

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ WAS KOSTET EINE SOLIDARISCHE LEBENSLEISTUNGSRENTE?

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 131 | September 2015

Stefan Moog
Bernd Raffelhüschen



EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ – UPDATE 2015

WAS KOSTET EINE SOLIDARISCHE LEBENSLEISTUNGSRENTE?

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung: Wie solide ist der deutsche Staatshaushalt? 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz –
politische Entscheidungen verhindern langfristige Haushaltskonsolidierung 07
- 3 Die Politikfelder im Einzelnen 11
- 4 Nachhaltigkeitsbilanz einer solidarischen Lebensleistungsrente 13
 - 4.1 Das Konzept der Zuschussrente und der solidarischen Lebensleistungsrente 13
 - 4.2 Eine deskriptive Analyse der solidarischen Lebensleistungsrente 16
 - 4.3 Nachhaltigkeitsbilanz und intergenerative Verteilungswirkungen der solidarischen Lebensleistungsrente 19
- 5 Fazit: Trotz Haushaltsüberschüssen kein Schuldenabbau 21

Literatur 22

Executive Summary 24

© 2015

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar.

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin - Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Susanna Hübner, Christoph Metzger, Guido Raddatz und Gerrit Reeker. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

Im Herbst 2015 ist Halbzeit in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Blickt man auf die üblichen Indikatoren, waren die zurückliegenden beiden Jahre eine ökonomisch erfolgreiche Zeit für Deutschland. Das Wirtschaftswachstum hat sich moderat positiv entwickelt, die Zahl der Arbeitslosen ist weiter auf neue Tiefstände gesunken – um rund 150.000 Personen seit Sommer 2013 – und in den öffentlichen Haushalten sprudeln die Steuer- und Beitragseinnahmen, während gleichzeitig die Zinsausgaben für die Gebietskörperschaften weiter sinken. Deshalb konnte beispielsweise der Bundesfinanzminister – anders als seine Vorgänger – die „schwarze Null“ im Bundeshaushalt nicht nur als Hoffnungswert *ankündigen*, sondern erstmals seit Jahrzehnten auch als realisiertes Ergebnis *verkünden*. Dass diese Stabilität in einer Zeit erreicht wurde, in der die europäische Staatsschuldenkrise weiter schwelte und zuletzt in Griechenland erneut massiv aufflammte, zeigt, dass die deutsche Wirtschaft vergleichsweise gut und robust aufgestellt ist.

Es scheinen also bequeme Zeiten für die Politik zu sein – und dementsprechend hat eine konfliktscheue Große Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode eher uninspiriert und wirtschaftspolitisch kurzsichtig agiert. Reservenbildung für weniger gemütliche Jahre, Investitionen in die Zukunft oder mutige Reformen, um die kommenden, bereits durchaus erkennbaren Herausforderungen schon heute anzugehen – Fehlzanzeige. Stattdessen setzte die Regierungskoalition in den vergangenen beiden Jahren auf eine merkwürdig anmutende Mischung aus Stillstand und Bewahrung des Status quo auf der einen Seite sowie Klientelpolitik zu Gunsten einer vergleichsweise wohlhabenden und für Wahlausgänge entscheidenden älteren Mittelschicht auf der anderen Seite. Das Rentenpaket 2014 mit Mütterrente und Rente mit 63 oder die Leistungsausweitungen in der Sozialen Pflegeversicherung sprechen diesbezüglich eine eindeutige Sprache.

Nun gehört die Ausrichtung politischer Entscheidungen an den Interessen der Wähler zum Wesen der Demokratie – warum also ist das bisherige Agieren der Großen Koalition gleichwohl kritikwürdig? Das Problem besteht darin, dass die Politik in einer ökonomisch ohnehin üppigen Gegenwart zusätzliche staatliche Leistungen beschließt, die vor allem den Älteren zugutekommen, ohne für eine generationengerechte Finanzierung zu sorgen. Die jüngeren und zukünftigen Generationen werden ohnehin höhere fiskalische Lasten als die Rentner von heute schultern müssen, da angesichts einer alternden Bevölkerung die staatlichen Leistungsversprechen mit den bestehenden Steuer- und Beitragsätzen nicht dauerhaft finanzierbar sind. Hier noch draufzusatteln, die finanzielle Belastung der jungen Generation zu erhöhen, um sozialpolitische Geschenke an die Babyboomer zu verteilen,

und die Bundesregierung ab 2017 zu zwingen, Steuern zu erhöhen, ist nicht nur langfristig ökonomisch fatal, sondern auch demokratisch fragwürdig.

Dabei hätte die Große Koalition die Chance gehabt, neben dem kurzfristigen Erfolg der schwarzen Null auch langfristig wegweisende Zeichen zu setzen und die impliziten, heute noch nicht direkt sichtbaren Staatsschulden deutlich zu verringern. Dass dies über kurz oder lang zu einer drängenden Notwendigkeit wird, bestätigt erneut die vorliegende Aktualisierung der deutschen Generationenbilanz. Danach beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke aller staatlichen Haushalte auf 238 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und die impliziten Schulden übersteigen die expliziten um rund das Doppelte. Die Analyse zeigt zudem, dass vor allem die Sozialversicherungen von den impliziten Schulden betroffen sind. Gerade deshalb ist die Abkehr der Großen Koalition vom sozialpolitischen Reformkurs vergangener Jahre und die Hinwendung zu neuen, zusätzlichen Leistungsversprechen so fatal. Im Hinblick auf die fiskalische Nachhaltigkeit war die erste Hälfte der Legislaturperiode jedenfalls eine verlorene Zeit.

Für die zweite Hälfte der Legislaturperiode sollte die Große Koalition ihren wirtschaftspolitischen Kurs ändern und in einen Reformmodus schalten, der diesen Namen auch verdient: Aufgaben gibt es – auch jenseits von Maßnahmen zum Abbau der impliziten Schulden – genug, angefangen von der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen über eine wirksame Kostenbremse bei der Energiewende bis hin zu Vereinfachung und mehr Transparenz im Steuersystem. Von anderen, bereits angekündigten politischen Projekten sollte die Politik hingegen Abstand nehmen, auch wenn sie im Koalitionsvertrag stehen. Dazu gehört neben der weiteren (Über)Regulierung des Arbeitsmarktes insbesondere die bis Ende der Legislaturperiode geplante Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente. Letztere würde nicht nur die Nachhaltigkeitslücke der Gesetzlichen Rentenversicherung erhöhen, sondern auch das bewährte Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung verwässern. Weniger ist in diesem Fall mehr.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung: Wie solide ist der deutsche Staatshaushalt?

Erstmals seit vier Jahrzehnten kam der Bundeshaushalt im vergangenen Haushaltsjahr 2014 ohne neue Schulden aus. Bereits ein Jahr früher als geplant konnte der Bundesfinanzminister daher zu Beginn des Jahres 2015 das Erreichen der „schwarzen Null“ im Bundeshaushalt verkünden. Allerdings ist dieser finanzpolitische Achtungserfolg weniger einer aktiven Konsolidierungspolitik als vielmehr den – nicht zuletzt durch externe Faktoren bestimmten – günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der vergangenen Jahre geschuldet. Hinzu kommt, dass die „schwarze Null“ im Bundeshaushalt teilweise auch zu Lasten der Sozialversicherungen erkaufte wurde, beispielsweise durch die Kürzung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Krankenversicherung oder gar dessen Abschaffung im Falle der Arbeitslosenversicherung. Darüber hinaus sollte angesichts der politischen Erfolgsmeldungen zum Zustand der deutschen Staatsfinanzen auch nicht vergessen werden, dass die eigentliche Herausforderung für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte aus den Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen resultiert.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr neunte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen Bi-

lanz des „ehrbaren Staates“ dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2014 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Haushalten dokumentiert. Ausgangspunkt der Analyse sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2013 – daher wird auch vom Basisjahr 2013 der Generationenbilanz gesprochen. Daneben fließen in das diesjährige Update 2015 aber auch die vorläufigen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2014 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2015 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-)Maßnahmen ein. Im diesjährigen Themenschwerpunkt (vgl. Kapitel 4) werden die möglichen Auswirkungen der gemäß Koalitionsvertrag für das Jahr 2017 geplanten Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen untersucht.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Ergebnisse der aktuellen Generationenbilanz vorgestellt. Die Situation in den Gebietskörperschaften und den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung wird in Abschnitt 3 dargestellt. Die Ergebnisse des Themenschwerpunkts finden sich in Abschnitt 4. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

Die Generationenbilanzierung

Box 1

Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Larry Kotlikoff und Jagdish Gokhale zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt. 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 (siehe Box 2 und 3). Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, spricht man von einer impliziten Staatsverschuldung. Sie spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.*

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch die zukünftigen Generationen jeweils der Betrag ermittelt werden, mit dem diese zu den zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen.

