

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 229/II

# Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II

Aufbau und Finanzierung der  
sozialen Sicherung

Von

Norbert Andel, Klaus-Dirk Henke,  
Wulf-Dietrich Leber, Klaus Mackscheidt

Herausgegeben von

Karl-Heinrich Hansmeyer



Duncker & Humblot · Berlin

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 229/II**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 229/II**

---

**Finanzierungsprobleme der  
deutschen Einheit II**

**Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherung**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# **Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II**

**Aufbau und Finanzierung der  
sozialen Sicherung**

Von

**Norbert Andel, Klaus-Dirk Henke,  
Wulf-Dietrich Leber, Klaus Mackscheidt**

Herausgegeben von

**Karl-Heinrich Hansmeyer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit** / hrsg. von  
Karl-Heinrich Hansmeyer. – Berlin : Duncker und Humblot  
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-  
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 229)  
NE: Hansmeyer, Karl-Heinrich [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

2. Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherung / von  
Norbert Anel . . . – 1993  
ISBN 3-428-07880-2  
NE: Anel, Norbert

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0505-2777  
ISBN 3-428-07880-2

## Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik hat in seiner Arbeitstagung 1993 vom 1. bis 4. Juni in Nürnberg die Diskussion der mit der deutsch-deutschen Vereinigung verbundene Finanzprobleme fortgesetzt. Gegenstand der Sitzung waren Beiträge zum Generalthema „Aufbau und Finanzierung der Sozialversicherung im vereinten Deutschland aus finanzwissenschaftlicher Sicht“. Der hiermit vorgelegte Band enthält die dort gehaltenen und aufgrund der ausgiebigen Diskussion überarbeiteten und erweiterten Referate.

Klaus-Dirk Henke und Wulf-Dietrich Leber behandeln die „Territoriale Erweiterung und wettbewerbliche Neuordnung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) — Zur Übertragung eines reformbedürftigen Krankenversicherungssystems auf die neuen Bundesländer —“. Die Arbeit gliedert sich in sechs Teile. Nach einer Einleitung werden im zweiten Kapitel ausgewählte Problembereiche des Anpassungsprozesses im Gesundheitswesen diskutiert. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Umstrukturierung im Bereich der ambulanten Behandlung. Im Gegensatz zu den meisten anderen Sektoren des Gesundheitswesens vollzog sich die Anpassung der Strukturen ambulanter Versorgung nicht abrupt, es wurden vielmehr detaillierte Übergangsregelungen geschaffen. Diese werden im Referat erörtert. Andere Schwerpunkte des zweiten Kapitels sind der Nachholbedarf der neuen Länder im stationären Sektor, der Aufbau der Verwaltungsstrukturen des Krankenversicherungssystems in Ostdeutschland und der Gesundheitsstand der ostdeutschen Bevölkerung im Vergleich zur westdeutschen. Das dritte Kapitel gibt einen Überblick über die Finanzlage der GKV-Ost, das vierte befaßt sich mit dem Gesundheitsstrukturgesetz von 1992. Obwohl dieses Gesetz erst Anfang 1993 in Kraft trat, wird in der politischen Diskussion bereits jetzt eine weitere umfassende Gesundheitsreform erörtert, die eine neue Wettbewerbsordnung für das Gesundheitswesen zum Gegenstand haben soll. Diese wettbewerbliche Neuordnung der GKV ist Gegenstand des fünften Kapitels. Hier zeigt sich einerseits die Stärkung der Selbststeuerungskraft des Systems infolge der wettbewerblichen Erneuerung, andererseits besteht nach Ansicht der Verfasser die Gefahr, daß die Gesundheitspolitik den Zielen Kostendämpfung und Beitragssatzstabilität mehr Aufmerksamkeit widmet als den medizinischen Belangen. Die dritte Stufe der Gesundheitsreform, die nach Auffassung der Autoren unbedingt notwendig ist, muß daher von medizinischen Orientierungshilfen geleitet sein. Die Reform der GKV muß überdies die Regelungen des europäischen Binnenmarktes berücksichtigen. Das sechste und letzte Kapitel befaßt sich mit der Frage, ob die Erweiterung

und Neuordnung der GKV in der Bundesrepublik Deutschland als Modellfall für die osteuropäischen Staaten angesehen werden kann. Hier kommen die Verfasser zu dem Schluß, daß sich das bundesdeutsche Krankenversicherungssystem zwar nicht einfach auf die Länder in Osteuropa übertragen läßt, die Erfahrungen mit dem Aufbau dezentraler Krankenversicherungssysteme im Rahmen der deutschen Einigung aber auch für die osteuropäischen Staaten genutzt werden könnten.

