



Informationen, Analysen, Politik, Forschung
und Veröffentlichungen

www.generationenvertraege.de

„Konjunkturlilfe“ – die aktuelle Generationenbilanz Strukturelle Probleme bleiben weiter auf der politischen Agenda

Der erste gemeinsam beschlossene Haushalt von SPD und CDU konnte mit der Verfassung nur unter Hinweis auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Einklang gebracht werden. Gut eineinhalb Jahre später scheint dieser holprige Start vergessen. Die unerwartet hohen Steuereinnahmen des Jahres 2006 und voraussichtlich 2007 haben bereits Begehrlichkeiten von verschiedenen Seiten geweckt. Das Finanzministerium wehrt sich zu Recht gegen derartige Ansprüche, denn die Netto-neuverschuldung ist zwar rückläufig, aber nach wie vor positiv. Dabei ist die in den Statistiken Ende 2006 ausgewiesene explizite Staatsschuld von 1.478 Mrd. Euro ohnehin nur die Spitze des Eisbergs. Die implizite Schuld, die im Wesentlichen in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen entsteht, wird in den geführten Diskussionen meist vernachlässigt. Getrieben werden die impliziten Schulden hauptsächlich durch die demografische Entwicklung. Heute Erwerbstätige erwerben Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungen, die in kommenden Jahrzehnten von einer schrumpfenden Zahl von Arbeitnehmern finanziert werden müssen, während sich gleichzeitig die Zahl der Älteren erhöht.

Das Fazit vorab: Kein Grund sich auszuruhen

Mit der jährlich veröffentlichten Generationenbilanz leistet das FZG einen Beitrag, um die langfristigen fiskalischen Konsequenzen politischer Maßnahmen transparenter zu machen. Das zentrale Ergebnis der Generationenbilanz des Basisjahres 2005 ist: Die gerade angesprungene Konjunktur hat sich positiv auf die gesamte Nachhaltigkeitslücke ausgewirkt und sollte genutzt werden, um die Sozialversicherungen für die kommenden demografischen Umbrüche zu wappnen. Denn mit der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts wirkt sich die demografische Entwicklung aufgrund einer deutlich höher angenom-

menen Lebenserwartung noch dramatischer auf die umlagefinanzierten Systeme aus als bislang vermutet.

Wie die Faktoren Konjunktur und Demografie sich auf die aktuelle Generationenbilanz auswirken, wird im Rahmen eines Strukturvergleichs der Generationenbilanzen für die Basisjahre 2004 und 2005 deutlich. Die jüngste konjunkturelle Belebung ist bereits im Basisjahr 2005 durch die Berücksichtigung der vorläufigen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Jahres 2006 sowie der Zahlen des Arbeitskreises Steuerschätzung 2006 erfasst. Die nachstehende Abbildung (S.2) zeigt die impliziten Schulden der einzelnen fiskalischen Subsysteme.

Die Konjunktur hilft zwar...

Es wird deutlich, dass sich die konjunkturelle Belebung positiv auf die isolierten Nachhaltigkeitslücken auswirkt. Sichtbar wird dies v.a. im überproportionalen Anstieg des impliziten Vermögens der anderen Subsysteme, das im Wesentlichen aus den künftigen Steuereinnahmen des Staates, aber auch aus der so genannten Bildungsreserve besteht. Im Basisjahr 2005 beträgt dieses implizite Vermögen 57,7 Prozent und ist damit im Vergleich zum Basisjahr 2004 deutlich gestiegen. Die gesamtstaatliche Lücke addierte sich im Basisjahr 2004 auf 323,7 Prozent, für 2005 liegt die kumulierte Lücke bei 275,7 Prozent. Hierin spiegelt sich die konjunkturelle Entwicklung wider, die sich über die Steuermehreinnahmen erwartet positiv auf die fiskalische Situation des Basisjahres 2005 auswirkt.

...aber strukturelle Probleme bleiben

Die Abbildung (S.2) zeigt neben dem konjunkturellen Effekt auch die Wirkung der Demografie: Die erheblich höhere Lebenserwartung aus der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wirkt sich am stärksten

Inhalt:

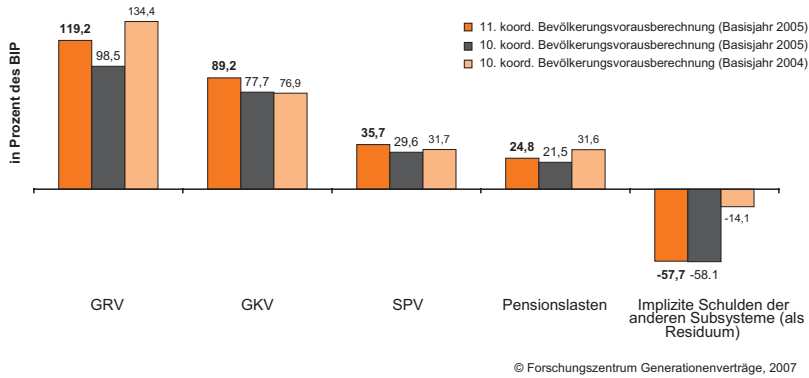
Generationenbilanz
S.1

Entgeltumwandlung
S.2

FZG-Ergebnisse
S.3

FZG-Standpunkt
S.4

Isolierte Nachhaltigkeitslücken der Parafiski und anderer Subsysteme im Vergleich
 Basisjahr 2004 und 2005, Zins (real) = 3%, Wachstum (real) = 1,5%



auf die Subsysteme gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und soziale Pflegeversicherung (SPV) aus, weniger deutlich wirkt sie auf die Pensionen und die gesetzliche Krankenversicherung (GKV). Letztere

reagiert nicht so sehr auf demografische Impulse, sondern vielmehr auf die fiskalischen Konsequenzen des medizinisch-technischen Fortschritts.

Der Kostendruck im Gesundheitswesen im Zusammenspiel mit dem demografischen Wandel ist Hauptgrund für die Notwendigkeit von Reformen dieses Sozialversicherungszweigs. Ähnliches gilt für die SPV – hier wirken neben dem demografischen Wandel, die Leistungsdynamisierung und der Heimsogeeffekt einer nachhaltigen Entwicklung entgegen. Als Vorbild für beide Systeme können die Reformen der GRV dienen (vgl. auch Kasten, S. 3), die in den letzten Jahren erfolgt sind. Denn unter Berücksichtigung der gesetzlich tolerierten Beitragssatzanpassung auf 22 Prozent bis 2030 wird die isolierte Nachhaltigkeitslücke der GRV etwa halbiert. Es bleibt festzuhalten: Die Konjunkturbelebung eröffnet politischen Spielraum, um die Probleme in der Sozialversicherung für die Zukunft anzupacken, denn notwendige Einschnitte sind in Phasen weniger günstiger Wirtschaftsentwicklung umso schmerzhafter. ■ js

Von der Anschubfinanzierung zum Dauerbrenner Sozialabgabenfreiheit soll über 2008 hinaus gelten

Unter Entgeltumwandlung versteht man die Umwandlung von Gehaltsbestandteilen zugunsten einer betrieblichen Versorgungsanwartschaft. Diese Form des Vermögensaufbaus ist vor allem aufgrund der aktuell gültigen Steuer- und Sozialabgabenfreiheit sowohl für Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber attraktiv.

Anschubfinanzierung...

Die derzeit bis einschließlich 2008 gültige Beitragsfreiheit sollte einen Anreiz für die förderberechtigten Arbeitnehmer bieten, um so das politische Ziel hoher Teilnahmequoten an kapitalgedeckter Altersvorsorge in der Bevölkerung zu erreichen. Gerade mit Blick auf die Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und vor dem Hintergrund des mit den Rentenreformen der letzten Jahre eingeleiteten Paradigmenwechsels – weg von der Lebensstandardsicherung allein durch die GRV und hin zu einer Gesamtversorgung im Drei-Säulen-System – ist ein hoher Verbreitungsgrad der zusätzlichen Altersvorsorge von enormer Bedeutung. Die zunächst als Anschubfinanzierung gedachte Wirkung wurde keinesfalls verfehlt. Im Gegenteil, seit der Riesterreform ist die arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersvorsorge (bAV) im Aufwind. Dies ist vor allem auf die positiven Effekte der Sozialabgabenfreiheit zurückzuführen, die insbe-

sondere der Kernzielgruppe der Geringverdiener wertvollen finanziellen Spielraum eröffnet.

