

FZG aktuell

Informationen, Analysen, Politik, Forschung und Veröffentlichungen



FORSCHUNGS
ZENTRUM
GENERATIONEN
VERTRÄGE

www.generationenvertraege.de



Mit dem neu geschaffenen FZG-aktuell sollen die Förderer des FZG, die Mitglieder des Vereins des FZG sowie die interessierte Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen über aktuelle Entwicklungen, Forschungsergebnisse und Standpunkte des FZG informiert werden. Unsere erste Ausgabe legt angesichts der politischen Sommerpause den Schwerpunkt auf die bislang von der großen Koalition in Gremien und auch im Parlament beschlossenen Reformvorhaben, die in Beziehung zu unseren Forschungsbereichen stehen. Wir hoffen, Sie auf diese Weise auf den aktuellen Stand der Diskussion zu bringen.

Viel Vergnügen!

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Der Koalitionsbeschluss zur Gesundheitsreform Mehr Stückwerk als Reform

Mit der aktuellen Gesundheitsreform wollte die Bundesregierung Entscheidungsfreudigkeit demonstrieren und das gesetzliche Gesundheitssystem „fit“ für das 21. Jahrhundert machen. Herausgekommen ist ein zäher Kompromiss, der von allen Seiten kritisiert wird.

Enttäuschender Kompromiss

Das Forschungszentrum Generationenverträge und sein Direktor, Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, machten auf einer Pressekonferenz zusammen mit der Stiftung Marktwirtschaft deutlich, dass der vorliegende Kompromiss sein Anliegen um Längen verfehlt hat. Raffelhüschen: „Es ist schon sehr enttäuschend, dass die Koalitionsparteien bei ihrem Gesundheitskompromiss die Interessen der zukünftigen Generationen vollkommen vernachlässigt haben. Etwas mehr Mut und Langfristdenken hätte ich da schon erwartet.“ Dass in Sachen Nachhaltigkeit die vorliegenden Maßnahmen um einen noch genauer zu spezifizierenden Gesundheitsfonds nichts bringen, zeigen auch die neuesten Ergebnisse der Generationenbilanzierung, welche das Forschungszentrum Anfang Juli vorstellte. Da lediglich ein Koalitionsbeschluss vorliegt und dieser im Gesetzgebungsverfahren auch

noch Änderungen unterworfen sein kann, muss die Reform mit einiger Vorsicht in den Berechnungen abgebildet werden. Neben dem Fondsmodell, dessen Wirkungen ex-ante schwer zu quantifizieren sind, scheinen jedoch zwei fiskalisch wichtige Punkte festzustehen: Eine Beitragserhöhung um 0,5 Prozentpunkte zum Anfang des Jahres 2007, was eigentlich keine Reform darstellt und auch nicht der Bundesregierung, sondern den Krankenkassen obliegt, und die Umfinanzierung von Beiträgen mit Steuern, um so die in der GKV versicherten Kinder als gesamtgesellschaftliche Aufgabe auszuweisen.

Generationenbilanzierung zeigt die Wirkungslosigkeit des Kompromisses

Wie viel diese beiden Schritte aus Sicht der Nachhaltigkeit erreichen, zeigen die untenstehenden Nachhaltigkeitslücken. Die Nachhaltigkeitslücke gibt die Differenz aller zukünftigen Leistungen und Beiträge an, die bei geltendem Recht von allen heute lebenden und allen zukünftigen Generationen noch empfangen bzw. gezahlt werden. Mit anderen Worten zeigt sie, wie groß die Rücklagenbildung sein muss, damit das heutige Leistungsniveau auch für die Zukunft finanzierbar bleibt. So müssten,

Inhalt:

