

Mevis, Dirk; Weddige, Olaf

Working Paper

Gefahr erkannt - Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages 2002 - 2005

Diskussionsbeiträge, No. 9

Provided in Cooperation with:

Research Center for Generational Contracts (FZG), University of Freiburg

Suggested Citation: Mevis, Dirk; Weddige, Olaf (2006) : Gefahr erkannt - Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages 2002 - 2005, Diskussionsbeiträge, No. 9, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum Generationenverträge (FZG), Freiburg i. Br., <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:25-opus-24862>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/56397>

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.



DISKUSSIONSBEITRÄGE DISCUSSION PAPERS

Gefahr erkannt – Gefahr gebannt?
Nachhaltigkeitsbilanz der 15.
Legislaturperiode des Deutschen
Bundestages 2002-2005

Dirk Mevis
Olaf Weddige

No. 9 – April 2006



Gefahr erkannt – Gefahr gebannt?

**Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode
des deutschen Bundestages 2002-2005***

Dirk Mevis

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Olaf Weddige

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

April 2006

* Korrespondenz: Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg, Germany (Fax: +49-761-203-2290; dirk.mevis@generationenvertraege.de)

1. Einleitung

Die 15. Legislaturperiode ist nach Neuwahlen im Herbst 2005 vorzeitig zu Ende gegangen. Die Regierung Schröder hatte es sich mit der Agenda 2010 nach eigener Aussage zum Ziel gemacht, mutige Reformen durchzuführen um eine nachhaltige Finanzierung insbesondere der sozialen Sicherungssysteme zu erreichen.¹ Hierzu gab es vor allem drei Maßnahmen: Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), das GKV-Modernisierungsgesetz in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und den Familienlastenausgleich in der Gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV). Alle drei Gesetze wurden vor ihrer Verabschiedung kontrovers diskutiert und haben bei weiten Teilen der Bevölkerung den Eindruck erweckt, dass sie immer größere Einbußen des ihnen zur Verfügung stehenden Einkommens hinnehmen müssen. Trotz dieser Einbußen stellt sich die Frage, inwieweit es der Regierung Schröder mit den genannten Maßnahmen tatsächlich gelungen ist, fiskalische Nachhaltigkeit herzustellen?²

Da die drei betroffenen sozialen Sicherungssysteme umlagefinanziert sind, ist ihre Nachhaltigkeit eng mit der Demografie bzw. dem demografischen Wandel verknüpft. Seit den 70er Jahren hat sich die demografische Struktur der Bundesrepublik Deutschland erheblich verändert. Einerseits sind die Geburten pro Frau stark zurück gegangen, während andererseits aufgrund des Fortschritts in der Medizin und anderen Faktoren die Lebenserwartung der Menschen stark angestiegen ist. Dieser „doppelte Alterungsprozess“ der Bevölkerung stellt besonders für die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme ein großes Problem dar, da gerade diese darauf angewiesen sind, dass die Anzahl der Beitragszahler und der Leistungsempfänger jederzeit in einem „gesunden“ Verhältnis zueinander stehen.

Zur quantitativen Messung fiskalischer Nachhaltigkeit kann die Methode der Generationenbilanzierung herangezogen werden. Mittels dieses Konzepts ist es möglich, die Differenz des Status quo zu einer fiskalisch nachhaltigen Situation zu quantifizieren

¹ So heißt es bereits in den Koalitionsvereinbarungen zwischen SPD und Bündnis90/Die Grünen von 2002 „Koalitionsvertrag 2002 – 2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit“: auf Seite 7: „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik sichert die Handlungsfähigkeit des Staates heute und morgen“ und auf Seite 53: „Beitragsstabilität [in der Gesetzlichen Krankenversicherung] bleibt ein wichtiges Ziel. [...] Mutige strukturelle Veränderungen sind die notwendige Voraussetzung, diese Ziele nachhaltig zu erreichen.“

² Diese Reformen wurden faktisch nicht allein von der rot-grünen Koalition beschlossen – vielmehr kann man hier schon von einer (vorgezogenen) großen Koalition sprechen, denn speziell bei der Erarbeitung des GMG-Entwurfs und dessen Verabschiedung war auch die CDU/CSU-Fraktion maßgeblich beteiligt, da dieses Gesetz der Zustimmung des Bundesrats bedurfte, in dem die rot-grüne Koalition allein nicht über die nötige Mehrheit verfügte.

und zu untersuchen, inwieweit bestimmte Reformen Abhilfe schaffen können. In der vorliegenden Arbeit wird diese Methode verwendet, um die o.g. Reformen und deren Wirkung auf die fiskalische Situation zu beurteilen. Dazu wird die Methode der Generationenbilanzierung in Kapitel 2 zunächst vorgestellt, bevor in Kapitel 3 die Ausgangslage ohne Reformen analysiert wird. Anschließend werden sukzessive die drei betrachteten Gesetzesänderungen berücksichtigt und der Status quo gegen Ende der 15. Legislaturperiode dargestellt. Kapitel 4 fasst die Ergebnisse des Beitrags zusammen und bietet einen Ausblick auf die geplanten Reformen der neuen Bundesregierung.

