



Informationen, Analysen, Politik, Forschung und Veröffentlichungen

www.generationenvertraege.de

Von der Vergangenheit eingeholt Pensionslawinen erreichen die Länderhaushalte

Von dem römischen Schriftsteller Plinius stammt der Satz „Bei Verganem können nicht einmal die Götter Hilfe leisten.“ Dies gilt auch für die zukünftige Entwicklung der Versorgungsausgaben der Beamten des Bundes und der Länder. Ihr Verlauf ist determiniert durch die Einstellungspolitik der 1970er und 1980er Jahre. Mit dem Rechtsakt der Verbeamtung ging der Dienstherr eine lebenslange Versorgungszusage ein. Ein Unternehmen hätte hierfür Rückstellungen in der Bilanz bilden müssen. Bund und Länder unterließen dies aber über Jahrzehnte. Schon heute ist klar, dass die Altersstruktur der Beamten in den kommenden Jahren zu einem starken Anstieg der Versorgungsausgaben in den Landeshaushalten führen wird. Im Lichte des ab 2020 geltenden Neuverschuldungsverbots der Bundesländer wird diese Entwicklung die Handlungsspielräume der Politik deutlich einschränken.

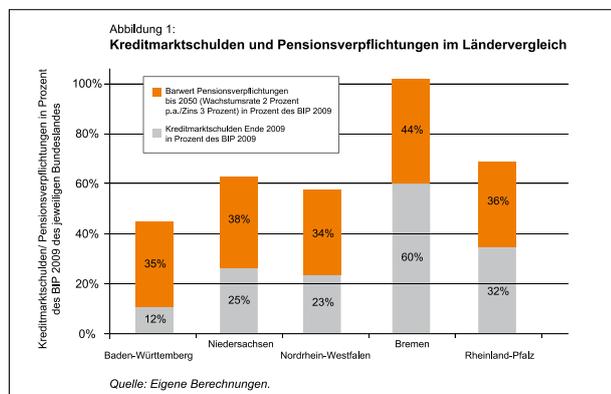
Explosion der Versorgungsausgaben und Schuldenbremse – ein gordischer Knoten für die Haushaltspolitik der Länder

Das Forschungszentrum Generationenverträge (FZG) hat im Auftrag der Landesverbände Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Rheinland-Pfalz des Bundes der Steuerzahler für die jeweiligen Bundesländer Untersuchungen der Entwicklung der Pensionsausgaben erstellt. Allein der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsausgaben (ohne Hinterbliebenenversorgung und Beihilfe) beläuft sich auf knapp 422 Mrd. Euro bzw. auf durchschnittlich 37 Prozent des jeweiligen BIPs der untersuchten Länder. Dabei handelt es sich um die Summe, die vorhanden sein müsste, um die Pensionszahlungen der nächsten 40 Jahre zu finanzieren. Zum Vergleich: Die Verschuldung am Kreditmarkt liegt bei etwa 262 Mrd. Euro bzw. durchschnittlich 30 Prozent des jeweiligen BIPs der untersuchten Länder (vgl. Abbildung 1). Betrachtet man den Ausgabenverlauf, kommt es zwischen 2015 und 2025 zu den höchsten Zuwachsraten. In diesem Zeitraum gehen die kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die heute 50 Jahre und älter sind, in Pension. Aktuell arbeitet das FZG an einer Studie, die sämtliche Versorgungsausgaben des

Bundes und der 16 Bundesländer berücksichtigt. Eine erste Schätzung des Barwerts der reinen Pensionszahlungen der 16 Bundesländer beläuft sich auf rund 810 Mrd. Euro und übersteigt deutlich die Kreditmarktschulden der Bundesländer von etwa 520 Mrd. Euro.