Gesundheitsreform
S.1

Föderalismusreform
S.2

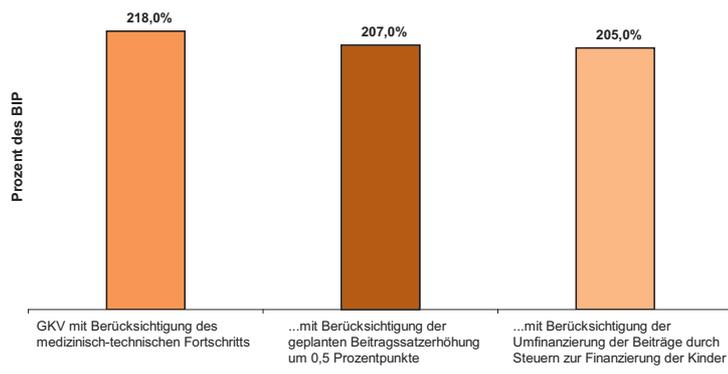
Generationenbilanz
S.3

FZG Standpunkt
S.4

um das derzeitige bzw. durch den medizinisch-technischen Fortschritt wachsende Leistungsniveau mit einem konstanten Beitragssatz von 14,2 Prozent finanzieren zu können, Rücklagen von

fast 4,5 Billionen Euro gebildet werden. Durch die Umfinanzierung von Sozialbeiträgen mit Steuern, welche arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist, wird aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten eher wenig erreicht. Der Hauptteil des positiven Effektes des Gesetzes kommt durch die rund fünf Milliarden Euro „frisches“ Geld zustande, das in den obigen Berechnungen steckt. Doch auch diese Finanzspritze vermag das Problem keinesfalls auch nur annähernd zu lösen. Die deutliche Botschaft daraus: 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 ist mit dem derzeitigen Kompromiss um Längen verfehlt worden und so folgert der Ausschuss für Gesundheitsökonomie des Vereins für Socialpolitik auch aus Sicht der Nachhaltigkeit richtig: „Diese „Reform“ kann keine Probleme lösen, sondern wird sie noch weiter verschärfen: Sie darf auf keinen Fall so beschlossen werden!“ ■ ch

Isolierte Nachhaltigkeitslücken der GKV bei verschiedenen Szenarien
Basisjahr 2004, r=3%, g=1,5%



Die Föderalismusreform Nach der Reform ist vor der Reform

Am 30.06.2006 wurde vom Bundestag das Gesetz zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung beschlossen und eine Woche später vom Bundesrat bestätigt. Ziel der Föderalismusreform ist es, das Gesetzgebungsverfahren, das in der Vergangenheit durch das Vetorecht des Bundesrates oftmals verzögert oder verhindert wurde, zu beschleunigen und die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern deutlicher abzugrenzen, wodurch die politische Verantwortung für die Bürger transparent gemacht werden soll. Dazu wurden insgesamt 25 Artikel des Grundgesetzes und 21 Bundesgesetze geändert. Inhaltlich ist die Föderalismusreform durch folgende Eckpunkte charakterisiert:

Reduzierung der Beteiligung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren

Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze durch den Bundesrat soll von ca. 60 auf 35-40 Prozent gesenkt werden. Bundesgesetze, deren Erfüllung mit hohen Kosten für die Länder verbunden sind, bleiben jedoch zustimmungspflichtig. Damit besitzt der Bundesrat gerade im kritischen Bereich der Einnahmenverteilung faktisch Vetorechte. Schlimmer noch, die Vetorechte wurden teilweise sogar erweitert, wenn Ausgaben für die Länder entstehen.

Beamtenrecht

Die Länder gewinnen die ausschließliche Zuständig-

keit (mit Ausnahme der Statuspflichten und -rechte der Beamten) über die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und -richter. Ziel ist es, den Ländern die Möglichkeit zu geben, stärker auf die Personalkosten einwirken zu können. Angesichts der Tatsache, dass die Personalkosten durchschnittlich 40 Prozent der Gesamtausgaben der Länder betragen, ist die Möglichkeit, Einfluss auf die Gehaltsstrukturen zu nehmen, positiv.

