

Bertram Häussler

Eigenverantwortung in der Gesundheitspolitik

Wird sie ihr politisches Comeback haben?



Nomos

IGES

Die Reihe
„Forschung und Entwicklung im Gesundheitswesen“
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Bertram Häussler
IGES Institut

Dr. Martin Albrecht
IGES Institut

Band 6

Bertram Häussler

Eigenverantwortung in der Gesundheitspolitik

Wird sie ihr politisches Comeback haben?



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2025

© Bertram Häussler

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-3244-0

ISBN (ePDF): 978-3-7489-6038-6

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748960386>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
– Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Vorwort

„Hegel bemerkt irgendwo, dass alle großen weltgeschichtlichen Tatsachen und Personen sich sozusagen zweimal ereignen. Er hat vergessen hinzuzufügen: das eine Mal als Tragödie, das andere Mal als Farce.“¹ Diese viel zitierte Geschichtsbetrachtung von Karl Marx steht auch an der Wiege dieser Abhandlung. Die Übernahme von Selbstverantwortung bei Entscheidungen über den eigenen Körper, die eigene Gesundheit und deren professionelle Versorgung ist ein Thema, das schon oft auf der Tagesordnung stand, vor allem aber vor gut 20 Jahren. Damals, als Teil der Agenda 2010, schien es ums Ganze zu gehen: Eine reformwillige rot-grüne Bundesregierung nahm sich einer Gesundheitsreform an, die aus heutiger Sicht fast schon neoliberale Züge trägt. Eine Sozialreform mit den Mitteln des Wettbewerbs und der Eigenverantwortung sollte es werden. Darüber wurde heftig gestritten, bis die damalige Regierung zerbrach.

Im IGES Institut, das inzwischen eine lange Tradition vorweist, standen und stehen Gesundheitsreformen immer im Mittelpunkt. Damals wurde der Risikostrukturausgleich als Herzstück einer Reform, die Wettbewerb und soziale Gerechtigkeit in Einklang bringen sollte, maßgeblich entwickelt und auch die wichtige Frage gestellt, wie „Eigenverantwortung“ von einer leeren Floskel zur gelebten Realität werden kann. Über die Ergebnisse wird hier berichtet.

Nun, im November 2024, ist ebenfalls die zweite rot-grüne Regierung (mit gelber Beimischung) zerbrochen. Wieder steckt Deutschland in großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und wieder steigen die Sozialausgaben fast ungebremst. 20 Jahre nach dem ersten Koalitionsbruch wollen wir ausloten, welche Tür sich nun öffnen und einen Ausweg bieten könnte.

Dieses Buch entstand während dieser aktuellen politischen Entwicklungen, während der Regierungskrise Ende 2024, der Neuwahlen 2025 und anschließenden Regierungsbildung. Es wurde jedoch versucht, davon zu abstrahieren. Zu sehr hätte der Text ständig angepasst werden müssen. Nach der schon legendären letzten Sitzung des 2021 gewählten Bundestages am 18. März 2025 soll aber von dieser tagespolitischen Abstinenz abgewichen werden:

1 Karl Marx: Der 18. Brumaire des Louis Napoleon.

Marx' Geschichtsbetrachtung – erst Tragödie, dann Farce – gilt immer noch. Die Abwahl von Rot-Grün wiederholt sich ebenso wie die Tatsache, dass die nachfolgende Koalition die Farben Schwarz und Rot trägt. Die Tragödie vor 20 Jahren bestand darin, dass die Koalition an einer Reform zerbrach, die dem Land im Anschluss über viele Jahre wirtschaftliches Wachstum beschert hatte. Die Farce von heute ist, dass die rot-grün-gelbe Koalition zerbrechen musste, damit ihre Politik unter Schwarz-Rot fortgesetzt werden kann. Ob damit auch das Thema „Eigenverantwortung“ zur Farce wird, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, bevor die neue Regierung im Amt sein wird.

Getreu dem Motto des IGES Instituts „Von der Information zur Innovation“ wurde in dieser Arbeit größter Wert darauf gelegt, die getroffenen Aussagen mit Ergebnissen von Analysen zu stützen, die auf empirisches Material zurückgreifen. Dabei wurden die Grenzen des empirisch Darstellbaren weit gezogen, insbesondere dadurch, dass vermehrt auch Texte aus Medien und Gesetzen zugänglich gemacht worden sind. Im Ergebnis kommt ein beachtliches Material zur Darstellung, das aber letztlich nur eine Auswahl aus dem prinzipiell Möglichen darstellt. Für eine umfassende Würdigung aller verfügbaren Informationen und deren kritische Gewichtung braucht es allerdings mehr Raum und Zeit, als in dieser Arbeit zur Verfügung steht. Schließlich soll die politische Aktualität nicht zu kurz kommen.

