



Informationen, Analysen, Politik, Forschung und Veröffentlichungen

[www.generationenvertraege.de](http://www.generationenvertraege.de)

## Abbau der Staatsverschuldung Zurück auf Los

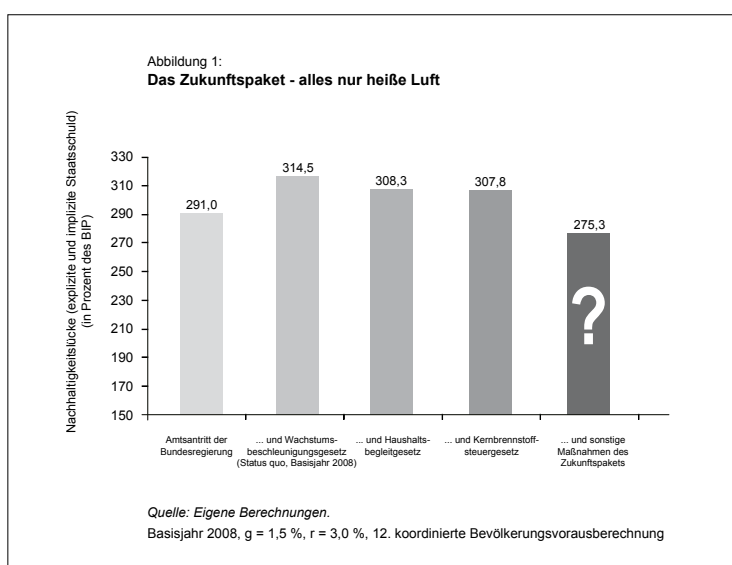
Nach einem Drittel der Legislaturperiode hat die im Herbst 2009 angetretene schwarz-gelbe Koalition aus CDU, CSU und FDP mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz, dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform bereits wesentliche Ziele des Koalitionsvertrages angepackt. Dennoch hat die Bundesregierung die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können und weitestgehend durch ihre Mut- und Konzeptlosigkeit enttäuscht. Entsprechend fällt die fiskalische Bilanz von Schwarz-Gelb (bisher) ernüchternd aus.

### Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Außer Spesen nichts gewesen

Mit dem **Wachstumsbeschleunigungsgesetz** sollten neue Impulse für einen dynamischen Aufschwung gesetzt werden. Bei einem vernachlässigbaren Einfluss auf die Wirtschaftsleistung haben die beschlossenen Steuererleichterungen den öffentlichen Haushalten jedoch **zusätzliche Lasten von jährlich 8 Mrd. Euro** aufgebürdet. In der Nachhaltigkeitsbilanz schlägt sich dies in einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke von 291 Prozent des BIP bei Amtsantritt von Schwarz-Gelb auf 315 Prozent des BIP nieder.

### Das Zukunftspaket: Fehlender Mut zur Konsolidierung, ...

Insofern ist es zu begrüßen, dass die Regierungskoalition mit dem **Zukunftspaket** im Sommer 2010 eine Strategie zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorgestellt hat. Mit einer **Verringerung der Nachhaltigkeitslücke** um etwa 10 Prozentpunkte auf 293 Prozent des BIP haben die bisher umgesetzten Bausteine (Haushaltsbegleitgesetz, Kernbrennstoffsteuergesetz) dieser Konsolidierungsstrategie allerdings nur eine geringe Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Folge. Die schwarz-gelbe Bundesregierung ist mit dem Schuldenstand gerade einmal wieder am Ausgangspunkt angelangt. Weiterhin ist kritisch anzumerken, dass die bisherigen Konsolidierungsanstrengungen im Wesentlichen auf die Erhöhung der Einnahmen setzen, während



Einsparungen auf der Ausgabenseite überwiegend vermieden wurden.

### ... mit Aussicht auf Besserung

Mit einer vollständigen Umsetzung des Zukunftspakets könnte die Nachhaltigkeitslücke allerdings auf 275 Prozent des BIP gesenkt werden. Ein solcher Schritt wäre zumindest ein **Etappensieg bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte**. Diesen Erfolg wird man der Bundesregierung aber erst dann zusprechen können, wenn es ihr gelingt, die für die Zukunft geplanten, bisher lediglich als „Luftbuchungen“ auf dem Papier vorhandenen Konsolidierungsmaßnahmen in die Tat umzusetzen. Doch selbst dann wird das Zukunftspaket nicht ausreichen, um die öffentlichen Haushalte dauerhaft zu konsolidieren.