2. Methodik

Herkömmliche Indikatoren staatlicher Aktivität wie etwa Budgetdefizite oder Schuldenstand zeichnen nur ein unvollständiges Bild der finanziellen Situation eines Staates. Diese Indikatoren vernachlässigen zukünftige Zahlungsverpflichtungen, wie sie insbesondere in den Sozialversicherungen anfallen. Vor allem können sie nur sehr bedingt zur Beurteilung der Lastverschiebung zwischen den Generationen herangezogen werden, da sie schwebende Ansprüche vernachlässigen, welche die Menschen durch Einzahlungen in die sozialen Sicherungssysteme erwerben.

Als ergänzendes Instrument zu den traditionellen Indikatoren entwickelten Auerbach, Gokhale und Kotlikoff (1991, 1992, 1994) Anfang der 90er Jahre die Methode der Generationenbilanzierung.³ Grundlage einer Generationenbilanz ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates, bei der die Staatsschuld eines bestimmten Basisjahrs (in den nachfolgenden Berechnungen 2003) mit der Summe der Nettosteuerzahlungen aller lebenden und zukünftigen Generationen gleichgesetzt wird. Bleibt ein negativer Restbetrag, so spricht man von einer „Nachhaltigkeitslücke“.

Um eine Generationenbilanz zu erstellen, werden die Nettosteuerzahlungen der heute lebenden und künftigen Generationen ermittelt. Die Nettosteuerzahlungen setzen sich aus dem Barwert aller Zahlungsströme zusammen, die eine Generation über ihr (ab dem Basisjahr) verbleibendes Leben an den Staat leistet (Steuern, Beiträge, Gebühren etc.), abzüglich des Barwertes der Leistungen, die diese Generation noch vom Staat zu erwarten hat (Bildung, öffentliche Güter, Transfers, Renten, Kranken- und Pflegeversicherungsleistungen etc.). Zur Berechnung der Nettosteuerzahlungen werden volkswirtschaftliche Aggregatsgrößen des Basisjahrs mittels alters- und geschlechtsspezifischer Mikroprofile auf die Bevölkerung verteilt. Die so entstandenen skalierten Profile werden dann mit einer konstanten Wachstumsrate (für die nachfolgenden Berechnungen 1,5 Prozent) in die Zukunft fortgeschrieben. Durch jährliche

³ Vgl. auch die für die EU-Kommission entwickelte methodische Grundkonzeption von Raffelhüschen (1999). Zur Kritik an der Methode vgl. Feist und Raffelhüschen (2000).

Saldierung der fortgeschriebenen skalierten Profile kann bestimmt werden, wie viel ein Mitglied einer Kohorte in jedem Jahr netto an den Staat zahlt bzw. wie viel es von ihm erhält. Gewichtet man diese Salden mit den Überlebenschancen und der jeweiligen zahlenmäßigen Stärke der Kohorten und diskontiert man sie mittels eines konstanten Zinssatzes (in den nachfolgenden Berechnungen drei Prozent) ab, so erhält man die Barwerte der Nettosteuerzahlungen der entsprechenden Generation im Basisjahr. Addiert man die Nettosteuerzahlungen aller lebenden und zukünftigen Generationen, so ergibt sich die implizite Staatsschuld, welche die nicht im Budget ausgewiesenen schwebenden Forderungen der Bürger an zukünftige staatliche Budgets dokumentieren. Die Summe aus dieser impliziten Staatsschuld und der expliziten im Budget ausgewiesenen Staatsverschuldung ergibt die so genannte „Nachhaltigkeitslücke“.⁴

Diese Vorgehensweise soll nun auf den Haushalt der Bundesrepublik Deutschland angewendet werden. Dabei wird zunächst die ursprüngliche Situation vor den eingangs genannten drei Reformen analysiert, anschließend werden die verschiedenen Reformmaßnahmen nacheinander in die Betrachtung einbezogen.

