



Informationen, Analysen, Politik, Forschung
und Veröffentlichungen

www.generationenvertraege.de

Teure Wahlversprechen Die Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme

Vor dem Hintergrund der Bundestagswahl 2013 hat das Forschungszentrum Generationenverträge in Kooperation mit der Stiftung Marktwirtschaft in einer aktuellen Studie die Auswirkungen der Wahlprogramme von CDU/CSU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen untersucht. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Wahlprogramme aller Parteien zahlreiche neue Leistungsversprechen beinhalten, deren Umsetzung ausnahmslos zu einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke führen würde. Die Nachhaltigkeitslücke, welche sich nach aktuellem Stand auf 226,8 Prozent des BIP beläuft, umfasst dabei neben den explizit ausgewiesenen oder sichtbaren Schulden auch die impliziten oder heute noch unsichtbaren Schulden des Staates (für eine genauere Beschreibung siehe S.3: „Generationenbilanz 2013“).

Regierungsparteien: Verwaltung des Status Quo

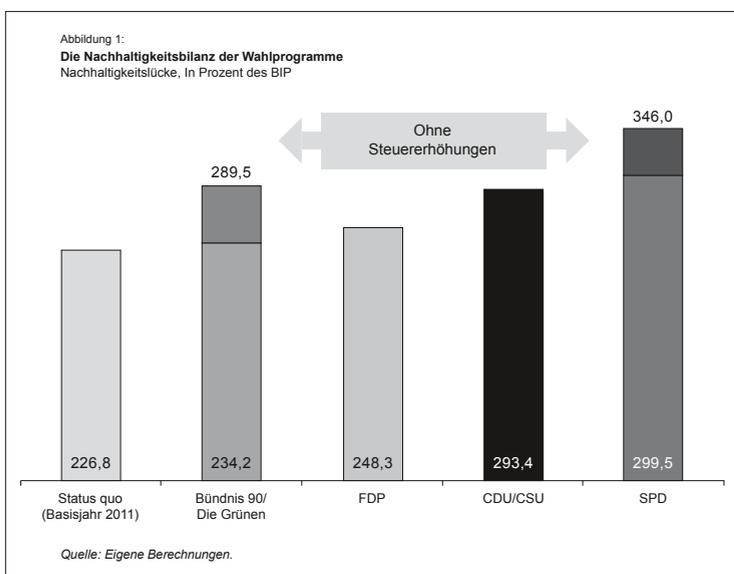
Gemessen an der Anzahl der im Einzelnen geplanten Änderungen sind die Wahlprogramme von CDU/CSU und FDP vergleichsweise zurückhaltend formuliert. Der bereits eingeschlagene Kurs zur Verwaltung des

Status quo dürfte sich daher bei einer Wiederauflage der schwarz-gelben Koalition fortsetzen. Größere Reformen und Weichenstellungen für die Zukunft sind dagegen nicht zu erwarten. Für die öffentlichen Haushalte würden sich dennoch deutliche Mehrbelastungen ergeben. Für das Wahlprogramm der FDP belaufen sich die langfristigen Kosten auf 22 Prozent des BIP (vgl. Abbildung 1). Teurer sind die Wahlversprechen der Union. Angefangen bei der Steuerentlastung zum Abbau der kalten Progression, der steuerlichen Entlastung von Familien, höheren Rentenleistungen für Mütter und Geringverdiener bis hin zum geplanten Investitionsprogramm in die Verkehrsinfrastruktur summieren sich die langfristigen Kosten des Wahlprogramms der Union auf einen Betrag von 66,5 Prozent des BIP.

Opposition: Teure Leistungsausweitungen nur teilweise gegenfinanziert

Auch die Wahlprogramme der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen beinhalten zahlreiche neue Leistungsversprechen. Gemeinsam ist beiden Oppositionsparteien, dass sie zur Finanzierung der neuen Leistungen auf höhere Abgaben auf Erbschaften, Vermögen und hohe Einkommen zurückgreifen wollen. Zusätzliche Einnahmen sollen durch den Abbau von Steuerprivilegien aber auch den Abbau der Steuervorteile für Ehe- und Lebenspartner aufgebracht werden. Infolge dieser Mehreinnahmen ist das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen vergleichsweise solide finanziert. Zwar führen die grünen Leistungsversprechen zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von 62,7 Prozent des BIP. Diesen stehen jedoch auch zusätzliche Einnahmen im Umfang von 55,3

