

Hagist, Christian; Raffelhüschen, Bernd; Weddige, Olaf

Research Report

Brandmelder der Zukunft: Die aktuelle Generationenbilanz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 97

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Hagist, Christian; Raffelhüschen, Bernd; Weddige, Olaf (2006) : Brandmelder der Zukunft: Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 97, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99758>

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.

Nr. 97
September 2006

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz

Christian Hagist
Bernd Raffelhüschen
Olaf Weddige

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Charlottenstraße 60

Telefon: +49 (0)30 206057-0

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

D-10117 Berlin

Telefax: +49 (0)30 206057-57

Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

Was würde herauskommen, wenn der Staat wie ein ordentlicher Kaufmann bilanzieren müsste? Wenn es nicht mehr ausreichte, die staatlichen Ausgaben und Einnahmen des laufenden Haushaltsjahres – schon das nur mit Hilfe von Krediten – in Übereinstimmung zu bringen, und stattdessen die Haushaltspolitiker auch die für die Zukunft gegebenen Leistungsversprechen berücksichtigen müssten? Diese hinsichtlich des öffentlichen Sektors zunächst etwas ungewohnten Fragen bilden den Ausgangspunkt der vorliegenden Publikation. Mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung gehen die Autoren der Frage nach, welche langfristigen Auswirkungen die Fortführung der gegenwärtigen Politik auf die öffentlichen Finanzen haben wird.

Im politischen Alltag gehen solche Überlegungen häufig unter. „Haushaltstechnisch“ zählen vor allem die Zahlungsströme des aktuellen Haushaltsjahres. Und die langfristige, strategische Weitsicht bezüglich öffentlicher Haushalte reicht in Politik wie Gesellschaft – zumindest in finanz- und wirtschaftspolitischer Hinsicht – allenfalls bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode. Längerfristige (Fehl-)Entwicklungen werden erst konstruktiv thematisiert, wenn auch optimistische Zeitgenossen die Probleme nicht mehr negieren können. Aber selbst dann findet die Politik kaum den Mut, auch unbequeme Wahrheiten zu vertreten und die Bürger auf den notwendigen Reformpfad „mitzunehmen“. Denn meistens steht ja immer ein wichtiger Wahltermin vor der Tür, vor dem man die Wähler nicht mit harten Fakten „erschrecken“ will.

Zu welch bedrückenden Entwicklungen diese Politik führen kann, zeigt die aktuelle Generationenbilanz. So macht die seit Jahren diskutierte explizite Staatsverschuldung in Höhe von 63,2 Prozent des BIP (2004) nur einen Bruchteil der tatsächlichen Verbindlichkeiten aus, die der Staat durch Leistungsversprechen – vor allem in den Sozialversicherungssystemen – gegenüber seinen Bürgern eingeht. Auch wenn man die den Berechnun-

gen zugrunde liegenden Annahmen variiert, ändert sich an dieser Aussage nichts Grundlegendes. Blickt man auf die Ursachen dieser Misere, so zeigt sich, dass nicht nur der Finanzminister, sondern vor allem die Sozial- und Gesundheitspolitiker gefordert sind.

Welche Schlussfolgerungen muss die Politik, müssen die Bürger aus der Generationenbilanz ziehen? Zunächst sollten wir der Tatsache ins Auge sehen, dass unsere Gesellschaft die ökonomischen Fähigkeiten und Kapazitäten des Staates seit langem überschätzt. Seit Jahrzehnten verspricht der Staat mehr an Leistungen, als er bei Fortgeltung der derzeitigen gesetzlichen Regelungen jemals finanzieren kann. Trotz einzelner erster Lichtblicke in der jüngeren Vergangenheit – Stichwort Rentenversicherung – ist noch keine echte Trendumkehr zu erkennen. Dabei liegen die Handlungsalternativen auf der Hand: Entweder man erhöht die staatlichen Einnahmen durch höhere Steuern und Abgaben oder – der nachhaltigere Weg – man kürzt staatlicherseits die zugesagten Leistungen, verringert die Ausgaben und setzt stärker auf die Eigenverantwortung der Bürger. Beide Wege sind politisch höchst unpopulär, eine Mischung aus beiden könnte aber den Schmerz gering halten, wie auch der bei der Rentenversicherung eingeschlagene Weg zeigt.

Je eher Politik und Bürger der Realität ins Auge blicken und die notwendigen Reformen anpacken bzw. mittragen, umso leichter fällt das Umsteuern. Wenn eine solche Politik trotz eindeutiger wissenschaftlicher Erkenntnisse heute nicht „vermittelbar“ sein sollte, werden uns die unangenehmen Konsequenzen bald durch die kommenden Generationen „vermittelt“, denn die ungelösten und verdrängten Probleme der Gegenwart und Vergangenheit werden uns in Kürze einholen. Eine weitere Lastverschiebung in die Zukunft ist dann nicht mehr möglich.

Der informedia-Stiftung gebührt Dank für die Förderung dieser Publikation.

Berlin, 6. September 2006



Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstand

Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz

1 Einleitung*

Die fiskalische und wirtschaftliche Situation Deutschlands mag sich manchem Betrachter wie ein Flächenbrand darstellen. Meldungen über schlechte Arbeitsmarktzahlen, ein sinkendes Rentenniveau und die Rekordverschuldung drängen sich auf den Titelseiten der Medien, ohne dass die Politik als Feuerwehr mit dem Löschen der einzelnen Brände fertig zu werden scheint. Doch wie bei einem natürlichen Flächenbrand brennt nicht jeder Wald bzw. jedes Politikfeld gleich stark und die Mittel zum Löschen – ob Wasser oder Zeit und politisches Kapital – sind begrenzt. Deshalb gilt es in beiden Fällen, Prioritäten zu setzen und die „Brände“ anzugehen, die bereits lichterloh in Flammen stehen und somit leicht auf andere Bereiche überspringen können. Daneben dürfen aber auch diejenigen nicht vergessen werden, die heute nur vermeintlich vor sich hin glimmen, sich jedoch leicht zum Inferno entwickeln können. Um diese Bereiche zu identifizieren und der Politik somit eine Lokalisationshilfe zu geben, hat die Wirtschaftswissenschaft in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Instrumente entwickelt. Hierzu zählt auch die Generationenbilanz, ein Brandmelder für die Zukunft.

Einer der derzeitigen Hauptbrände – um beim oben genannten Bild zu bleiben – ist der Arbeitsmarkt. Und er greift bereits in beträchtlichem Ausmaß auf andere Bereiche über: Denn trotz aller Diskussionen über die Alterung der Gesellschaft und die niedrige Geburtenrate, sind die meisten der heutigen Probleme in unseren Sozialversicherungssystemen – Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung – auf die Massenarbeitslosigkeit und noch nicht auf die viel diskutierte zunehmende Alterung der Bevölkerung zurückzuführen. Sinkt die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse und somit die Zahl der Beitragszahler aufgrund von Störungen auf dem Arbeitsmarkt, während gleichzeitig die Anzahl der Empfänger und Leistungsfälle gleich bleibt oder sogar wächst, so entsteht eine Diskrepanz zwischen Ausgaben und Einnahmen – unabhängig davon, wie beispielsweise das Verhältnis von Rentnern zu den potentiellen Erwerbstätigen ist (welches, nebenbei bemerkt, momentan noch relativ günstig ausfällt).

Reformen der sozialen Sicherungssysteme sind trotz alledem – oder gerade deshalb – schon heute dringend geboten, denn je kleiner das Feuer, desto geringer der Löschaufwand. Soll heißen: Systeme wie die Gesetzliche Renten-, Kranken- oder Pflegeversicherung sind besser vor Einsetzen des demografischen Wandels zu reformieren als wenn dieser bereits seine volle Wirkung entfaltet hat. Dieser Logik wird die Politik bei der Gesetzlichen Rentenversicherung mittlerweile gerecht – bspw. mit der Einführung der so genannten Riesterreform und des Nachhaltigkeitsfaktors oder mit dem Kabinettsbeschluss zur Rente mit 67 Jahren.

