

Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd

**Research Report**

## Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2014: Alte Gewinner und junge Verlierer

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 127

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd (2014) : Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2014: Alte Gewinner und junge Verlierer, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 127, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/103996>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ALTE GEWINNER UND JUNGE VERLIERER EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ – UPDATE 2014

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 127 | Oktober 2014

Stefan Moog  
Bernd Raffelhüschen



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz –  
politische Entscheidungen erhöhen die Nachhaltigkeitslücke 05
- 3 Die Politikfelder im Einzelnen 10
- 4 Generationengerechte Politik? Gewinner und Verlierer der Großen Koalition 12
  - 4.1 Nachhaltigkeitsbilanz und intergenerative Verteilungswirkungen des Rentenpakets 12
  - 4.2 Nachhaltigkeitsbilanz und intergenerative Verteilungswirkungen der Pflegereform 15
- 5 Fazit 18

Literatur 19

Executive Summary 20

© 2014

Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
Telefax: +49 (0)30 206057-57  
[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin - Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Tobias Benz, Daniel Ehing, Lucia Gaschick, Arne Leifels, Christian Hagist, Susanna Hübner, Natalie Laub, Christoph Metzger, Christoph Müller, Guido Raddatz, Tim Sutor und Johannes Vatter. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

## Vorwort

„Wenn es dem Esel zu wohl ist, geht er aufs Eis“. Mit diesem Sprichwort könnte man – zugespitzt – die ersten Monate des Regierungshandelns der im Herbst 2013 gewählten Großen Koalition zusammenfassen. Vor allem aus fiskalischer Sicht agiert die amtierende Bundesregierung bislang mehr als leichtsinnig und geht sehenden Auges erhebliche Risiken ein – nicht zuletzt bei den Sozialversicherungen. Anstatt die noch gute wirtschaftliche Lage zur Implementierung einer langfristigen Konsolidierungsstrategie für die öffentlichen Haushalte zu nutzen, gibt die Politik zukünftige Steuer- und Beitragseinnahmen mit beiden Händen aus.

Ergebnis dieser Politik sind alte Gewinner und junge Verlierer – zugrunde liegt das bei der Bundestagswahl aufgegangene Kalkül, die Wählermehrheit Älterer mit Geschenken heute zu locken und darauf zu bauen, dass die Folgen und späteren Kosten für Jüngere noch zu weit entfernt liegen, um wahlwirksame Kritik zu entfachen. All das passiert, obwohl bereits heute offensichtlich ist, dass die deutschen Sozialversicherungssysteme nicht nachhaltig finanziert sind, sondern eine beträchtliche implizite Verschuldung aufweisen. Die derzeit noch zu beobachtenden leichten Überschüsse sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass aufgrund der stetigen Bevölkerungsalterung bereits in wenigen Jahren Ausgaben und Einnahmen zunehmend auseinanderlaufen werden. Mit anderen Worten: Die heute staatlicherseits „versprochenen“ Leistungen in der Renten-, Kranken- oder Pflegeversicherung werden schon bald

- nur mit erheblich höheren Beitragssätzen für die Arbeitnehmer möglich sein
- oder die Politik muss ihre Leistungsversprechen in der Zukunft wieder zurücknehmen.

Beides sind keine angenehmen Aussichten und verlangen daher eine verantwortungsvolle, seriöse Reformpolitik.

In der Rentenversicherung war sich die Politik der finanziellen Herausforderungen lange Zeit durchaus bewusst, wie zurückliegende Rentenreformen seit der Jahrtausendwende zeigen: Die

Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors oder der sukzessive Übergang zur „Rente mit 67“ waren Zeichen einer verantwortungsvollen Politik, welche die Belange aller Generationen berücksichtigt. Ökonomisch umso unverständlicher ist daher das derzeitige Agieren der Großen Koalition. Das sogenannte „Rentenpaket“ mit den beiden zentralen Elementen „Mütterrente“ und „Rente mit 63“ markiert rentenpolitisch eine 180-Grad-Wende und setzt auch für den Arbeitsmarkt vollkommen falsche Signale. Ziel müsste es vielmehr sein, das Wissen und die Erfahrungen älterer Mitarbeiter möglichst lange in den Betrieben zu halten, anstatt gerade die Besten unter ihnen vorzeitig in den Ruhestand zu schicken.

Dass das Rentenpaket kein singulärer Ausrutscher der Großen Koalition ist, zeigen die Reformpläne für die Soziale Pflegeversicherung. Auch hier stehen kostenträchtige Leistungsausweitungen im Vordergrund, ohne dass die finanziellen Auswirkungen in der Zukunft ausreichend berücksichtigt werden.

Fatal an dieser Grundausrichtung der Politik sind nicht nur die langfristigen Folgen für die Sozialversicherungen. Indem die Politik den Bürgern Sand in die Augen streut und sie in einer falschen Sicherheit wiegt, torpediert sie eigenverantwortliches Handeln und eine stärkere Eigenvorsorge. Am Ende könnte ein böses Erwachen stehen – für die Politik und die Wähler.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

## 1 Einleitung

Obwohl sich die konjunkturellen Aussichten seit dem Frühjahr deutlich eingetrübt haben, dürfte mit Ausnahme der Wirtschaftswunderjahre wohl kaum eine Regierung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zu Beginn ihrer Amtszeit bessere Ausgangsbedingungen vorgefunden haben, als die seit Dezember 2013 regierende Neuaufgabe der Großen Koalition. Für ein abschließendes Urteil über die Arbeit der zweiten Großen Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel ist es zwar bei Weitem noch zu früh. Als Zwischenfazit lässt sich allerdings festhalten, dass die günstigen Rahmenbedingungen für die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen mehr Fluch als Segen sind. So hat die Große Koalition bisher ein beachtliches Arbeitstempo vorgelegt und mit dem Rentenpaket, dem GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz, dem Mindestlohnsgesetz und dem Pflegestärkungsgesetz I bereits vier zentrale Vorhaben des Koalitionsvertrages umgesetzt oder zumindest auf den Weg gebracht. Gleichzeitig hat man den Sozialversicherungen damit jedoch in erheblichem Umfang zusätzliche Lasten aufgebürdet.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr achte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen Bilanz

des „ehrbaren Staates“ dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2013 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dokumentiert. Ausgangspunkt der Analyse sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2012 – daher sprechen wir auch vom Basisjahr 2012 der Generationenbilanz. Daneben fließen in das diesjährige Update 2014 aber auch die vorläufigen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2013 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2014 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-)Maßnahmen ein. Im diesjährigen Themenschwerpunkt werden die intergenerativen Verteilungswirkungen des Rentenpakets und der geplanten Pflegereform sowie deren Konsequenzen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen untersucht.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Ergebnisse der aktuellen Generationenbilanz vorgestellt. Die Situation in den einzelnen staatlichen Subsystemen wird in Abschnitt 3 dargestellt. Die Ergebnisse des Themenschwerpunkts finden sich in Abschnitt 4. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

### **Die Generationenbilanzierung**

### **Box 1**

*Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Larry Kotlikoff und Jagdish Gokhale zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt. Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft zugrunde (siehe Box 2 und 3). Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Verhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Leider handelt es sich meist um ein Missverhältnis, das als implizite Staatsverschuldung bezeichnet wird und das Ausmaß widerspiegelt, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.*

*Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch die zukünftigen Generationen jeweils der Betrag ermittelt werden, mit dem diese zu den zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen.*

\* Siehe Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

## 2 Die aktuelle Generationenbilanz – politische Entscheidungen erhöhen die Nachhaltigkeitslücke

Wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission beruhen auch die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.<sup>1</sup> Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt (siehe Box 2 und 3). Da die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, während ein bedeutender Anteil der Staatsausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt, führt die in Abbildung 2 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahme- und Ausgabenentwicklung des Staates.

In der aktuellen Generationenbilanz des Basisjahres 2012 spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 159,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wider (siehe Abbildung 1).<sup>2</sup> Zusammen mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 81,0 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 240,6 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von 6,4 Billionen Euro. Stellt man dies den Er-

gebnissen der letztjährigen Generationenbilanz (Basisjahr 2011) gegenüber, so ergibt sich im Jahresvergleich eine Zunahme der deutschen Gesamtverschuldung um 13,8 Prozentpunkte des BIP oder knapp eine halbe Billion Euro. Wie Abbildung 1 zeigt, ist diese Verschlechterung der Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik weniger auf eine Zunahme der expliziten Staatsschulden (+ 0,6 Prozentpunkte des BIP), sondern hauptsächlich auf eine Zunahme der impliziten Staatsschulden (+ 13,2 Prozentpunkte des BIP) zurückzuführen.<sup>3</sup>

Entgegen den politischen Erfolgsmeldungen zum Zustand der deutschen Staatsfinanzen stellt das vergangene Jahr im Hinblick auf die langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte einen Rückschritt dar. Für die Bürger bedeutet dieser Konsolidierungsrückschritt eine weitere Zunahme der zukünftigen Konsolidierungslasten, also eine Verschiebung von Tilgungslasten in die Zukunft. Beispielsweise müsste jeder heute lebende Bürger zur Begleichung der Gesamtschuldenlast unabhängig von bestehenden Steuern und Sozialabgaben bis zu seinem Lebensende einen zusätzlichen Betrag von 300 Euro pro Monat an den Staat abführen, während nach Maßgabe der letztjährigen Generationenbilanz (Basisjahr 2011) noch ein Betrag von 270 Euro pro Monat ausreichend gewesen wäre.<sup>4</sup>

Würde man dagegen heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte heranziehen, so müssten die Einnahmen aus Steuern und Sozial-

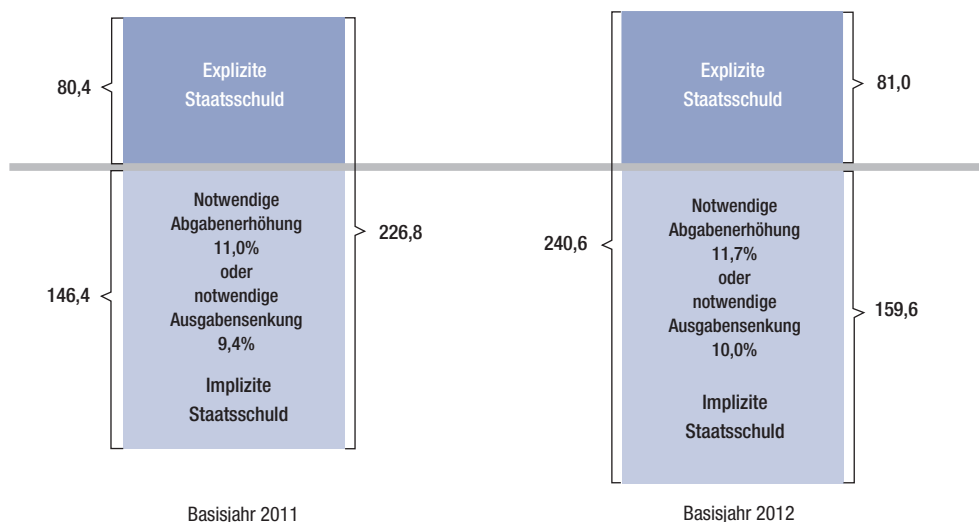


Abbildung 1: Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – Zunahme der deutschen Gesamtverschuldung im Jahresvergleich (Nachhaltigkeitslücke, in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

1 Zu den Tragfähigkeitsanalysen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission siehe BMF (2011) und Europäische Kommission (2012). Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006).