... auf dem Prüfstand

Aufgrund der bisherigen Erfolgsgeschichte der beitragsfreien Entgeltumwandlung ist daher zu prüfen, ob ein Auslaufen dieser Regelung tatsächlich sinnvoll wäre. Dabei muss allerdings der Gesamtkontext berücksichtigt werden, da der Aufbau von betrieblichen Anwartschaften über Entgeltumwandlung kein unabhängiger Vorgang ist, sondern direkte Auswirkungen auf die Finanzierung der gesetzlichen Zweige der Sozialversicherung hat. Das FZG hat dazu bereits im Jahr 2006 im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Soziales NRW eine umfassende Untersuchung vorgelegt (Auswirkungen der Entgeltumwandlung auf die gesetzliche Rentenversicherung im Status quo und ab 2009, verfügbar unter www.generationenvertraege.de), die die Wirkungszusammenhänge zwischen der steuer- und sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung und der GRV aufzeigt und analysiert. Damit wurde eine renten- und sozialpolitische Diskussion angestoßen, die bis heute Bestand hat. Aus Sicht der Befürworter würde eine Abschaffung die originäre Zielsetzung der Regelung, nämlich einen hohen Verbreitungsgrad in der Bevölkerung, konterkarieren. Kritiker fürchten hingegen um die Einnahmen in



den Sozialversicherungssystemen. Das Gutachten des FZG zeigt, dass es für beide Seiten plausible Argumente gibt, die Entscheidung aber letztlich in den Händen der politischen Mandatsträger liegt. Dabei deutet aktuell alles darauf hin, dass die derzeitige Regelung über 2008 hinaus verlängert wird.

Abgabefreiheit als Erfolgsmotor

Im Rahmen eines pragmatischen Abwägungsprozesses dürften vor allem vier Beweggründe eine Rolle spielen: Erstens profitieren Geringverdiener in hohem Maße von dieser Förderung, da sie aufgrund ihrer ohnehin schon geringen Steuerbelastung über die Steuerfreiheit kaum finanzielle Vorteile erlangen. Zweitens unterstützen viele Arbeitgeber seit der Riesterreform die Sparbemühungen ihrer Beschäftigten, indem sie die durch die Sozialabgabefreiheit eingesparten Kosten (teilweise) als Arbeitgeberzuschuss zur bAV weiterreichen. Auch hier profitieren vor allem Geringverdiener, die ansonsten möglicherweise nicht zum Aufbau

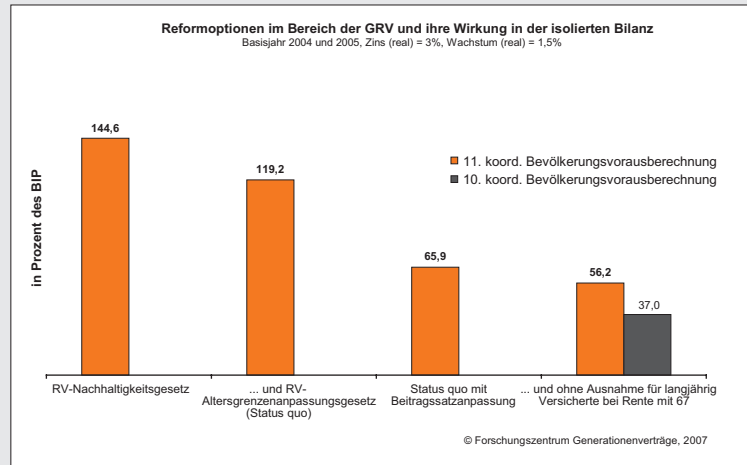
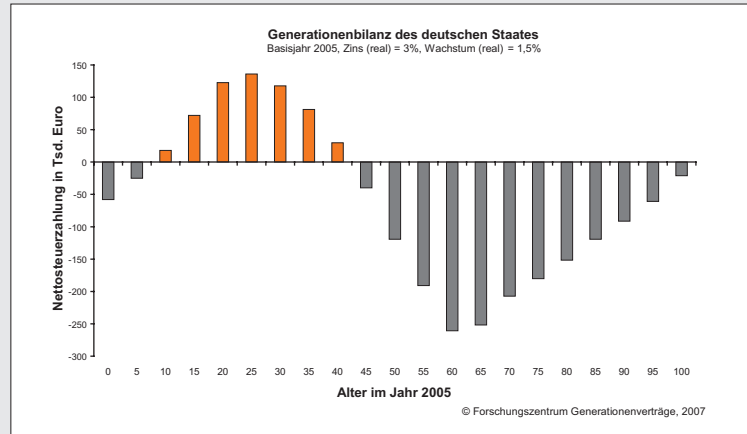
einer Zusatzvorsorge bereit wären. Drittens kann eine Aufhebung der Sozialabgabefreiheit der arbeitnehmerfinanzierten bAV zu Verzerrungen des Marktes führen. Da die arbeitgeberfinanzierte bAV ohnehin beitragsfrei ist, wäre eine verstärkte Arbeitgeberfinanzierung denkbar. Auch andere Formen der bAV, wie beispielsweise Zeitkontenmodelle, sind beitragsfrei und würden gegenüber der Entgeltumwandlung (indirekt) besser gestellt. Schließlich dürfte aber viertens das entscheidende Argument für eine Verlängerung der bisherigen Regelung die Zustimmung des Gesundheitsministeriums sein. Denn aufgrund der positiven Haushaltsentwicklung könnte ein Ausgleich der im Gesundheitswesen bereits verplanten Mehreinnahmen ab 2009 wohl aus anderen Quellen erreicht werden. Sollte es also zu einer Verlängerung kommen, bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber zügig Rechtssicherheit schafft, damit die abgabefreie Entgeltumwandlung auch wirklich zum erwünschten Dauerbrenner wird. ■ oe