Die Pensionslawine rollt und ist nur schwerlich zu stoppen

Das starke Wachstum der Versorgungsausgaben ist nicht abwendbar, die Politik kann es aber dämpfen. Naheliegender wäre eine Übertragung der in der Gesetzlichen Rentenversicherung



(GRV) durchgeführten Reformen. Seit der Föderalismuskommission I sind die Bundesländer für das Versorgungsrecht ihrer Beamten verantwortlich. Der Bund führte für seine Beamten die „Pension mit 67“ bereits ein. Von einigen Ausnahmen abgesehen, haben die Länder hier noch nicht nachgezogen. Der Nachhaltigkeitsfaktor fand noch überhaupt keine Anwendung. Daneben werden, im Gegensatz zur GRV, Ausbildungszeiten in Höhe von bis zu drei Jahren voll bei der Berechnung der Pensionshöhe berücksichtigt. Mit der Übertragung der GRV-Reformen wird den Beamten kein Sonderopfer zugemutet, es findet vielmehr eine Gleichbehandlung statt. Selbst ein umfassendes Reformpaket würde jedoch den Barwert der bis 2050 anfallenden Pensionsausgaben nur um etwa 10 bis 15 Prozent verringern. Die

Inhalt:

Pensionslawinen erreichen Länderhaushalte S.1

Internationaler Rentenvergleich S.2

FZG-Studie zur Riesterförderung S.3

FZG-Standpunkt S.4

Entlastungswirkung wäre dabei in den Jahren mit den höchsten Wachstumsraten am größten.

Vor diesem Hintergrund muss klar sein, dass die grundsätzliche Problematik der Versorgungsausgaben über Reformmaßnahmen nicht gelöst, sondern nur geschmälert werden kann. Dies hätte nur durch die frühzeitige Bildung entsprechender Rücklagen geschehen können. Erst im Jahr 1999 wurden verpflichtende Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder eingeführt. Eigentlich sollten diese Sondervermögen ab dem Jahr 2017/18 aufgelöst werden. Das Bundesland Niedersachsen beschloss eine vorzeitige Entnahme ab dem Jahr 2011, um bestehende Haushaltslöcher zu stopfen.

Von Nullsummenspielen und nicht vorhandenen Rücklagen

Als Vorreiter sieht sich Rheinland-Pfalz, das einen Versorgungsfonds bereits 1996 ins Leben rief. Aktuell befinden sich in diesem Sondervermögen über 1,9 Mrd. Euro. Die Zuführungen wurden komplett aus neuen Schulden finanziert. Da die Mittel außerdem im Haushaltsplan als Investitionen deklariert werden, erhöht sich die verfassungsrechtlich erlaubte

jährliche Neuverschuldung. Die Anlagepolitik hat jedoch mit Kapitaldeckung nichts zu tun, denn die Mittel werden wieder in Anleihen des Bundeslandes oder in andere Anleihen mit vergleichbarer Bonität investiert. Im letzteren Fall entspricht der Sollzins der Kreditaufnahme dem erzielten Habenzins, mithin ein Nullsummenspiel. Eine nachhaltigere Finanzierung der Beamtenversorgung wird nicht erreicht, zumal die Mittel nur für die Versorgungsausgaben der seit 1996 eingestellten Beamten verwendet werden dürfen.

Ein Blick in die Anlagepraxis der Versorgungsrücklagen und der Versorgungsfonds der anderen Bundesländer führt zu einem ähnlichen Ergebnis: Die Zuführungen sind so gut wie immer kreditfinanziert und eine Anlage in Aktien erfolgt nur selten. Stattdessen werden die Mittel meist wieder in landeseigene Anleihen investiert, was nichts anderes als ein In-Sich-Geschäft ist. Als Vorbild könnte der norwegische Pensionsfonds dienen, der seine Zuführungen aus Überschüssen finanziert, breit diversifiziert anlegt und dem ein Erwerb norwegischer Staatsanleihen verboten ist. ■ tb