* Siehe Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

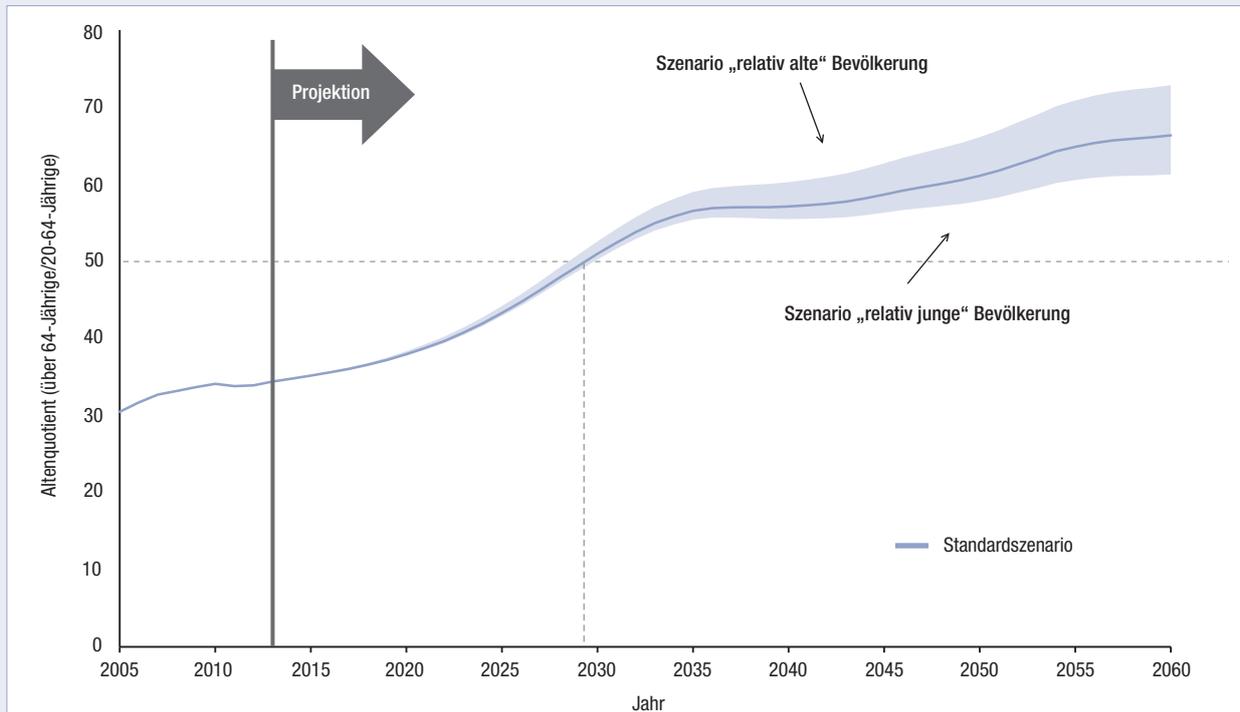
Die demografische Entwicklung

Box 2

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2015a) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2015, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharnt und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von aktuell 77,7 (82,8) bis 2060 auf 84,8 (88,8) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.* Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute 81 Millionen auf 69 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings wenig dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 1 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Dies spiegelt die in Abbildung 1 blau „schraffiert“ dargestellte Fläche wider, welche die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien aufzeigt.** Allerdings wird der Altenquotient vor allem bis zum Jahr 2035 deutlich zunehmen. Entfallen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies bereits im Jahr 2029 lediglich noch zwei Erwerbsfähige sein. Auch nach dem Jahr 2035 wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit langsamerer Geschwindigkeit.

Abbildung 1:
Verdoppelung des Altenquotienten bis zum Jahr 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Der unterstellte Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt einen Kompromiss dar zwischen dem vom Statistischen Bundesamt als „Obergrenze“ bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 200.000 Personen und dem als „Untergrenze“ bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 100.000 Personen.

** Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ und einer „relativ alten“ Bevölkerung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf 1,6 Kinder pro Frau bis zum Jahr 2028 sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer bei 1,4 Kindern pro Frau verharnt, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 86,7 (90,4) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

Box 3

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanz bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts (2015b) zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2013 und 2014. Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen (siehe Box 2) – von den gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung die folgenden Annahmen zugrunde:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres 2013 unterstellt das Standardszenario der aktuellen Generationenbilanz in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate (g) in Höhe von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Ausgaben- und Einnahmeströme wurde ein langfristiger realer Zinssatz (r) in Höhe von 3,0 Prozent zugrunde gelegt.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt das Update 2015 alle bis zum Mai 2015 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den fiskalischen Wirkungen vergangener Reformen berücksichtigt die aktuelle Generationenbilanzierung insbesondere das RV-Leistungsverbesserungsgesetz (Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung), das Pflegestärkungsgesetz, die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung (BMF, 2015) für den Zeitraum 2015 bis 2019 und das Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags.

Nachhaltigkeitsindikatoren

Box 4

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der bereits heute sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig, so dass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Implizite Schuld: Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Notwendige Abgabenerhöhung: Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.*

Notwendige Ausgabenreduzierung: Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung gibt der Indikator notwendige Ausgabenreduzierung an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

* Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Bürger infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator „notwendige Ausgabenreduzierung“.

2 Die aktuelle Generationenbilanz – politische Entscheidungen verhindern langfristige Haushaltskonsolidierung

Wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission beruhen auch die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.¹ Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Länder und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt (siehe Box 2 und 3). Da die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, während ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt, führt die in Abbildung 1 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahme- und Ausgabenentwicklung des Staates.

In der aktuellen Generationenbilanz spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 160,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts wider (siehe Ab-

bildung 2).² Zusammen mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 77,1 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 237,6 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von 6,7 Billionen Euro. Wird dies den Ergebnissen der letztjährigen Generationenbilanz (Basisjahr 2012) gegenübergestellt, so ergibt sich im Jahresvergleich eine geringe Abnahme der deutschen Gesamtverschuldung um 3,0 Prozentpunkte des BIP.³ Wie Abbildung 2 zeigt, ist diese Nachhaltigkeitsverbesserung der deutschen Fiskalpolitik hauptsächlich auf einen Rückgang der expliziten Staatsschulden (- 3,9 Prozentpunkte des BIP) zurückzuführen, während die implizite Verschuldung (+ 0,9 Prozentpunkte des BIP) leicht zugenommen hat.