2 Ein Überblick über die im Folgenden verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren findet sich in Box 4.

3 Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der letztjährigen Generationenbilanzierung für das Basisjahr 2011 findet sich in Stiftung Marktwirtschaft (2013).

4 Die deutliche Zunahme der monatlichen Konsolidierungslast ist auch dem Umstand geschuldet, dass der auf Grundlage der Ergebnisse des Zensus 2011 ermittelte Bevölkerungsstand zum 1. Januar 2012 im Vergleich zur bisherigen Fortschreibung auf Basis der Volkszählung 1987 (West) bzw. 1990 (Ost) um etwa 1,5 Mio. Personen geringer ausfällt. Dieser statistische Bevölkerungsrückgang hat zur Folge, dass die gesamte Konsolidierungslast sich auf weniger Schultern bzw. Bürger verteilt.



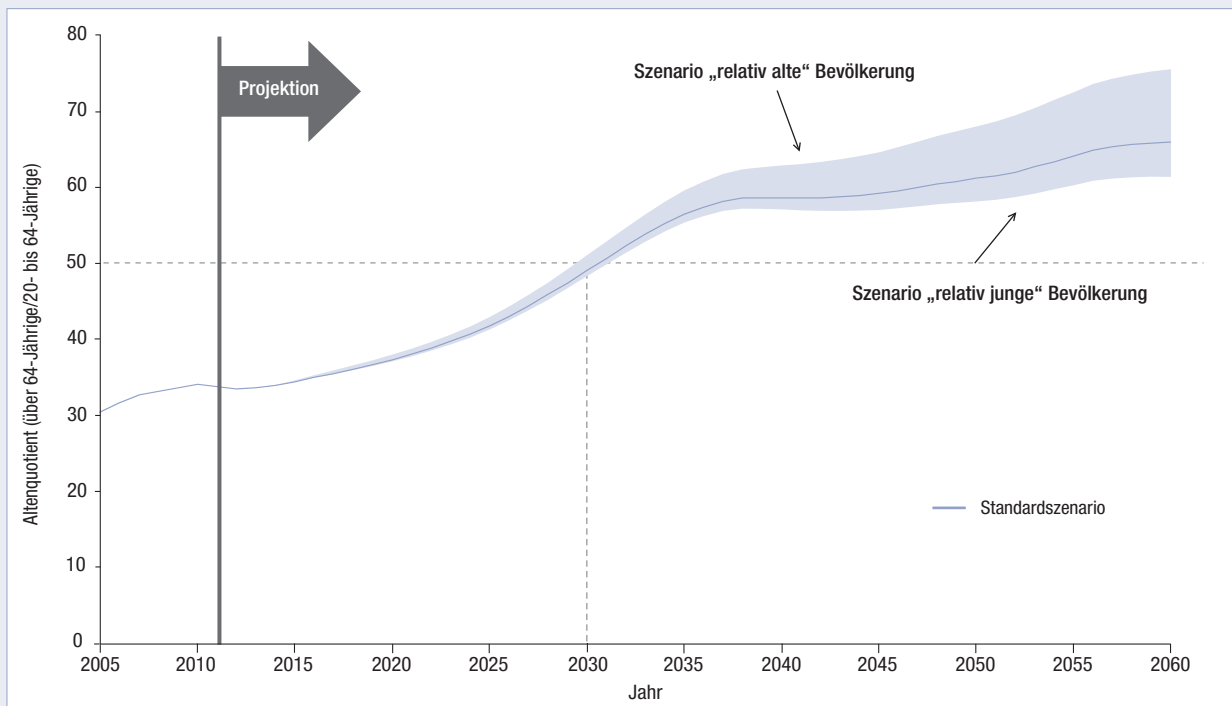
## Die demografische Entwicklung

## Box 2

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2009) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2014, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharnt und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von aktuell 77,7 (82,7) bis 2060 auf 85,0 (89,2) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.\* Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute 81 Millionen auf 69 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings wenig dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 2 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Dies spiegelt die in Abbildung 2 blau dargestellte Fläche wider, welche die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien aufzeigt.\*\* Allerdings wird der Altenquotient bereits bis zum Jahr 2030 deutlich zunehmen. Entfallen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2030 lediglich noch zwei Erwerbsfähige sein.

Abbildung 2:  
Verdoppelung des Altenquotienten bis zum Jahr 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



\* Der unterstellte Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt einen Kompromiss dar zwischen dem vom Statistischen Bundesamt als „Obergrenze“ bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 200.000 Personen und dem als „Untergrenze“ bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 100.000 Personen.

\*\* Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ und einer „relativ alten“ Bevölkerung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf 1,6 Kinder pro Frau in 2025 sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer auf 1,2 Kinder pro Frau in 2060 sinkt, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 87,7 (91,2) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

## Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

### Box 3

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanz bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts (2014) zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2012 und 2013. Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen (siehe Box 2) – von den gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung die folgenden Annahmen zugrunde:

#### Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres 2012 unterstellt das Standardszenario der aktuellen Generationenbilanz in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate ( $g$ ) in Höhe von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Ausgaben- und Einnahmeströme wurde ein langfristiger realer Zinssatz ( $r$ ) in Höhe von 3,0 Prozent zugrunde gelegt.

#### Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt das Update 2014 alle bis zum Mai 2014 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den fiskalischen Wirkungen vergangener Reformen (z.B. Rentenreformen) berücksichtigt die aktuelle Generationenbilanzierung das RV-Leistungsverbesserungsgesetz (Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung), die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung (BMF, 2014a) für den Zeitraum 2014 bis 2018 und die im Finanzplan des Bundes für die Jahre 2014 bis 2018 (BMF, 2014b, c) veranschlagten zusätzlichen Ausgaben für Verkehrsinfrastruktur- und Bildungsinvestitionen.

## Nachhaltigkeitsindikatoren

### Box 4

**Nachhaltigkeitslücke:** Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen, ehrlich gerechneten Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der bereits heute sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig, so dass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

**Implizite Schuld:** Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

**Notwendige Abgabenerhöhung:** Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.\*

**Notwendige Ausgaben senkung:** Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung entspricht der Indikator notwendige Ausgaben senkung dem Ausmaß, um das die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen..

\* Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Bürger infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator „notwendige Ausgaben senkung“.



abgaben dauerhaft um 11,7 Prozent erhöht werden, während nach Maßgabe der letztjährigen Generationenbilanz (Basisjahr 2011) noch eine Steuer- und Abgabenerhöhung in Höhe von 11,0 Prozent ausreichend gewesen wäre. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Leistungen im Umfang von 10,0 Prozent erzielt werden, während nach Maßgabe der Generationenbilanz 2011 noch Leistungskürzungen im Umfang von 9,4 Prozent ausreichend gewesen wären.

Welche Faktoren und Maßnahmen im Einzelnen zur Zunahme der Nachhaltigkeitslücke geführt haben, zeigt Abbildung 3. Im Vergleich zum letztjährigen Status quo der Generationenbilanzierung (Basisjahr 2011) hätte allein die **Berücksichtigung der aktuellsten Wirtschafts-, Finanz- und Bevölkerungsdaten** für sich genommen zu einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 6,7 Prozentpunkte auf 233,5 Prozent des BIP geführt.<sup>5</sup> Dies ist im Wesentlichen auf die leicht verschlechterte Lage der öffentlichen Finanzen im Jahr 2013 zurückzuführen. So sind die Staatseinnahmen als Anteil des BIP im Vergleich zum Jahr 2012 um 0,1 Prozentpunkte des BIP gesunken, während die Staatsausgaben

– bereinigt um die Zinsausgaben – um 0,2 Prozentpunkte des BIP zugenommen haben.<sup>6</sup> In der Summe resultiert hieraus eine Verschlechterung des staatlichen Primärsaldos, d.h. des um die Zinsausgaben bereinigten Finanzierungssaldos, um 0,3 Prozentpunkte des BIP. Positiv schlägt dagegen ein **statistischer Sondereffekt** bei den Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung zu Buche. Aufgrund aktueller Daten des Bundesversicherungsamtes zur Höhe der Gesundheitsausgaben nach Alter und Geschlecht resultiert eine langfristig günstigere Entwicklung der Gesundheitsausgaben, welche sich in einem Rückgang der impliziten Staatsschulden bzw. der Nachhaltigkeitslücke um 8,5 Prozentpunkte des BIP auf 225,0 Prozent des BIP niederschlägt. Die im fiskalischen Jahr 2012/2013 umgesetzten Politikmaßnahmen führen hingegen zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 15,6 Prozentpunkte auf 240,6 Prozent des BIP. Hierzu zählen einerseits die im Koalitionsvertrag vereinbarte Aufstockung der Mittel für **Investitionen in Verkehrsinfrastruktur, Bildung und Forschung**. Im Bundeshaushalt 2014 wurden hierzu bereits zusätzliche Ausgaben von etwa 1 Mrd. Euro veranschlagt. Gemäß den Annahmen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

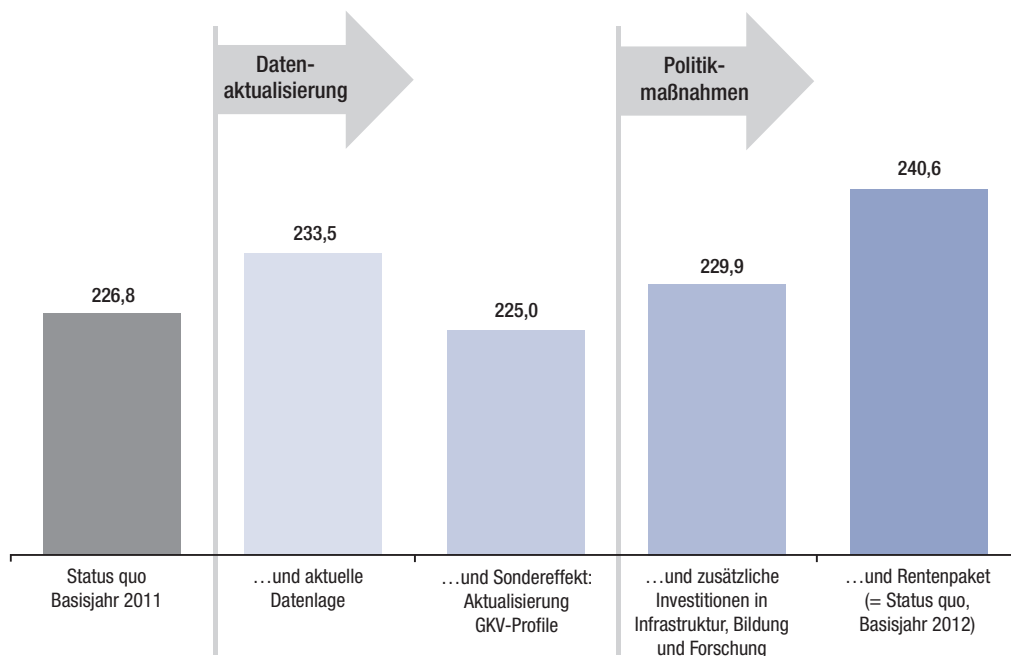


Abbildung 3:  
Ursachen für die Zunahme der Nachhaltigkeitslücke (Nachhaltigkeitslücke in Prozent des BIP)  
Quelle: Eigene Berechnungen.