In anderen Bereichen hingegen scheint die Politik weiterhin Scheuklappen zu tragen und die Augen vor den notwendigen Reformen zu verschließen. In welchen Bereichen der Handlungsbedarf besonders groß ist, soll im Weiteren aufgezeigt werden. In diesem Sinn versteht sich der vorliegende Beitrag als eine Art Brandmelder für die Zukunft, der der Politik eine „Karte“ an die Hand geben will, wohin das Löschfahrzeug „Reform“ aus finanzwissenschaftlicher Sicht zuerst fahren sollte.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Kapitel 2 erläutert kurz die Methodik der Generationenbilanzierung sowie die in diesem Beitrag verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren und stellt die Ergebnisse für das Basisjahr 2004 vor. Anschließend werden diese Ergebnisse im Einzelnen veranschaulicht und die daraus resultierenden Probleme in Bezug auf ihre Dringlichkeit diskutiert. Kapitel 3 geht kurz auf die aktuelle Gesundheitsreform und ihre „Löschwirkung“ ein. Die Studie schließt nach einem Fazit in Kapitel 4 mit einem Anhang, welcher formal-methodische Details der aktuellen Generationenbilanz des Jahres 2004 und eine ausführliche Beschreibung der Datengrundlagen sowie der Neuerungen in den Berechnungsweisen enthält.

* Diese Studie wurde erarbeitet am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. Die Autoren danken Emily Dang, Oliver Ehrentraut, Stefan Fetzer, Jasmin Häcker, Matthias Heidler, Pascal Krimmer, Dirk Mevis, Stefan Moog und Jörg Schoder für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen.

2 Die Generationenbilanz 2004

2.1 Gesamtbetrachtung

Die zukünftige demografische Veränderung wird die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme in enorme Finanzierungsschwierigkeiten bringen. Der Rückgang der Geburtenrate seit den 1970er Jahren und das starke Ansteigen der Lebenserwartung führen zu einem doppelten Alterungsprozess, der eine massive Erhöhung des so genannten Altersquotienten nach sich ziehen wird. Dieser spiegelt das Verhältnis von Rentnerjahrgängen (hier noch der 65-Jährigen und Älteren) zu den erwerbstätigen Generationen (die 20- bis 64-Jährigen) wider und wird sich von momentan etwa 25 Prozent auf 53 Prozent im Jahr 2050 mehr als verdoppeln.¹ Die direkte Folge dieser gesellschaftlichen Alterung ist – sofern nicht durch wirkungsvolle Reformen entgegengesteuert wird – ein zunehmendes Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen. Dies liegt vor allem in der Tatsache begründet, dass in diesen Systemen Rentner von Erwerbstätigen versorgt werden. Offenkundig ist das in der Rentenversicherung. Aber auch in der Gesetzlichen Krankenversicherung und insbesondere in der Sozialen Pflegeversicherung gilt systematisch, dass mit höherem Alter die in Anspruch genommenen Leistungen die Beitragszahlungen immer mehr übersteigen. Umgekehrt liegt der durchschnittliche Beitrag der Generationen im erwerbsfähigen Alter in der Regel über den von ihnen verursachten Kosten.

Das quantitative Ausmaß dieses Auseinanderdriftens von Ausgaben- und Einnahmenentwicklung lässt sich mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung bestimmen, die Anfang der 1990er Jahre entwickelt wurde.² Dabei handelt es sich um ein intergeneratives Budgetierungssystem, das auf der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates basiert. Letztere besagt, dass die heute bestehende Staatsschuld durch sämtliche Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden und aller zukünftigen Generationen abgegolten werden muss.

Die Nettosteuerzahlung einer Generation berechnet sich aus dem Barwert aller Zahlungsströme, die sie an den fiskalischen Sektor über ihr verbleibendes Leben zahlt (Steuern, Sozialabgaben, Beiträge, Gebühren u.ä.), abzüglich des Barwerts aller Zahlungsströme, die sie vom fiskalischen Sektor über ihr restliches Leben

erhält (Bildung, öffentliche Güter, Transfers, Renten, Kranken- und Pflegeversicherungsleistungen u.ä.). Der hier verwendete Begriff „Nettosteuerzahlung“ ist also sehr breit angelegt und beschränkt sich nicht nur auf Steuern i.e.S.

Für die Berechnung der Nettosteuerzahlungen werden in einem ersten Schritt die im Basisjahr ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit Hilfe von alters- und geschlechtsspezifischen Mikroprofilen auf repräsentative Durchschnittsindividuen der im Basisjahr lebenden Kohorten verteilt.³ Die daraus resultierenden skalierten Profile werden dann in einem zweiten Schritt mit einer Wachstumsrate g in die Zukunft fortgeschrieben. Dabei werden auch die Effekte bereits beschlossener Reformen, deren fiskalische Wirkungen erst in zukünftigen Jahren eintreten werden, berücksichtigt. Durch eine jährliche Saldierung aller skalierten Profile ist es möglich zu bestimmen, wie viel ein durchschnittliches Mitglied einer Kohorte in jedem künftigen Jahr netto an den Fiskus bezahlt. Werden nun diese durchschnittlichen Nettozahlungen in jedem Jahr mit den Überlebenden einer Kohorte gewichtet und mit einer Rate $1+r$ auf das Basisjahr diskontiert, so resultiert der Barwert der Nettosteuerzahlungen einer Generation im Basisjahr.⁴ Durch Division mit der jeweiligen Jahrgangsstärke des Basisjahres ergeben sich die so genannten Generationenkonto, die in der Generationenbilanz des gesetzlichen Status quo abgebildet sind (Abbildung 1).

Generationenkonto geben die Nettosteuerzahlungen eines durchschnittlichen Individuums einer Generation über den verbleibenden Lebenszyklus an.

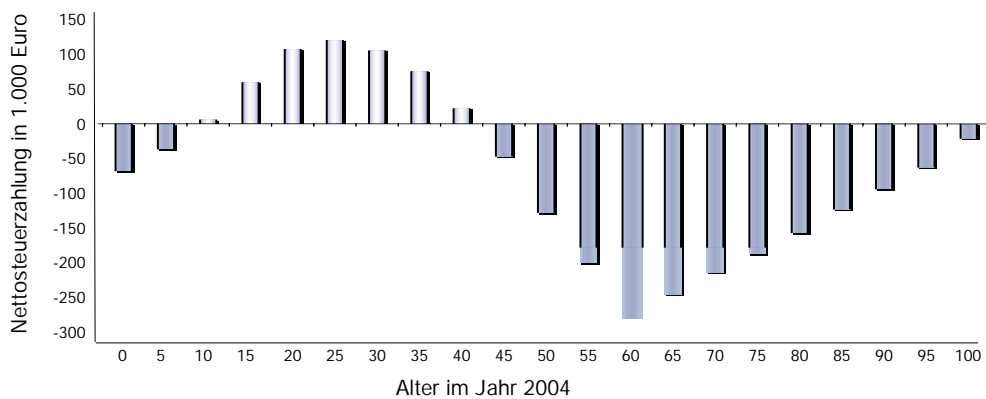
¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2003).

² Vgl. Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Genauer zur Methode und zur Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001). Auf diesen beiden Arbeiten bauen auch die nachfolgenden Ausführungen auf.

³ Für diese Analyse wurde insgesamt zwischen 90 verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenposten des Staates unterschieden. Die verwendeten Mikroprofile stammen hauptsächlich aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, vgl. Anhang C und D.

⁴ Für die Berechnung der Überlebenden einer Kohorte für jedes künftige Jahr ist eine umfassende Bevölkerungsvorausschätzung notwendig. Hierbei wurde als Basis die (mittlere) Variante 5 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes verwendet; vgl. Statistisches Bundesamt (2003). Die Diskontrate $1+r$ spiegelt den (realen) Zinssatz auf langfristige Staatspapiere inklusive eines angemessenen Risikoaufschlags wider, die Wachstumsrate g den langfristigen arbeitsvermehreren technischen Fortschritt der Volkswirtschaft.