Die Stagnation der öffentlichen Gesamtverschuldung spiegelt sich auch im nach wie vor hohen langfristigen Konsolidierungsbedarf wider. Beispielsweise müsste jeder der heute lebenden 81,1 Millionen Bürger zur Begleichung der Gesamtschuldenlast unabhängig von bestehenden Steuern und Sozialabgaben bis zu seinem Lebensende einen zusätzlichen Betrag von 312 Euro pro Monat an den Staat abführen, während nach Maßgabe der

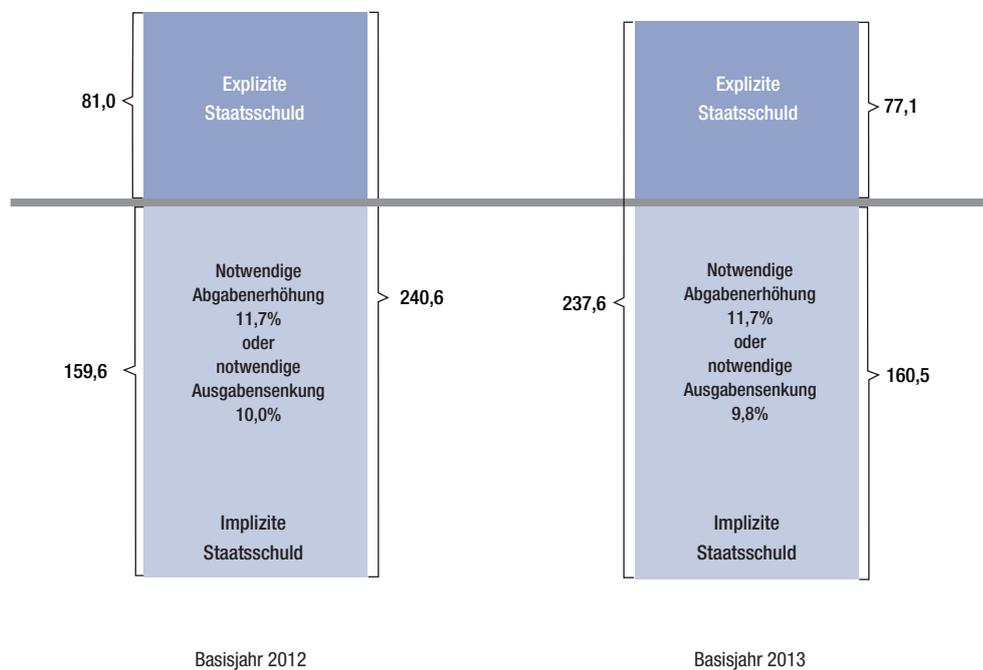


Abbildung 2: Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – Stabilisierung der deutschen Gesamtverschuldung auf hohem Niveau (Nachhaltigkeitslücke, in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

1 Zu den Tragfähigkeitsanalysen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission siehe BMF (2011) und Europäische Kommission (2012). Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006).

2 Ein Überblick über die verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren findet sich in Box 4.

3 Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der letztjährigen Generationenbilanzierung für das Basisjahr 2012 findet sich in Stiftung Marktwirtschaft (2014).

letztjährigen Generationenbilanz (Basisjahr 2012) noch ein Betrag von 300 Euro pro Monat ausreichend gewesen wäre. Würden dagegen heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so müssten die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft um 11,7 Prozent (Basisjahr 2012: 11,7 Prozent) erhöht werden. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Leistungen im Umfang von 9,8 Prozent (Basisjahr 2012: 10,0 Prozent) erreicht werden.

Welche Faktoren und Maßnahmen im Einzelnen zur Verringerung der Nachhaltigkeitslücke geführt haben, zeigt Abbildung 3. Im Vergleich zum letztjährigen Status quo der Generationenbilanzierung (Basisjahr 2012) führen bereits die Berücksichtigung der **VGR-Revision** im Jahr 2014 und der Annahmen der neuen **13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung**

zu einem Rückgang der Nachhaltigkeitslücke um 4,1 Prozentpunkte. Auch die **Berücksichtigung der aktuellsten Wirtschafts-, Finanz- und Bevölkerungsdaten** hätte für sich genommen zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 13,1 Prozentpunkte auf 223,4 Prozent des BIP geführt.⁴ Dies ist im Wesentlichen auf die verbesserte Lage der öffentlichen Finanzen im Jahr 2014 zurückzuführen, welche sich in einem Anstieg des staatlichen Finanzierungsüberschusses um 14 Mrd. Euro oder 0,5 Prozentpunkte des BIP bzw. einer Zunahme des – um die Zinsausgaben bereinigten – Primärsaldos um 8 Mrd. Euro oder 0,2 Prozentpunkte des BIP widerspiegelt.

Die im fiskalischen Jahr 2014/2015 umgesetzten Politikmaßnahmen führen hingegen zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 14,2 Prozentpunkte auf 237,6 Prozent des BIP. Hierzu zählt das vom Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2014 beschlossene erste **Pflegestärkungsgesetz**. Infolge der

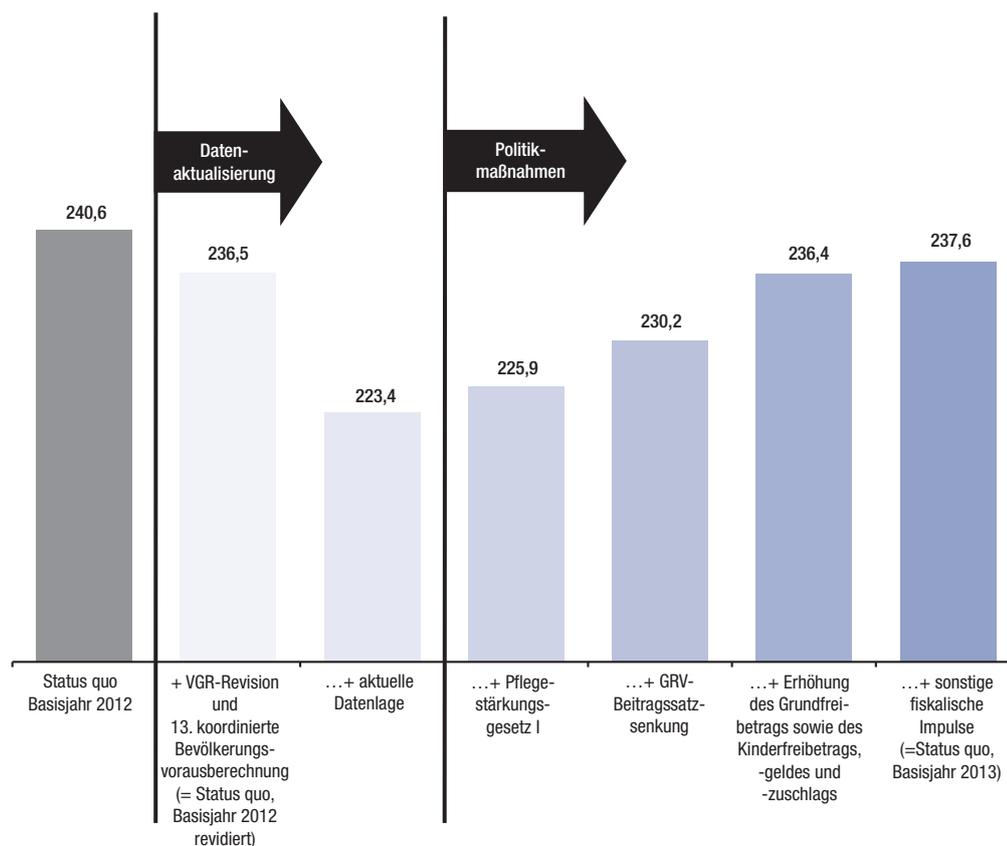


Abbildung 3: Ursachen für den Rückgang der Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

⁴ Die jährliche Datenaktualisierung umfasst die Berücksichtigung der aktuellsten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 2013 und 2014, der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2015 für den Zeitraum 2015 bis 2019 sowie der aktuellsten Daten zum Bevölkerungsstand, zur Fertilität und zum Migrationsverhalten.