Hochschulrecht und Bildung

Die Bildungspolitik liegt nun vollständig im Handlungsfeld der Länder. Zugleich wird die Mischfinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben und das Mitspracherecht des Bundes in diesem Bereich gestrichen. Kritiker einer dezentralen Bildungspolitik führen häufig die ernüchternden Resultate deutscher Schüler bei den PISA-Tests ins Feld und fürchten, dass sich die Ergebnisse durch uneinheitliche Bildungsstandards noch weiter verschlechtern. Ebenso problematisch ist, dass die Aufgabe „Bildung“ schon heute eine der wenigen Aufgaben ist, die nicht durch den Bund vordefiniert werden. Daher ist dieser kostenintensive Bereich für Kürzungen besonders anfällig. Um einer Bildungskatastrophe zu entgehen, bedarf es der Lösung der finanziellen Fehlanreize und bundeseinheitlicher Standards bei dezentraler Durchführung der Bildungsaufgaben.



Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz

Die Rahmengesetzgebung des Bundes wird abgeschafft und die Gesetzgebung nun eindeutig dem Bund oder den Ländern zugeordnet. In einigen Fällen wird jedoch nach wie vor eine konkurrierende Kompetenz von Bund und Ländern zugelassen.

Gesamtbeurteilung

Die Vorschläge zur Therapie des kränkenden Föderalismus sind seit langem bekannt: Notwendig ist eine konsequente Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung, die den Bürgern den Zusammenhang zwischen öffentlicher Leistung und Besteuerung wieder deutlich macht. Zu erwarten ist dadurch ein effizienteres Angebot dieser Leistungen beziehungsweise ein sparsamerer Umgang mit öffentlichen Geldern. Die entsprechenden An-

reize für die Politik liefert die Möglichkeit der Abwanderung. Und nicht zuletzt tritt ein konstruktiver Wettbewerb politischer Ideen aus den Bundesländern an die Stelle der momentanen Blockadepolitik.

Mit der beschlossenen Reform geht die Politik allerdings nur einen Teil dieses Weges. Die bloße Neuordnung der Aufgabenverteilung greift zu kurz. Um das Korrespondenzprinzip zu verwirklichen ist eine Reform der Finanzverfassung unabdingbar. Nach der Reform ist also vor der Reform: An die Stelle der momentanen Finanzverfassung mit ihrem anreizfeindlichen Finanzausgleich muss ein System treten, das die Steuerkompetenzen der Länder erhöht, mit anreizkompatiblen Ausgleichslösungen für die ärmeren Länder. ■ ed

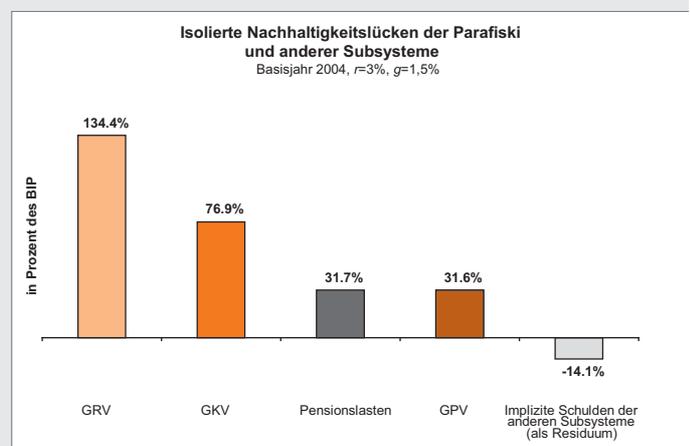
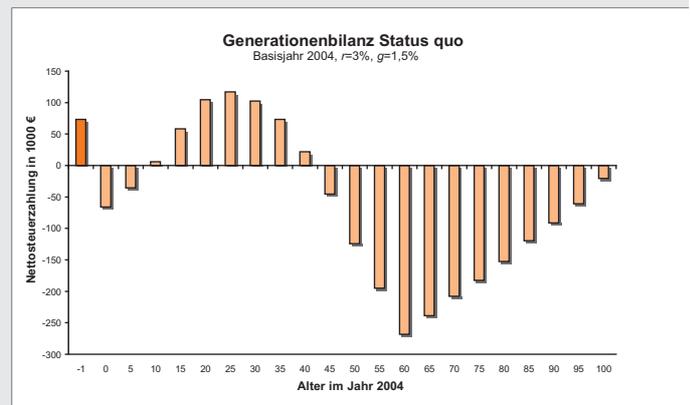
FZG-Ergebnisse