Internationaler Rentenvergleich – viele Wege führen zu mehr Nachhaltigkeit

FZG Studie stellt Rentenpolitik von acht OECD Staaten auf den Prüfstand

Zahlen wir am Ende für die großzügigen Renten unserer Nachbarstaaten? Diese Sorge beschäftigt in den letzten Monaten das Gemüt des deutschen Steuerzahlers. Und durchaus könnte Deutschland im Ernstfall strauchelnde EU-Staaten – wie für Irland schon geschehen – im Rahmen des Euro-Rettungsschirms mitfinanzieren. Für die Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte spielen dabei die Rentensysteme eine maßgebliche Rolle, stellen sie doch den größten Budgetposten in den meisten EU-Ländern dar. Vor diesem Hintergrund wurde jüngst in Berlin und Paris vorgeschlagen, im Bereich der Rentenpolitik stärker auf EU-Ebene an einem Strang zu ziehen. Wie ist dieser Vorschlag zu bewerten und welche Wege sind europäischen Staaten im Bereich der Rentenpolitik gegangen, um ihre öffentlichen Finanzen auf ein langfristig tragfähiges Fundament zu stellen? Diese Fragen beantwortet eine aktuelle Studie des FZG, die die Rentenpolitik ausgewählter Staaten Europas sowie der USA untersucht.

Demografischer Wandel trifft alle OECD Staaten – aber in unterschiedlicher Intensität

Der Blick über den internationalen Tellerrand macht zunächst deutlich, dass nicht nur für Deutschland die demografische Entwicklung die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Alterssicherung vor große Herausforderungen stellt. Denn bei allen Unterschieden vertrauen sämtliche Staaten der OECD im Kern auf das Umlageverfahren als grundlegendes Finanzierungsprinzip ihrer gesetzlichen Alterssicherung. Insofern sehen sich neben

Deutschland auch andere OECD-Staaten als Folge des demografischen Wandels einem zunehmenden Missverhältnis zwischen der Entwicklung der Rentenausgaben und der Beitragseinnahmen gegenüber. Deutliche Unterschiede bestehen jedoch in der Intensität der Alterungsprozesse. Insbesondere Spanien und Deutschland werden von einem relativ starken Alterungseffekt betroffen sein. Aber auch hinsichtlich der vergangenen Reformschritte und –rezepte unterscheiden sich die untersuchten Länder maßgeblich.

Rentenreformen führen in nahezu allen untersuchten Staaten zu mehr Nachhaltigkeit

Ein zentrales Ergebnis der FZG-Studie ist, dass die in den betrachteten Staaten umgesetzten Rentenreformen in nahezu allen Ländern zu einer Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit geführt haben (vgl. Abbildung 2). Einzig das Vereinigte Königreich muss einen rentenpolitischen Rückschritt verbuchen. Die größten Nachhaltigkeitsgewinne





können Frankreich und Österreich vorweisen. In beiden Ländern resultiert der Nachhaltigkeitsgewinn zum einen aus der Umstellung der Rentenberechnung. Zum anderen haben beide Länder als Teil ihrer Reformpakete eine Umstellung von einer an die Lohn- hin zu einer an die Preisentwicklung gekoppelten Rentenanpassung beschlossen. Wie in der Studie demonstriert wird, hat allein diese letzte Maßnahme einen ähnlich dämpfenden Effekt auf die Entwicklung der Rentenausgaben wie die deutsche Kombination aus Riester- und Nachhaltigkeitsfaktor. **Mit Blick auf die fiskalische Nachhaltigkeit führen viele Wege nach Rom**

Die Studie zeigt, dass das Ziel einer nachhaltigeren Rentenpolitik auf Grundlage einer Vielzahl von Reformmaßnahmen erreicht werden kann. Ob