5 Die jährliche Datenaktualisierung umfasst die Berücksichtigung der aktuellsten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 2012 und 2013, der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2014 für den Zeitraum 2014 bis 2018 sowie die aktuellsten Daten zum Bevölkerungsstand, zur Fertilität und zum Migrationsverhalten.

6 Die Zunahme der um die Zinsausgaben bereinigten Staatsausgaben ist insbesondere auf den Anstieg der Gesundheitsausgaben sowie höhere Zahlungen an den EU-Haushalt zurückzuführen (Deutsche Bundesbank, 2014, S. 73). Hingegen ist der Rückgang der Staatseinnahmen – trotz einer weiterhin positiven Entwicklung der Steuereinnahmen – den gesunkenen Einnahmen aus Sozialbeiträgen infolge der Absenkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung und dem Rückgang der Vermögenseinkommen infolge geringerer Zinserträge geschuldet (Deutsche Bundesbank, 2014, S. 72).

(2014) unterstellen wir, dass die Mittel für Investitionen in Verkehrsinfrastruktur, Bildung und Forschung ab dem Jahr 2015 um einen Betrag von 2,6 Mrd. Euro aufgestockt werden, wovon 1 Mrd. Euro auf die Verkehrsinfrastruktur, 1,3 Mrd. Euro auf Kitas, Schulen und Hochschulen sowie 0,3 Mrd. Euro auf die außeruniversitäre Forschung entfallen. Gemäß der aktuellen Generationenbilanz des Basisjahrs 2012 führen diese zusätzlichen Investitionsausgaben zu einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 4,9 Prozentpunkte.

Im Wesentlichen ist die politisch induzierte Zunahme der Nachhaltigkeitslücke jedoch dem **Rentenpaket** der Bundesregierung geschuldet, welches mit dem vom Deutschen Bundestag am 23. Mai 2014 verabschiedeten Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) beschlossen wurde. Das Rentenpaket beinhaltet eine erhöhte Anrechnung der Kindererziehung für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder (Mütterrente), die Möglichkeit des

abschlagsfreien Rentenbezugs ab einem Alter von 63 Jahren für besonders langjährig Versicherte (Rente mit 63), die Verlängerung der Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente um zwei Jahre und die Einführung einer demografischen Komponente bei der Festsetzung des jährlichen Budgets für Rehabilitationsleistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung.<sup>7</sup> In der aktuellen Generationenbilanz (Basisjahr 2012) führen diese zusätzlichen Leistungen zu einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 10,7 Prozentpunkte.

Blickt man schließlich auf die Entwicklung der Nachhaltigkeitslücke in den vergangenen Jahren, so zeigt sich, dass der – unter der Großen Koalition der Jahre 2005 bis 2009 – begonnene Konsolidierungspfad nach der Unterbrechung durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nicht wieder aufgenommen wurde. Und das, obwohl – oder gerade weil – die wirtschaftlichen und fiskalischen Ausgangsbedingungen zumindest zum Zeitpunkt der Analyse noch als ausgesprochen gut zu bezeichnen waren.

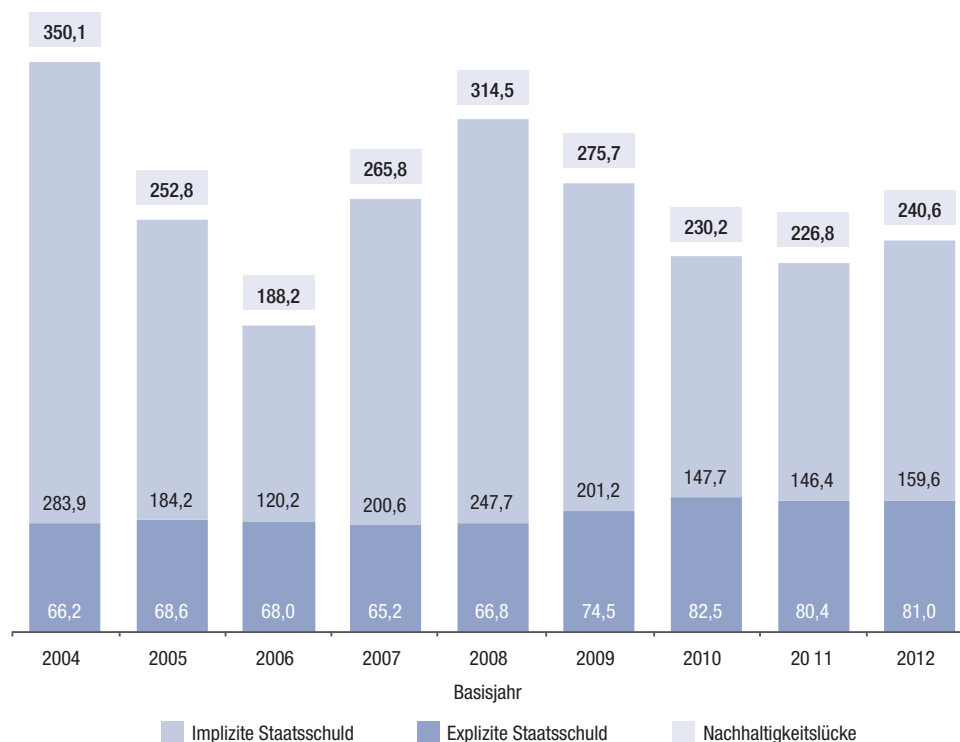


Abbildung 4: Nachhaltigkeitslücke im Zeitablauf – Trendwende trotz guter Rahmenbedingungen? (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

7 Für eine umfassende Analyse des Rentenpakets siehe Abschnitt 4.1.

### 3 Die Politikfelder im Einzelnen

Infolge der weiterhin robusten Entwicklung des Arbeitsmarktes konnten die Sozialversicherungen auch im Jahr 2013 einen Finanzierungsüberschuss erzielen. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser allerdings von 18,3 auf 6,6 Mrd. Euro gesunken. Auf der Einnahmeseite wirkte sich neben der Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter auch die Anhebung des Beitragssatzes zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV) zum 1. Januar 2013 von 1,95 (für Kinderlose 2,2) auf 2,05 (2,3) Prozent positiv aus. Den hierdurch bedingten Mehreinnahmen der Sozialversicherungen standen jedoch Mindereinnahmen infolge der Absenkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) von 19,6 auf 18,9 Prozent zum 1. Januar 2013, der Absenkung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und der Wegfall der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung gegenüber. In der Summe konnten die Einnahmen der Sozialversicherungen im Jahr 2013 daher lediglich um 0,1 Prozent zulegen und verharteten damit in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Auf der Ausgabenseite wirkte sich die Abschaffung des von der Bundesagentur für Arbeit an den Bund zu leistenden Eingliederungsbeitrags positiv aus.<sup>8</sup> Auch haben die Ausgaben der GRV mit einer Zunahme um 1,3 Prozent lediglich moderat zugelegt.

Dagegen sind die Ausgaben der GKV und der SPV mit einer Zunahme um 5,3 bzw. 6,2 Prozent deutlich gestiegen. In der Summe ergibt sich damit eine Zunahme der Ausgaben der Sozialversicherungen um 2,4 Prozent im Jahr 2013.

Mit einer lediglich geringen Zunahme der impliziten Verschuldung der Sozialversicherungen von 212,7 auf 213,9 Prozent des BIP (siehe Abbildung 5) spiegelt sich die Verschlechterung des Finanzergebnisses der Sozialversicherungen nur bedingt in den Ergebnissen der aktuellen Generationenbilanzierung (Basisjahr 2012) wider. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Mindereinnahmen infolge der Absenkung des GRV-Beitragssatzes bereits im Rahmen der letztjährigen Generationenbilanzierung (Basisjahr 2011) berücksichtigt wurden. Zum anderen macht sich der bereits erwähnte Sondereffekt bei der Ausgabenentwicklung der GKV bemerkbar (siehe Abschnitt 2, S. 8). Allein dieser Sondereffekt führt zu einer statistischen Verringerung der impliziten Schulden der Sozialversicherungen um 8,5 Prozentpunkte des BIP.

Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ergibt sich im Jahresvergleich dagegen ein Rückgang des impliziten Vermögens von minus 66,3 Prozent des BIP auf mi-

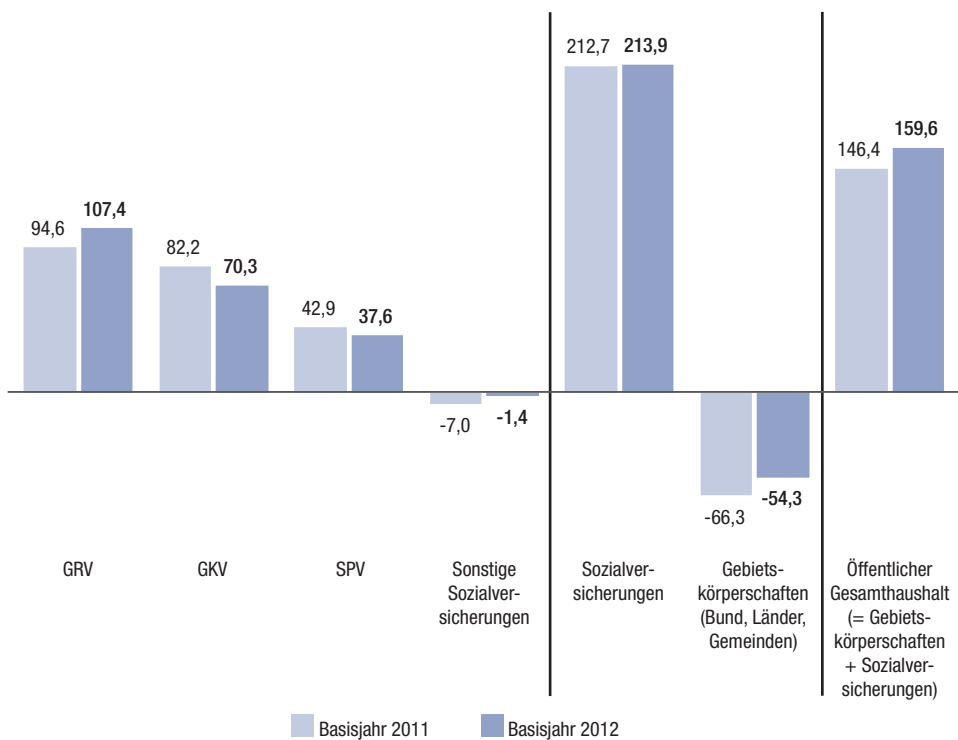


Abbildung 5: Uneinheitliche Entwicklung – Implizite Schulden der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die Gesetzliche Unfallversicherung und die landwirtschaftlichen Alterskassen.

<sup>8</sup> Stellt man der Entlastung durch die Abschaffung des Eingliederungsbeitrags die Belastung infolge des gleichzeitigen Wegfalls der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung gegenüber, so ergibt sich für den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit eine Nettobelastung im Umfang von etwa 3,4 Mrd. Euro, für den Bundeshaushalt dagegen eine entsprechende Nettoentlastung.

nus 54,3 Prozent des BIP. Im Vergleich zu den Sozialversicherungen weist die Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften damit weiterhin ein deutliches implizites Vermögen auf, und das, obwohl die Gebietskörperschaften – insbesondere die Bundesländer – beträchtliche Pensionslasten werden schultern müssen.<sup>9</sup> Infolge der expliziten Verbindlichkeiten in Höhe von 81 Prozent des BIP sind jedoch auch die Haushalte der Gebietskörperschaften unter den heutigen Bedingungen nicht auf Dauer zu finanzieren.

### *Gebietskörperschaften*

Auch im Jahr 2013 hat sich die Haushaltssituation der Gebietskörperschaften weiterhin positiv entwickelt. Die Einnahmen nahmen im Vergleich zum Jahr 2012 um 2,0 Prozent zu, während die Ausgaben um lediglich 0,7 Prozent zulegt. Infolgedessen konnten die Gebietskörperschaften ihr Haushaltsdefizit im Vergleich zum Jahr 2012 um 9,7 Mrd. Euro auf 6,6 Mrd. Euro reduzieren. Diese positive Entwicklung wird allerdings dadurch getrübt, dass sie in Teilen zu Lasten der Sozialversicherungen erkaufte wurde. Allein durch die Absenkung des Bundeszuschusses an die GKV und den Wegfall der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung wurde der Bundeshaushalt um knapp 9,7 Mrd. Euro entlastet.<sup>10</sup>

In der Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften schlägt sich die positive Entwicklung im Jahr 2013 allerdings nicht nieder. Im Jahresvergleich hat sich die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften von minus 66,3 auf minus 54,3 Prozent des BIP erhöht. Die wesentlichen Ursachen dieser Verschlechterung der Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften sind die Mehrbelastungen infolge der zusätzlichen Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen (siehe Abbildung 3) und der im Zuge des Rentenpakets beschlossenen Erhöhung des Bundeszuschusses an die GRV ab dem Jahr 2019.

### *Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)*

Trotz der Absenkung des Beitragssatzes von 19,6 auf 18,9 Prozent zum 1. Januar 2013 hat der Haushalt der GRV im Jahr 2013 mit einem Finanzierungsüberschuss von 1,6 Mrd. Euro abgeschlossen. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Mindereinnahmen infolge der Absenkung des Beitragssatzes durch die weiterhin positive Beschäftigungs- und Lohnentwicklung kompensiert wurden. Zum anderen haben auch die Aus-

gaben der GRV infolge eines nahezu stabilen Rentenbestands nur moderat zugenommen. Als Folge der Mehrbelastungen infolge des Rentenpakets ergibt sich für die GRV allerdings eine deutliche Zunahme der impliziten Verschuldung von 94,6 auf 107,4 Prozent des BIP.

### *Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)*

Trotz der Mindereinnahmen infolge des geringeren Bundeszuschusses haben die Einnahmen der GKV im Jahr 2013 um 1,8 Prozent zugenommen. Nach einem moderaten Wachstum in den Vorjahren sind die Ausgaben der GKV – auch bedingt durch die Abschaffung der Praxisgebühr – im Jahr 2013 jedoch wieder deutlich um 5,3 Prozent gestiegen. Zwar konnte die GKV auch im Jahr 2013 noch einen Finanzierungsüberschuss verbuchen. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser allerdings von 9,6 auf 3,4 Mrd. Euro gesunken. In der Bilanz des ehrbaren Staates ergibt sich für die GKV eine deutliche Verringerung der impliziten Verschuldung von 82,2 auf 70,3 Prozent des BIP. Dies ist im Wesentlichen dem bereits erwähnten statistischen Sondereffekt bei der Ausgabenentwicklung der GKV geschuldet (siehe Abbildung 3). Auch wurden die Mehrbelastungen durch die Abschaffung der Praxisgebühr und den geringeren Bundeszuschuss bereits in der Generationenbilanzierung 2011 berücksichtigt. Eine Entlastungswirkung ergibt sich für die GKV schließlich aus den höheren Beitragseinnahmen infolge der Leistungsverbesserungen durch das Rentenpaket.

### *Soziale Pflegeversicherung (SPV)*

Als Folge des Pflegeneuausrichtungsgesetzes haben die Ausgaben der SPV im Jahr 2013 deutlich um 6,2 Prozent zugelegt. Gleichzeitig sind die Einnahmen der SPV jedoch um 8,5 Prozent gestiegen, was neben der Beschäftigungs- und Lohnentwicklung auf die Erhöhung des Beitragssatzes der SPV von 1,95 auf 2,05 Prozent zum 1. Januar 2013 zurückzuführen ist. Nach einem Finanzierungsdefizit von 0,2 Mrd. Euro im Vorjahr konnte die SPV damit im Jahr 2013 wieder einen Überschuss von 0,3 Mrd. Euro verbuchen. Als Folge dieser verbesserten Finanzlage ergibt sich für die SPV ein Rückgang der impliziten Verschuldung von 42,9 auf 37,6 Prozent des BIP. Neben der verbesserten Finanzlage des Jahres 2013 ergibt sich für die SPV eine langfristige Entlastung infolge der höheren Beitragseinnahmen durch das Rentenpaket.

<sup>9</sup> Zu den Pensionslasten des Bundes und der Länder siehe Benz et al. (2011).

<sup>10</sup> Berücksichtigt man die Mindereinnahmen des Bundes infolge der Abschaffung des Eingliederungsbetrags, so reduziert sich der Entlastungseffekt für den Bundeshaushalt auf 5,9 Mrd. Euro.

## 4 Generationengerechte Politik? Gewinner und Verlierer der Großen Koalition

Am 1. Juli 2014 ist das RV-Leistungsverbesserungsgesetz – das sogenannte Rentenpaket – in Kraft getreten. Zusammen mit dem GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz und dem Mindestlohngesetz hat die Große Koalition damit bereits drei zentrale Vorhaben aus dem Themenblock „Vollbeschäftigung, gute Arbeit und soziale Sicherheit“ des Koalitionsvertrages umgesetzt. Als viertes zentrales Vorhaben dürfte im Herbst 2014 mit dem 1. Pflegestärkungsgesetz schließlich noch die erste Stufe der Pflegereform umgesetzt werden.

Insbesondere im Vergleich zur schwarz-gelben Vorgängerregierung hat die Große Koalition damit bereits in den ersten sechs Monaten ihrer Amtszeit ein mehr als beachtliches Arbeitstempo vorgelegt. Doch welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen vier Vorhaben für die öffentlichen Haushalte? Zu deutlichen Mehrausgaben wird insbesondere das **Rentenpaket** führen. So beziffert der Gesetzentwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes die Mehrausgaben in der GRV infolge des Rentenpakets bereits für das laufende Jahr 2014 auf 4,4 Mrd. Euro, für das Jahr 2015 auf 9,0 Mrd. Euro und für das Jahr 2030 auf 11,0 Mrd. Euro (siehe Abbildung 6, S. 13). Auch das **Pflegestärkungsgesetz** führt infolge der geplanten Leistungsverbesserungen zu Mehrausgaben der SPV im Umfang von etwa 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2015. Mit lediglich geringen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ist dagegen im Falle des **GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetzes** zu rechnen. Zwar führt die Abschaffung des bisher allein von den Mitgliedern zu tragenden Beitragsanteils in Höhe von 0,9 Prozentpunkten zu Mindereinnahmen der GKV von etwa 11 Mrd. Euro.<sup>11</sup> Diese Mindereinnahmen müssen die Krankenkassen zukünftig allerdings durch einen kassenindividuellen, einkommensabhängigen Zusatzbeitrag ausgleichen. Kurzfristig ist zwar davon auszugehen, dass der durchschnittliche Beitragssatz unter das aktuelle Niveau von 15,5 Prozent sinkt, da zumindest einige Krankenkassen auf die in den vergangenen Jahren aufgebauten Rücklagen zurückgreifen können. Im Vergleich zur bisherigen Regelung ist mit der Rückkehr zu ausschließlich einkommensabhängigen Beiträgen mittel- bis langfristig jedoch eher mit geringen Konsequenzen für die Einnahmen der GKV zu rechnen.<sup>12</sup> Im Falle des **Mindestlohngesetzes** geht die Bundesregierung schließlich optimistisch davon aus, dass der Mindestlohn zu Mehreinnahmen der Sozialversicherungen und

Einsparungen bei den Ausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) führen wird.<sup>13</sup> Angesichts der Unsicherheiten über die Beschäftigungswirkungen, mit denen die Einführung eines allgemeinen Mindestlohnes behaftet ist, lassen sich die finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte allerdings nur bedingt quantifizieren.<sup>14</sup>

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Themenschwerpunkt die Auswirkungen der bisher von der Großen Koalition beschlossenen Maßnahmen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte untersucht. Angesichts der eher geringen fiskalischen Konsequenzen des GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetzes und der nur bedingt quantifizierbaren Effekte des Mindestlohngesetzes beschränkt sich die Analyse dabei allein auf das Rentenpaket (Abschnitt 4.1) und die Pflegereform (Abschnitt 4.2). Neben den langfristigen Kosten dieser beiden Maßnahmen werden insbesondere auch deren Konsequenzen für die intergenerative Lastenverteilung untersucht.