Abbildung 1:
Die Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme
Nachhaltigkeitslücke, in Prozent des BIP



Inhalt:

Teure Wahlversprechen
S.1

Die Kosten der
Verbeamtung
S.2

Aktuelle
Generationenbilanz
S.3

FZG-Standpunkt
S.4

Prozent des BIP gegenüber. Netto ergibt sich für das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen daher lediglich eine Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 7,4 Prozentpunkte des BIP. Hingegen führt das Wahlprogramm der SPD in der Gesamtbetrachtung zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 72,7 Prozentpunkte des BIP. Zwar ergeben sich auch aus den Steuerplänen der SPD zusätzliche Einnahmen von 46,5 Prozent des BIP. Angefangen bei dem beabsichtigten Investitionsprogramm in Bildung bis

hin zu den geplanten Rentenleistungsverbesserungen stehen diesen Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte jedoch langfristige Kosten im Umfang von 119,3 Prozent des BIP gegenüber. Zusammenfassend lassen sich in allen Wahlprogrammen zahlreiche neue Leistungsausweitungen finden. Einen langfristigen Schuldenabbau hat sich hingegen keine der untersuchten Parteien ernsthaft auf die Fahne geschrieben. ■ sm

Die Kosten der Verbeamtung heute und morgen

Im Gegensatz zu staatlichen Hoheitsbereichen, wie etwa Polizei oder Justiz, entscheidet jedes Bundesland eigenständig, ob Lehrer verbeamtet werden oder Angestelltenstatus erhalten. Vor Kurzem gab Mecklenburg-Vorpommern bekannt, erstmals junge Lehrer zu verbeamteten, um im Wettbewerb um Nachwuchslehrer mitzuhalten. Berlin, das weiterhin am Angestelltenstatus festhält, hat mit Abwanderung zu kämpfen. Dazu passt eine Umfrage des Allensbach-Institutes, nach der für zwei Drittel der Junglehrer der Beamtenstatus von großer Bedeutung ist.

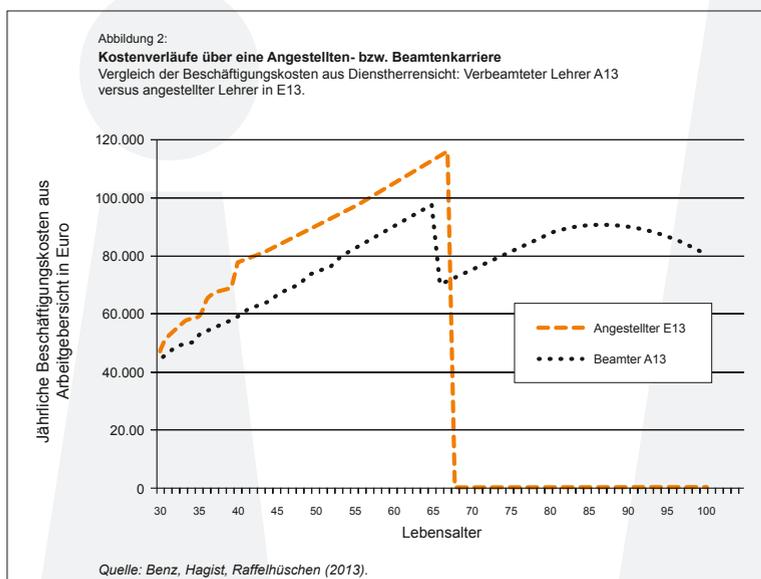
Bund und Länder haben kurzfristig finanzielle Anreize zur Verbeamtung

Für die Bundesländer und den Bund existiert bis dato keine Verpflichtung, versicherungsmathematisch ermittelte Rücklagen für eingegangene Versorgungszusagen zu bilden. Hier besteht ein Unterschied zu den Kommunen – mit direkten Folgen für das Einstellungsverhalten. In Baden-Württemberg etwa ist jede Kommune Mitglied im kommunalen Versorgungsverband und muss eine Umlage in Höhe von 37 Prozent der monatlichen Besoldung abführen. Die tatsächlichen Beschäftigungskosten von Beamten werden so sichtbar. Anders beim Bund und den 16 Bundesländern: Die Beschäftigungskosten