An dieser Stelle sei allen gedankt, die in der letzten Zeit an diesem Text mitgewirkt haben. Ein besonderer Dank gilt Hans-Dieter Nolting, der mit seinen Vorarbeiten und seiner jahrzehntelangen Mitarbeit am Projekt „IGES“ den Grundstein für das Projekt „Eigenverantwortung“ gelegt hat. Martin Albrecht – auch er prägt das Gesicht von IGES seit mehr als zwei Jahrzehnten – sei herzlich gedankt für die vielfältigen Diskussionen über das Gesundheitswesen und die Welt.

Berlin, im April 2025

Bertram Häussler

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
1. Zur Einführung: Warum wir uns wieder mit dem Thema „Eigenverantwortung“ beschäftigen sollten	15
1.1 Ausgangspunkt: ein historisches Déjà-vu	15
1.2 Was steht hinter dem Begriff der „Eigenverantwortung“?	16
1.3 Aktuelle Anzeichen für eine Renaissance des Konzeptes	16
1.4 Zielsetzung dieser Arbeit	17
2. Das Interesse am Thema „Eigenverantwortung“ weist in Deutschland eine zyklische Entwicklung auf	19
3. Die Stimmungslage der Bevölkerung in Befragungen und das Thema „Eigenverantwortung“ in den Programmen der Parteien zur Bundestagswahl 2025	25
3.1 Wirtschaftliche Eckdaten und die Stimmungslage der Bevölkerung in Bezug auf die wirtschaftliche Situation	25
3.2 Eigenverantwortung in den Wahlprogrammen der Parteien	28
4. „Eigenverantwortung“ in der Politik der Bundesregierungen von 1994 bis 2021	31
4.1 Regierungspolitik von 1994 bis 2017 (Wahlperioden 13 bis 18)	32
4.1.1 Die letzte Kohl-Regierung von 1994 bis 1998 (Wahlperiode 13)	32
4.1.2 Die beiden rot-grünen Regierungen von 1998 bis 2005 (Wahlperioden 14 und 15)	32

4.1.3 Die vier Merkel-Regierungen von 2005 bis 2021 (Wahlperioden 16 bis 19)	34
4.2 Quantifizierung von semantischen Desideraten für „Eigenverantwortung“ in der Gesetzgebung im Bereich der Gesundheit	37
4.2.1 Auszählung von relevanten Zeichenketten in verschiedenen Versionen des Fünften Sozialgesetzbuches	37
4.2.2 Identifizierung von „Refomen“ als semantische Basis von Gesetzestexten	39
5. Exkurs: Die Weltwirtschaftskrise 2008/2009 hat die Wahrnehmung der persönlichen Gesundheit und die Bedeutung des Gesundheitswesens verändert	43
5.1 Ablauf	43
5.2 Effekte auf die Wahrnehmung von Wirtschaft und Gesellschaft durch die Bevölkerung	44
5.3 Effekte auf die Wahrnehmung der Gesundheit als Wert	52
5.4 Effekte auf die Gesundheits- und Sozialpolitik in Deutschland	57
6. Was bedeutet „Eigenverantwortung“ in der Gesundheits- und Sozialpolitik? – Rückblick auf ein großes Projekt	61
6.1 Die Vermessung der Eigenverantwortung: empirische Studie von IGES, RAND und der Bertelsmann Stiftung aus den Jahren 2003 und 2004	61
6.2 Die grundlegende Problematik im Gesundheitssystem: Moral Hazard	62
6.3 Eigenverantwortung kann es nur auf der Basis von Wahlentscheidungen geben	64
6.3.1 Wahl von Managed Care-Angeboten	64
6.3.2 Wahl von Risikobeteiligung	65
6.3.3 Wahl des Leistungskatalogs	65
6.3.4 Wahl des Versicherers oder eines bestimmten Leistungspaketes, das ein Versicherer anbieten könnte	66