Abbildung 1: Generationenbilanz Status quo

Basisjahr 2004, $r=3\%$, $g=1,5\%$

Ein positives Generationenkonto entspricht einer Nettosteuerzahlung: Über den verbleibenden Lebenszyklus betrachtet übersteigen die Steuer- und Beitragszahlungen eines durchschnittlichen Kohortenmitglieds die vom Staat empfangenen Transferleistungen. Entsprechend steht ein negatives Generationenkonto für eine Nettotransferleistung des Staates an den Repräsentanten seiner Kohorte. Da alle vor dem Basisjahr geleisteten Zahlungen keine Berücksichtigung finden, können Generationenkonto zwischen lebenden Generationen nicht sinnvoll verglichen werden. Sie weisen aber, wie in Abbildung 1 dargestellt, ein typisches sinuskurvenförmiges Verlaufsmuster auf, das sich aus den Bestandteilen der erhaltenen Transfers und Steuerzahlungen einzelner Kohorten ergibt. So wachsen die Generationenkonto anfangs mit jedem weiteren Lebensjahr stetig an, da einerseits immer mehr ausbildungsbezogene Transferleistungen entfallen, andererseits die während des Erwerbslebens anfallenden Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge einer zunehmend schwächeren Diskontierung unterliegen. Ab dem Alter, in dem ein durchschnittliches Individuum die Erwerbstätigkeit aufnimmt, beginnt sich der Verlauf umzukehren. Bezahlte ein im Basisjahr durchschnittlicher 25-Jähriger noch 116.920 Euro an *Nettosteuern* über seinen restlichen Lebenszyklus hinweg, verringert sich dieser Betrag auf einen *Nettotransfer* i.H.v. 268.410 Euro für einen im Basisjahr 60-Jährigen. Dieser fallende Verlauf der Generationenkonto zwischen den 25- und 60-Jährigen in Abbildung 1 erklärt sich durch das immer näher rückende Ende des Erwerbslebens, wodurch immer weniger Beiträge und Steuern berücksichtigt werden, während gleichzeitig die im Ruhestand empfangenen Transferleistungen einer abnehmenden Dis-

kontierung unterliegen. Erst für Jahrgänge, die älter als 60 sind, nehmen die Barwerte der verbleibenden Nettotransferleistungen aufgrund der sinkenden restlichen Lebensdauer wieder stetig ab.

Mit Hilfe der Nettosteuerzahlungen können nun Nachhaltigkeitsindikatoren berechnet werden.

Einen ersten Indikator erhält man, indem man die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen heutiger und zukünftiger Generationen bildet.⁵ Das Resultat ist das implizite Staatsvermögen. Da dieses in aller Regel negativ ist, wird gemeinhin von seinem negativen Wert, der so genannten impliziten Staatsschuld gesprochen. Alternativ kann die implizite Staatsschuld auch als Barwert aller zukünftigen Primärdefizite interpretiert werden. Sie quantifiziert die bei Fortgeltung der aktuellen Gesetzeslage entstehenden schwebenden Ansprüche an den Staat, welche vor allem aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungen resultieren. Die implizite Staatsschuld des Basisjahres 2004 beläuft sich bei einem unterstellten Realzins von 3,0 Prozent und einer realen Wachstumsrate von 1,5 Prozent auf 260,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Jahres 2004. Zusammen mit der explizit ausgewiesenen Staatsschuld von 63,2 Prozent des BIP ergibt sich die so genannte Nachhaltigkeits- oder Tragfähigkeitslücke von 323,7 Prozent des BIP. Eine positive Nachhaltigkeitslücke verletzt aber die eingangs dieses Abschnitts erläuterte intertemporale Budgetrestriktion des Staates, da die bestehende explizite Staatsschuld eben nicht durch die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen abgegolten werden kann.

Die Summe aus expliziter und impliziter Staatsschuld – die Nachhaltigkeitslücke – betrug im Jahr 2004 etwa 7.144 Mrd. Euro bzw. 324 Prozent des BIP.

⁵ Dazu werden die Generationenkonto jeweils mit ihrer Jahrgangsstärke gewichtet, wobei für zukünftige Generationen – wachstums- und zinsadjustiert – das gleiche Generationenkonto wie für die Nulljährigen unterstellt wird.

Neben der Nachhaltigkeitslücke werden im Folgenden drei weitere Indikatoren verwendet. Bei allen werden zukünftige Nettosteuerzahlungen so erhöht, dass die Nachhaltigkeitslücke verschwindet bzw. die intertemporale Budgetrestriktion des Staates erfüllt ist. Die ersten beiden setzen an der Einnahmenseite des Staates an. Bei ihnen wird die Mehrwertsteuer (MwSt.) bzw. der Abgabenlastquotient so lange erhöht, bis die intertemporale Budgetrestriktion des Staates erfüllt ist.

Diese Indikatoren haben gegenüber der Nachhaltigkeitslücke den Vorteil, weniger sensitiv auf Veränderungen der Zins-Wachstumsdifferenz ($r-g$) zu reagieren, da sowohl die implizite Staatsschuld als auch die künftige Entwicklung der zusätzlichen Einnahmen in ähnlicher Weise von Veränderungen der Zins- und Wachstumsraten betroffen sind. So läge bei Unterstellung einer niedrigeren bzw. höheren Wachstumsrate g von 1,0 bzw. 2,0 anstatt 1,5 Prozent die Nachhaltigkeitslücke bei 250,5 bzw. 457,5 anstatt 323,7 Prozent des BIP. Im Gegensatz dazu bewegt sich die zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke notwendige Erhöhung aller Abgaben auf einem nahezu unveränderten Niveau zwischen 14,4 und 14,9 Prozent; gleiches gilt für eine Mehrwertsteuererhöhung, die 75,2 Prozent bzw. 76,8 Prozent betragen müsste.⁶ Eine umfassende Sensitivitätsanalyse findet sich in Anhang E.

Umgekehrt kann der Staat auch mit einer Reduktion aller Transferleistungen reagieren. Analog werden hierbei alle Transferzahlungen für alle Generationen soweit abgesenkt, bis die Nachhaltigkeitslücke geschlossen ist. Im Standardszenario mit einer Wachstumsrate von 1,5 Prozent und einer Diskontrate von 3,0 Prozent liegt dieser Indikator bei 12,4 Prozent. Abbildung 2 fasst die Ergebnisse der Generationenbilanz des Basisjahres 2004 nochmals zusammen.

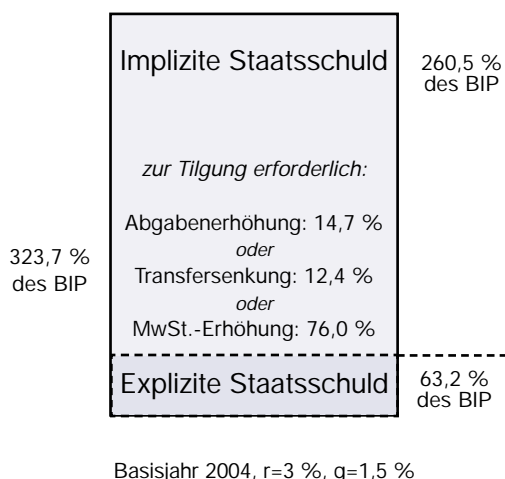
2.2 Die Politikfelder und ihre Reformmaßnahmen im Einzelnen

Da Reformmaßnahmen meist nicht den Gesamtstaat im Fokus haben, werden im Folgenden einzelne Politikfelder und die entsprechenden Reformmaßnahmen bzw. Besonderheiten betrachtet. Wo bisher nur die Gesamtlast der deutschen Fiskalpolitik ausgewiesen wurde, wird also nun auf die einzelnen staatlichen Subsysteme (Parafiski) und deren „Beitrag“ zur Gesamtlast eingegangen. Abbildung 3 verdeutlicht, in welchen Sozialversicherungsfeldern und staatlichen Subsystemen bei derzeitigem Gesetzesstand die eigentlichen Probleme liegen. Dargestellt werden die impliziten Schulden der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) sowie die heute noch nicht ausreichend vorgesorgten Pensionslasten. Als Residuum wird schließlich die Nachhaltigkeitslücke der verbleibenden Posten des gesamtstaatlichen Budgets ausgewiesen.

Auf den ersten Blick scheinen die Nachhaltigkeitslücken die „gewohnte“ Reihenfolge der fiskalischen Baustellen bzw. Brände wiederzugeben. So erscheint die GRV mit dem größten Problem behaftet zu sein, danach kommen die Gesetzliche Krankenversicherung und der „kleine Bruder“ der Rentenversicherung, die Beamtenpensionen, sowie die Pflegeversicherung.

Die Nachhaltigkeitslücken in diesen Fällen können auch wie folgt interpretiert werden: Sollte die Politik sich entschließen, beispielsweise die GKV zu „privatisieren“, so müsste analog zur Privatisierung der Bahn ein Bundessondervermögen eingerichtet werden, und zwar in der Höhe von knapp 77 Prozent des BIP. Anders wäre es für die GKV nicht möglich, eine markt-

Abbildung 2: Nachhaltigkeitslücke und -indikatoren des Status quo



⁶ Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass es für das Niveau aller verwendeten Indikatoren letztendlich nur auf die Differenz zwischen Zins und Wachstum und nicht auf deren absolute Höhe ankommt.