FZG-Ergebnisse



Das FZG erstellt jährlich eine Generationenbilanz, die zur Beurteilung der Fiskalpolitik dient. Im Rahmen dieses intertemporalen Budgetierungssystems werden die Zahlungen der Bürger an den Staat mit den Leistungen des Staates im Barwert für die entsprechenden Jahrgänge saldiert, wobei nur der Zeitraum nach dem zugrunde liegenden Basisjahr (hier: 2005) bei Fortführung der gegenwärtigen Politik betrachtet wird. Die so berechneten altersspezifischen Nettosteuerzahlungen stellen gewichtet mit ihren jeweiligen Kohortenstärken die abgebildeten Generationenkonto dar.

Reichen die Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden und zukünftigen Generationen aus, um die heute bestehende Staatschuld zu tilgen, kann eine Politik als nachhaltig bezeichnet werden. Ist dies nicht der Fall, besteht eine so genannte Nachhaltigkeitslücke, die als Differenz zwischen dem Barwert aller zukünftigen Staatseinnahmen und -ausgaben berechnet wird. Für die Rentenversicherung zeigt sich im Status quo der Erfolg des RV-Altersgrenzenanhebungsgesetzes inklusive Nachholfaktor. Im Vergleich zur Situation ohne diese Maßnahmen konnte die Nachhaltigkeitslücke der GRV von 144,6 auf 119,2 Prozent gesenkt werden. Wird der gesetzliche Spielraum beim Beitragssatz (bis 22 Prozent) vollständig ausgenutzt, so kann die isolierte Lücke fast halbiert werden, auf 65,9 Prozent. Die Ausnahmen zur Rente mit 67 „kosten“ etwa 10 Prozentpunkte Nachhaltigkeitslücke. Ohne die Ausnahmen bei der Altersgrenzenanhebung und mit der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wäre eine Reduzierung der isolierten Lücke im Bereich der GRV auf 37,0 Prozent erreicht worden. ■





FZG-Standpunkt



Die Pflegereform: Eine Fortsetzung politischer Unvernunft

Wenn man schon auf den Abgrund zugeht, dann wenigstens schnell. Dieses Motto scheint Leitgedanke der jüngst beschlossenen Reform der sozialen Pflegeversicherung zu sein, denn sie ist nichts anderes als die beschleunigte Fortsetzung eines einmal eingeschlagenen Irrwegs. Aber von vorn: Aufgrund der demografischen Entwicklung der Vergangenheit steht fest, dass im Jahr 2040 doppelt so viele Pflegefälle von drei Viertel der heutigen Beitragszahler zu finanzieren sind. Gleichzeitig wissen wir, dass immer größere Teile der Pflegebedürftigen stationär oder zumindest professionell und damit immer teurer versorgt werden müssen, weil die deutlich günstigere familiäre Pflege zu Hause etwas schwierig zu organisieren ist, wenn die Familie mehr und mehr durch Abwesenheit glänzt.

Die Pflegeversicherung ist damit nicht nachhaltig finanzierbar, eben weil man viel zu stark auf das Umlageverfahren gesetzt hat, welches immer von „Jung“ nimmt und an „Alt“ gibt. Da „Alt“ einmal jung war und „Jung“ oft alt wird, legitimiert sich das Nehmen in der Gegenwart durch das Geben in der Vergangenheit – allerdings nur dann, wenn „Jung“ nicht nur an „Alt“ zahlt, sondern zugleich dafür sorgt, dass es auch dann noch genügend Beitragszahler gibt, wenn „Jung“ alt geworden ist. Dieser Generationenvertrag ist durch die niedrigen



Bernd Raffelhüschen

Geburtenraten der heute 30- bis 50-jährigen gebrochen worden.