Generationenbilanz

Das Forschungszentrum Generationenverträge 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: 2004) bei Fortführung der gegenwärtigen Politik betrachtet wird. Die so berechneten altersspezifischen Nettosteuerzahlungen stellen die abgebildeten Generationenkonten dar.

Die Methode eignet sich zur Beurteilung der Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskalpolitik sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen, weil im Gegensatz zu traditionellen Indikatoren staatlicher Aktivität (Budgetdefizit, Schuldenstand) auch implizite Zahlungsverpflichtungen erfasst werden, wie sie vor allem im Rahmen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen auftreten. Eine Politik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „bis in alle Ewigkeit“ verfolgt werden kann, ohne die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zu verletzen. Mit anderen Worten reichen die Nettosteuerzahlungen aller heute und in Zukunft lebenden Generationen aus, um die bestehende Staatsschuld zu tilgen. Ist dies nicht der Fall, besteht eine so genannte Nachhaltigkeitslücke, die als Differenz zwischen dem Barwert aller zukünftigen Staatseinnahmen und -ausgaben berechnet wird. Welchen Anteil die einzelnen Subsysteme an der gegenwärtigen Nachhaltigkeitslücke von 370 Prozent des Bruttoinlandsproduktes haben, zeigt die zweite Abbildung. ■





FZG-Standpunkt



Die Rente ist sicher

Die Alterssicherung, d.h. die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards im Alter ist ein sensibles Thema. Zu Recht gehört sie damit auch zu den fünf Grundpfeilern der sozialen Sicherung in Deutschland. Zur Finanzierung der Altersversorgung stehen rein systematisch zwei grundlegende Verfahren zur Verfügung, das Umlageverfahren und die Kapitaldeckung. Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist bekanntermaßen im Umlageverfahren organisiert. Die jungen erwerbstätigen Beitragszahler finanzieren dabei die Rentenzahlungen an die ehemals erwerbstätigen heutigen Ruheständler. Dieser Generationenvertrag stößt angesichts der demografischen Entwicklung aber an seine Grenzen, da sich in einer alternden Bevölkerung das Verhältnis von Rentempfangern zu Beitragszahlern stetig verschlechtert. Die Finanzierung einer wachsenden alten Generation kann nicht mehr von einer schrumpfenden jungen Generation gestemmt werden. Nun gibt es zwei mögliche Stellschrauben, um auf eine sich derartig verändernde Altersstruktur zu reagieren. Zur Lösung der finanziellen Situation kann entweder an der Beitragsschraube gedreht werden oder am Leistungsniveau. Dabei ergibt sich stets ein Zielkonflikt zwischen einer zumutbaren Belastung der Beitragszahler vor dem Hintergrund der ohnehin schon hohen Abgabenbelastung der Löhne und Gehälter und noch sozialpolitisch verantwortbaren Einschnitten in das Rentenniveau. In den vergangenen Jahren sind mehrere weitreichende Reformen der GRV durchgeführt worden. Neben der Rentenreform 2001 vor allem das im Mai 2004 verabschiedete Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz. Alle diese Reformen stellen stets einen Kompromiss aus Rentenkürzung und Beitragssatzsteigerungen