damit beschlossenen *Leistungsverbesserungen* ergeben sich für die Soziale Pflegeversicherung (SPV) bereits im Jahr 2015 Mehrausgaben von etwa 2,5 Mrd. Euro. Aufgrund der demografisch bedingten Zunahme an Pflegefällen werden sich die Mehrausgaben bis zum Jahr 2030 allerdings auf 3,3 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2060 auf 4,5 Mrd. Euro erhöhen. Neben Leistungsverbesserungen hat der Gesetzgeber mit dem Pflegestärkungsgesetz I auch den Aufbau eines *Pflegevorsorgefonds* beschlossen. Diesem werden in den Jahren 2015 bis 2034 jährlich Mittel im Umfang von 0,1 Beitragssatzpunkten zugeführt. Ab dem Jahr 2035 soll das Vermögen des Pflegevorsorgefonds dann zur Abfederung des demografisch bedingten Anstieges des Beitragssatzes in der SPV verwendet werden. Zur Finanzierung der Mehrausgaben der SPV infolge der Leistungsverbesserungen und der Zuführungen an den Pflegevorsorgefonds wurde der *Beitragssatz* zur SPV von 2,05 Prozent zum 1. Januar 2015 um 0,3 Beitragssatzpunkte auf 2,35 Prozent erhöht.⁵ Trotz der Mehreinnahmen infolge der Anhebung des Beitragssatzes führt das erste Pflegestärkungsgesetz zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 2,5 Prozentpunkte des BIP. Anders gewendet: die Beitragssatzerhöhung reicht nicht aus, die zusätzlich beschlossenen Leistungen dauerhaft zu finanzieren.

Auch die Mindereinnahmen infolge der **Absenkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)** auf 18,7 Prozent zum 1. Januar 2015 führen in der aktuellen Bilanz des ehrbaren Staates zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 4,3 Prozentpunkte des BIP.

Die größte Belastung der öffentlichen Haushalte resultiert **aus der Erhöhung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags**. In einer ersten Stufe soll rückwirkend zum 1. Januar 2015 der Grundfreibetrag pro Jahr von 8.354 Euro um 118 Euro auf 8.472 Euro, der Kinderfreibetrag von 7.008 Euro um 144 Euro auf 7.152 Euro und das Kindergeld um 48 Euro je Kind angehoben werden. In einer zweiten Stufe wird der Grundfreibetrag zum 1. Januar 2016 um

weitere 180 Euro auf 8.652 Euro, der Kinderfreibetrag um weitere 96 Euro auf 7.248 Euro und das Kindergeld um weitere 24 Euro je Kind angehoben. Zusätzlich wird der Kinderzuschlag zum 1. Juli 2016 um 20 Euro erhöht. Insgesamt führen diese Maßnahmen zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von etwa 3,8 Mrd. Euro pro Jahr bzw. zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 6,2 Prozentpunkte des BIP.

Neben diesen drei zentralen Politikmaßnahmen berücksichtigt die Generationenbilanz 2015 auch die Auswirkungen weiterer Gesetzesänderungen, wie beispielsweise das **GKV-Versorgungsstärkungsgesetz, Änderungen bei der LKW-Maut und das Investitionspaket des Bundes** mit einem Volumen von 10 Mrd. Euro. In der Bilanz des ehrbaren Staates schlagen diese sonstigen fiskalischen Impulse mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 1,2 Prozentpunkte des BIP zu Buche.

Nach den zusätzlichen Belastungen, welche die Große Koalition den öffentlichen Haushalten zu ihrem Amtsantritt mit dem Rentenpaket aufgebürdet hat, ist in der Gesamtbetrachtung des fiskalischen Rückblicks auf das Jahr 2014/15 festzuhalten, dass die Bundesregierung sich im vergangenen Jahr im Rahmen ihres fiskalischen Handlungsspielraums bewegt hat. In kurzfristiger Perspektive wird weiterhin eine „schwarze Null“ angestrebt. Nimmt man die längerfristigen Aussichten der Staatsfinanzen in den Blick, so kann man der Bundesregierung zumindest zugutehalten, dass die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte nicht gestiegen ist, sondern sich stabilisiert hat (siehe Abbildung 4 auf S. 10). Angesichts der bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke kann diese Stabilisierung allerdings nur bedingt als Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr spiegelt sich in dieser Stabilisierung wider, dass sich die Bundesregierung mit ihrem politischen Kurs mit einer Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt, statt sich aktiv den mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen zu stellen.

⁵ Infolge des Zusatzbeitrags in Höhe von 0,25 Prozentpunkten ergibt sich für Kinderlose eine Erhöhung des Beitragssatzes von 2,30 auf 2,60 Prozent.

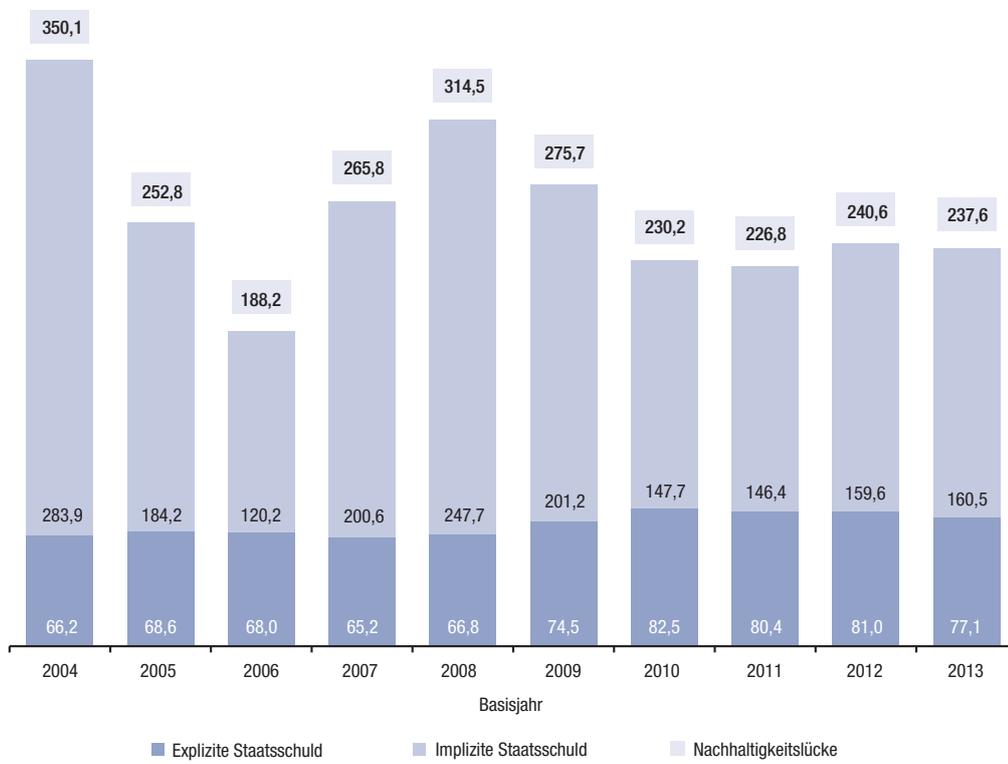


Abbildung 4:
Die Verwaltung des
Status quo –
Nachhaltigkeitslücke
im Zeitablauf
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

3 Die Politikfelder im Einzelnen

Nach einem relativ moderaten Wachstum in den vergangenen Jahren haben die Ausgaben der Sozialversicherungen im Jahr 2014 deutlich um 3,7 Prozent zugelegt. Neben einem weiterhin starken Wachstum der Gesundheitsausgaben ist dies insbesondere den Mehrausgaben der GRV infolge des Rentenpakets geschuldet. Allerdings steht diesen deutlich gestiegenen Ausgaben auch eine deutliche Zunahme der Einnahmen um 3,2 Prozent gegenüber. So haben insbesondere die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen infolge der Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter sowie der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse im vergangenen Jahr um 3,7 Prozent zugenommen. In der Summe konnten die Sozialversicherungen daher auch im Jahr 2014 abermals einen Finanzierungsüberschuss erzielen. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser jedoch von 6,1 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro gesunken.

