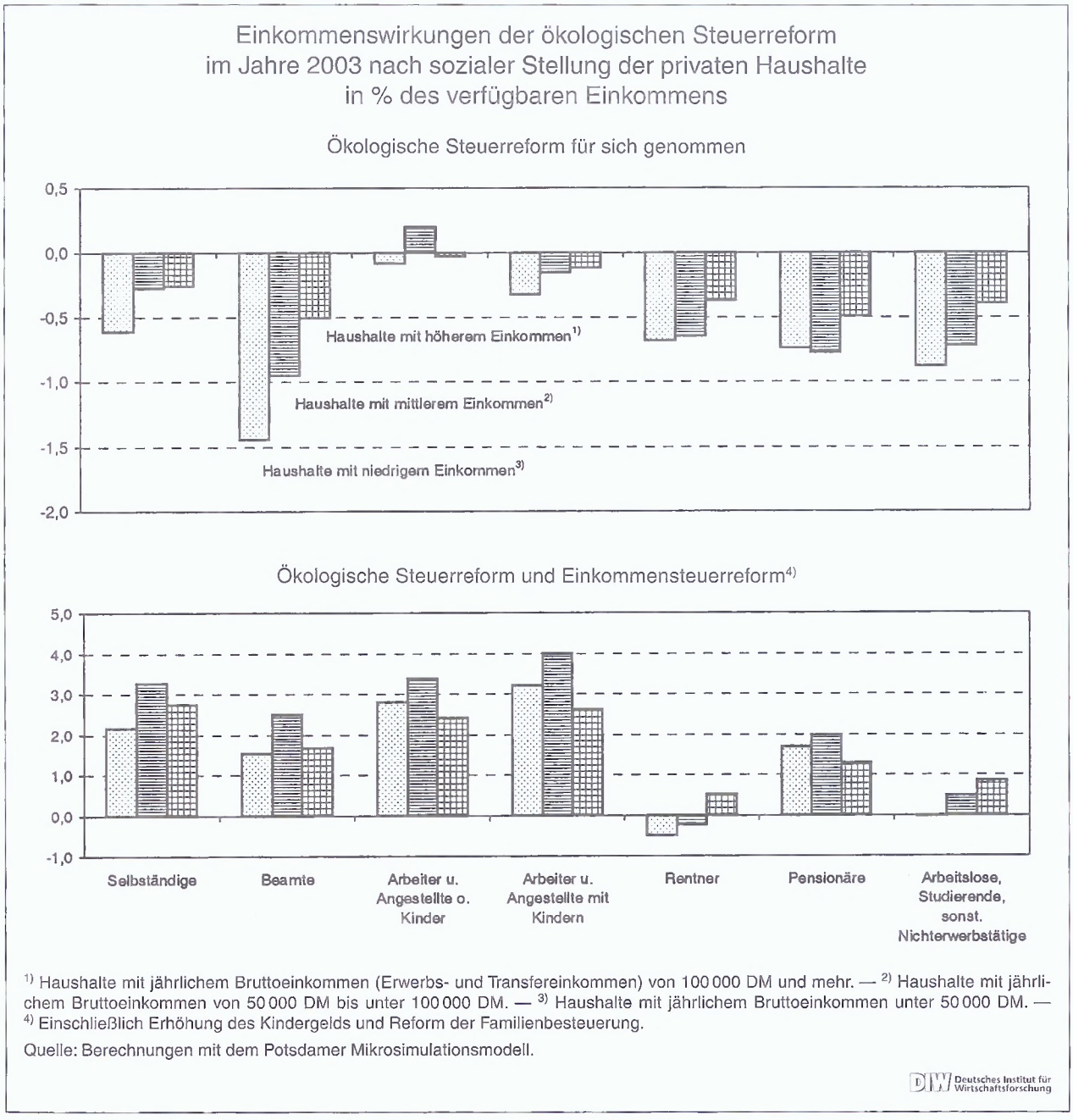
Die ökologische Steuerreform ist insgesamt für die privaten Haushalte nicht belastungsneutral. Diese tragen die Steuererhöhungen zu etwa 60 %, sind jedoch an der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge nur zur Hälfte beteiligt. Dabei werden die Haushalte mit niedrigerem Einkommen in Relation zum Haushaltsnettoeinkommen etwas stärker belastet. Grund hierfür ist vor allem die Verteuerung von Strom, Heizöl und Erdgas. Hingegen werden durch die höheren Kraftstoffsteuern eher die Haushalte mit mittlerem Einkommen belastet.