6.3.5	Weitere Regulierungen, die einen Einfluss auf die Ausübung von Eigenverantwortung haben können	66
6.4	Drei Zukunftsszenarien aus der Perspektive von 2003/4	66
6.4.1	Szenario 1: „Managed Care“	67
6.4.2	Szenario 2: „Wahl von Zusatzpaketen“ bei limitiertem Basiskatalog	68
6.4.3	Szenario 3: „Staatliches Gesundheitssystem“	69
6.5	Grenzen und Fallstricke	71
6.5.1	Der Gesundheitszustand der Versicherten und Patienten	72
6.5.2	Selbstselektion und Entsolidarisierung	73
6.5.3	Informationsasymmetrie und anbieterinduzierte Leistungserbringung	74
6.5.4	Zusammenfassung der Erkenntnisse über Limitationen der Einführung von Elementen der Eigenverantwortung und Wahlfreiheit	74
6.6	Die divergierenden Präferenzen der verschiedenen Interessengruppen im deutschen Gesundheitswesen	75
6.6.1	Die Vertreter der Konsumenten (Versicherte, Patienten) wünschen sich am ehesten das verstaatlichte Gesundheitssystem	76
6.6.2	Die Vertreter der Leistungserbringer votierten klar für die „Wahl von Zusatzpaketen“	76
6.7	Gemessene Präferenzen der Versicherten: ausgewählte Ergebnisse der Befragungen eines nachfolgenden Projektes von 2009	78
6.8	Fazit: Erkenntnisse aus dem IGES-RAND-Bertelsmann- Projekt	80
6.8.1	Eigenverantwortung im Bereich der Gesundheit bedeutet Wahlmöglichkeiten bei Prävention, Risikobeteiligung und Wahl des Versorgungsmodells	80
6.8.2	Der Implementierung von Instrumenten der Eigenverantwortung sind Grenzen gesetzt	81
6.8.3	Divergierende Präferenzen von Versicherten und Leistungserbringern erschweren politische Lösungen	82
6.8.4	Summa summarum: Lehren aus dem Projekt	82

7. Ist Eigenverantwortung das Rezept für das Gesundheitswesen im Jahr 2025?	83
7.1 Anamnese: Überblick über die politischen Ereignisse seit 2004 rund um das Thema „Eigenverantwortung“	83
7.1.1 Die Zeit wäre normalerweise reif für eine vermehrte Thematisierung der Eigenverantwortung in der Gesundheits- und Sozialpolitik	84
7.1.2 Ausbau der Prävention ohne greifbare Effekte	84
7.1.3 Risikobeteiligung unbeliebt	87
7.1.4 Managed Care als bisher unerfüllte Option	88
7.1.5 Fazit aus dem historischen Abriss	90
7.2 Diagnostik: Wie ist das Befinden des Gesundheitswesens?	90
7.2.1 Rückläufige Zufriedenheit mit dem Gesundheitswesen löst 15 Jahre steigende Zufriedenheit ab	90
7.2.2 Die Gesundheitskompetenz der Bevölkerung ist unzureichend und verschlechtert sich weiter	92
7.2.3 Ambulant tätige Ärzte arbeiten zunehmend im Angestelltenverhältnis	94
7.2.4 Das deutsche Gesundheitswesen hat sich verändert	95
7.3 Therapie: Sollte man dem deutschen Gesundheitswesen „Eigenverantwortung“ verordnen und wenn ja, von welcher Sorte?	96
7.3.1 Auf Risikobeteiligung verzichten	96
7.3.2 Neustart Managed Care	97
7.4 Beschaffung: Wie kommen wir an die erforderliche Therapie?	99
7.5 Prognose für den „Patient Gesundheitssystem“ und die Wirkung von mehr Eigenverantwortung	100
8. Anhang	103
8.1 Übersicht über die Wahlperioden	103
8.2 Methodische Erläuterungen	103
8.2.1 Medienanalytische Demoskopie	104
8.2.2 Natural Language Processing: Spracherkennung als Instrument zur quantitativen Analyse gesetzlicher Inhalte	107

8.3	Verwendete Datenquellen	108
8.3.1	Bevölkerungsbefragungen	109
8.3.2	Medienanalytische Daten	110
8.3.3	Datenquellen spezifisch für das deutsche Gesundheitswesen	110
8.3.4	Vorwiegend ökonomische Daten vom Statistischen Bundesamt (Destatis)	111
8.3.5	Daten der OECD	111
8.3.6	Vorwiegend ökonomische Daten von Instituten	112
8.3.7	Verschiedene Daten von Ministerien	112
9.	Literaturverzeichnis	113

Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
BÄK	Bundesärztekammer
BBMV	Bundesverband der Betreiber Medizinischer Versorgungszentren
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
CDO	Collateralized Debt Obligations
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DMP	Disease Management Programm
DWDS	Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache
FDP	Freie Demokratische Partei
GDP	Gross domestic product
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
GKV-WSG	GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz
GMG	GKV-Modernisierungsgesetz
HMO	Health Maintenance Organization
HTA	Health Technology Assessment
IV	Integrierte Versorgung
KBL	Krankenversicherungsanstalt des Bundes und der Länder
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
MC	Managed Care
MVZ	Medizinisches Versorgungszentrum
NGO	Non-Governmental Organisation
NLP	Natural Language Processing
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PKV	private Krankenversicherung
PVZ	Primärversorgungszentrum
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch

Abkürzungsverzeichnis

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
WP	Wahlperiode