eines Beamten sind hier während der aktiven Zeit geringer im Vergleich zu einem Angestellten, für den Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen abzuführen sind. Die nebenstehende Abbildung 2 zeigt aber auch, dass dieser Kostenvorteil nur für die kurze Frist gilt. Während bei Angestellten nach Eintritt in den Ruhestand die gesetzliche Rentenversicherung und die Versorgungskasse des Bundes und der Länder (VBL) die Leistungen gewährt, sind Ruhegehälter, Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung bei Beamten aus dem laufenden öffentlichen Haushalt zu entrichten. Eine Barwertbetrachtung über den gesamten Lebenszyklus, die auch verschiedene familiäre Konstellationen und Zinssätze berücksichtigt, zeigt, dass der verbeamtete Gymnasiallehrer teurer ist als sein angestelltes Pendant. Da für politische Akteure die kurze Frist ausschlaggebend ist, bestehen aufgrund des Liquiditätsgewinns Anreize zur Verbeamtung. Was nach dem Eintritt in den Ruhestand passiert, wird ausgeblendet. Dass Nachwuchslehrer den Beamtenstatus vorziehen, lässt sich durch höhere Nettoeinkünfte während der aktiven Zeit, in der Regel aber auch über den gesamten Lebenszyklus erklären. Dies führt zu den eingangs beschriebenen Wanderungsanreizen.

Rücklagenbildung für neue Beamte als Weg für die Zukunft

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist für neue Dienstverhältnisse die Einführung einer verpflichtenden Rücklagenbildung zu fordern. Dieser Kapitalstock sollte zudem einer direkten Zugriffsmöglichkeit der Politik entzogen werden und seine Mittel breit diversifiziert anlegen. Sachsen diskutiert derzeit über eine entsprechende Änderung der Landesverfassung. Unabhängig davon bleiben die in der Vergangenheit bereits eingegangenen Versorgungszusagen bestehen. Das FZG beziffert ihren Barwert bis zum Jahr 2050 auf 1,4 Bio. Euro, wobei der Großteil auf die westdeutschen Bundesländer entfällt. Dort übersteigt diese unsichtbare Verschuldung in Form schwebender Versorgungszusagen deutlich die Verschuldung am





Kreditmarkt. Reformen können den Anstieg dämpfen, aber nicht verhindern. Entsprechende Anstrengungen sind aber nicht zu erkennen: Noch immer haben vier Bundesländer nicht einmal die Regelaltersgrenze auf 67 Jahre erhöht, der Nachhaltigkeitsfaktor ist noch nirgendwo eingeführt. Ab dem Jahr 2020 besteht ein strukturelles Neuverschuldungsverbot für die Bundesländer und bereits jetzt ist absehbar, dass einige Bundesländer die Latte reißen werden. Die massiv steigenden Versorgungsausgaben tragen

entscheidend dazu bei – eine seit Jahrzehnten absehbare Entwicklung. Allein bis 2020 werden sich die Versorgungsausgaben von Bund und Ländern von 26,8 Mrd. Euro auf 47,2 Mrd. Euro erhöhen. Droht daher zur Finanzierung ein „Beamten-Soli“? Wird ein Schlupfloch für weitere Kreditaufnahme gefunden, um die grundgesetzlich gesicherten Ansprüche zu bedienen? Man darf gespannt sein. ■ tb

FZG-Ergebnisse



Generationenbilanz 2013

Generationenbilanz – Instrument zur Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit

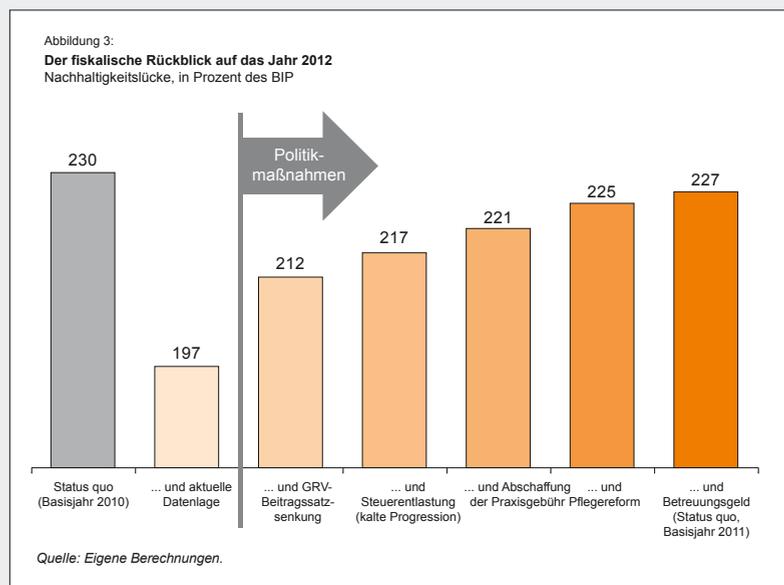
Zur Beurteilung der langfristigen Tragfähigkeit der Fiskalpolitik erstellt das Forschungszentrum Generationenverträge jährlich eine Generationenbilanz. Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu 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 Einnahmentwicklung 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.