### 4.1 Nachhaltigkeitsbilanz und intergenerative Verteilungswirkungen des Rentenpakets

#### *Das Rentenpaket der Bundesregierung – ein Überblick*

Das Rentenpaket der Bundesregierung umfasst insgesamt vier Einzelmaßnahmen.<sup>15</sup> Mit der sogenannten **Mütterrente** wurde erstens die Aufwertung der Kindererziehungsleistung für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder beschlossen. Nach der bisher geltenden Regelung wurde Müttern – oder in seltenen Fällen auch Vätern – für die vor dem Jahr 1992 geborenen Kinder ein Entgeltpunkt je Kind, für die nach dem Jahr 1992 geborenen Kinder dagegen drei Entgeltpunkte je Kind angerechnet. Diese unterschiedliche Bewertung der Kindererziehungsleistung in Abhängigkeit vom Geburtsjahr des Kindes wird mit dem Rentenpaket zumindest partiell aneinander angeglichen. Statt bisher nur einem Entgeltpunkt je Kind werden für die Kindererziehungszeiten von vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern nun zwei Entgeltpunkte je Kind angerechnet.

<sup>11</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/1307, S. 3.

<sup>12</sup> Zu bemerken ist allerdings, dass die Neuregelung der Zusatzbeiträge mit mehr oder minder großen intra- und intergenerativen Verteilungswirkungen verbunden ist. Im Vergleich zur aktuellen Regelung haben einkommensabhängige Beiträge zur Folge, dass GKV-Mitglieder mit überdurchschnittlichen beitragspflichtigen Einnahmen belastet, GKV-Mitglieder mit unterdurchschnittlichen beitragspflichtigen Einnahmen dagegen entlastet werden. Dies führt nicht nur zu einer größeren Umverteilung zwischen Höher- und Geringverdienenden, sondern auch zu einer stärkeren Umverteilung zwischen Erwerbstätigen und Rentnern. Darüber hinaus profitieren von der Abschaffung des einheitlichen Zusatzbeitrages auch alle Personen, welche nicht in der GKV versichert sind, da diese unter der alten Regelung – zumindest in den kommenden Jahren – zur Finanzierung der Beteiligung des Bundes am Sozialausgleich innerhalb der GKV hätten beitragen müssen. Nach der neuen Regelung wird der Sozialausgleich stattdessen wieder allein durch die GKV-Mitglieder finanziert.

<sup>13</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/1558, S. 2.

<sup>14</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/1558, S. 35.

<sup>15</sup> Für einen Überblick und eine Bewertung des Rentenpakets siehe auch Kröger (2014) und Rische (2014).

Zweitens wurde mit der sogenannten **Rente mit 63** die bestehende Ausnahmeregelung von der Rente mit 67 ausgeweitet. Bereits mit der Verabschiedung des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes im Jahr 2007 wurde mit der Rente für besonders langjährig Versicherte mit mindestens 45 Beitragsjahren die Möglichkeit des abschlagsfreien Rentenbezugs ab einem Alter von 65 Jahren geschaffen. Der Personenkreis der besonders langjährig Versicherten wurde damit zumindest teilweise von der Rente mit 67 ausgenommen. Zeitlich befristet wurde diese Ausnahmeregelung nun nochmals großzügiger ausgestaltet. So können besonders langjährig Versicherte der Jahrgänge 1952 und älter seit dem 1. Juli 2014 bereits ab einem Alter von 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen. Beginnend mit dem Jahrgang 1953 wird die Altersgrenze für den Bezug der Rente für besonders langjährig Versicherte in Schritten von 2 Monaten jedoch wieder angehoben und entspricht für die Jahrgänge 1964 und jünger wieder der bisherigen Altersgrenze von 65 Jahren. Zusätzlich wurden auch die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte mit dem Rentenpaket großzügiger ausgestaltet. Während nach der bisherigen Regelung keine Zeiten der Arbeitslosigkeit auf die Wartezeit von 45 Beitragsjahren angerechnet wurden, gilt dies nach der neuen Regelung lediglich noch für Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II.

Drittens wurde mit dem Rentenpaket die bei den Renten wegen Erwerbsminderung und bei den Renten wegen Todes relevante **Zurechnungszeit** um bis zu zwei Jahre erhöht. Bei der Zurechnungszeit handelt es sich um den Zeitraum, der einem Versicherten – im Falle einer Erwerbsminderung oder im Falle des Todes – neben seinen tatsächlich zurückgelegten Beitragszeiten noch als fiktive Beitragszeit hinzugerechnet wird. Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung entsprach die Zurechnungszeit dem Zeitraum zwischen dem Eintritt des Versicherungsfalles (Erwerbsminderung, Tod) und der Vollendung des 60. Lebensjahres. Seit dem 1. Juli 2014 endet die Zurechnungszeit für alle Neurentner dagegen erst mit Vollendung des 62. Lebensjahres. Zusätzlich wurde mit dem Rentenpaket noch eine Günstigerprüfung für den Fall einer Erwerbsminderung eingeführt, mit der verhindert werden soll, dass Beitragsausfälle infolge einer Krankheit oder Erwerbsminderung in den vier Jahren vor dem Eintritt des

Versicherungsfalles zu einer Minderung des Rentenanspruchs führen.

Als vierte Maßnahme wurde mit dem Rentenpaket schließlich beschlossen, dass das jährlich für Maßnahmen zur Teilhabe zur Verfügung stehende Budget der GRV, das sogenannte **Reha-Budget**, zukünftig neben der Lohnentwicklung auch entsprechend der demografischen Entwicklung angepasst wird. Hiermit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei den Rehabilitationsleistungen der GRV in den kommenden Jahren allein demografisch bedingt von einer starken Zunahme der Fallzahlen auszugehen ist.

#### Die Kosten des Rentenpakets

Wie in Abbildung 6 dargestellt, ist infolge des Rentenpakets bereits für das laufende Jahr 2014 mit Mehrausgaben in der GRV von etwa 4,4 Mrd. Euro zu rechnen. Im kommenden Jahr steigen die Mehrausgaben auf 9,0 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2030 auf jährlich 11,0 Mrd. Euro an. Insbesondere in der kurzen und mittleren Frist entfällt der Großteil der Mehrausgaben auf die Mütterrente und die Rente mit 63. Langfristig führen allerdings auch die Leistungsverbesserungen bei den Renten wegen Erwerbsminderung zu einer spürbaren Mehrbelastung der GRV. Hingegen sind die Belastungen infolge der Einführung der demografischen Komponente bei der Festsetzung des Reha-Budgets in der Gesamtbetrachtung weitestgehend vernachlässigbar.

In der Nachhaltigkeitsbilanz des öffentlichen Gesamthaushalts schlagen sich diese Mehrausgaben in einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 10,7 Prozentpunkte des BIP nieder. Gemessen am BIP des Jahres 2012 (2.666,4 Mrd. Euro) belaufen sich die langfristigen Kosten des Rentenpakets damit auf 285 Mrd. Euro. Mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 4,3 Prozentpunkte des BIP oder 115 Mrd. Euro entfallen etwa zwei Fünftel der langfristigen Kosten des Rentenpakets auf die Mütterrente. Hingegen betragen die langfristigen Kosten durch die abschlagsfreie Rente mit 63 mit 61 Mrd. Euro oder 2,3 Prozentpunkten des BIP nur knapp die Hälfte der Kosten der Mütterrente. Daneben tragen allerdings auch die Mehrausgaben infolge der Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 3,7 Prozentpunkte des BIP

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Mütterrente	3,3	6,7	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,5	6,1
Rente mit 63	0,9	1,9	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8	2,1	3,1
Erwerbsminderung	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,4	2,1
Reha-Budget	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	-0,3
<b>Rentenpaket insgesamt</b>	<b>4,4</b>	<b>9,0</b>	<b>9,4</b>	<b>9,2</b>	<b>9,2</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>	<b>10,0</b>	<b>11,0</b>

Abbildung 6:  
Mehrausgaben in der  
Gesetzlichen  
Rentenversicherung  
durch das Rentenpaket  
in Mrd. Euro  
(in heutigen Preisen)

Quelle: Bundestagsdrucksache  
18/909, eigene Darstellung.



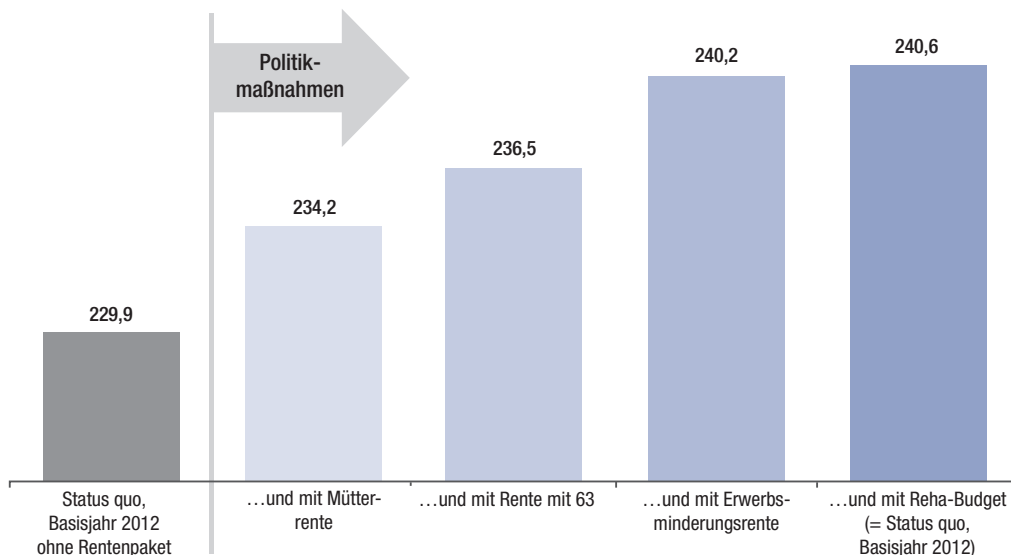


Abbildung 7: Die Nachhaltigkeitsbilanz des Rentenpakets (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

oder 99 Mrd. Euro einen Anteil von knapp einem Drittel zu den langfristigen Gesamtkosten des Rentenpakets bei. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente dauerhaft zu Mehrausgaben führen werden, während die Belastungen durch die Mütterrente und die Rente mit 63 zeitlich befristet sind und nach

dem Jahr 2030 sukzessive abnehmen werden. Schließlich fallen die langfristigen Kosten durch die Einführung der demografischen Komponente beim Reha-Budget mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 0,4 Prozentpunkte des BIP oder 11 Mrd. Euro im Vergleich zu den Kosten der anderen drei Maßnahmen kaum ins Gewicht.