3. Reformen und ihre Wirkungen

3.1 Was wäre wenn? Die Situation ohne die Reformen

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Gesamtwirkung der in der 15. Legislaturperiode verabschiedeten Reformen ist eine Situation, in der keine der drei Reformen umgesetzt wurde. Die explizite Staatsschuld im Jahr 2003 betrug 61,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP), was einem absoluten Wert von ca. 1.318 Mrd. Euro entspricht. Addiert man die durch die Generationenbilanz ermittelte implizite Staatsschuld von 253,8 Prozent des BIP hinzu, so ergibt sich mittels der oben beschriebenen Methodik eine Nachhaltigkeitslücke von 315,7 Prozent des BIP. In absoluten Zahlen ausgedrückt entspricht das einer totalen Staatsverschuldung von gut 6.721 Mrd. Euro.

⁴ Grundlage für die empirische Umsetzung einer Generationenbilanz für Deutschland bilden die im Konto des Staates der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ausgewiesenen Aggregate (vgl. Statistisches Bundesamt (2004)), die mittels eines Ost-West-Schlüssels auf die ost- und westdeutsche Bevölkerung aufgeteilt werden. Die resultierenden Ost- und Westaggregate müssen dann mit Hilfe alters- und geschlechtsspezifischer Profile auf die einzelnen maskulinen und femininen Jahrgänge verteilt werden. Zur Ermittlung der Profile werden hauptsächlich Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998 verwendet (vgl. Statistisches Bundesamt (2001)). Diese werden, wenn nötig, durch zusätzliche Quellen ergänzt. Für die Fortschreibung in die Zukunft ist eine umfassende Bevölkerungsprojektion notwendig. Die verwendete Bevölkerungsprojektion orientiert sich an der fünften Variante der zehnten koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Bundesamtes (2003).

Diese Zahlen zeigen die Schiefelage der sozialen Sicherungssysteme und der Fiskalpolitik auf: Der Staat verspricht seinen Bürgern zusätzlich zur expliziten Staatsschuld – gestützt auf die Gesetzeslage von 2002 – 5.403 Mrd. Euro mehr als er einnimmt.

Inwiefern ist es aber während der 15. Legislaturperiode gelungen, diese immense „wahre“ Staatsschuld abzubauen? Hierzu werden im Folgenden die in der Einleitung genannten drei Reformen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitswirkung analysiert.

3.2 Die GRV und der Nachhaltigkeitsfaktor

Die so genannte „Rürup-Kommission“, die von der Bundesregierung eingesetzt wurde, um Lösungsvorschläge für eine nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und somit auch der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu erarbeiten, hat im Jahr 2003 in ihrem Abschlussbericht unter anderem die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel vorgeschlagen.⁵ Dieser wurde mit dem Beschluss des Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetzes (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) im Jahr 2004 eingeführt. Danach wurde der Nachhaltigkeitsfaktor zum ersten Mal am 1.7.2005 zur Berechnung des aktuellen Rentenwerts, der die Steigerung der Durchschnittsrenten bestimmt, verwendet.

Der Nachhaltigkeitsfaktor passt die Höhe der Renten an die Entwicklung des Rentnerquotienten an.⁶ Sinkt beispielsweise die Anzahl der Bezieher sozialversicherungspflichtiger Durchschnittseinkommen bei konstanter Entwicklung der so genannten „Äquivalenzrentner“, so dämpft der Nachhaltigkeitsfaktor den Rentenanstieg. Dadurch reagiert der Faktor sowohl kurzfristig auf konjunkturelle Schwankungen als auch langfristig auf die demografische Entwicklung.⁷

Mit Hilfe der in der Generationenbilanz verwendeten Bevölkerungsprojektion wird die Entwicklung des Rentnerquotienten geschätzt und so die langfristigen Wirkungen dieser

⁵ Vergleiche Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003), S. 96ff.

⁶ Der Rentnerquotient bezeichnet das Verhältnis von „Äquivalenzrentnern“ zu „Äquivalenz-Beitragszahlern“. Die Anzahl der Äquivalenzrentner umfasst die rechnerische Anzahl der „Eckrentner“ im jeweiligen Rentenbestand (ein Eckrentner ist ein Rentner, der 45 Jahre lang ein durchschnittliches Einkommen bezogen hat und dadurch pro Jahr durchschnittlich einen Entgeltpunkt verdient hat). Die Anzahl der Äquivalenz-Beitragszahler ist die Menge der versicherungspflichtigen Durchschnittsverdiener. Vergleiche BMGS (2003), S. 104. Derzeit liegt der Rentnerquotient bei einem Viertel. Es wird davon ausgegangen dass dieser im Jahr 2025 auf ein Drittel ansteigt, und bis 2050 sogar einen Wert von 50 Prozent erreicht. Vgl. hierzu BMGS (2003).