Bei der Beurteilung der Verteilungswirkungen ist zu beachten, dass die ökologische Steuerreform in ein umfassendes Steuerreformpaket der Bundesregierung eingebunden ist. Betrachtet man daher zusätzlich die bis 2003 vorgesehenen Entlastungen bei der Einkommensteuer und beim Kindergeld, werden die meisten Haushalte per saldo besser gestellt. Selbst Berufspendler können überwiegend mit Entlastungen rechnen.[5] Neben den Arbeitnehmern sind vor allem Haushalte mit Kindern relativ stark begünstigt; lediglich Alleinstehende und Paare ohne Kinder mit niedrigen Bruttoeinkommen werden — in geringem Umfang — belastet.

Für Haushalte, die überwiegend von Transfereinkommen leben (Rentner, Arbeitslose), entstehen Belastungen. Diese werden allerdings durch Anpassungsmechanismen gemildert, die in den hier vorgelegten Verteilungsanalysen nicht berücksichtigt werden konnten: Die ökologische Steuerreform führt mit einjähriger Verzögerung auch zu einer Erhöhung von Sozialversicherungsrenten sowie von Arbeitslosengeld und -hilfe. Letztere werden entsprechend der Nettolohnentwicklung fortge-

[5] Dabei ist die Erhöhung der Entfernungspauschale von 2001 an nicht berücksichtigt.

Abbildung 3



1) Haushalte mit jährlichem Bruttoeinkommen (Erwerbs- und Transfereinkommen) von 100 000 DM und mehr. — 2) Haushalte mit jährlichem Bruttoeinkommen von 50 000 DM bis unter 100 000 DM. — 3) Haushalte mit jährlichem Bruttoeinkommen unter 50 000 DM. — 4) Einschließlich Erhöhung des Kindergelds und Reform der Familienbesteuerung.

Quelle: Berechnungen mit dem Potsdamer Mikrosimulationsmodell.

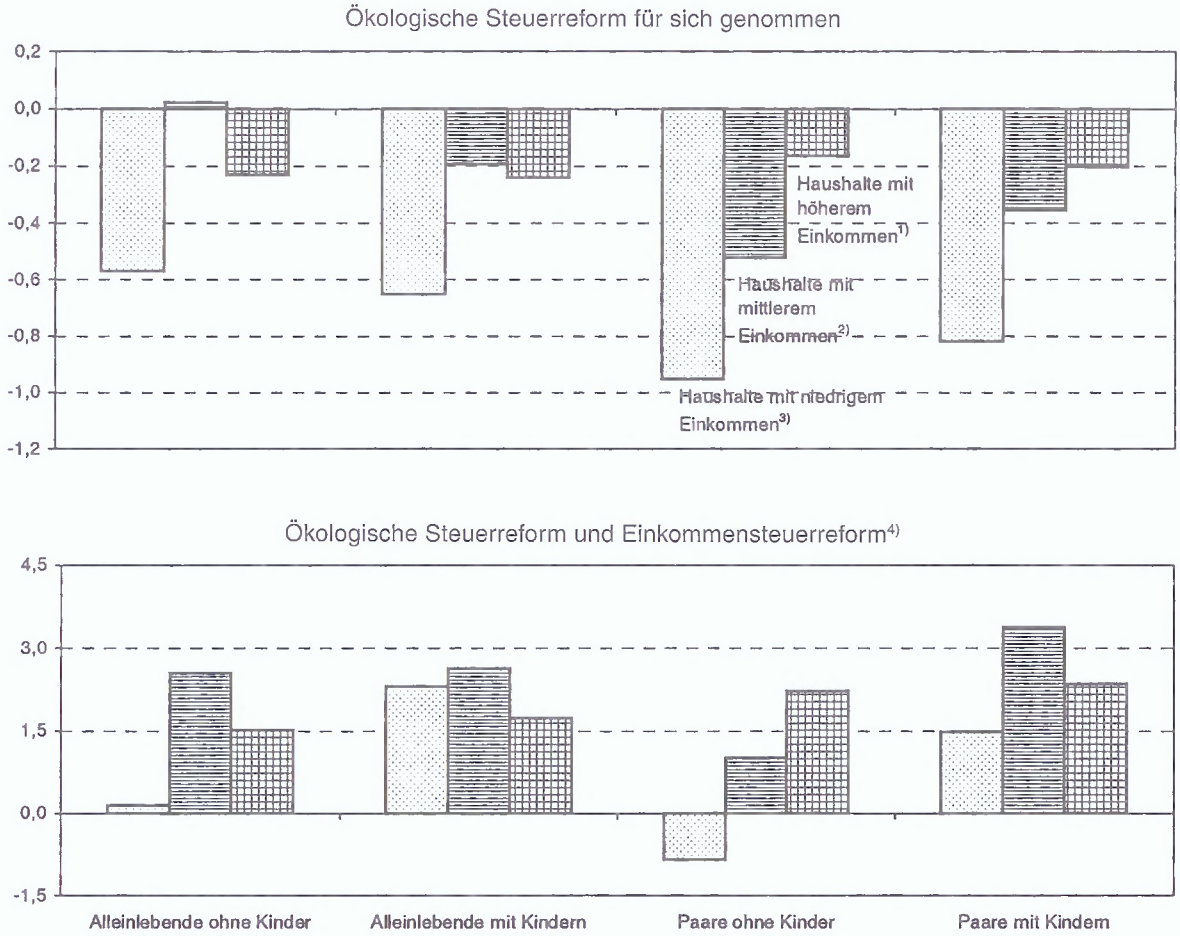
DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