Dieses schlechtere Finanzergebnis der Sozialversicherungen im Jahr 2014 spiegelt sich in den Ergebnissen der aktuellen Generationenbilanzierung wider. Wie Abbildung 5 zeigt, ist die implizite Verschuldung der Sozialversicherungen im Vergleich zum letztjährigen Status quo (Basisjahr 2012) auf den ersten Blick

zwar leicht von 220,2 Prozent des BIP auf 218,7 Prozent des BIP gesunken. Werden jedoch die Auswirkungen der VGR-Revision des Jahres 2014 und der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung auf die Ergebnisse der Generationenbilanzierung (Basisjahr 2012, revidiert) berücksichtigt, so ergibt sich im Jahresvergleich eine Zunahme der impliziten Schulden der Sozialversicherungen um 6,8 Prozentpunkte des BIP.

Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ergibt sich im Jahresvergleich ein Rückgang des impliziten Vermögens von 60,6 Prozent des BIP auf 58,2 Prozent des BIP. Im Vergleich zu den revidierten Ergebnissen für das Basisjahr 2012 hat das implizite Vermögen der Gebietskörperschaften dagegen um 3,5 Prozentpunkte des BIP zugenommen. Zwar werden auch die Gebietskörperschaften – insbesondere die Bundesländer – zukünftig beträchtliche Pensionslasten schultern müssen.⁶ In der Gesamtbetrachtung zeigt Abbildung 5 jedoch, dass die implizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte im Wesentlichen den Sozialversicherungen geschuldet ist, während die Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften ein implizites Vermögen aufweist. Infolge der bestehenden expliziten Schulden in Höhe von 77,1

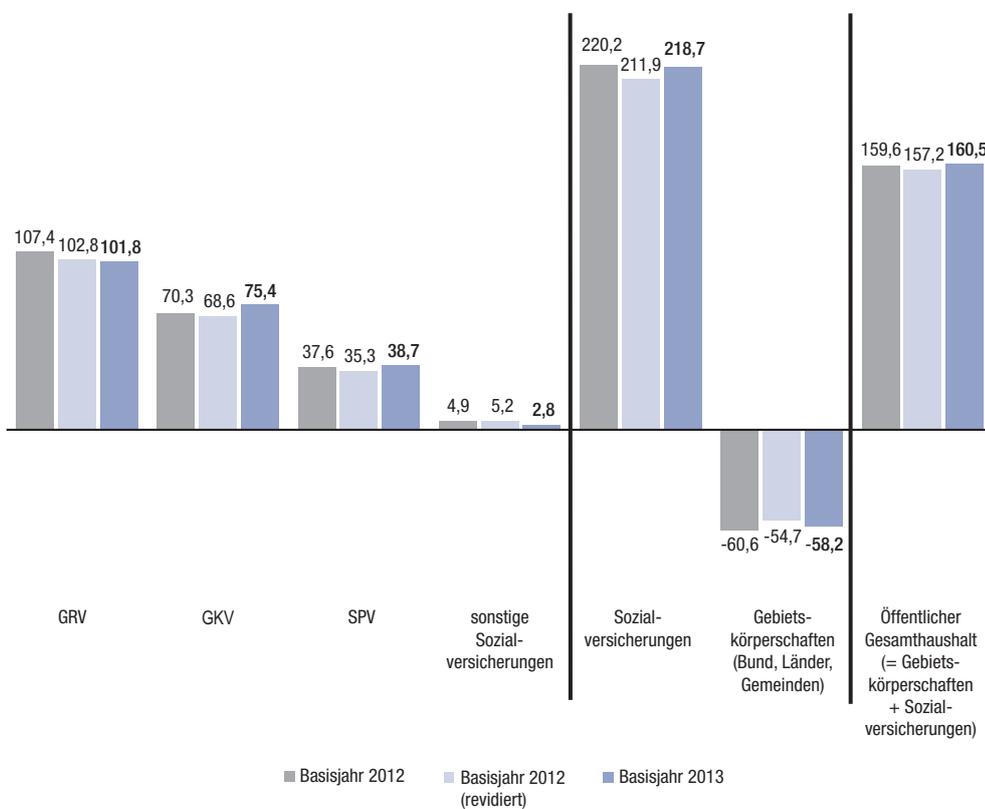


Abbildung 5: Uneinheitliche Entwicklung – Implizite Schulden der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die Gesetzliche Unfallversicherung und die landwirtschaftlichen Alterskassen.

6 Zu den Pensionslasten des Bundes und der Länder siehe Benz et al. (2011).

Prozent des BIP sind jedoch auch die Haushalte der Gebietskörperschaften unter den heutigen Bedingungen nicht auf Dauer zu finanzieren.

Gebietskörperschaften

Auch im Jahr 2014 hat sich die Haushaltslage der Gebietskörperschaften weiterhin positiv entwickelt. Die Einnahmen nahmen im Vergleich zum Jahr 2013 deutlich um 3,5 Prozent zu, während die Ausgaben um lediglich 1,4 Prozent zulegten. Infolgedessen verzeichneten die Haushalte der Gebietskörperschaften – nach dem nahezu ausgeglichenen Haushalt des Jahres 2013 – im vergangenen Jahr einen Finanzierungsüberschuss von 14,6 Mrd. Euro oder 0,5 Prozent des BIP. Diese positive Entwicklung im Jahr 2014 schlägt sich auch in der Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften nieder. Im Vergleich zu den revidierten Ergebnissen der letztjährigen Generationenbilanz hat sich das implizite Vermögen der Gebietskörperschaften geringfügig von 54,7 Prozent des BIP auf 58,2 Prozent des BIP erhöht. Diese nur geringe Verbesserung ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die verbesserte Finanzlage teilweise für höhere Investitionen und Steuersenkungen genutzt wurden.

Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Nach einem Nullwachstum im Jahr 2013 sind die Ausgaben der Rentenversicherung um 3,2 Prozent im vergangenen Jahr wieder deutlich gestiegen. Neben der Rentenanpassung ist dies nicht zuletzt auf die Mehrausgaben infolge des Rentenpaketes zurückzuführen. Infolge der robusten Arbeitsmarktentwicklung verbuchte die GRV allerdings auch eine deutliche Zunahme ihrer Einnahmen um 2,9 Prozent. Infolgedessen ist der Finanzierungsüberschuss der GRV im Jahr 2014 sogar leicht auf 2,8 Mrd. Euro gestiegen. Selbst nach Berücksichtigung der Minder-

einnahmen infolge der Absenkung des GRV-Beitragssatzes von 18,9 auf 18,7 Prozent zum 1. Januar 2015 ergibt sich daher im Vergleich zu den revidierten Ergebnissen der Generationenbilanz für das Basisjahr 2012 eine Verringerung der impliziten Verschuldung der GRV von 102,8 Prozent des BIP auf 101,8 Prozent des BIP.

Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Nach einem Finanzierungsüberschuss von 2,9 Mrd. Euro im Jahr 2013 hat der Haushalt der GKV im vergangenen Jahr mit einem Defizit von 2,8 Mrd. Euro abgeschlossen. Zwar nahmen die Einnahmen der GKV infolge der Lohn- und Beschäftigtenentwicklung deutlich um 3,0 Prozent zu. Dem stand jedoch eine deutliche Zunahme der Ausgaben um 5,9 Prozent gegenüber. In der Bilanz des ehrbaren Staates spiegelt sich die schlechtere Finanzsituation der GKV – wiederum im Vergleich zu den revidierten Ergebnissen für das Basisjahr 2012 – in einer Zunahme der impliziten Verschuldung von 68,6 Prozent des BIP auf 75,4 Prozent des BIP wider.

Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Auch in der SPV erhöhten sich die Ausgaben mit einer Zunahme um 4,4 Prozent stärker als die Einnahmen mit 3,2 Prozent. Im Unterschied zur GKV hat der Haushalt der SPV im Jahr 2014 allerdings noch mit einer „schwarzen Null“ abgeschlossen. Dennoch hat sich die Finanzsituation der SPV im Jahr 2014 um etwa 300 Mio. Euro verschlechtert. Sowohl infolge der verschlechterten Finanzlage des Jahres 2014 als auch der Mehrbelastungen infolge des ersten Pflegestärkungsgesetzes (siehe Abbildung 3) ergibt sich für die SPV im Jahresvergleich eine Zunahme der impliziten Verschuldung von 35,3 Prozent des BIP auf 38,7 Prozent des BIP.

4 Nachhaltigkeitsbilanz einer solidarischen Lebensleistungsrente

Am 1. Juli 2014 ist das RV-Leistungsverbesserungsgesetz – das sogenannte Rentenpaket – in Kraft getreten. Mit der Mütterrente, der Rente mit 63, den Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sowie der Einführung einer demografischen Komponente für das Reha-Budget hat die Große Koalition bereits vier zentrale Vorhaben aus dem Themenblock „Für soziale Sicherheit im Alter“ des Koalitionsvertrages umgesetzt. Darüber hinaus sieht der Koalitionsvertrag unter dem Stichwort „Lebensleistung in der Rente honorieren“ als eine fünfte Maßnahme die Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente ab dem Jahr 2017 vor. Wie bereits der im Jahr 2012 von der damaligen Bundesministerin für Arbeit und Soziales Ursula von der Leyen vorgestellte Entwurf einer sogenannten Zuschussrente sollen mit der solidarischen Lebensleistungsrente langjährig Versicherte mit einem geringen Arbeitsentgelt „[...] durch eine Aufwertung der erworbenen Rentenentgeltpunkte bessergestellt werden“ (CDU/CSU/SPD, 2013, S. 52).

4.1 Das Konzept der Zuschussrente und der solidarischen Lebensleistungsrente

Im Unterschied zum Konzept der Zuschussrente, das in Form eines Referentenentwurfs bereits weitestgehend im Detail ausgearbeitet wurde, handelt es sich bei der solidarischen Lebensleistungsrente bisher nur um eine Absichtserklärung, für die der Koalitionsvertrag zwar gewisse Eckpunkte formuliert, hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung jedoch viele Fragen offen lässt. Infolgedessen orientiert sich die nachfolgende Analyse zu den Auswirkungen einer solidarischen Lebensleistungsrente zwar an den Eckpunkten des Koalitionsvertrages, stützt sich hinsichtlich der offenen Fragen bezüglich der Details eines möglichen Gesetzesentwurfs jedoch in wesentlichen Teilen auf den letzten Stand des Zuschussrenten-Konzepts entsprechend dem Referentenentwurf eines Alterssicherungsstärkungsgesetzes aus dem August 2012. Im Folgenden werden zunächst das Konzept der Zuschussrente und die im Koalitionsvertrag formu-

lierten Eckpunkte der solidarischen Lebensleistungsrente dargestellt.⁷ Daran anknüpfend wird der im weiteren Verlauf der Studie betrachtete konkretisierte Umsetzungsvorschlag einer solidarischen Lebensleistungsrente vorgestellt.

Das Konzept der Zuschussrente (aus dem Jahr 2012)⁸

Ein Anspruch auf die Zuschussrente soll gemäß dem Referentenentwurf des Jahres 2012 nur bestehen, wenn fünf Bedingungen erfüllt sind. Dies betrifft erstens die Höhe des im Verlauf des Versichertenlebens erworbenen Rentenanspruchs. Dieser spiegelt sich in der sogenannten Summe an Entgeltpunkten wider. Als Obergrenze sieht das Konzept hierbei vor, dass nur diejenigen Versicherten einen Anspruch auf eine Aufwertung ihres Rentenanspruchs haben, welche im Verlauf ihres Versichertenlebens **weniger als 30,3 Entgeltpunkte** erworben haben.^{9, 10} Zweitens setzt ein Anspruch auf die Zuschussrente eine Versicherungsdauer von **mindestens 45 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten** voraus, wobei während eines Übergangszeitraums bis zum Jahr 2022 bereits 40 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten ausreichend sind. Drittens müssen **mindestens 35 Jahre an Pflichtbeitrags- und Berücksichtigungszeiten** vorhanden sein, wobei Pflichtbeitragszeiten infolge des Bezugs von Arbeitslosengeld unberücksichtigt bleiben und auch hierbei eine Übergangsregelung greift, wonach bis zum Jahr 2022 lediglich 30 Jahre an Pflichtbeitrags- und Berücksichtigungszeiten notwendig sind. Viertens setzt ein Anspruch auf die Zuschussrente neben den Pflichtbeitragszeiten in der GRV auch **35 Jahre des Haltens einer eigenständigen zusätzlichen Altersvorsorge** voraus. Auch hierbei sieht der Referentenentwurf wiederum eine Übergangsregelung vor, wonach Zeiten einer zusätzlichen Altersvorsorge erst ab dem Jahr 2019 erforderlich sind.¹¹ Schließlich sollen auch nur diejenigen Versicherten einen Anspruch auf die Zuschussrente haben, die im Durchschnitt ihrer Beitragszeiten **nur unterdurchschnittliche Rentenansprüche von monatlich weniger als 0,0833 Entgeltpunkten** erworben haben, was hochgerechnet auf ein Jahr etwa einem Entgeltpunkt entspricht.

⁷ Für eine Beurteilung und Analyse der Anreizwirkungen der Zuschussrente siehe Cischinsky/Kirchner (2011) und Gasche (2012).

⁸ Die nachfolgenden Ausführungen zum Konzept der Zuschussrente beruhen auf dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Stärkung der Alterssicherung vom 07.08.2012.

⁹ Die Festsetzung der Obergrenze auf 30,3 Entgeltpunkte orientiert sich an einer Zielrentenhöhe von monatlich 850 Euro. Gemäß dem im August 2012 geltenden aktuellen Rentenwert von 28,07 Euro entsprechen 30,3 Entgeltpunkte einer monatlichen Bruttorente von 851 Euro. Im Vergleich dazu lag der durchschnittliche Bruttobedarf der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für Personen im Alter von 65 Jahren und älter im Jahr 2012 bei monatlich 719 Euro (Statistisches Bundesamt, 2015c, S. 28).

¹⁰ Bis zur vollständigen Ost-West-Angleichung der aktuellen Rentenwerte werden die in den neuen Bundesländern erworbenen Entgeltpunkte (Ost) für die Bemessung der Zuschussrente mit dem Verhältnis von aktuellem Rentenwert (Ost) zu aktuellem Rentenwert (West) in Entgeltpunkte (West) umgewandelt. Unter Zugrundelegung der seit dem 01.07.2015 geltenden aktuellen Rentenwerte beläuft sich die Obergrenze für einen Anspruch auf die Zuschussrente in den neuen Bundesländern infolgedessen auf aktuell etwa 32,4 Entgeltpunkte (Ost).

¹¹ Beginnend mit 5 Jahren im Jahr 2019 wird die erforderliche Anzahl an Jahren mit zusätzlichen Altersvorsorgeaufwendungen dabei jährlich um ein Jahr erhöht und erreicht damit erst im Jahr 2049 den Zielwert von 35 Jahren.