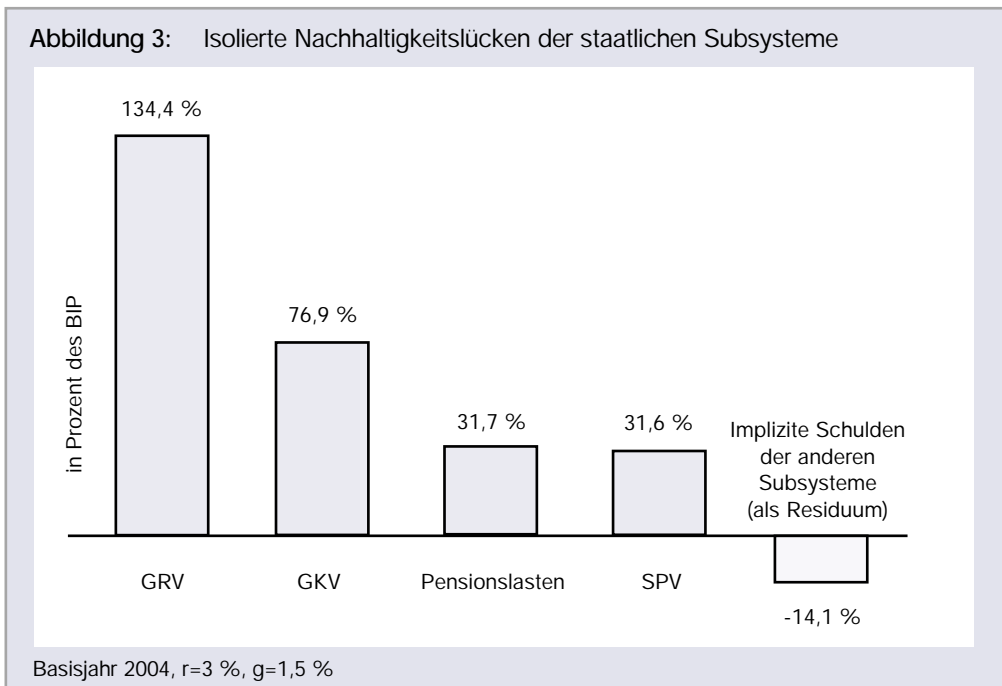
gerechte Eröffnungsbilanz zu veröffentlichen. Eine Insolvenz wäre theoretisch unabweichlich.

Scheinbar führt die GRV die Rangliste der nicht-nachhaltigen Systeme an. Dies ist allerdings nur auf den ersten Blick der Fall. Denn auf diesem Gebiet hat die Politik bereits gehandelt, wenn auch die Rente mit 67 bisher nur im Kabinett beschlossen und auch der Beitragssatz noch nicht bis zu seiner gesetzlichen Höchstgrenze von 22 Prozent ausgeschöpft ist. Werden diese Maßnahmen in die Betrachtung einbezogen, sinken die impliziten Lasten der GRV um 88,2 Prozentpunkte auf „nur“ noch 46,2 Prozent des BIP.

Umgekehrt ist in den anderen Feldern von negativen Sondereffekten auszugehen, welche bisher aus der Analyse ausgeblendet wurden. Zu nennen sind hierbei insbesondere die GKV und die SPV. Im Falle der GKV wurde bisher von den kostensteigernden Wirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts abstrahiert. Beim medizinisch-technischen Fortschritt handelt es sich im Wesentlichen um Produktinnovationen, die im Gegensatz zu kostensenkenden Prozessinnovationen die Möglichkeiten des medizinisch Machbaren ausweiten, gleichzeitig aber im Saldo zu überproportional steigenden Kosten führen.⁷ Ähnliches gilt auch, wenngleich aus anderem Grund, in der Pflegeversicherung. Hier führt das geringe Rationalisierungspotential – Pflegedienstleistungen sind sehr personalintensiv – zu überproportionalen Kostensteigerungen. Was dies im Endeffekt für die einzelnen Systeme, aber auch für die Gesamtnachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik bedeutet, verdeutlicht Abbildung 4 auf Seite 8. So steigt die implizite Schuld der GKV bei Berücksichtigung des medizinisch-technischen Fortschritts auf etwa das Dreifache an und beträgt nun 218,2 Prozent des BIP 2004.

Die derzeit diskutierte Gesundheitsreform leistet keinen Beitrag zur Nachhaltigkeit.

Abbildung 3: Isolierte Nachhaltigkeitslücken der staatlichen Subsysteme



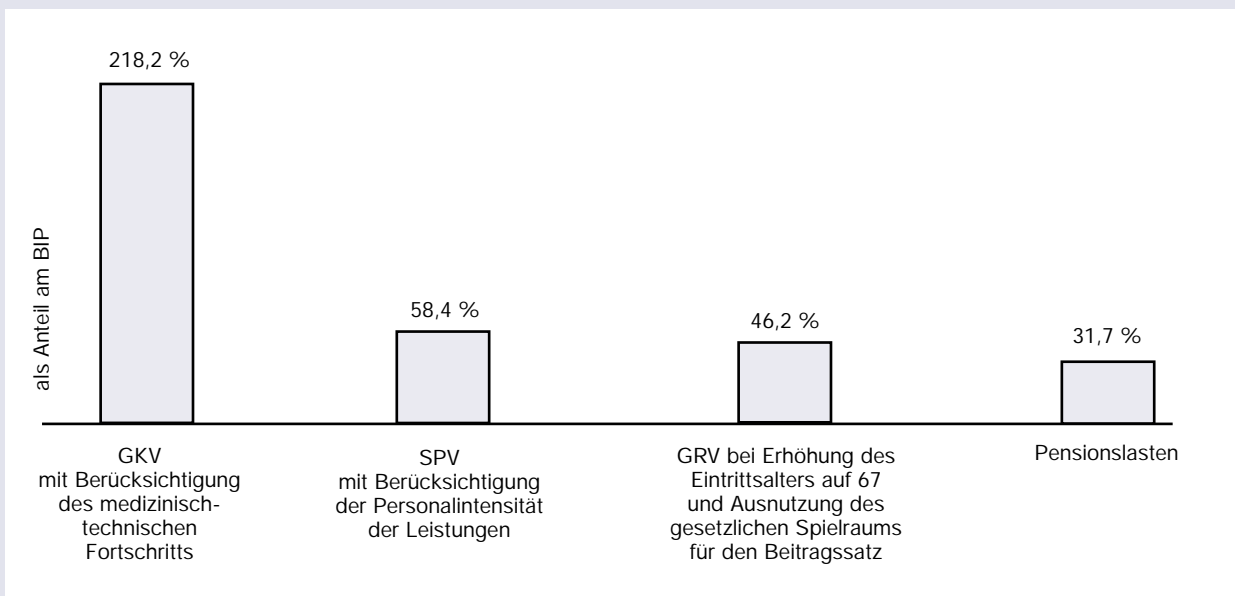
Die Last aus der Pflegeversicherung verdoppelt sich, während sich die implizite Verschuldung der gesetzlichen Rentenversicherung bei Realisierung der oben beschriebenen Maßnahmen (Erhöhung des Beitragssatzes und des Renteneintrittsalters) auf ein Niveau von rund 46 Prozent absenkt. Für die gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke bedeutet dies insgesamt eine Steigerung um 99,1 Prozentpunkte auf 422,8 Prozent des BIP.

Bei der Pflegeversicherung besteht in der Politik offenbar nach wie vor ein Erkenntnisproblem.

Auch die anderen Nachhaltigkeitsindikatoren bestätigen dieses Bild. So läge der nachhaltige Beitragssatz in der GKV ohne Berücksichtigung des medizinisch-technischen Fortschritts bereits bei 17,3 Prozent, mit

⁷ Breyer und Ulrich (2000) zeigen, dass die Leistungsausgaben der GKV aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts um einen Prozentpunkt stärker wachsen als der allgemeine Produktivitätsfortschritt. Für die vorliegenden Berechnungen wird ein kostentreibender medizinisch-technischer Fortschritt bis zum Jahr 2044 unterstellt. Diese an sich arbiträre Annahme einer zeitlichen Begrenzung ist insofern notwendig, da andernfalls die Gesundheitsausgaben langfristig oberhalb des BIP lägen. Gleiches gilt auch für die SPV. Die im Folgenden beschriebenen qualitativen Aussagen sind jedoch nicht davon abhängig, ob der unterstellte Zeitraum ein Jahrzehnt früher oder später endet. Langfristig wachsen die Gesundheitsausgaben wieder in Höhe des allgemeinen Produktivitätsfortschritts.