Nun könnte man meinen, dass jetzt die Fehler der Vergangenheit klar geworden sind und man schnellstens damit beginnt, sie zu korrigieren. Weit gefehlt – das Gegenteil ist der Fall. Richtig wäre, das Umlageverfahren –

nicht ganz, aber teilweise – durch

Kapitaldeckung zu ersetzen. Falsch ist die Ausweitung des Umlageverfahrens, indem mehr Personen – und hier vor allem die Demenzpatienten – in die Versorgung einbezogen werden. Richtig wäre die Abkehr von den lohnbezogenen Beiträgen, weil wir doch wissen, dass eine Lohnerhöhung nicht pflegebedürftig macht und folglich auch keine Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung besteht. Falsch ist, die Lohnbezogenheit durch eine Beitragserhöhung noch weiter auszubauen. Richtig wäre es, die heutigen Alten stärker an der Finanzierung zu beteiligen, da sie für die Pflegeleistungen nicht jahrzehntelang, sondern maximal gut ein Jahrzehnt eingezahlt haben. Falsch ist es, das Einführungsgeschenk an die heutigen Pflegefälle, die ganz sicher nicht zu beneiden sind, durch Leistungsdynamisierung noch weiter zu erhöhen.

Wie gesagt, mit Vernunft oder gar ökonomischem Sachverstand hat dies alles wohl eher nichts zu tun, oder? ■ br

FZG-Intern



Wir gratulieren **Jasmin Häcker** zur erfolgreichen Promotion. Ihre Doktorarbeit zum Thema „Die Soziale Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz“ behandelt die Frage nach der nachhaltigen Finanzierbarkeit der Sozialen Pflegeversicherung. Dies umfasst neben einer Bestandsaufnahme des gesetzgeberischen Status quo eine quantitative Messung der Nachhaltigkeitskonsequenzen und intergenerativen Verteilungswirkungen verschiedener Einflussfaktoren und Reformvorschläge. Die Arbeit erscheint in Kürze in der Schriftenreihe „Sozialökonomische Schriften“ beim Peter Lang Verlag.

Mit Dipl.-Vw. **Tobias Hackmann** hat das FZG zum Sommer 2007 Verstärkung für den Bereich Pflegeversicherung erhalten. Tobias Hackmann war bereits seit Februar 2006 als wissenschaftliche Hilfskraft am FZG tätig und hat seine Diplomarbeit zum Thema „Demenzranke in der Pflegeversicherung: Zwischen Begünstigung und Diskriminierung gegenüber durchschnittlichen Pflegefällen“ verfasst. Wir freuen uns auf eine produktive Zusammenarbeit.

Dipl.-Vw. **Ulrich Benz** hat das FZG leider zum 1. Mai 2007 verlassen und eine Stelle beim Finanzministerium Baden-Württemberg angetreten. Wir wünschen ihm für seine berufliche Zukunft alles Gute. ■

FZG-Publikationen



(download: www.generationenvertraege.de)

- Ehrentraut (2007): Alterssicherung in Deutschland – Das Zusammenspiel der drei Säulen, DRV-Schriften 8-9/2007, erscheint demnächst.
- Häcker & Raffelhüschen (2007): Reformansätze zur Sozialen Pflegeversicherung auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, 87(6), 351-355.
- Raffelhüschen (2007): Eine nachhaltige Reform der Sozialen Pflegeversicherung, ifo Schnelldienst, 60(9), 6-9.
- Hagist, Heidler, Raffelhüschen & Schoder (2007): Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz Update 2007: Demografie trifft Konjunktur, DP#17. Ebenfalls erschienen in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Stiftung Marktwirtschaft, 100.
- Häcker, König, Raffelhüschen, Wernicke & Wettke (2007): Finanzierung der stationären Pflege in Deutschland: Herausforderungen und Lösungsansätze für die Pflegeversicherung, DP#16.
- Raffelhüschen & Schoder (2007): Generationengerechtigkeit – gibt's die?, Wirtschaftsdienst, 87(3), 143-146.

Impressum:

Mit freundlicher Unterstützung des Vereins des Forschungszentrums Generationenverträge e.V. erscheint FZG aktuell zweimal jährlich.

Herausgeber: Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität, 79085 Freiburg i.Br. www.generationenvertraege.de

Direktor:
Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Redaktion:
Jörg Schoder, Tel.: 0761. 203 92 37
Dr. Oliver Ehrentraut, Tel.: 0761. 203 92 26
redaktion@generationenvertraege.de

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise) nur mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars.

© Forschungszentrum Generationenverträge, Freiburg, 2007

Gestaltung: www.cc-werbeagentur.de