Der Beitrag von Norbert Ansel „Die Rentenversicherung im wiedervereinigten Deutschland: einseitige Übertragung oder zweiseitige Anpassung“ befaßt sich mit der Problematik des Umbaus der Rentenversicherung nach der deutschen Einigung. Nach einer kurzen Einführung skizziert Ansel im zweiten Kapitel die wesentlichen Unterschiede zwischen dem Rentenversicherungssystem der alten Bundesrepublik und demjenigen der DDR. Das dritte Kapitel befaßt sich mit den gesetzlichen Regelungen zum Umbau der Rentenversicherung im Zuge der deutschen Einheit. Hier werden zunächst die einschlägigen Bestimmungen des Staatsvertrags und des Einigungsvertrags vorgestellt. Im Anschluß daran zeichnet Ansel die politische Diskussion um das Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) nach. Das vierte Kapitel befaßt sich mit den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen. Hier werden zunächst die Zielsetzungen und Ausgestaltungen solcher Systeme in der DDR dargestellt und anschließend die diesbezüglichen Regelungen der Staatsverträge und des RÜG erörtert. Die Bestimmungen des RÜG waren im politischen Raum von Beginn an heftig umstritten. Ansel greift die wesentlichen Kritikpunkte der politischen Diskussion heraus und begründet so die Notwendigkeit einer erneuten Gesetzesänderung. In diesem Sinne haben auch die Fraktionen der CDU / CSU, der SPD und der FDP einen „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Rentenüberleitung“ erarbeitet, das die Bestimmungen zu den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen verändert. Auch diesen Entwurf stellt Ansel in seiner Arbeit vor. Im fünften Kapitel wendet sich der Verfasser den mit der administrativen Umsetzung der zuvor geschilderten Rechtsvorschriften verbundenen Schwierigkeiten zu. Das sechste Kapitel befaßt sich mit den Auswirkungen des Umbaus der Rentenversicherung. So werden zunächst die Auswirkungen der oben erörterten Maßnahmen auf das Niveau und die Struktur der von den Sozialversicherungsträgern an die Rentner geleisteten Zahlungen überprüft. Hier zeigt sich global betrachtet ein Anstieg der Rentenzahlungen, wobei jedoch die Streuung der Rentenverteilung steigt. Weitere Gegenstände des sechsten Kapitels sind finanzausgleichspolitische Aspekte des Umbaus der Rentenversicherung. Neben diesen ökonomischen Wirkungen der Umgestaltung im Rentenversicherungsbe-  
reich werden schließlich auch die Wirkungen auf die künftige Gesetzgebung des Bundes diskutiert. Hier geht Ansel insbesondere auf die Fragen der Mindestsicherung und die eigenständige Sicherung der Frauen ein. Kapitel sieben enthält eine abschließende Wertung der Umgestaltung des Rentenversicherungssystems im Zuge der deutschen Vereinigung.