dar und belasten so alle Generationen. Damit konnte die Finanzierungsbasis der GRV bereits deutlich stabilisiert werden. Um von einer sicheren Rente sprechen zu können, fehlt aber noch ein Baustein: Die „Rente mit 67“. Hintergrund dieser Reform ist eine Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenzen um zwei Jahre von 65 auf 67. Durch die bereits 1992 beschlossenen Abschlüsse bei vorzeitigen Ruhestand wirkt diese Maßnahme schlicht wie eine generelle Rentenkürzung in Höhe von 7,2 Prozent. Denn es spielt keine Rolle, ob Personen bei ihrer ursprünglichen Ruhestandsentscheidung bleiben oder ob sie ihren Renteneintritt verschieben und damit zwei Jahre länger Beiträge zahlen und entsprechend kürzer Leistungen aus der Rentenversicherung beziehen. Die Höhe der Abschlüsse ist nämlich für den Rentenversicherungsträger in etwa fiskalisch neutral. Nun betrifft diese Reform augenscheinlich nur die Rentner, nicht die Erwerbstätigen. Da die Reform erst 2030 vollständig eingeführt sein wird, sind es allerdings nicht die heutigen Bestandsrentner, sondern die zukünftigen. Darüber hinaus müssen die Erwerbstätigen ebenfalls mit einer zusätzlichen Belastung rechnen. Denn nur wenn parallel die Beitragssatzentwicklung innerhalb der gesetzlich festgeschriebenen Grenzen bis 22 Prozent im Jahr 2030 ausgenutzt wird, ist das Reformpaket „Rentenversicherung“ vollständig geschnürt. Die Rente ist damit wieder sicher, allerdings auf einem deutlich geringeren Niveau als früher. Folglich steigt die Notwendigkeit, zusätzlich privat oder betrieblich für den eigenen Ruhestand vorzusorgen. Dies ist aber streng genommen nicht anderes als der Ausgleich für die Nichterfüllung der „doppelten Bringschuld“ innerhalb der GRV. Denn eines ist ebenfalls sicher: Wer den Generationenvertrag Rente beibehalten will, der darf neben den Beitragzahlungen nicht vergessen, für den entsprechenden Nachwuchs zu sorgen. ■ oe

FZG-Intern



Wir gratulieren **Stefan Fetzter** zur erfolgreichen Promotion. Seine Doktorarbeit zum Thema „Zur nachhaltigen Finanzierung des gesetzlichen Gesundheitssystems“ behandelt die Frage nach der zukünftigen Finanzierbarkeit gesetzlich obligatorischer Gesundheitsversorgung. Ebenfalls promoviert wurde **Oliver Ehrentraut**, der sich in seiner Dissertation „Alterung und Altersvorsorge“ mit den teils bereits durchgeführten, teils gerade im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Reformmaßnahmen sowohl hinsichtlich der Wirkung auf die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der GRV als auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die drei Säulen der Alterssicherung in Deutschland beschäftigt. Beide Arbeiten sind in der Schriftenreihe „Sozialökonomische Schriften“ des Peter Lang Verlags erschienen, die von Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup herausgegeben wird. Oliver Ehrentraut bleibt dem FZG auch künftig erhalten. Wir freuen uns auf eine weiterhin produktive Zusammenarbeit. Stefan Fetzter wird das FZG leider verlassen. Er wechselt ab Oktober 2006 zur Geschäftsstelle des wissenschaftlichen Beirats des BKK Bundesverbands. **Dirk Mevis** hat zum Mai 2006 das Forschungszentrum Generationenverträge verlassen und eine Stelle bei der Zentralbank von Luxemburg angetreten. Wir wünschen beiden für ihren weiteren Berufsweg alles Gute. ■

FZG-Publikationen



(download: www.generationenvertraege.de)

- Hagist, Raffelhüschen & Weddige (2006): Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz 2004, erscheint demnächst
- Häcker & Raffelhüschen (2006): Zukünftige Pflege ohne Familie: Konsequenzen des „Heimsog-Effekts“, DP#11
- Besendorfer, Dang & Raffelhüschen (2006): Die Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder, DP#10
- Mevis & Weddige (2006): Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002-2005, DP#9
- Häcker (2006): Dynamisierung der Pflegeleistungen: Vergangenheit - Gegenwart - Zukunft, DP#8

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, 2006

Gestaltung: www.cc-werbeagentur.de