⁷ Zum 1.7.2005 wurde der aktuelle Rentenwert von 26,13 (West) bzw. 22,97 (Ost) nicht verändert, es kam also zu einer nominalen „Nullrunde“ bzw. einer realen Senkung der Renten. Die Berechnung des aktuellen Rentenwerts ohne Berücksichtigung der im RV-Nachhaltigkeitsgesetz beschlossenen Niveausicherungsklausel (vgl. Bundesgesetzblatt (2004), Artikel 1, Nr. 11 (6)) hätte aufgrund der geringen Steigerung des Bruttoarbeitsentgelts und des erstmaligen Wirken des Nachhaltigkeitsfaktors sogar eine nominale Senkung der Renten um ca. 0,5 Prozent zur Folge gehabt.

Renten Kürzung prognostiziert. Die errechnete Nachhaltigkeitslücke nach Einführung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes mindert sich um 78,8 Prozent des BIP für das Basisjahr 2003 gegenüber dem Szenario ohne Rentenreform. Berücksichtigt man, dass sich bei isolierter Betrachtung⁸ der GRV vor der Reform eine Nachhaltigkeitslücke von ca. 160 Prozent des BIP akkumulierte, so bedeutet der Nachhaltigkeitsfaktor eine Reduzierung um etwa die Hälfte. Das Nachhaltigkeitsproblem der GRV ist also zur Hälfte gelöst worden.⁹ Jedoch ist der Reformdruck in den sozialen Sicherungssystemen mit diesem Schritt nur teilweise gelindert worden, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird.

3.3 Das GKV-Modernisierungsgesetz

Im August 2003 einigten sich Bundesgesundheitsministerin Schmidt und der Gesundheitsexperte der CDU/CSU-Fraktion Seehofer auf einen gemeinsamen Vorschlag zur Reform des Gesundheitswesens. Die geplante Wirkung, welche von der Reform ausgehen sollte, war eine Reduktion des GKV-Beitragsatzes von 14,3 Prozent im Jahr 2003 auf 12,15 Prozent im Jahr 2006. Dies sollte durch eine Reduzierung des Leistungskatalogs der GKV sowie der Einführung eines Bundeszuschusses erreicht werden. Umgesetzt wurden diese Maßnahmen im GKV-Modernisierungsgesetz (GMG), welches im November 2003 verabschiedet wurde.¹⁰

Berücksichtigt man die im GMG beschlossenen Einsparungen sowie die zusätzlichen Einnahmen, so induziert das GMG zusätzlich zum Nachhaltigkeitsfaktor eine Senkung der Nachhaltigkeitslücke von 32,5 Prozentpunkten. Gemessen an der impliziten Staatsschuld der isoliert betrachteten GKV von 106,6 Prozent des BIP stellt dies eine Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke im Gesundheitswesen von knapp einem Drittel dar.

Allerdings darf ein entscheidender Aspekt in der GKV nicht vergessen werden: Indem die Gesundheitsausgaben bei Anwendung der Methode der Generationenbilanz mit der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate von 1,5 Prozent fortgeschrieben werden, rechnet man mit einem eher unrealistischen bzw. optimistischen Szenario. So stieg der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP in Deutschland zwischen 1970 und 2002 von 6,2 auf 10,9

⁸ Eine isolierte Betrachtung eines Subsystems in der Generationenbilanz impliziert, dass lediglich die Zahlungsströme des Subsystems in die Betrachtung einbezogen werden. Bei einem Umlageverfahren wie der GRV setzen sich diese aus Rentenversicherungsbeiträgen und Rentenauszahlungen sowie etwaigen Bundeszuschüssen zusammen.

⁹ Diese Minderung ist zunächst auf die konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Die demografische Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors wird erst um das Jahr 2050 voll zur Geltung kommen. Ehrentraut et al. (2005) rechnen mit einem Rückgang der Leistungen der GRV im Jahre 2050 von rund 13 Prozent.

¹⁰ Für eine detaillierte Diskussion zu den Wirkungen des GMG vgl. Fetzer und Hagist (2004).