### Die Gesundheitsreform: Verwaltung des gesundheitspolitischen Stillstandes

Unzureichend ist auch die Gesundheitsreform. Mittels Beitragssatzerhöhungen und kurzfristiger Kostendämpfungsmaßnahmen werden

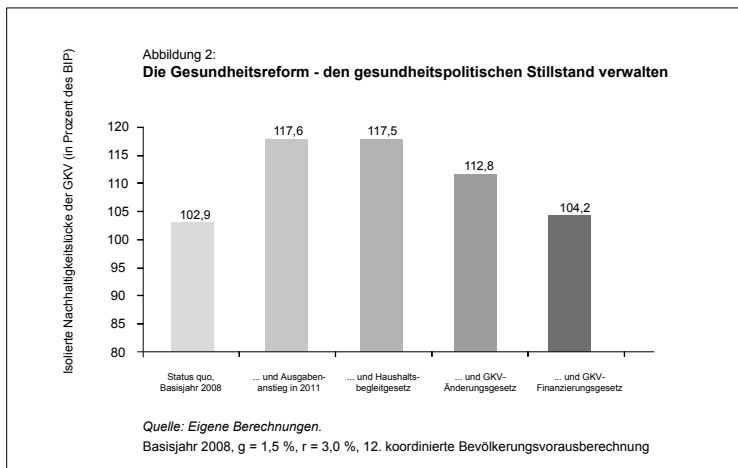
### Inhalt:

Abbau der Staatsverschuldung S.1

Versicherungsfremde Elemente S.2

Aktuelle Generationenbilanz S.3

FZG-Standpunkt S.4



im Wesentlichen wieder nur die Symptome der anhaltenden Misere im deutschen Gesundheitswesen kuriert. Positiv zu bewerten ist die Weiterentwicklung des Instruments der Zusatzbeiträge, mit der die Finanzierung der GKV graduell durch einkommensunabhängige Prämielemente ergänzt wird. Dies entkoppelt den Arbeitsmarkt vom Anstieg der Gesundheitsausgaben und stärkt den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen. Allein für die Nachhaltigkeit der GKV ist damit jedoch wenig gewonnen. ■ sm

## Versicherungsfremde Elemente belasten Beitragszahler

### FZG Studie zur Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung

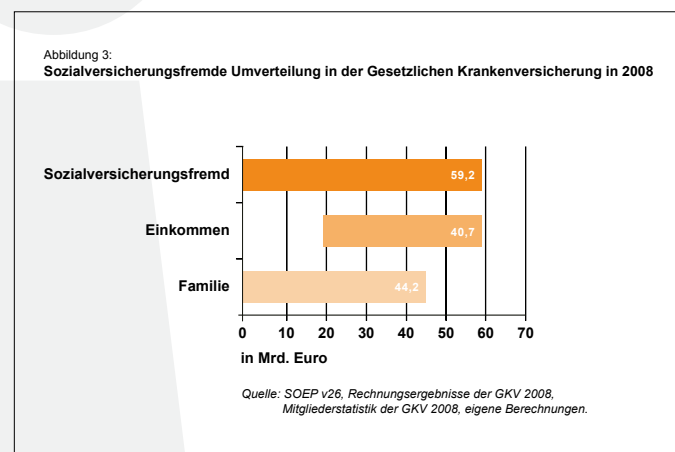
Steuern stellen Abgaben für den allgemeinen Bedarf an öffentlichen Gütern dar. Das Steueraufkommen ist gleichsam für alle da, egal wer unter der Steuerlast zu leiden hat. Ganz anders verhält es sich mit Beiträgen. Beiträge sind Voraussetzung für die Mitgliedschaft oder Teilhabe an einer gruppenspezifischen Leistung, etwa der Versicherungsleistung einer Sozialversicherung. So grundlegend diese Unterscheidung ist, so wenig findet sie in der Realität Beachtung. Tatsächlich finanzieren die Beitragszahler nicht selten Aufgaben, die grundsätzlich dem Steuerzahler zuzurechnen sind. Das Äquivalenzprinzip, das eine Entsprechung von Beiträgen und Leistungen innerhalb des Versichertenkreises vorsieht, ist längst nicht mehr die zentrale Leitplanke der deutschen Sozialversicherung, sondern vielmehr zu einem vagen theoretischen Konstrukt geworden. Tatsächlich führt eine Vermengung von Steuer- und Beitragsmitteln jedoch zu Intransparenz und versteckter Ungerechtigkeit, insbesondere dann, wenn Beitragszahler und die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten für Aufgaben aufzukommen haben, die grundsätzlich in der Verantwortung der Steuerzahler liegen.