Klaus Mackscheidt befaßt sich in seinem Beitrag „Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung — Dynamik und Effizienz“ mit einer kritischen Prüfung der Quantität und Qualität derjenigen Leistungen, die von der Bundesanstalt für Arbeit seit der Vereinigung erbracht worden sind. Zunächst gibt Mackscheidt einen Überblick über die Entwicklung der Ausgaben der Bundesanstalt seit 1989. Um die Bedeutung dieser Zahlungen zu unterstreichen, werden überdies die einigungsbedingten Ausgaben der Bundesanstalt mit den Finanzströmen verglichen, die von anderen öffentlichen Institutionen in die ostdeutschen Bundesländer geflossen sind. Nach den hier vorgestellten Zahlen ergibt sich der Eindruck, daß die Transfers nach Ostdeutschland hauptsächlich von zentralen Institutionen geleistet werden. Mackscheidt vertritt die These, daß gegenseitige Hilfen von Gebietskörperschaften einer Ebene nur in unzureichendem Umfang realisiert werden können und deshalb vertikale Transfers mit horizontalem Effekt erfolgen. Solche Transfers leistete auch die Bundesanstalt seit der deutschen Einigung in beträchtlichem Umfang. Mackscheidt kommt diesbezüglich zu dem Schluß, daß der regionale Ausgleich über die Arbeitslosenversicherung insgesamt sehr viel größer ist als er über einen vergleichbaren Länderfinanzausgleich geworden wäre. Die Arbeitslosenversicherung hat insofern einen regionalen Ausgleichseffekt, als die Beitragssätze für alle Regionen einheitlich sind. Mackscheidt stellt ein Modell vor, das die tatsächlichen Leistungen der Bundesanstalt mit denjenigen vergleicht, die sich auf der Basis der durchschnittlichen Arbeitslosenquote, gewichtet mit der (Erwerbs-) Bevölkerungszahl, ergäben. In diesem Modell wird also die echte Leistung der Bundesanstalt mit einer fiktiven „Ausgleichsmeßzahl“ verglichen. Im zweiten Abschnitt der Arbeit wendet sich der Verfasser der Analyse einzelner Maßnahmetypen zu und zeigt Effizienzprobleme beim Zusammenwirken von aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik auf. Hierzu werden zunächst die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik bzw. für die Gesamtheit aus aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik zusammengestellt. Sowohl die Ausgaben für aktive als auch die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik sind seit 1990 stark angestiegen. Zur Evaluierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung herangezogen, die die „Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung“ in den neuen Bundesländern insgesamt recht positiv beurteilt. Abschließend zu den Überlegungen dieses Abschnitts weist Mackscheidt auf die Notwendigkeit hin, mit den Mitteln der Evaluationsforschung einzelne Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik anhand eines Katalogs von Erfolgskriterien zu bewerten und miteinander zu vergleichen. Der dritte Abschnitt des Vortrags befaßt sich mit der Frage, ob Lohnsubventionen eine geeignete Alternative zur traditionellen Arbeitsmarktpolitik darstellen. Unter Rückgriff auf wohlfahrtstheoretische Steuermodelle zeigt Mackscheidt, daß Lohnsubventionen den Transfers im Rahmen allgemeiner einkommensstützender Maßnahmen überlegen sein können. Daraus ließe sich ableiten, daß in der historischen Situation

der ersten zwei Jahre nach der deutschen Einigung Lohnsubventionen durchaus ein erwägenswertes Instrument für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern gewesen wären, eine Position, die in der Diskussion umstritten war.

Karl-Heinrich Hansmeyer

## Inhaltsverzeichnis

Territoriale Erweiterung und wettbewerbliche Neuordnung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)	
Von <i>Klaus-Dirk Henke</i> , Hannover, und <i>Wulf-Dietrich Leber</i> , Magdeburg .....	11
Die Rentenversicherung im Prozeß der Wiedervereinigung Deutschlands	
Von <i>Norbert Adel</i> , Frankfurt a. M. ....	63
Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung — Dynamik und Effizienz	
Von <i>Klaus Mackscheidt</i> , Köln .....	113