Prozent, also sehr viel schneller als das BIP selbst.¹¹ Geht man von der weit realistischeren Annahme aus, dass der medizinisch-technische Fortschritt zu einem überproportionalen Anstieg der Gesundheitsausgaben führt,¹² so vergrößert sich die gesamte Nachhaltigkeitslücke um über 140 Prozentpunkte, was einem Wert von mehr als 3.000 Mrd. Euro entspricht. Mithin beträgt dann die Nachhaltigkeitslücke rund 250 Prozent des BIP und die oben beschriebene Minderung durch das GMG macht nur noch rund ein Achtel aus. Diese Zahlen dokumentieren den gewaltigen Reformdruck in der GKV, der auch durch die Verabschiedung des GMG nur unzureichend gemildert wurde. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass lediglich kurzfristige kostensparende Maßnahmen beschlossen wurden, während das Problem der demografischen Entwicklung und des Kostendrucks weitestgehend unberücksichtigt blieb.¹³ Aus der angekündigten Jahrhundertreform im Gesundheitswesen ist also nur ein kleiner Schritt in Richtung Nachhaltigkeit geworden!¹⁴ Ähnlich liegt der Fall in der GPV, wie der folgende Abschnitt zeigt.

3.4 Der Familienlastenausgleich und der Status quo

Die Einführung des Familienlastenausgleichs in der gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV) geht auf eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zurück. Am 3. April 2001 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass *„es mit Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren [ist], dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden.“*¹⁵ Grundgedanke dieser Argumentation ist, dass Mitglieder ohne Kinder später von der Kindererziehung anderer profitieren, da die Kinder von heute die Beitragszahler von morgen sind.¹⁶

¹¹ Vgl. Fetzer (2005), S. 17. In diesem Text finden sich auch Hinweise auf die möglichen Ursachen des überproportionalen Anstiegs der Gesundheitsausgaben.

¹² Hierzu wurden die Gesundheitsausgaben 40 Jahre lang mit einer Wachstumsrate fortgeschrieben, die einen Prozentpunkt größer war als die hier angenommene gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate von 1,5 Prozent.

¹³ Auch die in der 15. Legislaturperiode heiß diskutierte Reformmodelle Bürgerversicherung und Kopfpauschale vermögen diese enormen Herausforderungen nicht zu lösen, wie z.B. Fetzer und Hagist (2004) zeigen.

¹⁴ Siehe Fetzer und Raffelhüschen (2005) für einen Vorschlag zur nachhaltigen Finanzierung der GKV.

¹⁵ Urteil 1 BvR 1629/94 vom 3. April 2001.

¹⁶ Diese Argumentation steht allerdings auf wackligen Füßen: Denn der Familienlastenausgleich wird nur von Mitgliedern der gesetzlichen Pflegeversicherung bezahlt, während ja durchaus auch Kinder von Privatversicherten spätere Beitragszahler in der GPV sein können. Auch Konrad und Richter (2005) zeigen, dass sich kinderbezogene Beitragsdifferenzierung für umlagefinanzierte soziale Sicherungssysteme aus wohlfahrtstheoretischer Sicht nicht begründen lassen, und zwar unabhängig davon, ob das Ziel dieser Maßnahme eine Neutralisierung von intergenerativen Verteilungswirkungen oder eine Steigerung der Fertilität ist. Vielmehr schlagen sie Maßnahmen wie Rückführung der allgemeinen Staatsverschuldung,

Hierauf reagierte der Gesetzgeber am 26. November 2004 mit der Verabschiedung des so genannten *Kinderberücksichtigungsgesetzes*, gemäß dem kinderlose Mitglieder ab dem 1. Januar 2005 einen Beitragszuschlag von 0,25 Beitragssatzpunkten zu zahlen haben. Mit anderen Worten: Der Beitragssatz für kinderlose Versicherte erhöht sich von 1,7 Prozent auf 1,95 Prozent, wobei der Arbeitgeberanteil weiterhin 0,85 Prozent und der Arbeitnehmeranteil 1,1 Prozent beträgt. Bei einer geschätzten Anzahl von ca. 14,5 Mio. Versicherten dürfte dies laut dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) zu Mehreinnahmen aufgrund gesteigerter Beitragszahlungen von ca. 700 Mio. Euro jährlich führen.¹⁷