Umverteilung ab. Im Jahr 2008 kam es allein in der GKV zu versicherungsfremden Umverteilungsströmen in Höhe von 59,2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 3). Dabei gehen die beitragsfreie Mitversicherung von Familienmitgliedern und die lohnabhängige Beitragsbemessung Hand in Hand, wobei im Gegensatz zum Steuersystem bereits Bezieher durchschnittlicher Einkommen erheblich zur Umverteilung herangezogen werden.

### Zwischen Theorie und Praxis: Das Beispiel der GKV und SPV

Besonders groß ist die Diskrepanz von Theorie und Praxis in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV). Tatsächlich verfolgt das öffentliche Gesundheitswesen nicht nur den Zweck einer breiten Absicherung von Gesundheitsrisiken, sondern gleich drei Ziele. Neben der Absicherung im Krankheitsfall zielt die heutige Finanzierungsweise von GKV und SPV auch auf familienpolitische und einkommensspezifische

Hinzu kommen derzeit jährlich bis zu 4 Mrd. Euro an versicherungsfremden Leistungen bzw. Beitragsvergünstigungen etwa im Rahmen von Mutterschaft und Erziehung – Dinge, die grundsätzlich nichts mit einer Krankenversicherung zu tun haben. Zwar wurden mit der Anhebung der Steuermittel auf inzwischen jährlich 14 Mrd. Euro immerhin die Ausgaben für die Gesundheitsversorgung der Kinder im Wesentlichen abgedeckt – Kosten die bislang vom kinderlosen Beitragszahler jedoch nicht vom kinderlosen Steuerzahler zu tragen waren. Der





Weg zu einer systematischen, am Äquivalenzprinzip ausgerichteten Finanzierung ist jedoch noch weit.

**Äquivalenzprinzip, Arbeitsanreize und beitragsbefreite Ehepartner**

Beispiel Ehepartner: Die Mitversicherung der nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ehepartner als familienpolitische Leistung durch allgemeine Beitragsmittel zu finanzieren, stellt dabei nicht nur einen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip dar, sondern ist auch hinsichtlich der daraus resultierenden Verzerrungen auf das Arbeitsangebot der Mitversicherten zu hinterfragen. Dem vielfach geäußerten Ziel höherer Erwerbsquoten insbesondere bei Frauen könnte die Politik somit einen Schritt näher kommen. Eine teilweise Abschaffung dieses Instruments hätte zudem einen signifikanten Effekt auf den Beitragssatz.

Würden die Mitversicherten im Alter von über 25 Jahren bspw. einen monatlichen Beitrag von 126 Euro leisten, was dem aktuellen Mindestbeitrag für freiwillig Versicherte entspricht, könnte der Beitragssatz um ca. 0,7 Prozentpunkte abgesenkt werden. Alternativ hierzu wäre eine Aufstockung des Bundeszuschusses um 7,7 Mrd. Euro. Auch dies brächte eine entsprechende Beitragsentlastung. In Anbetracht des zukünftig weiter steigenden Finanzierungsbedarfs im Zuge der gesellschaftlichen Alterung, kann dies als attraktive politische Option gesehen werden, die gleich zu drei Verbesserungen führt: Erstens zu einer systematischeren Finanzierung des Gesundheitswesens gemäß dem Äquivalenzprinzip, zweitens zu verbesserten Arbeitsanreizen von bislang nicht beschäftigten Mitversicherten und drittens zu einer allgemeinen Entlastung der Beitragszahler. ■jv