# **Territoriale Erweiterung und wettbewerbliche Neuordnung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)**

Von *Klaus-Dirk Henke*, Hannover, und *Wulf-Dietrich Leber*, Magdeburg

## **Gliederung**

I. Problemstellung .....	12
II. Ausgewählte Probleme der Angleichung des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern .....	14
1. Die deutsche Einheit als territoriale Erweiterung des Grundgesetzes.....	14
2. Anpassungsregelungen im Einigungsvertrag .....	16
3. Umstrukturierung in der ambulanten Versorgung .....	19
4. Investiver Nachholbedarf im Krankenhausbereich .....	22
5. Aufbau der Krankenkassen .....	23
6. Unterschiede im Gesundheitsstand zwischen Ost und West .....	28
III. Die Finanzlage der GKV in den neuen Bundesländern .....	29
1. Ausgaben- und Einnahmenentwicklung .....	29
2. Getrennte Haushaltsführung in der GKV .....	33
3. Stabilisierung der Finanzlage der GKV-Ost durch parafiskalische Transfers	34
IV. Die erste gesamtdeutsche Gesundheitsreform: das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von 1992 .....	35
1. Kurzfristige Beitragsstabilisierung und langfristige Strukturreform .....	35
2. Neuordnung des Kassenwettbewerbs durch das GSG .....	37
3. Spezifische Regelungen für die neuen Bundesländer .....	41
4. Wirkungen eines gesamtdeutschen Risikostrukturausgleichs .....	43
5. Einfluß der deutschen Einigung auf das GSG? .....	46
V. Wettbewerbliche Neuordnung der GKV im vereinten Deutschland .....	47
1. Problemfelder einer langfristigen Ausgestaltung der Krankenversicherung	47
2. Weitere Elemente einer wettbewerblichen Neuordnung .....	49
3. Zur zukünftigen Abgrenzung von gesetzlicher und privater Kranken- versicherung .....	50
4. Wettbewerb in der GKV bei fixiertem Beitragssatz — ein Diskussions- vorschlag .....	52
5. Liberalisierung des Vertragsrechts .....	54
6. Abschätzung der Chancen einer wettbewerblichen Neuordnung im vereinten Deutschland .....	55
VI. Ausblick: Erweiterung und Neuordnung der GKV als Modellfall für Osteuropa?	56

## I. Problemstellung

Angesichts der immer häufiger werdenden Eingriffe in das Krankenversicherungssystem, deren aktueller Ausdruck nach dem Gesundheits-Reformgesetz (GRG) vom 20.12.1988 nun das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) vom 5.11.1992 ist, und der Forderung nach weiteren Reformen erscheint ein Rückblick auf den Umbau, Aufbau und Ausbau der Krankenversorgung in den neuen Bundesländern von eher nachrangiger Bedeutung. Die Anpassung des Gesundheitswesens an die westdeutschen Bedingungen erfolgte dort schnell und wird nicht nur von politischer Seite ganz überwiegend als positiv eingeschätzt. Dennoch lohnt sich die weitere Beschäftigung mit dem Thema aus mindestens drei Gründen:

- (1) Die Öffnung der Berliner Mauer am 9. November 1989, die Neugründung der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen sowie die Eingliederung der Beitrittsgebiete in die Bundesrepublik stehen für eine historisch einmalige Situation, nämlich die völlig unerwartete Auflösung der vierzigjährigen Diktatur und eines zentralverwaltungsverwirtschaftlichen Systems. Eine umfassende Beschreibung der Auswirkungen dieses Vorgangs auf das Gesundheitswesen in Ost und West muß an dieser Stelle nicht erfolgen, da sie aus bestimmten Blickwinkeln bereits vorliegt.<sup>1</sup> Weitere Betrachtungen sind jedoch erforderlich, weil die Analyse eines solchen Umbaus mit seinen vielfältigen Wirkungen nicht auf einen kurzen Betrachtungszeitraum beschränkt werden kann und die gewünschte Angleichung noch nicht abgeschlossen ist. Zwischen der deutschen Vereinigung und den Diskussionen über Reformen im Gesundheitswesen sind außerdem Wechselwirkungen erkennbar. Hierzu gehören die Vorschläge, bei der Übertragung des Westsystems Elemente des alten Ostsystems weiterzuführen (z. B. Polikliniken) oder den Systemwechsel für Innovationen zu nutzen, die über die beiden Gesundheitsreformgesetze hinausgehen (z. B. Einführung von Versicherungen nach dem System der amerikanischen Health Maintenance Organization). Auch muß geprüft werden, ob der zusätzliche Veränderungsschub, der von dem neuen Reformgesetz ausgeht, die neuen Bundesländer in besonderem Maße trifft.
- (2) Da der Umbau des Gesundheitswesens ohne historisches Beispiel war, können Erfahrungen für den Aufbau eines Gesundheitssektors in anderen vormal