Abbildung 4: Isolierte Nachhaltigkeitslücken der staatlichen Subsysteme bei verschiedenen Szenarien



Basisjahr 2004, $r=3\%$, $g=1,5\%$

dessen Berücksichtigung über die nächsten 40 Jahre sogar bei 23 Prozent, also höher als der derzeitige Satz zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung müssten um rund 42 bzw. 57 Prozent gekürzt werden, damit der momentane Beitragssatz gehalten werden kann. Und um die versprochenen Pensionen der deutschen Beamtenschaft bezahlen zu können, müsste zum 1. Januar 2007 die Mehrwertsteuer nicht auf 19,0, sondern auf 20,5 Prozent angehoben werden. Schon eine einzelne dieser Maßnahmen mutet vor dem Hintergrund der derzeitigen Arbeitsmarktsituation und der bereits hohen Abgabenlast eines schrumpfenden Kreises an Nettozahlern paradox an – um wirklich Nachhaltigkeit in das deutsche Fiskalsystem zu tragen, müssten jedoch alle gemeinsam gestartet werden.

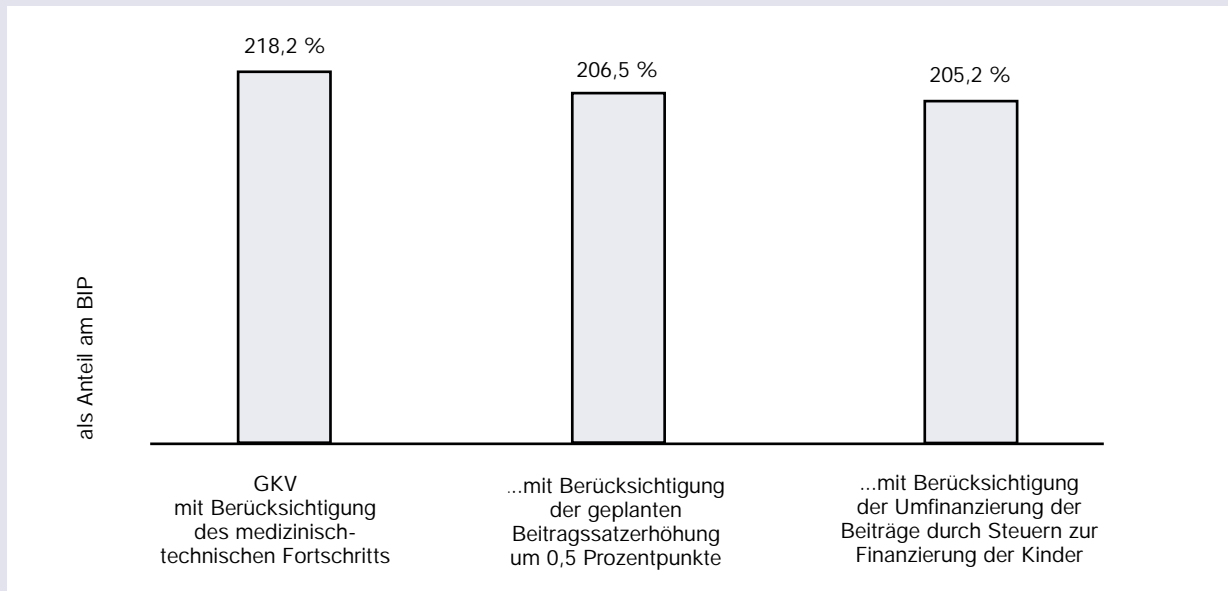
3 Löschzug Gesundheitsreform?

Mit der derzeit diskutierten Gesundheitsreform möchte die Bundesregierung den „Großbrand“ Krankenversicherung angehen. Da bisher offiziell lediglich ein Koalitionsbeschluss in Form eines „Eckpunkte-Papiers“ vorliegt und dieser im Gesetzgebungsverfahren noch Änderungen unterworfen sein wird, kann die Reform nur ansatzweise und unter Vorbehalt in den

Berechnungen abgebildet werden. Neben dem Fondsmodell, dessen Wirkungen ex-ante schwer zu quantifizieren sind, scheinen jedoch zwei fiskalisch wichtige Punkte festzustehen: Erstens eine Beitragssatzerhöhung um (mindestens) 0,5 Prozentpunkte Anfang 2007, die für sich genommen keine Reform darstellt und darüber hinaus auch nicht der Bundesregierung, sondern den Krankenkassen obliegt, und zweitens die Umfinanzierung von Beiträgen durch Steuern, um so die in der GKV versicherten Kinder als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu begreifen. Wie wirksam diese Schritte aus Sicht der Nachhaltigkeit sind, zeigt Abbildung 5.

Mit der Umschichtung der Finanzierung von Sozialbeiträgen hin zu Steuern, was arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist, wird aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten eher wenig erreicht. Der Hauptteil des positiven Effektes des Reformvorschlages kommt durch die rund fünf Milliarden Euro „frisches“ Geld zustande, das in die obigen Berechnungen eingeht. Doch auch diese Finanzspritze vermag das Problem keinesfalls auch nur annähernd zu lösen. Die deutliche Botschaft lautet: Allein durch Beitrags- und Steuererhöhungen ist die fiskalische Schieflage der deutschen Krankenkassen nicht in den Griff zu bekommen. Vielmehr bedarf es einer echten Strukturreform. Doch diese wird mit dem derzeitigen Kompromiss um Längen verfehlt.

Abbildung 5: Isolierte Nachhaltigkeitslücken der GKV bei verschiedenen Szenarien

Basisjahr 2004, $r=3\%$, $g=1,5\%$

4 Fazit

Die Haushalte der deutschen Gebietskörperschaften und staatlichen Sozialversicherungssysteme stehen vor gewaltigen Aufgaben – die Einhaltung der Nettoverschuldungsgrenze des Maastricht-Vertrages ist dabei das kleinere Problem. Aufgrund des demografischen Wandels und ausgabentreibender Effekte in einzelnen sozialen Sicherungssystemen kommen gewaltige Lasten auf zukünftige Beitrags- und Steuerzahler zu. Dies zeigt die neueste Generationenbilanz für das Jahr 2004, welche gleichsam als fiskalischer Brandmelder fungiert.

Mit der Notwendigkeit einer erneuten Gesundheitsreform scheint die Politik einen der Hauptbrände erkannt zu haben. Es darf jedoch bezweifelt werden, ob die Einnahmenseite das richtige Löschfahrzeug darstellt. Ein Erkenntnisproblem gibt es zudem offenbar immer noch bei der Sozialen Pflegeversicherung. Hier widmet der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD diesem Problem gerade einmal zwei Seiten, auf denen konkrete Aussagen vergeblich gesucht werden. Anstatt den historischen Fehler der Sozialen Pflegeversicherung wieder rückgängig zu machen, wird sogar über eine Leistungsausweitung auf teure Behandlungsfelder wie etwa der Demenz diskutiert.

Die obigen Ergebnisse zeigen jedoch, dass bereits bei heutigem Leistungskatalog gerade in diesem Bereich eine Zeitbombe tickt. Ähnliches gilt auch für die Pensionslasten, die vor allem von den Bundesländern getragen werden müssen. Auch hier gilt, dass möglichst zeitnah gehandelt werden sollte, bevor der Brand noch größer wird und außer Kontrolle gerät.

Anhang

A Modifikationen in der Generationenbilanz 2004

Die vorliegende Generationenbilanz für Deutschland wurde gegenüber den vom Forschungszentrum Generationenverträge in den Vorjahren erstellten Versionen in mehreren Punkten überarbeitet. Diese können letztendlich in zwei Kategorien unterteilt werden. Wie in den vorherigen Generationenbilanzen auch, wurde den Berechnungen – neben den für das Basisjahr 2004 aktualisierten Bevölkerungs-, Profil- und Budgetdaten, welche im weiteren Verlauf des Appendix ebenfalls beschrieben werden – der aktuelle Gesetzesstand⁸ zugrunde gelegt und die relevanten Reformen berücksichtigt. Neu sind dagegen die zur zweiten Kategorie zählenden Änderungen, welche Modifikationen in der Berechnungsweise bzw. in verschiedenen Annahmen umfassen.