**FZG-Ergebnisse**



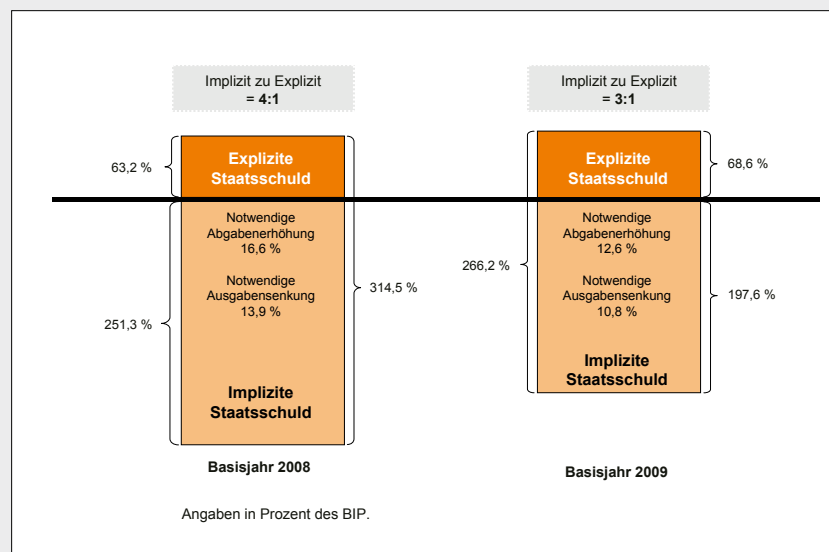
**Generationenbilanz 2011**

**Generationenbilanz – Instrument zur Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit**

Zur Beurteilung der langfristigen Tragfähigkeit der Fiskalpolitik erstellt das Forschungszentrum Generationenverträge jährlich eine Generationenbilanz. Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft zugrunde. Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Dieses Missverhältnis wird als implizite oder unsichtbare Staatsverschuldung bezeichnet und entspricht zusammen mit der bereits heute bestehenden expliziten oder sichtbaren Staatschuld der Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte. Das aktuelle Update mit Basisjahr 2009 zeigt, dass die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte (einschließlich Sozialversicherungen) gegenüber dem Vorjahr um ein halbes Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 266 % des BIP gesunken ist. Umgerechnet entspricht das der Summe von 6,4 Billionen Euro. Zur Begleichung dieser Gesamtschuldenlast müsste jeder heute lebende Bundesbürger unabhängig von bestehenden Steuern und Sozialabgaben bis zu seinem Lebensende einen zusätzlichen Betrag von 290 Euro pro Monat an den Staat abführen.

**Staatsverschuldung als Eisberg**

Die genauere Betrachtung zeigt, dass nur ein kleiner Teil dieser Schulden bereits heute explizit und damit sichtbar ist. Das Gros entfällt hingegen auf die implizite, d.h. noch nicht sichtbare Staatschuld, die 198 % des BIP ausmacht und in der sich alle durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Leistungsversprechen, insbesondere der Sozialversicherungen, verbergen. Der in 2010 begonnene Konsolidierungskurs hat zwar zu einer Reduktion der heute noch unsichtbaren, impliziten Verschuldung des Staates geführt. Angesichts des nach wie vor bestehenden Schuldenberges wäre eine Abkehr vom eingeschlagenen Konsolidierungskurs jedoch verfrüht.





## FZG-Standpunkt



Zweieinhalb Jahre nach dem steilsten Konjunktüreinbruch, den die BRD in ihrer Geschichte je erlebt hat, darf sich Finanzminister Wolfgang Schäuble gemeinsam mit seinen Kollegen in den Ländern und Kommunen über geschätzte 555 Mrd. € Steuereinnahmen im Jahr 2011 freuen. Zeitgleich mit der Veröffentlichung dieser Rekordzahlen ist die Debatte über eine Reform der Einkommensteuer mit entlastender Wirkung neu entflammt. Generell ist diese Debatte zu begrüßen, da Steuersenkungen, bei gleichzeitiger Ausgabensenkung, möglich und auch richtig sind. Von verschiedenen Seiten, wie beispielsweise der Bundesbank, kommt jedoch die Warnung, dass sich nicht nur die Einnahmen auf einem Rekordniveau befinden, sondern auch der Schuldenstand. Dieser beträgt für alle Gebietskörperschaften aktuell ca. 1,9 Bio. € und somit 77 % des BIP. Hinsichtlich dieser Rahmendaten stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, ob eine Reform der Einkommenssteuer wirklich sinnvoll ist.

Fakt ist: Eine solide Haushaltspolitik erzeugt in den guten Zeiten jene Überschüsse, die sie in schlechten Zeiten zur Stützung der Konjunktur braucht. Diese einfache Regel, die mit der Schuldenschränke in die Verfassung eingegangen ist, stellt eine ökonomisch sinnvolle „Leitplanke“ für die

aktuelle Debatte dar. Konkret bedeutet dies, dass eine Steuerreform, welche ein sinkendes Steuervolumen impliziert, abzulehnen ist, solange diese nicht auf der Ausgabenseite gegenfinanziert wird. Eine Steuerreform auf Pump darf es in den aktuell guten Zeiten nicht geben.

Die zweite „Leitplanke“, an der sich eine ökonomisch sinnvolle Steuerreform orientieren muss, ist die Konsumneutralität. Bürger, die sich heute dafür entscheiden, ihren Konsum auf einen späteren Zeitpunkt im Leben zu verschieben – also zu sparen – dürfen nicht durch eine Besteuerung jener marktübliche Zinsen bestraft werden, die sie auf schon versteuertes Einkommen erhalten. Alles andere führt zu einer Bevorzugung von Heute gegenüber Morgen. Genau aus diesem Grund wurde mit dem Alterseinkünftegesetz aus dem Jahr 2005 auch die nachgelagerte Besteuerung für die erste und zweite Schicht der Altersvorsorge eingeführt, und es wurden so Anreize für eine eigenverantwortliche Altersvorsorge geschaffen.