schrieben; sie erhöhen sich also stärker, als es ohne ökologische Steuerreform der Fall gewesen wäre. Die Anpassung der Renten wurde im Jahre 2000 in Höhe der Inflationsrate vorgenommen. In dem Umfang, wie sich die Ökosteuern 1999 in einer Erhöhung der Inflationsrate niederschlugen, ist es also zu einer zusätzlichen Erhöhung der Renten gekommen. Von 2001 an wird eine modifizierte Bruttolohnanpassung durchgeführt, die Veränderungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen berücksichtigt, nicht jedoch bei anderen Sozialabgaben und Steuern. Die Bezieher von Sozialtransfers profitieren daher von der Senkung der Rentenbeiträge im Zuge der ökologischen Steuerreform. Automatisch höhere Leistungen erhalten auch Sozialhilfeempfänger, da deren Heizkosten von den Sozialämtern übernommen werden.

Die ökologische Steuerreform allein weist zwar in geringem Umfang unerwünschte Verteilungswirkungen auf, die jedoch mit verteilungspolitischen Maßnahmen ausgeglichen werden können. Dies veranschaulicht die gemeinsame Betrachtung von ökologischer Steuerreform und Einkommensteuerreform (Abbildungen 3 und 4). Wenn dennoch unakzeptable Härten für einzelne Gruppen auftreten und Ausgleichsmaßnahmen erwogen werden, sollten diese so gestaltet werden, dass Problemgruppen ge-

Abbildung 4

Einkommenswirkungen der ökologischen Steuerreform im Jahre 2003 nach Haushaltstypen der privaten Haushalte in % des verfügbaren Einkommens



1) Haushalte mit jährlichem Bruttoeinkommen (Erwerbs- und Transfereinkommen) von 100 000 DM und mehr. — 2) Haushalte mit jährlichem Bruttoeinkommen von 50 000 DM bis unter 100 000 DM. — 3) Haushalte mit jährlichem Bruttoeinkommen unter 50 000 DM. — 4) Einschließlich Erhöhung des Kindergelds und Reform der Familienbesteuerung.

Quelle: Berechnungen mit dem Potsdamer Mikrosimulationsmodell.

DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

zielt entlastet werden, ohne die Lenkungswirkung der ökologischen Steuerreform zu beeinträchtigen. So könnten zum Beispiel weitere Erhöhungen des Kindergeldes unerwünschte Belastungen für Familien ausgleichen.