Datenaktualisierung und Anpassung an die aktuelle Gesetzeslage

Es wurde die Streichung der Eigenheimzulage in die Berechnungen einbezogen, indem die Staatsausgaben für diesen Posten bis zum Jahr 2013 schrittweise abgebaut werden. Ebenso wurden Berechnungen des Arbeitskreises Steuerschätzung bei der Fortschreibung einiger Aggregate berücksichtigt, etwa bei der Körperschaftsteuer, der Zinsabschlagsteuer oder der Tabaksteuer.⁹ Mit in die Berechnungen ein fließen auch die Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 und des Elterngeldes. Bei ersterem wird davon ausgegangen, dass es tatsächlich zu einer Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte kommt. Dafür werden analog die Mehrwert- und die Versicherungsteuer um die entsprechenden Sätze angepasst.

In der Generationenbilanz 2004 sind lediglich die Reformen berücksichtigt, welche auch tatsächlich gesetzlicher Status quo sind. Gesetzesvorschläge, die diskutiert werden, aber noch nicht endgültig verabschiedet sind, können zwar in die Berechnungen, die unterschiedliche zukünftige Szenarien betreffen, einbezogen werden – sie sind jedoch nicht Teil des Status quo in der Generationenbilanz. Konkretes Beispiel

hierfür ist die Erhöhung des gesetzlichen Rentenzutrittsalters von 65 auf 67 Jahre. Ebenfalls nicht im Status quo enthalten ist die Neuregelung der Arbeitslosenhilfe („Hartz IV“). Zwar ist diese Neuregelung bereits im Januar 2005 in Kraft getreten, es existieren jedoch noch keinerlei verwertbare Informationen darüber, wie sich beispielsweise die Zahlungen des neu geschaffenen Arbeitslosengeldes II (ALG II) explizit auf die verschiedenen Jahrgänge verteilen. Daher ist diese Reform in der Generationenbilanz 2004 nur implizit durch die Zahlen der VGR 2005 abgebildet.

Veränderte Annahmen und modifizierte Berechnungsweisen

Die erwähnte Weiterentwicklung der Generationenbilanz Deutschlands erlaubt es, bestimmte Zahlungsströme weitaus exakter fortzuschreiben, als dies bislang der Fall war. So sorgt eine Unterscheidung zwischen Zugangs- und Bestandsrentnern bei der Fortschreibung der Rentenausgaben dafür, dass die implizite Staatsschuld, die sich aus der Gesetzlichen Rentenversicherung ergibt, differenzierter berechnet werden kann.¹⁰ Gleiches gilt für die Ausgaben für Beamtenpensionen, denen nun die genauen Subpopulationen der heutigen und zukünftigen Pensionäre zugrunde gelegt werden.

Der Unterschied zur Nachhaltigkeitslücke von 197,6 Prozent des BIP aus Mevis und Weddige (2006) erklärt sich vor allem aufgrund einer veränderten Annahme über den Aufholprozess Ost und der damit verbundenen Behandlung der Ostdeutschen aus fiskalischer Sicht. Gingen frühere Arbeiten, so auch Mevis und Weddige (2006), noch davon aus, dass sich ostdeutsche Männer und Frauen in fiskalischer Hinsicht ihren westdeutschen Pendanten bis zum Jahre 2040 angleichen, verwirft diese Arbeit aufgrund der Datenlage der vergangenen Jahre diese Annahme und geht vielmehr

⁸ Stand: Juli 2006.

⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2005).

¹⁰ Siehe dazu Ehrentraut, Heidler und Raffelhüschen (2005).

von einem so genannten „Mezzogiorno“-Fall aus.¹¹ Anders gesagt wird nunmehr Ostdeutschland für die nächsten Jahrzehnte kein überproportionales Wachstum zugesprochen. Vielmehr finden keine Aussagen bzw. Annahmen über die regionalen Entwicklungen mehr statt. Somit liegt das vergleichbare Ergebnis für die Generationenbilanz des Jahres 2003, wie Fetzer (2006) gezeigt hat, bei rund 346 Prozent des BIP 2003.

Tabelle 1: Entwicklung des Altersquotienten und der Gesamtbevölkerung 2004-2050 (eigene Berechnungen)

Jahr	Altersquotient	Gesamtbevölkerung
2004	28,2 %	82,53 Mio.
2010	32,0 %	82,97 Mio.
2020	35,2 %	82,86 Mio.
2030	45,1 %	81,50 Mio.
2040	52,1 %	79,16 Mio.
2050	53,3 %	76,18 Mio.

B Datenbasis für die Bevölkerungsprojektion

Die Bevölkerungsprojektion der Generationenbilanz für das Basisjahr 2004 basiert auf den Annahmen der (mittleren) 5. Variante der 10. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2003. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung der Lebenserwartung und der Fertilität. Es wurde der Bevölkerungsstand vom 31.12.2003 zugrunde gelegt. Für die Fortschreibung der Bevölkerung Deutschlands wird grundsätzlich von der Altersstruktur des Basisjahres ausgegangen. Dies gilt auch für die Altersstruktur der Zu- und Fortzüge nach bzw. aus Deutschland; um hier jedoch zu verhindern, dass Einmal-Effekte bzw. Schocks (bspw. überdurchschnittliche Ein- oder Auswanderung eines Jahrgangs relativ zu anderen Jahrgängen) langfristig fortgeschrieben werden, wurde in der vorliegenden Bevölkerungsprojektion der altersspezifische Durchschnitt der letzten fünf Jahre verwendet. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Ergebnisse der Bevölkerungsprojektion zusammen. Dabei ist hervorzuheben, dass sich der Altersquotient¹² bis zum Jahr 2050 beinahe verdoppelt, während die Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2050 voraussichtlich um über sechs Millionen Menschen sinken wird.¹³

C Datenbasis der Mikroprofile

Die alters- und geschlechtsspezifischen Profile wurden für die vorliegende Generationenbilanz vollständig aktualisiert. Grundlage hierfür bildete hauptsächlich die

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) aus dem Jahr 2003. Die EVS ist ein repräsentativer Haushaltsdatensatz auf Basis des Mikrozensus, der für insgesamt 42.744 Haushalte mit bis zu 9 Haushaltsmitgliedern Ausgaben und Einnahmen im Detail erfasst. Tabelle 2 zeigt die Profile und jeweiligen Datenquellen.

D Datenbasis des Staatsbudgets

Die Daten für die Einnahmen und Ausgaben des Staates im Jahr 2004 basieren auf den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamts¹⁴. Eine Aufschlüsselung der einzelnen Positionen des Staatsbudgets, wie sie in der Generationenbilanz verwendet wird, zeigt Tabelle 3. Es ist zu erwarten, dass diese Aufteilung in der nächstfolgenden Generationenbilanz für das Basisjahr 2005 einigen Änderungen unterworfen sein wird. Grund hierfür ist die große Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2005, die u.a. durch eine rechtsverbindliche Neuregelung der EU-Kommission notwendig wurde.

¹¹ Zum Aufholprozess Ost und seinen Folgen aus Sicht der Nachhaltigkeit vgl. auch Ehrentraut und Fetzer (2003). Zur vorliegenden Annahme eines „Mezzogiorno“-Falles vgl. Heilemann (2005) und Sinn und Westermann (2001).

¹² Zum Vergleich: Das Statistische Bundesamt verwendet hier den Durchschnitt der letzten drei Jahre.

¹³ Der Altersquotient beschreibt hier das Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den zwischen 20- und 64-Jährigen.

¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006).