über eine Anhebung des Renteneintrittsalters, die Einführung von demographischen Faktoren oder ein Bündel solcher Reformmaßnahmen – viele Wege führen im Sinne der Nachhaltigkeit nach Rom. Eine Vereinheitlichung der Rentenpolitik auf EU Ebene – wie jüngst von Merkel und Sarkozy vorgeschlagen – ist daher nicht notwendig. Viel entscheidender wird es in den kommenden Monaten sein, einen wirkungsvollen Sanktionsmechanismus auf den Weg zu bringen, welcher jene Länder bestraft, die keine Anstrengungen in Richtung einer nachhaltigeren Fiskalpolitik aufbringen. Denn eins hat die Krise gelehrt, im Ernstfall sitzen wir alle in einem Boot und zahlen für die rentenpolitischen Versäumnisse unserer Nachbarstaaten. ■ cm

Vertrag, Antrag, Beitrag FZG-Studie zur Nutzung der Riester-Förderung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vermeldet regelmäßig den Bestand an Riesterverträgen. Zum 30.9.2010 waren dies 14,1 Millionen Riester-Verträge, was von Seiten der Politik als Erfolg angesehen wird. Eine im Jahr 2010 durchgeführte Studie des FZG im Auftrag von Union Investment zeigt jedoch, dass keineswegs alle Verträge tatsächlich auch die staatliche Förderung nutzen.

Diese staatliche Förderung besteht für die berechtigten Personen aus der Kombination einer Steuer- und einer Zulagenförderung mit Günstigerprüfung. Die Inanspruchnahme der vollen Zulagenförderung setzt dabei zweierlei voraus: Zum einen ist eine entsprechende Antragstellung (Zulagenbeantragung) notwendig, zum anderen müssen die geforderten Mindesteigenbeiträge (seit 2008 mindestens 4 Prozent des Einkommens bzw. 60 Euro) geleistet werden. Werden letztere nicht erbracht, so erfolgt eine anteilige Kürzung der Zulagen, was entsprechend die Ausschöpfungsquote reduziert. Die genannte FZG-Studie untersucht die beiden Aspekte der Zulagenbeantragung und der Zulagenausschöpfung und betrachtet dabei für verschiedene soziodemografische Gruppen sowie – in Anlehnung an den Vorsorgeatlas Deutschland – in der regionalen Dimension.

Aus der folgenden Tabelle geht die Entwicklung der Vertragszahlen gemäß BMAS in den verschiedenen Kalenderjahren und die Zahl der von der Zulagenstelle (ZfA) im entsprechenden Beitragsjahr geförderten Personen hervor. Der deutliche Unterschied zwischen beiden Zahlen ist durch mehrere Faktoren zu erklären. Weil die ZfA von einem Vertrag erst durch die Stellung des Zulagenantrags erfährt, besteht ein Grund für die Differenz offensichtlich in nicht beantragten Zulagen. Allerdings können Zulagenanträge für ein Basisjahr noch bis zu zwei Jahre später eingereicht werden, so dass die Zahl der geförderten Personen für Beitragsjahre ab 2008 noch vorläufig sind. Mithin können nur die Vertragszahlen und die Zahlen zu den geförderten Personen in den Beitragsjahren bis 2007 abschließend verglichen

werden. Aber auch bei diesem Vergleich ist auf wichtige Einschränkungen hinzuweisen: Neben der fehlenden Antragstellung kann die Differenz zwischen Vertragszahl und geförderten Personen auch durch ruhende Verträge sowie Personen mit mehreren Verträgen oder Personen ohne Anspruch auf Riester-Förderung getrieben sein. Die Zahl der Inhaber mehrerer Verträge ist dabei vernachlässigbar. Hauptursachen sind damit die fehlende Beantragung und ruhende Verträge.

Hinsichtlich der Ausschöpfung der Zulagen im Fall der Beantragung ist die rechte Spalte der Tabelle aufschlussreich. Von den 10,76 Mio. Personen, die 2007 im Besitz eines Riester-Vertrags waren erhielten faktisch nur knapp 4,7 Mio. – also etwa 60 Prozent – die volle Grundzulage. Die übrigen 3,1 Millionen Zulagenempfänger erhielten lediglich gekürzte Zulagen. Deren Höhe lag im Durchschnitt bei lediglich 55,9 Prozent der vollen Zulage.