Durch die Reformierung der Pflegeversicherung verringert sich die Nachhaltigkeitslücke um 6,8 Prozentpunkte. Betrachtet man auch hier wie in den vorherigen Abschnitten die isolierte Bilanz der Pflegeversicherung, so zeigt sich, dass in einem Szenario ohne Kostendruck¹⁸ bei einer gesamten Nachhaltigkeitslücke von rund 39 Prozent des BIP der Familienlastenausgleich eine Minderung um ca. ein Sechstel induziert. Allerdings sollte beachtet werden, dass in der GPV ebenso wie in der GKV mit einem überproportionalen Kostenanstieg zu rechnen ist. Tut man dies, so beträgt die durch den Familienlastenausgleich induzierte Minderung bei einer Nachhaltigkeitslücke von 66 Prozent lediglich ein Elftel.¹⁹ Festzuhalten bleibt also, dass es auch im Pflegesektor versäumt wurde, eine nachhaltige Reform zu beschließen. Vielmehr wurde hier an einem System festgehalten, welches bei seiner Einführung im Jahr 1995 nichts anderes als ein „Einführungsgeschenk“ an die ältere Generation war und dessen Verabschiedung mittlerweile als historischer Fehler angesehen werden muss.²⁰

bessere Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung oder Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Ausbildung vor, je nachdem, welches Ziel konkret verfolgt wird.

¹⁷ Diese Zahlen gehen aus dem *Dritten Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung* (2004), S. 32 hervor.

¹⁸ Ein derartiges Szenario besteht dann, wenn die Ausgaben im Pflegesektor mit der in dieser Studie angenommenen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate von 1,5 Prozent fortgeschrieben werden.

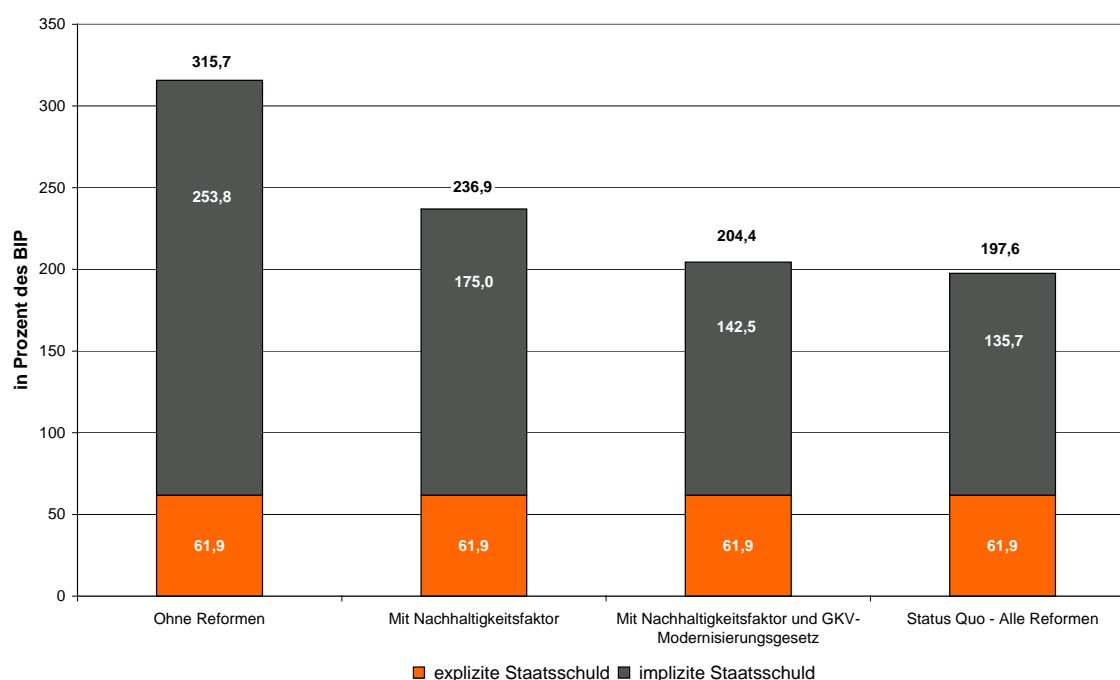
¹⁹ Ein überproportionaler Kostenanstieg im Pflegebereich ist im Gegensatz zur GKV weniger auf den medizinisch-technischen Kostendruck, sondern eher auf das fehlende Rationalisierungspotenzial in diesem personalintensiven Sektor und auf das mangelnde Angebot an Pflegefachkräften zurückzuführen. Im vorliegenden Szenario mit Kostendruck wurde mit einem Kostenanstieg gerechnet, der 40 Jahre lang ein Prozent über dem durchschnittlichen Wachstum liegt. Vgl. Häcker und Raffelhüschen (2005).