Tabelle 2: Alters- und geschlechtsspezifische Profile und ihre Datenquellen

Alters- und geschlechtsspezifisches Profil	Datenquelle
Gleichmäßige Verteilung der Zahlungsströme auf alle Jahrgänge für öffentliche Güter und unspezifische Einnahmen des States wie etwa den Bundesbankgewinn	gesetzte Annahmen
Einzelne Zahlungsströme werden gleichmäßig auf alle über 17-Jährigen verteilt, dies gilt bspw. in Fällen wie der Tabaksteuer, in welchen explizite Daten fehlen	gesetzte Annahmen
Einzelne Zahlungsströme werden auf die 18- bis 60-Jährigen verteilt, dies gilt bspw. in Fällen wie der Wohnungsbauprämie, in welchen explizite Daten fehlen	gesetzte Annahmen
Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung	Statistisches Bundesamt (2005a)
Beiträge zur Arbeitslosenversicherung	Statistisches Bundesamt (2005a)
Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)	Statistisches Bundesamt (2005a)
Arztkosten (GKV)	BVA – Bundesversicherungsamt (2005)
Zahnarztkosten (GKV)	BVA – Bundesversicherungsamt (2005)
Apothekenkosten (GKV)	BVA – Bundesversicherungsamt (2005)
Heil- und Hilfsmittel (GKV)	BVA – Bundesversicherungsamt (2005)
Krankenhauskosten	BVA – Bundesversicherungsamt (2005)
Krankengeld-Leistungen	BVA – Bundesversicherungsamt (2005)
Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2005a)
Leistungen aus der GRV	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2005a)
Pensionszahlungen	Eigene Berechnungen, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2004), Bundesministerium des Innern (2005)
Versorgung der Kriegsofopfer	Statistisches Bundesamt (2001)
Steuern auf Kapital (z. B. Kapitalertragsteuer)	Statistisches Bundesamt (2005a)
Umsatzsteuer	Statistisches Bundesamt (2005a)
Lohnsteuer	Statistisches Bundesamt (2005a)
Stromsteuer	Statistisches Bundesamt (2005a)
Mineralölsteuer	Statistisches Bundesamt (2005a)
Versicherungssteuer	Statistisches Bundesamt (2005a)
Kindergeld	Eigene Berechnungen, Datengrundlage: Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004)
Erziehungsgeld	Statistisches Bundesamt (2005a)
Wohngeld	Statistisches Bundesamt (2005a)
Ausgaben für Bildung	Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004)
Bafoeg	Statistisches Bundesamt (2005a)
Sozialhilfe	Statistisches Bundesamt (2005b)
Leistungen zur Pflegestufe 1 ambulant	Bundesministerium für Gesundheit (2006)
Leistungen zur Pflegestufe 2 ambulant	Bundesministerium für Gesundheit (2006)
Leistungen zur Pflegestufe 3 ambulant	Bundesministerium für Gesundheit (2006)
Leistungen zur Pflegestufe 1 stationär	Bundesministerium für Gesundheit (2006)
Leistungen zur Pflegestufe 2 stationär	Bundesministerium für Gesundheit (2006)
Leistungen zur Pflegestufe 3 stationär	Bundesministerium für Gesundheit (2006)
Leistungen der GRV an Rentempfänger, die jeweils neu hinzukommen	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2005b)

Tabelle 3: Konto des Staates 2004 (VGR und eigene Berechnungen)

Einnahmen des Staates	Mrd. Euro	Ausgaben des Staates	Mrd. Euro
Verkäufe	41,29	Vorleistungen	-89,45
Empfangene sonstige Subventionen	0,49	Arbeitnehmerentgelte Bildung	-44,70
Bundesbankgewinn	0,28	Arbeitnehmerentgelte Universitäten	-4,46
Sonstige Ausschüttungen und Entnahmen	11,74	Arbeitnehmerentgelte Sonstiges	-119,52
Körperschaftsteuer	15,26	Geleistete sonstige Produktionsabgaben	-0,05
n. v. St. V. Ertrag (KapSt)	4,10	Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	-62,91
n. v. St. V. Ertrag (EKSt)	12,29	Subventionen	-28,95
veranlagte Einkommensteuer	17,44	Versorgung der Kriegsoffer (Bund)	-2,57
Lohnsteuer	165,34	Öffentliche Pensionen (einschl. Beihilfen)	-34,55
Zinsabschlag (KapSt)	1,66	Beihilfen für Arbeitnehmer des Staates	-3,13
Zinsabschlag (EKSt)	4,98	Geldl. Sozialhilfe und Kriegsofferfürsorge	-15,69
Umsatzsteuer	134,77	Gesetzliches Kindergeld	-34,60
Stromsteuer	6,57	Wohngeld (Länder)	-5,09
Mineralölsteuer	41,71	Arbeitslosenhilfe GRV Beiträge	-2,54
Tabaksteuer	13,76	Arbeitslosenhilfe GKV Beiträge	-1,83
Sonstige Verbrauchsteuern	11,64	Arbeitslosenhilfe SPV Beiträge	-0,22
Versicherungsteuer	8,74	Arbeitslosenhilfe bereinigte Geldleistungen	-14,36
Gewerbsteuer	28,37	Erziehungsgeld (Bund)	-3,07
Grundsteuern	14,61	Ausbildungsbeihilfen (Länder)	-1,45
Beitrag zur GRV von ALV und ALH	8,37	Rentenversicherung GKV Beiträge Bestand	-14,38
Beitrag zur GRV Erwerbspersonen	147,37	Rentenversicherung SPV Beiträge Bestand	-0,42
Beitrag zur GKV von ALV und ALH	6,03	Leistungen aus der Rentenversicherung	-213,92
Beitrag zur GKV von GRV	28,76	GKV monetäre Sozialleistungen	-7,15
Beitrag zur GKV Erwerbspersonen	105,33	SPV monetär PS I	-1,77
Beitrag zur ALV	48,79	SPV monetär PS II	-2,20
Beitrag zur SPV von ALV und ALH	0,71	SPV monetär PS III	-1,04
Beitrag zur SPV von GRV und Rentnern	3,11	ALV GRV Beiträge	-5,82
Beitrag zur SPV Erwerbspersonen	12,80	ALV GKV Beiträge	-4,20
Sonstige Sozialbeiträge	9,45	ALV SPV Beiträge	-0,50
Sozialbeiträge von der übrigen Welt (nur SV)	2,15	ALV Leistungen bereinigt	-32,91
Unterstellte Sozialbeiträge von privaten Haushalten	22,38	Sonst. monetäre Sozialleistungen SV	-19,47
Sonstige laufende Transfers	16,89	Arztleistungen	-23,00
Vermögenstransfers von der übrigen Welt	2,61	Zahnarztleistungen	-11,26
Vermögenstransfers von Kapitalgesellschaften	1,01	Medikamente	-22,06
Vermögenstransfers von privaten Haushalten	6,04	Heil- und Hilfsmittel	-18,43
<i>(Primärdefizit)</i>	<i>(81,20)</i>	Krankenhausleistungen	-45,91
Summe	1.038,04	Unterbringung in Heimen ambulant (PS I)	-0,80
Abkürzungen ALH = Arbeitslosenhilfe ALV = Arbeitslosenversicherung EKSt = Einkommensteuer GK = Gebietskörperschaften KapSt. = Kapitalsteuer GKV = Gesetzliche Krankenversicherung n. v. St. V. = nicht veranlagte Steuer vom Ertrag PS = Pflegestufe SPV = Soziale Pflegeversicherung GRV = Gesetzliche Rentenversicherung SV = Sozialversicherung		Unterbringung in Heimen ambulant (PS II)	-1,00
		Unterbringung in Heimen ambulant (PS III)	-0,47
		Unterbringung in Heimen stationär (PS I)	-2,26
		Unterbringung in Heimen stationär (PS II)	-3,90
		Unterbringung in Heimen stationär (PS III)	-2,09
		Sozialleistungen für Pflegepersonen	-0,98
		Kuren	-3,35
		Sonstige soziale Sachleistungen SV	-5,26
		Sozialhilfe	-14,96
		Sonstige soziale Sachleistungen GK	-7,98
		Sonstige laufende Transfers	-38,25
		Eigenheimzulage	-10,83
		Sonstige Vermögenstransfers	-23,01
		Bauinvestitionen Bildung	-2,90
		Bauinvestitionen Universitäten	-0,47
		Sonstige Bauinvestitionen	-21,41
		Ausrüstungsinvestitionen	-,19
		Immaterielle Anlagegüter	-1,74
		Veränderung Vorräte	-0,05
		Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	1,43
	Summe	1.038,04	

E Sensitivitätsanalyse hinsichtlich Zins-Wachstums- und Demografieszenarien¹⁵

Tabelle 4: Nachhaltigkeitslücken bei verschiedenen Zins-Wachstums- und Demografieszenarien (als Anteil am BIP)

Zins-Wachstums-Szenarien	Variante I (niedrigste Bevölkerungszahl)	Variante V (mittlere Bevölkerungszahl)	Variante IX (höchste Bevölkerungszahl)
g=1,0 %; r=3,0 %	230,2 %	250,5 %	275,6 %
g=1,5 %; r=3,0 %	288,5 %	323,7 %	367,4 %
g=2,0 %; r=3,0 %	386,5 %	457,5 %	546,9 %
g=1,5 %; r=3,5 %	231,2 %	251,6 %	276,9 %
g=1,5 %; r=4,0 %	193,2 %	206,3 %	222,6 %

Tabelle 5: Nachhaltige Abgaben- (AG) und Transferänderung (TR) bei verschiedenen Zins-Wachstums- und Demografieszenarien