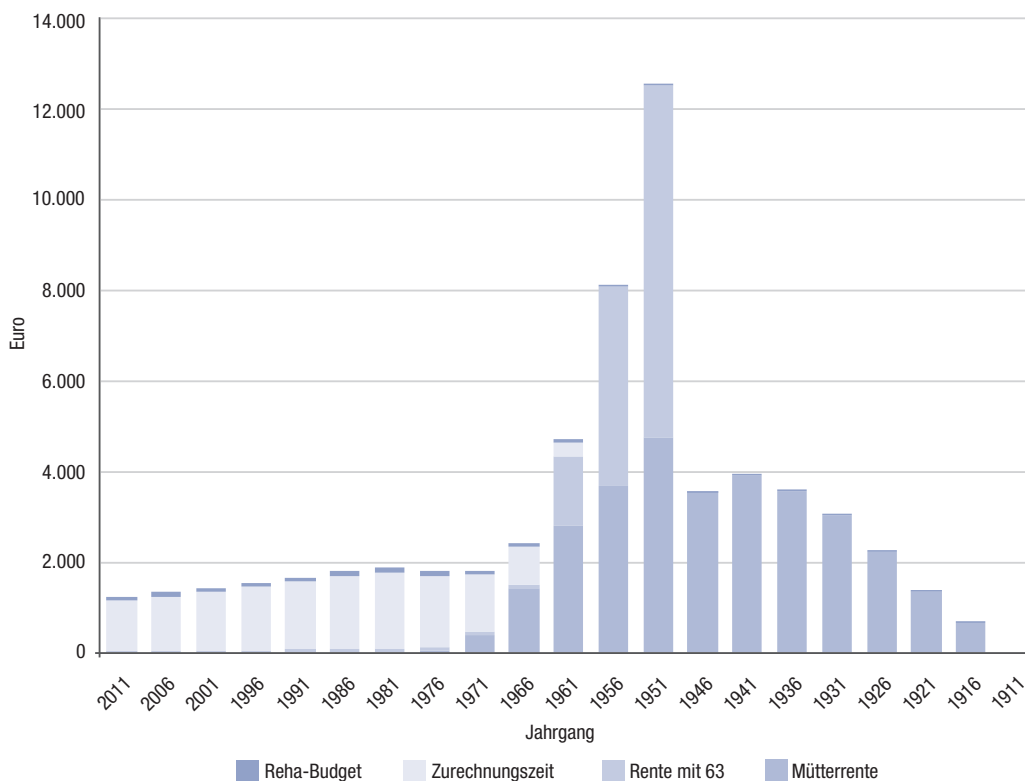


Abbildung 8: Intergenerative Verteilungswirkungen des Rentenpakets – nur Leistungen Finanzieller Vorteil, in Euro, Barwert über den verbleibenden Lebenszyklus

Quelle: Eigene Berechnungen.

*Die Gewinner und Verlierer des Rentenpakets*

Neben seinen langfristigen Kosten für die öffentlichen Haushalte hat das Rentenpaket auch spürbare intergenerative Umverteilungswirkungen zur Folge. In Abbildung 8 ist hierzu für die heute lebenden Altersjahrgänge – unter Berücksichtigung der jeweiligen Lebenserwartung – zunächst allein der finanzielle Vorteil dargestellt, den diese über ihre verbleibende Lebensdauer im Durchschnitt jeweils aus den Leistungsverbesserungen des Rentenpakets ziehen werden. Insgesamt zeigt sich, dass alle Altersjahrgänge von den Leistungsverbesserungen des Rentenpakets profitieren. Den jüngeren Jahrgängen (1965 und jünger) kommen insbesondere die Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente zugute, während die Älteren (Jahrgänge 1949 und älter) im Wesentlichen von der Mütterrente profitieren. Die großen Gewinner des Rentenpakets sind allerdings die geburtenstarken Jahrgänge 1950 bis 1964. Diese Jahrgänge profitieren nicht nur von der verbesserten Anrechnung der Kindererziehungsleistungen durch die Mütterrente, sondern kommen als Einzige auch in den Genuss der abschlagsfreien Rente mit 63.

Das tatsächliche Ausmaß der intergenerativen Ungleichbehandlung kommt allerdings erst dann zum Vorschein, wenn man neben den finanziellen Vorteilen infolge der Leistungsverbesserungen auch die intergenerative Verteilung der Lasten zur Finanzierung des Rentenpakets berücksichtigt. Unter den aktuellen Bedingungen dürfte der derzeitige Stand der Nachhaltigkeitsrücklage der GRV in Höhe von 34 Mrd. Euro (Juni 2014) zwar

ausreichend sein, um die Mehrausgaben infolge des Rentenpakets in den kommenden Jahren zu schultern. Selbst unter Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel durch die für die Jahre 2019 bis 2022 geplante Erhöhung des Bundeszuschusses um 2 Mrd. Euro wird mittel- bis langfristig der Beitragssatz der GRV jedoch erhöht werden müssen, um die Mehrausgaben infolge des Rentenpakets dauerhaft zu finanzieren. Wie Abbildung 9 zeigt, kehrt sich der scheinbare – in Abbildung 8 dargestellte – finanzielle Vorteil der jüngeren Altersjahrgänge unter Berücksichtigung der Mehrbelastungen durch die zukünftigen Beitragssatzerhöhungen zur Finanzierung des Rentenpakets in einen deutlichen finanziellen Nachteil um.

**4.2 Nachhaltigkeitsbilanz und intergenerative Verteilungswirkungen der Pflegereform**

*Die Pflegereform der Großen Koalition – ein Überblick*

Im Bereich der Pflege nennt der Koalitionsvertrag als zentrales Vorhaben der laufenden Legislaturperiode die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs entsprechend den Empfehlungen des Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs (CDU/CSU/SPD, 2013, S. 59). Kern des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist eine differenziertere Definition der

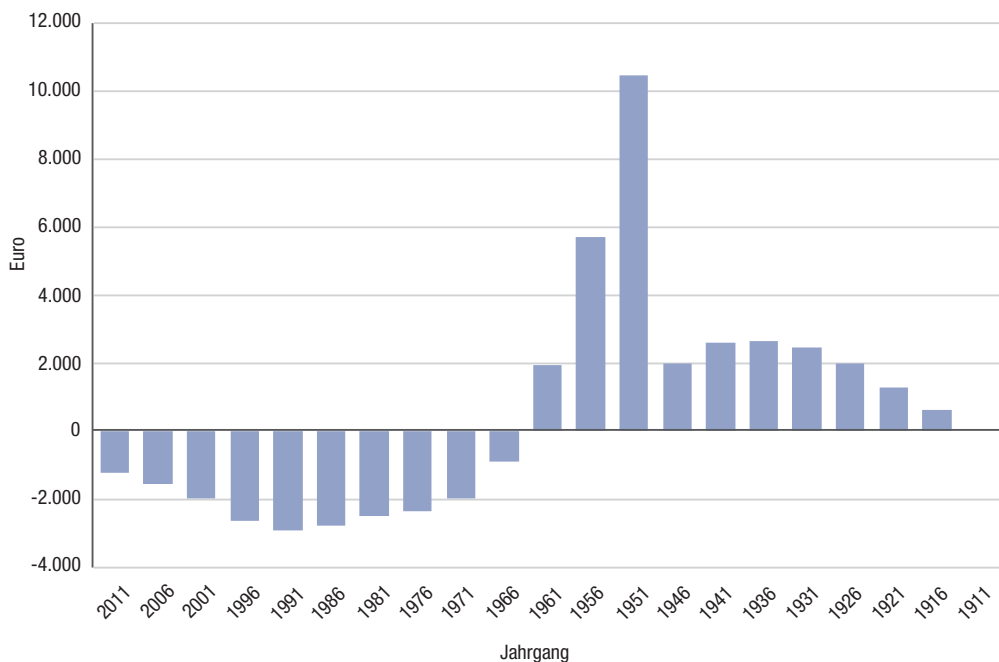


Abbildung 9: Intergenerative Verteilungswirkungen des Rentenpakets mit Berücksichtigung der zukünftigen Beitragssatzentwicklung – wer zu spät geboren wird, den bestraft die Politik Finanzieller Vorteil, in Euro, Barwert über den verbleibenden Lebenszyklus

Quelle: Eigene Berechnungen.

Pflegebedürftigkeit, welche insbesondere den Grad der Beeinträchtigung der Selbständigkeit und die Abhängigkeit von personeller Hilfe berücksichtigen soll. Hierzu sollen die Pflegebedürftigen zukünftig auf Basis des vom Beirat entwickelten, modular aufgebauten neuen Begutachtungsassessments (NBA) in fünf Pflegegrade statt der bislang drei Pflegestufen eingeteilt werden.<sup>16</sup>

Mit einer konkreten Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist jedoch nicht vor dem Jahr 2016 zu rechnen. Zur Überbrückung des Zeitraums bis zur Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs sieht der Koalitionsvertrag daher in einem ersten Schritt den Ausbau der bestehenden Pflegeleistungen vor (CDU/CSU/SPD, 2013, S. 59). Die Umsetzung dieser ersten Stufe der großen Pflegereform hat die Große Koalition mit dem Pflegestärkungsgesetz I bereits auf den Weg gebracht.<sup>17</sup> Dieses umfasst im weitesten Sinne drei Einzelmaßnahmen.