---

<sup>1</sup> Siehe Arnold, M. / Schirmer, B., *Gesundheit für Deutschland*, Köln 1990; *Sachverständigenrat für die Konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen*, *Das Gesundheitswesen im vereinten Deutschland*, Jahresgutachten 1991, Baden-Baden 1991; Eisen, R., *Zur Entwicklung des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse von GKV, PKV und öffentlichen Gesundheitsdiensten*, in: Kleinhenz, G., u. a., Hrsg., *Sozialpolitik im vereinten Deutschland II*, Berlin 1992, S. 73-96.

sozialistischen Ländern gewonnen werden. Polen, Rußland, Bulgarien, Rumänien, die in zwei Republiken aufgeteilte Tschechoslowakei und Ungarn wünschen Unterstützung und technische Hilfe bei der Dezentralisierung ihrer Versorgungs- und Versicherungsstrukturen im Gesundheitswesen. Sie suchen nach Anregungen aus der „Ost-Gesundheitsreform“, die mit der Verwirklichung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1. Juli 1990 ihren Anfang nahm und letztlich zur Integration der vollkommen verschiedenen Sicherungssysteme führen soll. Dabei muß natürlich beachtet werden, daß ein großer Unterschied besteht zwischen einer territorialen Erweiterung eines vorhandenen Systems und dem Aufbau eines neuen Systems für Krankenversorgung und gesundheitliche Betreuung in Staaten, die ohne oder mit viel weniger Kapitalhilfe und geringeren Transfers an Humankapital zurechtkommen müssen.

- (3) Schließlich kann das Thema in Verbindung mit der Einführung des Europäischen Binnenmarktes gesehen werden. Obwohl nur wenige unmittelbare Einflüsse der EG auf die Gestaltung der GKV bisher zu erkennen sind, gibt es Wirkungen der Harmonisierungsmaßnahmen auf die Gesundheitsversorgung in der Bundesrepublik (z. B. auf den Arbeitsmarkt für Gesundheitsberufe, den Arzneimittelmkt, den Medizingerätmarkt oder den privaten Krankenversicherungsschutz), die für den deutsch-deutschen Anpassungsprozeß und die Besonderheiten im Ostteil Deutschlands von Bedeutung sein können.

Die genannten Gründe machen die weitere Beschäftigung mit dem Aufbau der GKV in den neuen Bundesländern insbesondere dann interessant, wenn — wie im folgenden geschehen — die territoriale Erweiterung auch im Zusammenhang mit der z. T. erfolgten und einer wünschenswerten weiteren wettbewerblichen Erneuerung der GKV im vereinten Deutschland gesehen wird. Hierzu gehört die Abschätzung von Möglichkeiten einer strukturellen Weiterentwicklung des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern und die Frage nach der Durchführbarkeit weiterer Reformen im vereinten Deutschland (Teil IV und Teil V).

Die territoriale Erweiterung und wettbewerbliche Neuordnung ist auch entwicklungstheoretisch und -politisch interessant. Dennoch ist im Kontext der Transformation von Wirtschaftssystemen bisher sehr wenig zur Transformation von Sozialversicherungssystemen veröffentlicht worden. Entweder werden die volkswirtschaftlichen Aspekte der deutschen Vereinigung und die Anpassung ehemals sozialistischer Länder an die neuen Gegebenheiten untersucht<sup>2</sup> oder die

---

<sup>2</sup> Siehe z. B. *Wagner, H.-J.*, Hrsg., *On the Theory and Policy of Systematic Change*, Heidelberg / New York 1993; *Clague, C. C. / Rauser, G. C.*, Hrsg., *The Emergence of Market Economies*; *Sinn, G. / Sinn, H.-W.*, *Kaltstart*, 3. Aufl., München 1993 sowie *Gahlen, B. / Hesse, H. / Ramser, H. J.*, Hrsg., *Von der Plan- zur Marktwirtschaft, Eine Zwischenbilanz*, Tübingen 1992.