Aktuelle Nachhaltigkeitslücke: 227 % des BIP

Das aktuelle Update der Generationenbilanz mit Basisjahr 2011 zeigt, dass die Nachhaltigkeitslücke gegenwärtig 226,8 Prozent des BIP bzw. 5,9 Billionen Euro beträgt. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung ein Drittel bzw. 80,4 Prozent des BIP. Doppelt so schwer wiegt die implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung, die sich auf 146,4 Prozent des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden ungedeckten Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Steuern und Abgaben um 11,0 Prozent erhöht oder die Staatsausgaben um 9,4 Prozent gesenkt werden.

Verpasste Konsolidierungschancen – der fiskalische Rückblick auf das Jahr 2012

Dabei hätte das Potential bestanden, die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte deutlich zu senken. Im Vergleich zum Status quo der Generationenbilanzierung des Vorjahres hätte allein die Berücksichtigung der aktuellsten Wirtschafts-,



Finanz- und Bevölkerungsdaten für sich genommen zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke auf 197,3 Prozent des BIP geführt. Diese Chance auf einen spürbaren Schuldenabbau wurde jedoch vertan. Stattdessen hat sich die Politik mit der Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt und die Konsolidierungspotentiale für Abgabenerlastungen und neue Leistungsversprechen verwendet (vgl. Abbildung 3). Diese setzen sich aus einer Senkung des GRV-Beitragssatzes, dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression, der Pflegereform, der Abschaffung der Praxisgebühr sowie der Einführung des Betreuungsgeldes zusammen. ■ sm



FZG-Standpunkt



Gesundheitsreformen auf dem Holzweg

Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) wird wieder einmal in die Abgründe aufgeheizter Wahlkämpfe gezogen. Auf der einen Seite stehen die im Detail sehr unterschiedlichen Konzepte der Bürgerversicherung von SPD und Grünen, während Union und FDP im Kern für die Beibehaltung und leichte Modifikation der bestehenden Dualität plädieren (was mit Gesundheitsminister Bahrs Vorschlag der Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze im Detail wird, bleibt abzuwarten). Ein Narr ist, wer in den Konzepten von Regierung und Opposition nach einer adäquaten Strategie zur Bewältigung der kommenden demografischen Herausforderungen sucht. Fakt ist, dass im Jahr 2050 fast doppelt so viele Gesundheitsausgaben von nur noch vier Fünfteln der heutigen Beitragszahler finanziert werden. Fakt ist aber auch, dass wir hieran kaum etwas ändern können, weil ein Großteil der zukünftigen Beitragszahler und Kranken bereits heute lebt. Allein der demografische Effekt wird die Beitragssätze der umlagefinanzierten GKV auf knapp 20 Prozent anwachsen lassen – rechnen wir den Kostendruck durch den medizinisch-technischen Fortschritt dazu, könnten es auch 30 Prozent sein. Dies ist unzumutbar für kommende Generationen und würde ein echtes Akzeptanzproblem heraufbeschwören.