Zum einen werden mit dem Pflegestärkungsgesetz verschiedene **Leistungsverbesserungen** umgesetzt. Als Ausgleich für die gestiegenen Pflegekosten werden die Pflegeleistungen ab dem 1. Januar 2015 entsprechend der Preisentwicklung der vergangenen drei Jahre erhöht. Allein für die Dynamisierung der Pflegeleistungen rechnet die Bundesregierung mit Mehrausgaben für die SPV in Höhe von 880 Mio. Euro im Jahr 2015. Zusätzlich werden die bestehenden Pflegeleistungen ausgebaut. Beispielsweise sollen die bisher lediglich in stationären Einrichtungen gewährten zusätzlichen Betreuungsleistungen auf alle Pflegebedürftigen mit eingeschränkter Alltagskompetenz ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollen ab dem Jahr 2015 auch Pflegebedürftige ohne eingeschränkte Alltagskompetenz einen Anspruch auf zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen haben. Wei-

terhin will die Große Koalition die Möglichkeiten für den Bezug unterschiedlicher Pflegeleistungen flexibler gestalten, um den jeweils individuellen Betreuungsbedürfnissen der Pflegebedürftigen gerecht zu werden. Infolge des Ausbaus und der Flexibilisierung der Pflegeleistungen rechnet die Bundesregierung mit Mehrausgaben von 1.660 Mio. Euro im Jahr 2015. Insgesamt belaufen sich die Mehrausgaben der SPV infolge der leistungsseitigen Maßnahmen des Pflegestärkungsgesetzes damit auf etwa 2.540 Mio. Euro im Jahr 2015. Aufgrund der demografisch bedingten Zunahme der Pflegefälle werden sich die Mehrausgaben infolge des Pflegestärkungsgesetzes bis zum Jahr 2030 allerdings auf 3,3 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2060 auf 4,5 Mrd. Euro erhöhen.

Neben den Leistungsverbesserungen sieht das Pflegestärkungsgesetz zum zweiten den Aufbau einer Demografiereserve zur zukünftigen Finanzierung der Pflegeleistungen vor. Nach dem Vorbild des Versorgungsfonds des Bundes für die Beamtenpensionen soll der hierzu neu zu schaffende **Pflegevorsorgefonds** von der Bundesbank verwaltet werden. Vorgesehen ist, dass dem Pflegevorsorgefonds in den Jahren 2015 bis 2034 jährlich Mittel im Umfang von 0,1 Beitragssatzpunkten zugeführt werden, welche von der Bundesbank nach Maßgabe der Anlagerichtlinien des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums des Inneren am Kapitalmarkt angelegt werden. Ab dem Jahr 2035 soll das Vermögen des Pflegevorsorgefonds dann zur Abfederung des demografisch bedingten Anstieges des Beitragssatzes in der SPV verwendet werden. Die jährlichen Zuführungen aus dem Pflegevorsorgefonds sollen insbesondere den Finanzbedarf für die Dynamisierung der Pflegeleistungen ab dem Jahr

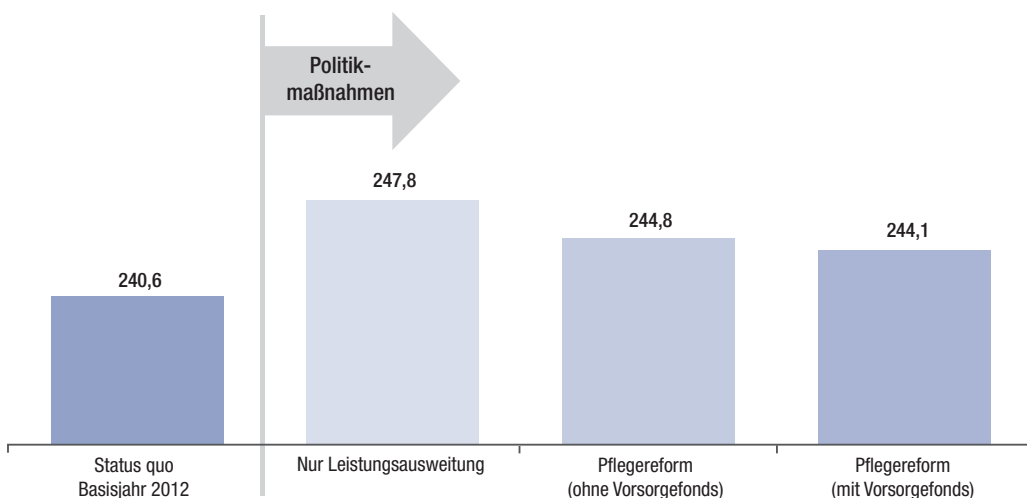


Abbildung 10: Die Nachhaltigkeitsbilanz des Pflegestärkungsgesetzes (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

16 Zu den Empfehlungen des Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs siehe BMG (2013).

17 Das Pflegestärkungsgesetz I wurde am 4. Juli 2014 in erster Lesung im Deutschen Bundestag beraten.

2035 decken und dürfen einen Betrag in Höhe von einem Zwanzigstel des Vermögensstandes zum 1. Dezember 2034 nicht übersteigen. Vereinfacht gesagt bedeutet dies, dass der Pflegevorsorgefonds beginnend im Jahr 2035 über einen Zeitraum von etwa 20 Jahren wieder abgebaut werden soll.

Zur Finanzierung der Mehrausgaben der SPV infolge der Leistungsverbesserungen und der Zuführungen an den Pflegevorsorgefonds wird schließlich der **Beitragssatz** zur SPV von aktuell 2,05 Prozent zum 1. Januar 2015 um 0,3 Beitragssatzpunkte auf 2,35 Prozent erhöht.<sup>18</sup> Hiervon entfallen etwa 0,1 Beitragssatzpunkte auf die Zuführungen an den Pflegevorsorgefonds und 0,2 Beitragssatzpunkte auf die Finanzierung der Leistungsverbesserungen.

*Die Nachhaltigkeitsbilanz der Pflegereform*

Die Konsequenzen der Pflegereform für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte sind in Abbildung 10 dargestellt. In der Gesamtbetrachtung führt das Pflegestärkungsgesetz zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 3,5 Prozentpunkte des BIP oder 93 Mrd. Euro. Die Mehrausgaben infolge der Leistungsausweitung schlagen dabei mit 7,2 Prozentpunkten des BIP oder 192 Mrd. Euro zu Buche und verursachen damit über die lange Frist betrachtet höhere Kosten als die Mütterrente und die Rente

mit 63. Im Vergleich dazu beläuft sich der Entlastungseffekt durch die Mehreinnahmen infolge der Erhöhung des Beitragssatzes auf lediglich 3,7 Prozentpunkte des BIP oder 99 Mrd. Euro. Anders gesagt ist die Erhöhung des Beitragssatzes zwar ausreichend, um die Mehrausgaben der Pflegereform kurzfristig zu finanzieren. Eine nachhaltige und dauerhafte Finanzierung der Leistungsverbesserungen ist dagegen nicht gewährleistet. Auch zeigt Abbildung 10, dass die Einführung des Pflegevorsorgefonds mit einem Entlastungseffekt in Höhe von 0,7 Prozentpunkten des BIP oder 19 Mrd. Euro aus der Perspektive der Nachhaltigkeit mehr Schein als Sein ist.

*Die Gewinner und Verlierer der Pflegereform*

Zwar hat die Einführung des Pflegevorsorgefonds nur einen geringen Effekt auf die Nachhaltigkeit der Pflegereform. Zumindest im Vergleich zu einer hypothetischen Reform ohne Pflegevorsorgefonds führt dessen Einführung allerdings zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den Generationen (siehe Abbildung 11). Damit kann man die Einführung des Pflegevorsorgefonds aus Sicht der jüngeren Jahrgänge und der zukünftigen Generationen zwar begrüßen. Dennoch bleibt unter dem Strich festzuhalten, dass diese – ob nun mit oder ohne Pflegevorsorgefonds – die Verlierer der Pflegereform sind.

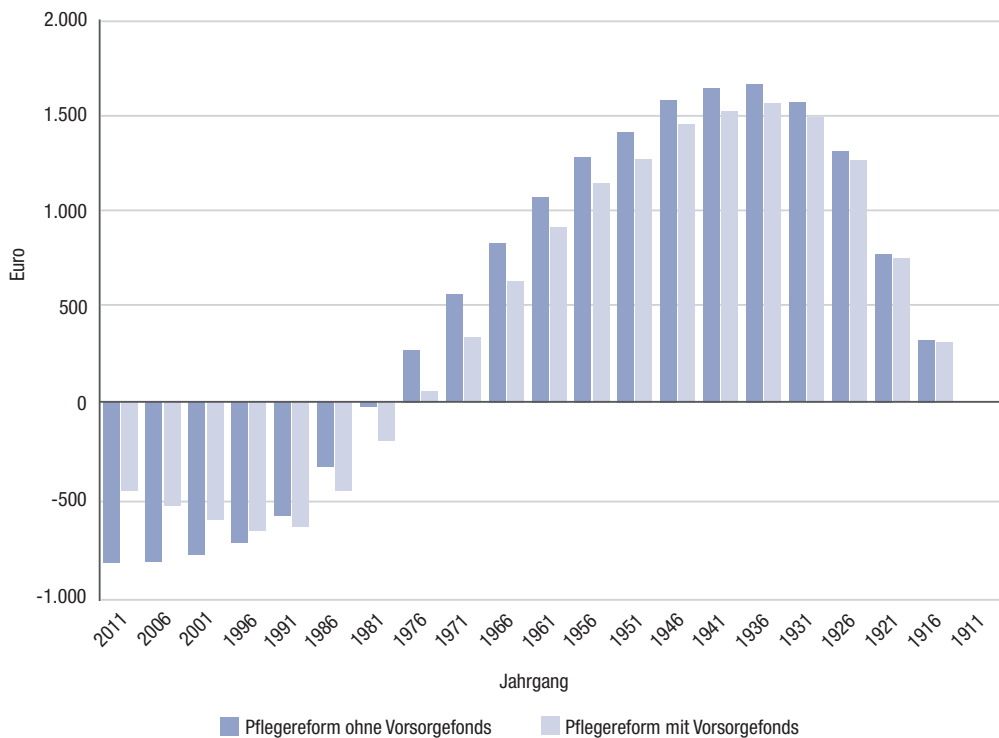


Abbildung 11: Intergenerative Verteilungswirkungen der Pflegereform mit Berücksichtigung der zukünftigen Beitragssatzentwicklung. Finanzieller Vorteil, in Euro, Barwert über den verbleibenden Lebenszyklus. Quelle: Eigene Berechnungen.

18 Infolge des Zusatzbeitrags für Kinderlose in Höhe von 0,25 Prozentpunkten ergibt sich für diese eine Erhöhung des Beitragssatzes von 2,30 auf 2,60 Prozent.

## 5 Fazit

Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf 240,6 Prozent des BIP oder 6,4 Billionen Euro. Im Jahresvergleich hat sich die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte damit verschlechtert. Nach den lediglich geringen Fortschritten des vergangenen Jahres muss die bisherige Arbeit der Großen Koalition daher als ein Konsolidierungsrückschritt bezeichnet werden. Neben den im Bundeshaushalt 2014 veranschlagten Ausgabenerhöhungen für Infrastruktur-, Bildungs- und Forschungsinvestitionen ist eine wesentliche Ursache dieses Konsolidierungsrückschritts das Rentenpaket der Bundesregierung.