Tabellendeckung: Anzahl an Riesterverträgen und an geförderten Personen (inkl. voller Riester-Zulage)

| | Verträge im Jahr | Geförderte Personen im Beitragsjahr | Davon mit voller Zulage (und in % der geförderten Personen) |
|-------------|-------------------|-------------------------------------|---|
| 2003 | 3.924.000 | 2.363.000 | 1.739.000 (73,6) |
| 2004 | 4.189.000 | 2.824.000 | 1.776.000 (62,9) |
| 2005 | 5.630.000 | 4.042.000 | 2.344.000 (58,0) |
| 2006 | 8.050.000 | 6.013.000 | 3.445.000 (57,3) |
| 2007 | 10.757.000 | 7.811.000 | 4.695.000 (60,1) |
| 2008 | 12.147.000 | 6.791.000* | 3.843.000* (56,6*) |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis BMAS und ZfA. *vorläufige Zahlen

Im Hinblick auf die Praxis ist das zentrale Fazit der Studie, dass Inhaber von Riester-Verträgen prüfen sollten, ob Sie einen Zulagenantrag gestellt haben. Am effizientesten ist dabei ein Dauerzulagenantrag. Aber auch nach der Einreichung eines Dauerzulagenantrags sollten sich die Riester-Sparer in regelmäßigen Abständen um ihre Riester-Verträge kümmern. Zentral ist dabei die kontinuierliche Anpassung der Beitragszahlungen an die Gehaltsentwicklung. Nur so kann sichergestellt werden, dass dauerhaft hohe bzw. maximale Ausschöpfungsquoten erreicht werden. ■ js



FZG-Standpunkt



Solidarität in der Kfz-Versicherung? Ein Kommentar zum Urteil des EuGH

Die Gleichberechtigung von Männern und Frauen ist ein hohes Gut. Vor dem Gesetz sind beide gleich, alle haben eine Stimme und für die gleiche Leistung müssen beide den gleichen Lohn erhalten. Niemand mit Verstand würde diese Grundsätze, wie sie aus Art. 3 GG folgen, in Zweifel ziehen. Und noch immer gibt es Teilbereiche, in denen die Gleichstellung nicht vollkommen ist.

Das Urteil des EuGH stellt jedoch eine neue Dimension der "Gleichstellung" dar. Ab 2012 sollen private Versicherungstarife in ihrer Ausgestaltung geschlechtsunabhängig sein. Jeder soll in Zukunft das gleiche Angebot bekommen.

Je nach geschlechtsspezifischem Risiko muss demnach die eine Gruppe mehr, die andere weniger für den Versicherungsschutz bezahlen. Während den eher besonnen fahrenden Frauen ein Aufschlag auf die Kfz-Versicherung droht, müssen die Männer bei privaten Rentenversicherungen künftig mit einem Aufschlag für die Langlebigkeit der Frau rechnen.

Die Logik liegt auf der Hand. Eine Gleichstellung ist erst dann gegeben, wenn die Grenzen und Unterschiede zwischen den Geschlechtern von den Anbietern nicht länger berücksichtigt werden. Dennoch unterscheidet sich die Idee von Unisex-Verträgen im Versicherungsgewerbe fundamental von der Idee einer Gleichberechtigung. Während letztere die Abschaffung von Diskriminierungstatbeständen zum Ziel hat, führen Unisex-Tarife zu mehr Diskriminierung.

In den Sozialversicherungen ist diese Diskriminierung explizit erwünscht, indem bewusst so getan wird als seien alle gleich. Die Risiken sind gewissermaßen unter dem Schleier der Unwissenheit verborgen. Personen mit hohen Krankheits- oder Arbeitslosigkeitsrisiken bezahlen trotzdem die gleichen Beiträge. Diese Solidarität ist insbesondere bei den zentralen Lebensrisiken angebracht, die einerseits große Teile der Bevölkerung betreffen und andererseits durch das eigene Verhalten nur begrenzt beeinflusst werden können.