²⁰ Vgl. dazu Häcker und Raffelhüschen (2004). Beispielsweise könnte ein Auslaufmodell, welches einerseits eine Art Vertrauensschutz gegenüber dem Personenkreis, der bis jetzt in die GPV eingezahlt hat, gleichzeitig aber eine langfristige Umstellung auf ein kapitalgedecktes System bedeuten würde, hier ein möglicher Lösungsweg sein.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Die Ergebnisse dieser Studie werden in Abbildung 1 in ihrer Gesamtwirkung zusammengefasst. Durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors wurde die Nachhaltigkeitslücke im deutschen Staatshaushalt von 315,7 auf 236,9 Prozent des BIP gesenkt. Die Maßnahmen im Rahmen des GMG senkten die Nachhaltigkeitslücke dann nochmals um 32,5 auf 204,4 Prozent des BIP. Durch die Einführung des Familienlastenausgleichs in der Pflegeversicherung wurde die Nachhaltigkeitslücke schließlich auf 197,6 Prozent des BIP reduziert. Damit ist der Regierung der 15. Legislaturperiode eine Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke von mehr als einem Drittel gelungen. Wie sind die Reformschritte aber im Einzelnen zu bewerten?

Abbildung 1: Nachhaltigkeitslücken im Vergleich
Basisjahr 2003, $r=3\%$, $g=1,5\%$



Bei der Reform der Rentenversicherung wurde mittels des Nachhaltigkeitsfaktors ein wesentlicher Schritt in Richtung eines ausgeglichenen intertemporalen Budgets getan. Durch diesen Faktor, der sowohl konjunkturelle als auch demografische Einflüsse auf der Einnahmenseite der GRV in die Berechnung der Ausgaben einfließen lässt, wurden die Finanzen der GRV auf ein stabileres Fundament gesetzt. Eine nahezu nachhaltige Situation in der GRV, nämlich durch eine schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Rentenzutrittsalters auf 67 Jahre,²¹ wäre möglich gewesen – dies wurde aber versäumt. Diese Maßnahme hätte eine weitere Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke um über 50 Prozentpunkte zur Folge gehabt, was eine zusätzliche Minderung von fast einem Drittel bedeutet hätte.

²¹ Vgl. BMGS (2003), S. 82ff.

Im Gesundheitswesen wurde der finanzielle Kollaps der GKV lediglich verzögert. Zwar kam es durch das GMG zu Einsparungen, diese können jedoch die langfristigen demografisch induzierten Probleme der GKV nicht lösen; vor allem dann nicht, wenn man vom realistischen Szenario eines überproportionalen Anstiegs der Gesundheitsausgaben ausgeht. Eine strukturelle Reform der GKV steht also noch aus.

In der Pflegeversicherung wurde mit dem Kinderberücksichtigungsgesetz lediglich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt. Die Erhöhung des Beitragssatzes für Kinderlose war im Grundsatz nichts anderes als eine für die Politik willkommene Beitragserhöhung, die so eine Erhöhung der Beiträge kurz vor dem (ursprünglich geplanten) Wahlkampf im Herbst 2006 vermeiden konnte. Das eigentliche Problem der GPV wurde hiermit aber nicht gelöst.

Ist in der 16. Legislaturperiode, deren Regierung von einer so genannten „großen Koalition“ zwischen CDU/CSU und SPD gestellt wird, mit einer weiteren spürbaren Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke zu rechnen? Ein Blick in den Koalitionsvertrag gibt erste Hinweise:²²

- In der GRV ist in Anlehnung an den Vorschlag der „Rürup-Kommission“ eine schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre ab 2012 vereinbart worden, welche im Jahr 2035 abgeschlossen sein soll. Dieser Schritt senkt die NHL auf der Basis der in diesem Beitrag getroffenen Annahmen um etwa 50 Prozentpunkte.
- Für die GKV sind zwar Reformen geplant; wie diese jedoch aussehen, soll erst ab dem Jahr 2006 besprochen werden. Es gibt also keine konkreten Vorhaben, welche die grundlegenden Probleme der GKV mildern könnten.
- Das Umlageverfahren in der GPV soll zwar durch kapitalgedeckte Elemente ergänzt werden; eine Ablösung des Umlageverfahrens durch ein kapitalgedecktes System ist aber nicht in Sicht. Vielmehr sollen die Leistungen der GPV dynamisiert werden – dies hätte eine Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke zur Folge, welche die in dieser Arbeit berechnete Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke mehr als ausgleichen würde.

Es bleibt zu konstatieren, dass die GRV mit der Erhöhung der Regelaltersgrenze auf einem nahezu nachhaltigen Fundament stehen wird. Die reformbedürftigen Systeme GKV und GPV werden aber auch durch die neue Bundesregierung – zumindest nach dem augenblicklichen Stand der Dinge – nicht nachhaltig reformiert, so dass hier weiterhin dringender Reformbedarf besteht.