Aktuelle Reformvorschläge – kein Land in Sicht
Was sollte die Politik nunmehr unternehmen? Sicherlich nicht „Nichts“, wie die Strategie von Union und FDP nahelegt. Denn der Gesundheitsversorgung täte es nicht gut, im Laufen immer wieder mit einer Mischung aus Beitragserhöhungen und gleichzeitigen Leistungssenkungen zu agieren. Noch widersinniger wäre allerdings die Einführung

der Bürgerversicherung. Wer wirklich glaubt, dass die Einbeziehung der Privatversicherten in das System der GKV helfen sollte, hat sich wenig mit deren Versichertenstruktur auseinandergesetzt. So sind ein Großteil der Privatversicherten Beamte, welche im Durchschnitt fast 10 Jahre älter als die GKV-Versicherten sind und damit eine deutlich höhere Krankheitswahrscheinlichkeit haben. Und auch die Selbständigen in der GKV könnten sich eher als zweischneidiges Schwert erweisen. Wenn man die Bürgerversicherung ohne Einbeziehung der Bestände der heutigen PKV einführt – was im Übrigen aufgrund des Eigentumsschutzes der PKV-Rückstellungen ohnehin die einzige verfassungskonforme Lösung wäre – hat man für die GKV kurzfristig wenig gewonnen und langfristig fehlt die Quersubventionierung des GKV-Systems durch die Privatpatienten. Merke: Die Abschaffung der ersten Klasse beim Zugfahren macht die Reise in der zweiten Klasse teurer!

Der Schlüssel für nachhaltige Reformen liegt auf der Ausgabenseite

Was wäre aber sinnvoll und wirklich zu tun? Zunächst müssen wir auf der Einnahmeseite, an deren eigentlichem Problem wir nichts ändern können, entkoppeln, was nicht zusammengehört: Lohn und Gesundheit haben - grob gesprochen - nichts miteinander zu tun, denn eine Lohnerhöhung macht im Regelfall nicht krank. Deshalb brauchen wir die Gesundheitsprämie, wie sie z.B. in der Schweiz oder auch in Holland als Kopfpauschale bereits existiert. Nur eines muss klar sein: Wir leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Senkung der Lohnnebenkosten, mit dem eigentlichen Nachhaltigkeitsproblem der GKV hat die ganze Diskussion um die Einnahmeseite jedoch nichts zu tun. Wo nämlich in den vergangenen 40 Jahren

der Bürger für die Bürgerversicherung nicht geboren wurde, da fehlt auch der Kopf für die Kopfpauschale. Die Lösung des Problems liegt nicht auf der Einnahmeseite; wir haben im Kern ein Steuerungsproblem auf der Ausgabenseite



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

zu beheben, denn wir können nicht für alle alles medizinisch Machbare auf Dauer durch die GKV finanzieren – wir müssen rationieren. Am einfachsten gelänge dies in einem auf horizontaler Dualität beruhenden Bürgerpauschalenmodell: Jeder zahlt mit einer Pauschale einen Basisversorgungskatalog und alles was darüber hinausgeht, muss man selbst finanzieren bzw. zusätzlich versichern. Dadurch entstünde eine 20/30/40-Klassen-Medizin bei gleichzeitig egalitärer Basisversorgung, welche durch die Bürgerpauschale finanziert wird. Und das wäre auch gut so, weil der Reiche sich mehr Gesundheitsversorgung leisten will und darf. Mit seiner Bürgerpauschale und seinen Steuern, die zur Subventionierung der Bedürftigen herangezogen werden, sichert er dennoch den sozialen Ausgleich. ■ br

FZG-Intern



Mit Dipl.-Vw. **Tobias Münzer** hat das FZG im Mai tatkräftige Unterstützung erhalten. Wir freuen uns auf eine produktive Zusammenarbeit.

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
Christoph Müller, Tel.: 0761. 203 92 26
Daniel Ehing, Tel.: 0761.203 92 46

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

© Forschungszentrum Generationenverträge, Freiburg, 2013

Satz & Layout: www.cavallucci.de

FZG-Publikationen



(download: www.generationenvertraege.de)

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2013), Zur Akzeptanz der Verbeamtung – eine Barwertbetrachtung, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)*, Beiheft 42, 5-20.
Ehing, D. und S. Moog (2013), Erwerbspersonen- und Arbeitsvolumenprojektionen bis ins Jahr 2060, *Journal for Labour Market Research*, 46(2), 167-182.
Hagist, C., B. Raffelhüschen, A.E. Risa und E. Vårdal (2013), Long-Term Fiscal Effects of Public Pension Reform in Norway – A Generational Accounting Analysis, *Nordic Journal of Political Economy*, 38(2), 1-23.
Kaier, K. und C. Müller (2013), New Figures on Unfunded Public Pension Entitlements across Europe - Concept, Results and Applications, *Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge*, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 52.
Moog, S. und B. Raffelhüschen (2013), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2013: Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 121.