Was aus dieser Reform ebenfalls ersichtlich wird, ist, dass eine sinnvolle Steuerreform nicht zwangsläufig am Steuersatz ansetzen muss, sondern auch über eine Änderung der Bemessungsgrundlage stattfinden kann. Es gilt deshalb, den eingeschlagenen Weg der konsumorientierten Besteuerung weiter zu beschreiten, auch weil damit neben der

Konsumneutralität weitere Vorteile verbunden sind. So wird zum einen die Steuerlast gleichmäßiger auf die Lebenszeit aufgeteilt und der Bürger sehr viel adäquater für die Nutzung der öffentlich bereitgestellten Güter zur Kasse gebeten, als dies heute der Fall ist. Zum anderen könnte diese gleichmäßigere Verteilung der Steuerlast im Lebenszyklus auch zu einer höheren Steuerehrlichkeit beitragen. ■ de

## FZG-Intern



Das FZG gratuliert **Jörg Schoder** zur erfolgreichen Promotion. Seine Dissertation mit dem Titel „Theorie und Empirie der Alterssicherung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme zu den Versorgungswegen des Drei-Schichten-Modells unter Berücksichtigung regionaler Aspekte“ wird im Herbst erscheinen. Zum 1.10. wird er eine Stelle als Postdoc an der Universität in Salzburg antreten. Für seine große Einsatzbereitschaft am FZG, wo er u.a. diesen Newsletter initiiert und bis zuletzt redaktionell begleitete, danken wir ihm und wünschen ihm für seine berufliche und private Zukunft alles Gute. Mit Dipl.-Vw. **Daniel Ehing** hat das FZG in diesem Jahr tatkräftige Verstärkung erhalten. Nach seinem Studium an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der University of British Columbia in Vancouver schloss er sein Diplom mit einer Arbeit über die empirischen Determinanten der regionalen Konjunkturzyklensynchronisation ab. Wir freuen uns auf eine produktive Zusammenarbeit.

## FZG-Publikationen



(download: [www.generationenvertraege.de](http://www.generationenvertraege.de))

Moog, S., B. Raffelhüschen und J. Vatter (2011), Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Benz, T. und B. Raffelhüschen (2011), Ausgabenprojektion und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Rheinland-Pfalz e.V.

Jablonowski, J., C. Müller und B. Raffelhüschen (2011), A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts, *National Bank of Poland Working Papers*, 85, ebenfalls erschienen in: *Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge*, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 47.

Häcker, J., T. Hackmann und B. Raffelhüschen (2011), Pflegereform 2010: Karennzeiten in der Sozialen Pflegeversicherung, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 100(3), 347-367.

Hagist, C., S. Moog und B. Raffelhüschen (2011), Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland - Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 60(1), 24-47.

Hagist, C., B. Raffelhüschen und J. Schoder (2010), Schwerpunktbeitrag Fiskalische Nachhaltigkeit“ sowie diverse Definitionen im Sachgebiet Volkswirtschaftslehre und Sozialstaatsprinzipien, in: Wagner, F. (Hrsg.): *Gabler Versicherungslexikon*, Wiesbaden.

Hagist, C. und B. Raffelhüschen (2010), Gesundheitsversorgung und Demografie - Die Nachhaltigkeitslücke der Gesetzlichen Krankenversicherung, *Politische Bildung*, 4, 23-40, ebenfalls erschienen in: Schieren, S. (Hrsg.): *Gesundheitspolitik - Hintergründe, Probleme und Perspektiven*, Schwalbach, 31-53.

Kaier, K., U. Frank, A. Conrad und E. Meyer (2010), Seasonal and Ascending Trends in the Incidence of Carriage of Extended-Spectrum  $\beta$ -Lactamase-Producing *Escherichia coli* and *Klebsiella* Species in 2 German Hospitals, *Infection Control and Hospital Epidemiology*, 31(11), 1154-1159.

### 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](http://www.generationenvertraege.de)

Direktor:  
Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Redaktion:  
[redaktion@generationenvertraege.de](mailto:redaktion@generationenvertraege.de)  
Dr. Jörg Schoder, Tel.: 0761. 203 92 37  
Daniel Ehing, Tel.: 0761.203 54 80

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

© Forschungszentrum Generationenverträge, Freiburg, 2011

Satz & Layout: [www.cavallucci.de](http://www.cavallucci.de)