²² Vgl. CDU, CSU und SPD (2005).

Literaturverzeichnis

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: Bradford, D. (Hrsg.), *Tax Policy and the Economy, Vol. 5*, S. 55-110.

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*, S. 303-318.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives, 8*, S. 73-94.

BMGS (2003), Bericht der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bonn.

BMGS (2004), Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, Bonn.

BMGS (2005), Pressemitteilung Nr. 60 vom 13.4.2005, abgerufen am 22.11.05 auf www.bmgs.bund.de.

Bundesgesetzblatt (2004), Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Jahrgang 2004 Teil I Nr. 38, ausgegeben zu Bonn am 26. Juli 2004.

CDU, CSU und SPD (2005), Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, Berlin.

Deutscher Bundestag (2003), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz – GMG): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU / CSU, und Bündnis 90 / Die Grünen, *Bundestagsdrucksache, 15/ 1313*, Berlin.

Ehrentraut, O., M. Heidler und B. Raffelhüschen (2005), En route to sustainability: history, status quo, and future reforms of the German public pension scheme, *Diskussionsbeiträge, Forschungszentrum Generationenverträge, Nr. 3/05*.

Feist, K. und B. Raffelhüschen (2000), Möglichkeiten der Generationenbilanzierung, *Wirtschaftsdienst, 80*, S. 440-447.

Fetzer, S. und C. Hagist (2004), GMG, Kopfpauschalen und Bürgerversicherungen: Der aktuelle Reformstand und seine intergenerativen Verteilungswirkungen, *Schmollers Jahrbuch 124, Heft 3*, S. 387-420.

Fetzer, S., C. Hagist, M. Höfer und B. Raffelhüschen (2004), Nachhaltige Gesundheitsreformen?, *Diskussionsbeiträge, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Nr. 124*.

Fetzer, S. (2005), Determinanten der zukünftigen Finanzierbarkeit der GKV: Doppelter Alterungsprozess, Medikalisierung- vs. Kompressionsthese und medizinisch-technischer Fortschritt, *Diskussionsbeiträge, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Nr. 130*.

Fetzer, S. und B. Raffelhüschen (2005), Zur Wiederbelebung des Generationenvertrags in der gesetzlichen Krankenversicherung: Die Freiburger Agenda, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6(2)*, S. 255-274.

Häcker, J. und B. Raffelhüschen (2004), Denn sie wussten, was sie taten: Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 73/1, S. 158-174.

Häcker, J. und B. Raffelhüschen (2005), Note mangelhaft: Die Bürgerpflegeversicherung, *Diskussionsbeiträge, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*, Nr. 131.

Konrad, Kai A. und Wolfram F. Richter (2005), Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2005 6(1), S. 115-130.

Raffelhüschen, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy Reports and Studies*, 6/1999, S. 17-28.

Statistisches Bundesamt (2001), Wirtschaftsrechnungen – Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, 15, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2003), 5. Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2004), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, *Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 2003, Fachserie 18 Reihe 1.3*, Wiesbaden.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen (2002), Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 16.10.2002, Berlin.

Seit 2005 erschienene Beiträge

- No. 1 Christian **Hagist**/Norbert **Klusen**/Andreas **Plate**/Bernd **Raffelhüschen**
Social Health Insurance – the major driver of unsustainable fiscal policy?
- No. 2 Stefan **Fetzer**/Bernd **Raffelhüschen**/Lara **Slawik**
Wie viel Gesundheit wollen wir uns eigentlich leisten?
- No. 3 Oliver **Ehrentraut**/Matthias **Heldler**/Bernd **Raffelhüschen**
En route to sustainability: history, status quo, and future reforms of the German public pension scheme?
- No. 4 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüschen**
Die Interne Rendite der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- No. 5 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüschen**
Internal Rates of Return of the German Statutory Long-Term Care Insurance
(Englische Fassung von Diskussionsbeitrag No. 4)
- No. 6 Matthias **Heldler**/Bernd **Raffelhüschen**
How risky is the German Pension System? The Volatility of the Internal Rates of Return
- No. 7 Laurence J. **Kotlikoff**/Christian **Hagist**
Who's going broke? Comparing Growth in Healthcare Costs in Ten OECD Countries
- No. 8 Jasmin **Häcker**
Dynamisierung der Pflegeleistungen: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft
- No. 9 Dirk **Mevis**/Olaf **Weddige**
Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002-2005

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon 0761 . 203 23 54

Fax 0761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de

ISSN 1862-913X