Hohe Weltmarktpreise für Rohöl kein Argument gegen Fortsetzung der ökologischen Steuerreform

Die stark gestiegenen Rohölpreise werden immer wieder als Argument gegen eine Fortführung der ökologischen Steuerreform angeführt. Eine Sensitivitätsanalyse mit unterschiedlichen Annahmen zu den Rohölpreisen und zum Wechselkurs zeigt aber, dass die Auswirkungen der Reform auf das Wachstum gering sind und nahezu unverändert bleiben. Die Beschäftigungseffekte fallen in einem Szenario mit höheren Energiepreisen sogar etwas günstiger aus. In diesem Fall sind die CO_2-Emissionen niedriger, sie bleiben aber deutlich über den klimapolitischen Zielen, so dass weiterhin Handlungsbedarf besteht.

Die Simulationsergebnisse geben somit keinen Anlass, die ökologische Steuerreform aufgrund der gestiegenen Importpreise für Rohöl und Mineralölprodukte in Frage zu

stellen. Die Wirkungen dieses Preisanstiegs sind ökonomisch völlig anders zu beurteilen als die Effekte der ökologischen Steuerreform, denn der Steuererhöhung steht eine gesamtwirtschaftlich annähernd gleich große Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen gegenüber.

Ökologische Steuerreform kann größere Rolle im Klimaschutz übernehmen

Die ökologische Steuerreform in Deutschland trägt zu einer Verminderung des Energieverbrauchs und der damit verbundenen Umweltbelastungen bei, ohne die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wesentlich zu beeinträchtigen. Auf dem Arbeitsmarkt kann sie über die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge sogar eine leicht positive Entwicklung in Gang setzen. Nicht eindeutig fallen hingegen die Wirkungen auf die Wirtschaftsstruktur aus. Bei einer Verschiebung der Abgabenlasten vom Produktionsfaktor Arbeit hin zur Energie wäre zu erwarten, dass ein Impuls für einen ökologischen Strukturwandel zugunsten der weniger energieintensiven Bereiche entsteht. Die Sonderregelungen zur Entlastung energieintensiver Wirtschaftsbereiche schwächen diese Wirkung ab. Insgesamt dürften die sektoralen Folgen der ökologischen Steuerreform deutlich geringer ausfallen als diejenigen von Veränderungen der Ölpreise oder der Wechselkurse.[6]

Alles in allem legen die Ergebnisse der Wirkungsanalyse die Schlussfolgerung nahe, dass die beschlossenen Stufen der ökologischen Steuerreform wirtschafts- und sozialverträglich sind. Die ökologische Steuerreform könnte also eine größere Rolle im Klimaschutz spielen als bisher, ohne dass wirtschaftliche und soziale Friktionen befürchtet werden müssen.

Eine Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform für die Zeit nach 2003 sollte so weit wie möglich in Abstimmung mit den europäischen Partnerländern geschehen. Dies würde die ökologische Wirksamkeit erhöhen und die Gefahr wettbewerbsverzerrender Effekte vermindern. Eine weitere Erhöhung der Energiebesteuerung in kleinen Schritten wäre aber auch ohne koordiniertes Vorgehen der Europäischen Union möglich und sinnvoll, zumal andere europäische Länder diesen Weg bereits eingeschlagen haben.

Bei der Weiterentwicklung sollten die Schwächen des bisherigen Konzeptes schrittweise beseitigt werden.[7] So sollten alle nichterneuerbaren Energieträger in die Besteuerung einbezogen und stärker gemäß ihrem Beitrag zur Umweltbelastung besteuert werden. Sonderregelungen sollten so weit wie möglich abgebaut werden. Gegebenenfalls müssen sie so gestaltet werden, dass der Anreiz zur Energieeinsparung nicht verloren geht.

---

[6] Vgl.: Verteuerung von Erdöl, Erdgas und Mineralölprodukten: Potentielle Preiseffekte in den Produktionsbereichen der deutschen Wirtschaft. Bearb.: Joachim Schintke, Reiner Stäglin, Jörg-Peter Weiß. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 45/2000.

[7] Vgl.: Nur zaghafter Einstieg in die ökologische Steuerreform. Bearb.: Stefan Bach und Michael Kohlhaas. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 36/99.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967.

Heft 172 **Situation und Perspektiven der deutschen Raumfahrtindustrie — Eine ordnungspolitische Analyse.** Von Bernhard Wieland, Talat Mahmood und Lars-Hendrick Röller, Projektleitung: Kurt Hornschild. 210 S. 1998. (3-428-09440-9). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.