Sofern diese fünf Voraussetzungen erfüllt sind, hat ein Versicherter Anspruch auf Zuschussentgeltpunkte. Für Versicherte, die **mindestens 12 Monate an Pflege- oder Kindererziehungszeiten** aufweisen, werden die Zuschussentgeltpunkte ermittelt, indem die Entgeltpunkte für – nach dem Jahr 1991 zurückgelegte – Beitragszeiten so aufgewertet werden, dass die im Durchschnitt erzielten Entgeltpunkte dem 2,5-fachen des tatsächlichen Durchschnittswertes, monatlich jedoch höchstens 0,0833 Entgeltpunkten entsprechen.¹² Für sonstige Versicherte erfolgt die Aufwertung dagegen nur auf das 1,5-fache des tatsächlichen Durchschnittswertes. Zusätzlich ist dabei zu berücksichtigen, dass die Summe an Entgeltpunkten zusammen mit den Zuschussentgeltpunkten die Obergrenze von 30,3 Entgeltpunkten nicht übersteigt. Schließlich beinhaltet das Konzept der Zuschussrente eine jährliche **Einkommensüberprüfung**, wonach die Zuschussentgeltpunkte in dem Umfang zu kürzen sind, in dem das Einkommen des Anspruchsberechtigten – unter Berücksichtigung der Zuschussrente – den Gegenwert von 30,3 Entgeltpunkten übersteigt, wobei Einkommen aus einer zusätzlichen Altersvorsorge jedoch nicht angerechnet wird.¹³

Eckpunkte der solidarischen Lebensleistungsrente

Wie beim Konzept der Zuschussrente ist auch der Anspruch auf die solidarische Lebensleistungsrente an verschiedene Voraussetzungen geknüpft. Dies betrifft erstens wiederum die Summe an Entgeltpunkten, d.h. die Höhe des im Verlauf des Versicherterlebens erworbenen Rentenanspruchs. Als Obergrenze für einen Anspruch auf die solidarische Lebensleistungsrente sieht der Koalitionsvertrag hierbei vor, dass nur diejenigen Versicherten einen Anspruch auf eine Höherwertung ihrer erworbenen Entgeltpunkte haben, welche im Verlauf ihres Versicherterlebens **weniger als 30 Entgeltpunkte** erworben haben. Wie bei der Zuschussrente orientiert sich die Festsetzung dieser Obergrenze von 30 Entgeltpunkten an einer Zielrentenhöhe von monatlich 850 Euro, entspräche jedoch gemäß dem seit 1. Juli 2015 geltenden aktuellen Rentenwert (West) von 29,21 Euro derzeit einem Rentenanspruch von monatlich 876 Euro.¹⁴ Zweitens müssen gemäß den Eckpunkten des Koalitionsvertrages **mindestens 40 Beitragsjahre** vorhanden sein, wobei bis zu fünf Jahre mit Zeiten der Arbeitslosigkeit als Beitragsjahre angerechnet werden sollen. Ähnlich der Zuschussrente soll hierbei eine Übergangsregelung gelten, wonach bis zum Jahr 2023 bereits 35 Beitragsjahre aus-

reichend sein sollen. Drittens setzt der Anspruch auf die solidarische Lebensleistungsrente – wie bei der Zuschussrente – beginnend ab dem Jahr 2023 eine **zusätzliche Altersvorsorge** voraus.

Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, hat ein Versicherter ein Anrecht auf die Aufwertung seines Rentenanspruchs, wobei der Koalitionsvertrag nicht konkretisiert, wie die Aufwertung erfolgen soll. Wie beim Zuschussrenten-Konzept ist jedoch ebenfalls eine **Einkommensüberprüfung** vorgesehen, wonach nur diejenigen Versicherten einen Anspruch auf die solidarische Lebensleistungsrente haben sollen, deren Alterseinkommen geringer ist als der Gegenwert von 30 Entgeltpunkten. Schließlich sieht der Koalitionsvertrag für die solidarische Lebensleistungsrente eine zweite Stufe vor, mit der „[...] jene Menschen, die trotz dieser Aufwertung nicht auf eine Rente von 30 Entgeltpunkten kommen, jedoch bedürftig sind (Bedürftigkeitsprüfung), einen weiteren Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten erhalten [sollen].“ Allerdings nennt der Koalitionsvertrag hierzu keine Details zu den Anspruchsvoraussetzungen bzw. zur Berechnung dieses „zusätzlichen“ Zuschlags.

Eine Umsetzungsvariante der „solidarischen Lebensleistungsrente“

Die im weiteren Verlauf betrachtete Umsetzungsvariante einer solidarischen Lebensleistungsrente beruht im Kern auf dem oben dargestellten Konzept der Zuschussrente entsprechend dem Referentenentwurf aus dem August 2012. Entsprechend den Eckpunkten der solidarischen Lebensleistungsrente gemäß Koalitionsvertrag wird dabei unterstellt, dass zum einen die Obergrenze für die Summe an Entgeltpunkten bei 30 Entgeltpunkten liegt. Zum anderen wird unterstellt, dass für den Anspruch auf die solidarische Lebensleistungsrente mindestens 40 Jahre mit Pflichtbeitrags- und Berücksichtigungszeiten erforderlich sind, wobei hierbei auch bis zu 5 Jahre mit Zeiten der Arbeitslosigkeit angerechnet werden können. Zusammenfassend sind die sich hieraus ergebenden Eckpunkte der im Folgenden betrachteten Umsetzungsvariante einer solidarischen Lebensleistungsrente in Abbildung 6 dargestellt.

Darüber hinaus ist für die nachfolgende Analyse zu berücksichtigen, dass dabei weder die Anforderungen an eine eigenständige zusätzliche Altersvorsorge noch die Einkommensprüfung einbezogen werden können. Beide Einschränkungen sind darauf zurückzuführen, dass die nachfolgende Analyse auf Mikrodaten

¹² Die Beschränkung auf nach dem Jahr 1991 zurückgelegte Beitragszeiten folgt daraus, dass für Zeiten bis zum Jahr 1991 bereits eine Aufwertung des Rentenanspruchs nach den Regelungen für Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt erfolgt.

¹³ Im Falle von Ehegatten oder Lebenspartnern werden die Zuschussentgeltpunkte in dem Umfang gekürzt, in dem das Einkommen des Anspruchsberechtigten und des Ehegatten bzw. Lebenspartners den Gegenwert von 60,6 Entgeltpunkten übersteigt.

¹⁴ Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Koalitionsvertrags lag der aktuelle Rentenwert (West) bei 28,14 Euro, was bei 30 Entgeltpunkten einem Rentenanspruch von monatlich 844 Euro entsprach.

Anspruchsvoraussetzungen	
Summe an Entgeltpunkten (max.)	30 Entgeltpunkte (EP)
Übergangsregelung bis zur Ost-West-Angleichung der aktuellen Rentenwerte	32,4 EP (Ost, Jahr 2015) (Umrechnung von Entgeltpunkten (Ost) mit dem Verhältnis von aktuellem Rentenwert (Ost) zu aktuellem Rentenwert (West))
Rentenrechtliche Zeiten (mind.)	45 Jahre (bis 2022: 40 Jahre)
Beitrags- und Berücksichtigungszeiten (mind.)	40 Jahre (bis 2022: 35 Jahre) (bis zu 5 Jahre mit Zeiten der Arbeitslosigkeit)
durchschnittliche Entgeltpunkte je Monat mit Beitragszeiten (max.)	0,0833 EP
zusätzliche Altersvorsorge	unberücksichtigt
Aufwertung der durchschnittlichen Entgeltpunkte	
Versicherte mit mind. 12 Monaten an Zeiten der Kindererziehung und Pflege	2,5-fache
sonstige Versicherte	1,5-fache
Einkommensprüfung	
Summe an Entgeltpunkten + Zuschussentgeltpunkten (max.)	30 bzw. 32,4 EP (Ost, Jahr 2015)

Abbildung 6:
Eckpunkte der
Umsetzungsvariante
der solidarischen
Lebensleistungsrente

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis CDU/CSU/SPD (2013) und Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Stärkung der Alterssicherung vom 07.08.2012.