Aber ist es wirklich sinnvoll, diese Dis-

kriminierung auf die Kfz-Versicherung auszudehnen? Sollen Frauen künftig für die Unvernunft des durchschnittlichen männlichen Autofahrers bezahlen? Wohl kaum. Versicherungen sind bemüht ihre Preise den individuellen Risiken jedes Versicherungsnehmers anzupassen. Je mehr Informationen sie für ihr "Scoring" verwenden können, desto genauer bildet der Versicherungsbeitrag die zu erwartenden Risiken einer Person ab. Eine Verwendung des Geschlechts als Risikoprediktor führt somit eben nicht zu einer Ungleichbehandlung, sondern reduziert unbegründete Transfers zwischen den Geschlechtern.

Darüber hinaus dürften die Unisex-Tarife zu deutlichen Verzerrungen auf den Versicherungsmärkten beitragen. Bereits heute erscheint etwa ein Riester-Vertrag für Männer deutlich unattraktiver. Sollten im Zuge der Verteuerung weiterer privater Rentenversicherungen viele Männer auf einen Vertrag verzichten, ist auch den Frauen nicht geholfen. ■ jv

FZG-Publikationen



(download: www.generationenvertraege.de)

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2010), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Nordrhein-Westfalen e. V.

Häcker, J., T. Hackmann und B. Raffelhüschen (2010), Pflegereform 2010: Karenzzeiten in der Sozialen Pflegeversicherung, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, erscheint demnächst.

Hackmann, T. (2010), Entwicklung der professionellen Pflege vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, in: Nienhaus, A. (Hrsg.): Gefährdungsprofile - Unfälle und arbeitsbedingte Erkrankungen in Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, Hamburg, 96-112.

Hagist, C. und B. Raffelhüschen (2010), Gesundheitsversorgung und Demografie - Die Nachhaltigkeitslücke der Gesetzlichen Krankenversicherung, Politische Bildung, 4, 23-40.

Hagist, C. und B. Raffelhüschen (2010), Wettbewerb in der GKV - Die Freiburger Agenda, in: Vanberg, V., T. Gehrig und D. Tscheulin (Hrsg.): Freiburger Schule und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, Berlin, 77-86.

Jablonowski, J., C. Müller und B. Raffelhüschen (2010), A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität, 47, erscheint demnächst ebenfalls in: National Bank of Poland Working Papers.

Kaier, K., E. Meyer, M. Dettenkofer und U. Frank (2010), Epidemiology meets econometrics: Using time-series analysis to observe the impact of bed occupancy rates on the spread of multidrug-resistant bacteria, Journal of Hospital Infection, 76, 108-113.

Moog, S., C. Müller und B. Raffelhüschen (2010), Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich: Wie gut ist Deutschland auf die demografische Herausforderung vorbereitet?, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 44, ebenfalls erschienen in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Stiftung Marktwirtschaft, 110.

Müller, C. und B. Raffelhüschen (2010), Estimating pension entitlements of government employer and social security pension schemes in Portugal, Studie im Auftrag der portugiesischen Zentralbank.

FZG-Intern



Wir gratulieren unserem Mitarbeiter **Dr. Christian Hagist** zum Walter-Eucken-Preis 2011 der Friedrich-Schiller-Universität Jena.



Mit diesem Preis wird seine herausragende wirtschaftspolitisch relevante wissenschaftliche Arbeit auf dem Gebiet der fiskalischen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit gewürdigt.

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:
redaktion@generationenvertraege.de
Jörg Schoder, Tel.: 0761.203 92 37
Christoph Müller, Tel.: 0761.203 92 26

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

© Forschungszentrum Generationenverträge, Freiburg, 2011

Satz & Layout: www.cavalluccide