Heft 173 **Auswertung von Statistiken über die Vermögensverteilung in Deutschland.** Von Klaus-Dietrich Bedau. 127 S. 1998. (3-428-09481-6). DM112,— / öS818,— / sFr 99,50.

Heft 174 **Effizienz von Maßnahmen zur Verbrauchseinschränkung bei Mineralölversorgungsstörungen.** Von Rainer Hopf, Jutta Kloas, Heilwig Rieke, Martin Schmied und Franz Wittke (DIW); Klaus Lindner und Dieter Merten (IE). 239 S. 1998. (3-428-09482-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.

Heft 175 **Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen — Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission.** Von Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius, Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert und Harald Trabold. 173 S. 1998. (3-428-09579-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.

Heft 176 **Zum Einfluß betrieblicher und sektoraler Differenzierung der Arbeitskosten und sonstiger Regelungen auf die Beschäftigung im Strukturwandel.** Von Bernd Görzig, Wolfgang Scheremei und Frank Stille. 315 S. 1998. (3-428-09580-4). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.

Heft 177 **Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Metallhütten in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).** Von Peter Eggert, Ilse Häusser, Bernd-Michael Kruse, Jochen Parchmann, Sighelm Thede und Eberhard Wettig. 341 S. 1998. (3-428-09682-7). DM 188,— / öS 1.372,— / sFr 167,50.

Heft 178 **Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 158 S. 1998. (3-428-09745-9). DM 136,— / öS 993,— / sFr 121,—.

Heft 179 **Deutschland im Strukturwandel — Strukturberichterstattung 1997.** Von Dietmar Edler, Bernd Görzig, Dieter Schumacher, Frank Stille (Koordination), Dieter Teichmann, Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. 400 S. 1998. (3-428-09766-1). DM 212,— / öS 1.548,— / sFr 188,—.

Heft 180 **Der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich.** Von Siegfried Schultz und Christian Weise unter Mitarbeit von Dieter Schumacher. 151 S. 1999.(3-428-09845-5). DM 140,— / öS 1.022,— / sFr 124,—.

Heft 181 **Der Dienstleistungssektor in Hamburg — Stand, Verflechtung, Qualifikation und Entwicklungschancen.** Von Martin Gornig, Peter Ring und Reiner Stäglin. 230 S. 1999. (3-428-09901-X). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.

Heft 182 **Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern.** Von Lorenz Blume (Universität Gh Kassel), Klaus-Peter Gaulke (DIW) und Josef Rother (GEFAK). Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep (DIW). 108 S. 1999. (3-428-09915-X). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.

Heft 183 **Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Land Brandenburg — Strukturen, Defizite und Entwicklungsmöglichkeiten.** Von Kurt Geppert. 122 S. 1999. (3-428-09941-9). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.

Heft 184 **Auswirkungen der weltweiten Konzentration in der Bergbauproduktion auf die Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft.** Von Peter Eggert, Alfred Haid, Eberhard Wettig (DIW), Manfred Dahlheimer, Manfred Kruszona, Hermann Wagner (BGR). 398 S. 2000. (3-428-10273-8). DM 198,— / öS 1 445,— / sFr 176,—.

Heft 185 **Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg.** Von Dieter Vesper. 164 S. 2000. (3-428-10274-6). DM 148,— / öS 964,— / sFr 131,—.

Heft 186 **Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für den privaten Mietwohnungsbau — Wirkungen und Alternativen.** Von Stefan Bach und Bernd Bartholmai. 127 S. 2000. (3-428-10382-3). DM 138,— / sFr 122,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: http://www.diw.de
Präsident: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
Abteilungsleiterkollegium: Dr. Gustav A. Horn, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Ulrich Kamecke (kommissarisch), Prof. Dr. Hans-Georg Petersen (kommissarisch), Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Prof. Dr. Gert G. Wagner, Dr. Hans-Joachim Ziesing
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich
Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann
Risikostrukturausgleich am Scheideweg — Senkung der Wirtschaftlichkeitsanreize für die Krankenkassen sollte vermieden werden
Bearbeitet von Friedrich Breyer, Mathias Kifmann und Erika Schulz
Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland
Bearbeitet von Stefan Bach, Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius
Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60
Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig
Druck: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Str. 172, D-13437 Berlin
Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—
Zuzüglich Versandspesen
ISSN 0012-1304