Insgesamt belaufen sich die langfristigen Kosten des Rentenpakets auf 10,7 Prozentpunkte des BIP oder 285 Mrd. Euro. Hier von entfallen 115 Mrd. Euro auf die Mütterrente, 61 Mrd. Euro auf die Rente mit 63, 99 Mrd. Euro auf die verlängerte Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente und 11 Mrd. Euro auf die Erhöhung des Reha-Budgets. In der Summe werden durch das Rentenpaket die in der jüngeren Vergangenheit erzielten Rentenreformerfolge konterkariert. Problematisch ist insbesondere, dass mit dem Rentenpaket neue Privilegien für einzelne Jahrgänge geschaffen werden (Rente mit 63) und die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen dem Beitragszahler aufgebürdet wird (Mütterrente). Die Gewinner des Rentenpakets sind die Jahrgänge 1964 und älter. Die Jahrgänge 1965 und jünger werden dagegen einseitig durch das Rentenpaket belastet. Diese werden mit höheren Beiträgen für die Finanzierung des Rentenpakets aufkommen müssen.

Mit zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte ist auch durch die geplante Pflegereform zu rechnen. So summieren sich die langfristigen Kosten der mit dem Pflegestärkungsgesetz verfolgten Leistungsverbesserungen auf 7,2 Prozentpunkte des BIP oder 192 Mrd. Euro. Zwar ist die gleichzeitig geplante Erhöhung des Beitragssatzes ausreichend, um die Mehrausgaben der SPV in der kurzen Frist zu decken. Langfristig verbleibt jedoch auch unter Berücksichtigung dieser Beitragsmehreinnahmen unter dem Strich eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte in

Höhe von 3,5 Prozent des BIP oder 93 Mrd. Euro. Auch die Einführung des Pflegevorsorgefonds ist aus der Perspektive der Nachhaltigkeit mehr Schein als Sein. Bei einem lediglich geringen Effekt auf die Nachhaltigkeit der Pflegereform führt der Pflegevorsorgefonds zwar zu einer etwas gleichmäßigeren intergenerativen Lastenverteilung. Unter dem Strich bleibt jedoch festzuhalten, dass die jüngeren Jahrgänge und die zukünftigen Generationen die Verlierer der Pflegereform sind. In der Gesamtbetrachtung bleibt damit auch die geplante Pflegereform der Großen Koalition die Antwort auf die Frage schuldig, wie die Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung – auch für zukünftige Generationen – dauerhaft finanziert werden können.

Als Erfolg mag man verbuchen, dass der Bundeshaushalt nahezu ausgeglichen ist und die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse nur noch als eine reine Formalität erscheint. Allerdings ist nicht alles Gold, was glänzt. Denn bei näherer Betrachtung entpuppt sich die sogenannte Konsolidierung des Bundeshaushalts als eine finanzpolitische Mogelpackung. Sie ist nicht zuletzt der Kürzung oder Abschaffung der Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen geschuldet. Dies mag angesichts der Beitragsüberschüsse der Sozialversicherungen gerechtfertigt erscheinen. Dabei vergisst man allerdings, dass die Bundeszuschüsse einen Ausgleich für die von den Sozialversicherungen erbrachten gesamtgesellschaftlichen Aufgaben bzw. versicherungsfremden Leistungen darstellen. Eine Kürzung der Bundeszuschüsse kann daher nur dadurch gerechtfertigt werden, wenn die Sozialversicherungen im Umkehrschluss in entsprechendem finanziellen Umfang aus der Verantwortung zur Erbringung versicherungsfremder Leistungen entlassen würden. Alles andere bedeutet dagegen eine Umwidmung von Beitragsmitteln zu Steuermitteln. Mit anderen Worten handelt es sich dabei um eine versteckte und lediglich die Beitragszahler belastende Steuererhöhung. Dies gilt im Übrigen auch für die als Teil des Rentenpakets beschlossene Mütterrente. Auch hierbei handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche, nämlich familienpolitische Aufgabe, die entsprechend aus Steuermitteln zu finanzieren wäre.

## Literatur

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff** (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, 73–94.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff** (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, 303–318.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff** (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, *Tax policy and the economy*, 5, 55–110.
- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen** (2011), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland, Berlin.
- Bonin, H.** (2001), *Generational Accounting – Theory and Application*, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2014a), Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2014, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2014b), Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2015 und zum Finanzplan 2014 bis 2018 sowie zum Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2014c), Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung 2013, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2011), Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2013), Bericht des Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, Berlin.
- CDU/CSU/SPD** (2013), Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin.
- Deutsche Bundesbank** (2014), Monatsbericht, Februar 2014, Frankfurt.
- Europäische Kommission** (2012), Fiscal Sustainability Report 2012, *European Economy*, 8/2012, Brüssel.
- Kröger, M.** (2014), RV-Leistungsverbesserungsgesetz bringt bisherige Reformerfolge in Gefahr, Betriebliche Altersversorgung, 3/2014, 207–211.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose** (2014), Deutsche Konjunktur im Aufschwung – aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik, Berlin.
- Raffelhüschen, B.** (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17–28.
- Rische, H.** (2014), Koalitionsvertrag und RV-Leistungsverbesserungsgesetz – Was erwartet die Rentenversicherung in der neuen Legislaturperiode?, *RVaktuell*, 1/2014, 2–11.
- Statistisches Bundesamt** (2014), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2013), Ehrbarer Staat: Update 2013 – Die Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 121, Berlin.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2006), Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 97, Berlin.



## Executive Summary

Mit Ausnahme der Wirtschaftswunderjahre dürfte wohl kaum eine Regierung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zu Beginn ihrer Amtszeit bessere Ausgangsbedingungen vorgefunden haben als die seit Dezember 2013 regierende Neuaufgabe der Großen Koalition. Für die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sind die günstigen Rahmenbedingungen allerdings mehr Fluch als Segen. Obwohl die explizite Staatsverschuldung von aktuell 81% des BIP bereits eine beträchtliche Konsolidierungsherausforderung darstellt, bürdet die Politik den Sozialversicherungen – beispielsweise mit dem Rentenpaket – in erheblichem Umfang zusätzliche Lasten auf. Ein ehrbarer Staat, der das langfristige Wohl der Bürger im Blick hat, darf die demografische Entwicklung jedoch nicht ignorieren, sondern muss schon heute Strategien entwickeln, um den langfristigen Folgen der Bevölkerungsalterung für die öffentlichen Finanzen und die Wirtschaft zu begegnen.

Das vorliegende achte Update der 2006 begonnenen „Generationenbilanzierung“ der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg wirft einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Als Themenschwerpunkt untersucht die aktuelle Studie die intergenerativen **Verteilungswirkungen des Rentenpakets** und der geplanten **Pflegereform** sowie deren Konsequenzen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

Die **Generationenbilanzierung** zeigt die tatsächliche Verschuldung des Staates auf Basis einer Projektion der **langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen**. Sie berücksichtigt sämtliche staatlichen Teilsysteme inklusive der Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen geht vor allem auch die demografische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte in die Betrachtung ein.

Für das Basisjahr 2012 beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke auf 6,4 Billionen Euro** oder 240,6% des BIP. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung ein Drittel bzw. 81% des BIP. Doppelt so schwer wiegt die **implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung**, die sich auf 159,6% des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden ungedeckten Ansprüche

heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Steuern und Abgaben um 11,7% erhöht oder die Staatsausgaben um 10,0% gesenkt werden. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die **Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik verschlechtert**.

Neben den im Bundeshaushalt 2014 veranschlagten Ausgabenerhöhungen für Infrastruktur-, Bildungs- und Forschungsinvestitionen ist eine wesentliche Ursache dieses Konsolidierungsrückschritts das Rentenpaket der Bundesregierung.

### Generationengerechte Politik? Gewinner und Verlierer der Großen Koalition

Die langfristigen **Kosten des Rentenpakets** belaufen sich auf 10,7 Prozent des BIP oder **285 Mrd. Euro**. Hiervon entfallen etwa 115 Mrd. Euro auf die Mütterrente und 61 Mrd. Euro auf die Rente mit 63. Mit der von der Großen Koalition beschlossenen Aufweichung der Rente mit 67 werden die in der Vergangenheit erzielten **Rentenreformerfolge** teilweise wieder **zunichte gemacht** und neue Privilegien für einzelne Jahrgänge geschaffen (Rente mit 63). Die Mütterrente wiederum bürdet den Beitragszahlern die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen auf. Die großen **Gewinner des Rentenpakets** sind die Jahrgänge 1950 bis 1960. Verlierer sind hingegen die Jahrgänge 1965 und jünger. Sie werden mit höheren Beiträgen für die Finanzierung des Rentenpakets aufkommen müssen, ohne von den meisten Leistungsverbesserungen profitieren zu können.

Zusätzliche Belastungen erwarten die Jüngeren als Folge der geplanten **Pflegereform**. Die langfristigen **Kosten der Leistungsverbesserungen** durch die erste Stufe der Pflegereform belaufen sich auf 7,2 Prozent des BIP oder **192 Mrd. Euro**. Die Einführung des **Pflegevorsorgefonds** hat nur einen geringen Effekt auf die Nachhaltigkeit der Pflegereform. Er führt allerdings zu einer **gleichmäßigeren intergenerativen Verteilung** der Finanzierungslasten. Unter dem Strich sind die jüngeren Jahrgänge und die zukünftigen Generationen aber auch die **Verlierer der Pflegereform**.

	Basisjahr 2004 (in % des BIP)	Basisjahr 2005 (in % des BIP)	Basisjahr 2006 (in % des BIP)	Basisjahr 2007 (in % des BIP)	Basisjahr 2008 (in % des BIP)	Basisjahr 2009 (in % des BIP)	Basisjahr 2010 (in % des BIP)	Basisjahr 2011 (in % des BIP)	Basisjahr 2012 (in % des BIP)
<b>Implizite Schulden der öffentlichen Haushalte</b>	287,6	190,7	125,9	201,0	251,3	195,5	147,0	146,4	159,6
Gesetzliche Rentenversicherung	164,1	125,4	116,2	109,0	98,9	84,5	90,2	94,6	107,4
Gesetzliche Krankenversicherung	91,2	93,4	83,9	103,4	102,9	83,0	81,7	82,2	70,3
Soziale Pflegeversicherung	39,5	39,4	32,0	36,4	35,6	37,7	38,0	42,9	37,6
Gebietskörperschaften	-7,2	-67,5	-106,2	-47,8	13,9	-9,7	-62,9	-73,3	-55,7
<b>Explizite Staatsschuld</b>	62,5	62,1	62,3	64,8	63,2	80,2	83,2	80,4	81,0
<b>Summe Nachhaltigkeitslücke</b>	350,1	252,8	188,2	265,8	314,5	275,7	230,2	226,8	240,6