Zins-Wachstums-Szenarien	Variante I (niedrigste Bevölkerungszahl)	Variante V (mittlere Bevölkerungszahl)	Variante IX (höchste Bevölkerungszahl)
g=1,0 %; r=3,0 %	AG: +14,6 % TR: -12,5 %	AG: +14,4 % TR: -12,3 %	AG: +14,6 % TR: -12,4 %
g=1,5 %; r=3,0 %	AG: +14,9 % TR: -12,6 %	AG: +14,7 % TR: -12,4 %	AG: +14,9 % TR: -12,6 %
g=2,0 %; r=3,0 %	AG: +15,1 % TR: -12,7 %	AG: +14,9 % TR: -12,5 %	AG: +15,3 % TR: -12,8 %
g=1,5 %; r=3,5 %	AG: +14,6 % TR: -12,5 %	AG: +14,4 % TR: -12,3 %	AG: +14,6 % TR: -12,4 %
g=1,5 %; r=4,0 %	AG: +14,5 % TR: -12,4 %	AG: +14,3 % TR: -12,3 %	AG: +14,4 % TR: -12,3 %

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2003) für die einzelnen Szenarien. Variante I geht von einer Lebenserwartung eines neugeborenen Individuums im Jahr 2050 von 78,9 (Männer) bzw. 85,7 Jahren (Frauen) und einer Nettoimmigration von 100.000 Personen pro Jahr aus, Variante V von 81,1 bzw. 86,6 Jahren und 200.000 Personen pro Jahr und Variante IX von 82,6 bzw. 88,1 Jahren und ab dem Jahr 2011 von 300.000 Personen pro Jahr. Die Geburtenhäufigkeit wird in allen Varianten während des gesamten Prognosezeitraums als konstant angenommen (durchschnittlich 1,4 Kinder pro Frau).

Literaturverzeichnis

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, *Tax policy and the economy*, 5, S. 55-110.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), Social security and medicare policy from the perspective of generational accounting, *Tax policy and the economy*, 6, S. 129-145.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, *The Journal of Economic Perspectives*, 8/1, S. 73-94.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- Breyer, F. und V. Ulrich (2000), Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: eine Regressionsanalyse, *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik*, 1, S. 1-17.
- Bundesministerium des Innern (2005), *Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004), *Grund- und Strukturdaten 2003/2004*, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2005), *Ergebnisse der 126. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 3. November 2005*, Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit (2006), *Daten zur Pflegeversicherung*, www.bmg.bund.de.
- BVA – Bundesversicherungsamt (2005), *Risikostruktur- ausgleich Jahresausgleich 2004*, Bonn.
- Ehrentraut, O. und S. Fetzter (2003), Wiedervereinigung, Aufholprozess Ost und Nachhaltigkeit, *Wirtschafts- dienst*, Jahrgang 83, Heft 4, S. 260-264.
- Ehrentraut, O., M. Heidler und B. Raffelhüschen (2005), En route to sustainability: history, status quo, and future reforms of the German public pension scheme, *Intereconomics*, Volume 40, Number 5, S. 254-257.
- Fetzter, S. (2006), *Zur nachhaltigen Finanzierung des gesetzlichen Gesundheitssystems*, Frankfurt a. Main.
- Heilemann, U. (2005), Ostdeutschland – ein „Mezzogiorno“-Fall?, *Wirtschaftsdienst*, Jahrgang 85, Heft 8, S. 505-512.
- Mevis, D. und O. Weddige (2006), Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002-2005, *Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge*, N° 9.
- Raffelhüschen, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data, and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, S. 17-28.
- Sinn, H.-W. und F. Westermann (2001), Two Mezzogiornos, *NBER Working Paper*, N° 8125.
- Statistisches Bundesamt (2001), *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003), *Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, CD-ROM, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004), *Personal des öffentlichen Dienstes*, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2005a), *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2005b), *Statistik der Sozialhilfe*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, *Fachserie 18 Reihe 1.4*, Wiesbaden.
- VDR (2005a), *VDR Statistik Rentenbestand am 31. Dezember 2004*, Band 152, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Berlin.
- VDR (2005b), *VDR Statistik Rentenzugang des Jahres 2004 einschließlich Rentenwegfall, Rentenänderung/ Änderung des Teilrentenanteils*, Band 153, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Berlin.

Executive Summary

Die zukünftige demografische Veränderung wird sowohl die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme als auch die Haushalte der Gebietskörperschaften in enorme Finanzierungsschwierigkeiten bringen. Der Einbruch der Geburtenrate seit den 1970er Jahren und der starke Anstieg der Lebenserwartung führt zu einem doppelten Alterungsprozess: Das Verhältnis von Rentnern (hier die 65-Jährigen und Älteren) zu den Menschen im erwerbsfähigen Alter (20- bis 64-Jährige) wird sich von momentan etwa 25 zu 75 auf 53 zu 47 im Jahr 2050 dramatisch verändern.

Wird die Rechtslage des Status quo beibehalten, so führt dieser gesellschaftliche Alterungsprozess zu einem kontinuierlichen Auseinanderdriften der staatlichen Ausgaben und Einnahmen, der einem finanziellen Flächenbrand gleichkommen wird. Denn während die staatlichen Ausgaben insbesondere in den Sozialversicherungen mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung stark ansteigen, stagniert dort auf der Einnahmenseite das lohn- und rentenabhängige Beitragsaufkommen oder geht sogar zurück.

Das quantitative Ausmaß dieses fortschreitenden Missverhältnisses lässt sich mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung bestimmen. Dabei handelt es sich um ein intergeneratives Budgetierungssystem, das auf der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates basiert. Angewendet auf die aktuelle Situation in Deutschland zeigt sich, dass den Bürgern im Status quo sehr viel mehr staatliche Leistungen versprochen werden, als sie auf Dauer finanzieren können. Dies wird daran deutlich, dass bei Fortgeltung des gesetzlichen Status quo die Summe der Barwerte aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen heutiger und zukünftiger Generationen negativ ist. Mit anderen Worten, die Summe aller zukünftigen staatlichen Ausgaben übersteigt die Summe aller zukünftigen staatlichen Einnahmen. Daher spricht man auch von einer impliziten Staatsverschuldung. Dass es sich dabei um keine nachhaltige, d.h. dauerhaft durchzuführende Politik handeln kann, liegt auf der Hand, da zukünftige Generationen den Vertrag eher kündigen werden, als diese Schulden zurückzuzahlen.

In dem hier betrachteten Basisjahr 2004 betrug die implizite Staatsverschuldung (im Standard-

szenario mit einer realen Wachstumsrate von 1,5 Prozent und einem Realzins von 3,0 Prozent) 260,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Zusammen mit der explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung von 63,2 Prozent beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke auf 323,7 Prozent des BIP. Um diese Lücke auszugleichen, müssten entweder ab sofort alle Steuern und Abgaben um 14,7 Prozent angehoben oder die Mehrwertsteuer um 76 Prozent von derzeit 16 auf rund 28 Prozent erhöht werden oder im Gegenzug sämtliche staatliche Transferleistungen um 12,4 Prozent abgesenkt werden.

Analysiert man die Hauptquellen der impliziten Staatsverschuldung, so zeigen sich – bei derzeitigem Gesetzesstand – die folgenden isolierten Nachhaltigkeitslücken in den einzelnen Sozialversicherungen und staatlichen Subsystemen:

Nachhaltigkeitslücken der staatlichen Subsysteme	in % des BIP
Gesetzliche Rentenversicherung	134,4
Gesetzliche Krankenversicherung	76,9
Pensionslasten	31,7
Soziale Pflegeversicherung	31,6
Sonstige Subsysteme	-14,1
Explizite Staatsverschuldung	63,2
Summe	323,7

Dass die Nachhaltigkeitslücken nicht gottgegeben sind, sondern von der Politik aktiv beeinflusst werden können und müssen, zeigt die Analyse alternativer Szenarien. So würde die Umsetzung der bereits vom Bundeskabinett beschlossenen Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre die Nachhaltigkeitslücke in der GRV um 88,2 Prozentpunkte auf nur noch 46,2 Prozent des BIP sinken lassen. Mit der ins Auge gefassten Reform wäre die Rente also „fast wieder sicher“.

Hingegen stellen sich die Probleme in der Gesetzlichen Krankenversicherung möglicherweise noch sehr viel größer dar als oben angedeutet. Bei Berücksichtigung des kostentreibenden medizinisch-technischen Fortschritts kommt es fast zu einer Verdreifachung ihrer Nachhaltigkeitslücke auf 218,2 Prozent des BIP. Das erschreckende dabei ist, dass das derzeit diskutierte Gesundheitsreformvorhaben daran so gut wie nichts ändern würde.