der Deutschen Rentenversicherung beruht, welche zwar detaillierte Angaben zu rentenrechtlich relevanten Informationen der Versichertenbiographien, jedoch keinerlei Angaben zu einer et-

waigen zusätzlichen Altersvorsorge oder den sonstigen Einkommen des Berechtigten sowie eines etwaigen Ehegatten bzw. Lebenspartners beinhalten (siehe auch Box 5).¹⁵

Datenbasis

Box 5

Als Ausgangspunkt der nachfolgenden Abschätzung zu den Kosten der Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente liegt der vorliegenden Studie das Scientific Use File der vollendeten Versichertenleben 2010 (SUF-VVL 2010) des Forschungsdatenzentrums der Deutschen Rentenversicherung zugrunde. Hierbei handelt es sich um einen Längsschnittdatensatz für eine Stichprobe des Rentenzugangs des Jahres 2010, welcher insgesamt 33.227 Fälle im Alter zwischen 30 und 65 Jahren umfasst. Für jeden dieser Fälle sind im SUF-VVL 2010 detaillierte Angaben zu den in den Versichertenkonten gespeicherten rentenrechtlich relevanten Informationen der Versichertenbiographie erfasst.*

Die nachfolgende Analyse beschränkt sich dabei allein auf die Neuzugänge an Alters- und Erwerbsminderungsrenten. Darüber hinaus vernachlässigt die Analyse alle Fälle mit Bezug einer Teilrente und Fälle, in denen ein Zusammentreffen der Rente mit Einkommen vorliegt. Mit diesen Beschränkungen verbleiben 32.189 Fälle, von denen 76,7 Prozent (24.689 Personen) im Jahr 2010 eine Altersrente und 23,3 Prozent (7.500 Personen) eine Erwerbsminderungsrente neu bezogen haben. Unterteilt man die Fälle dagegen nach dem Geschlecht, so waren 44,6 Prozent (14.354 Personen) männlich und 55,4 Prozent (17.835 Personen) weiblich. Stellt man schließlich auf den Wohnort der Versicherten im Jahr 2010 ab, so hatten 76,9 Prozent (24.757 Personen) einen Wohnort in den alten Bundesländern (einschließlich West-Berlin) und 23,1 Prozent (7.432 Personen) einen Wohnort in den neuen Bundesländern (einschließlich Ost-Berlin).

* Für eine Beschreibung des Datensatzes siehe Stegmann (2006) und FDZ-RV (2012).

¹⁵ Insofern sind die nachfolgenden Ergebnisse zum Anteil der Anspruchsberechtigten und den Kosten einer solidarischen Lebensleistungsrente als eine Obergrenze zu interpretieren.

4.2 Eine deskriptive Analyse der solidarischen Lebensleistungsrente

Als Ausgangspunkt der nachfolgenden Abschätzung zu den Kosten einer Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente ist in Abbildung 7 zunächst dargestellt, welcher Anteil des Altersrentenzugangs des Jahres 2010 die vier (berücksichtigten) Voraussetzungen für einen Anspruch auf die solidarische Lebensleistungsrente erfüllt. Im Einzelnen zählen zu den berücksichtigten Anspruchsvoraussetzungen die Bedingungen an die maximale Summe an Entgeltpunkten, die Mindestanzahl an rentenrechtlichen Zeiten, die Mindestanzahl an Beitrags- und Berücksichtigungszeiten sowie die maximale Höhe der durchschnittlichen Entgeltpunkte. Neben dem Anteil der Versicherten, welche alle vier Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, ist in Abbildung 7 für jedes dieser Kriterien der jeweilige Anteil der Versicherten dargestellt, welcher dieses Kriterium in einer Einzelbetrachtung erfüllt. Darüber hinaus unterscheidet Abbildung 7 auch zwischen den Fällen ohne und mit Berücksichtigung der bis 2023 geltenden Übergangsregelungen.

Wer erfüllt die Anspruchsvoraussetzungen?

Wird der Fall ohne Berücksichtigung der Übergangsregelung betrachtet, so zeigt Abbildung 7, dass ein Anteil zwischen 40,0 und 63,7 Prozent des Altersrentenzugangs 2010 mindestens eine der vier Voraussetzungen für einen Anspruch auf die solidarische Lebensleistungsrente erfüllt. Die höchste Hürde stellt dabei die geforderte Mindestanzahl an Versicherungsjahren, die niedrigste Hürde dagegen die maximale Anzahl an durchschnittlichen Entgeltpunkten dar. So weisen mit einem Anteil von 40 Prozent nur zwei Fünftel des Altersrentenzugangs 2010 mehr als 45 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten auf, während mit einem Anteil von 63,7 Prozent mehr als drei Fünftel des Altersrentenzugangs 2010 während ihrer Beitragsjahre nur einen unterdurchschnittlichen Rentenanspruch von monatlich weniger als 0,0833 Entgeltpunkten erworben haben. In der Gesamtbetrachtung erfüllt allerdings nur ein Anteil von 4,8 Prozent des Altersrentenzugangs 2010 gleichzeitig alle vier Anspruchsvoraussetzungen. Dies entspricht hochgerechnet auf den gesamten Altersrentenzugang des Jahres 2010 einer Zahl von 32.300 anspruchsberechtigten Personen.¹⁶

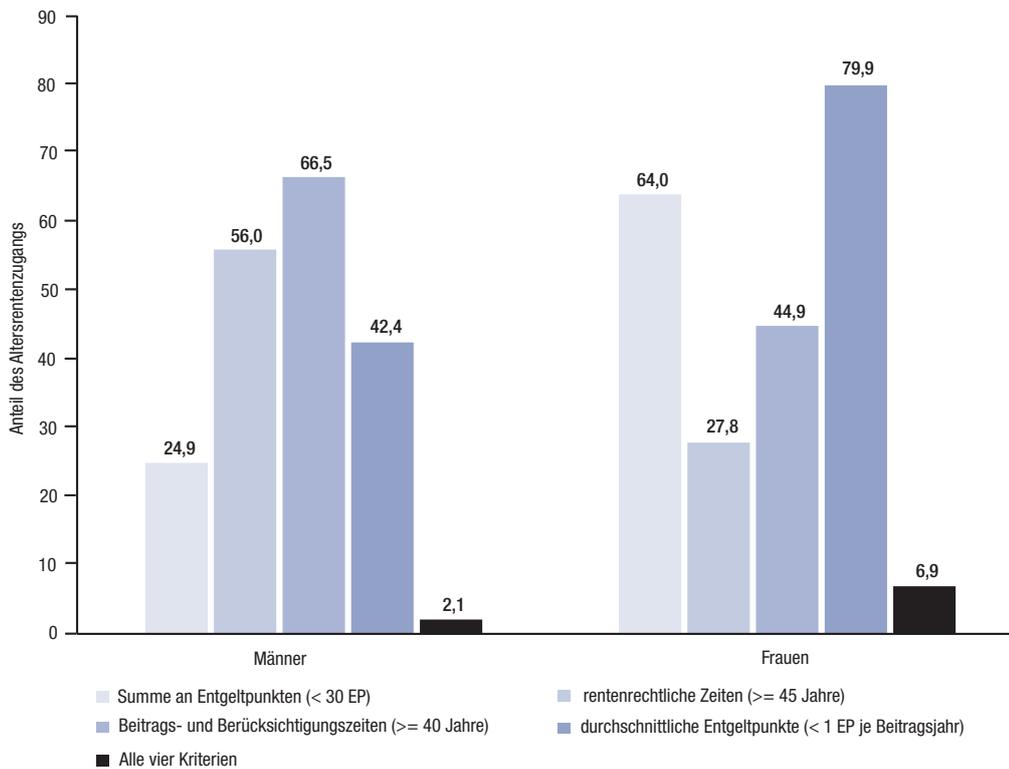
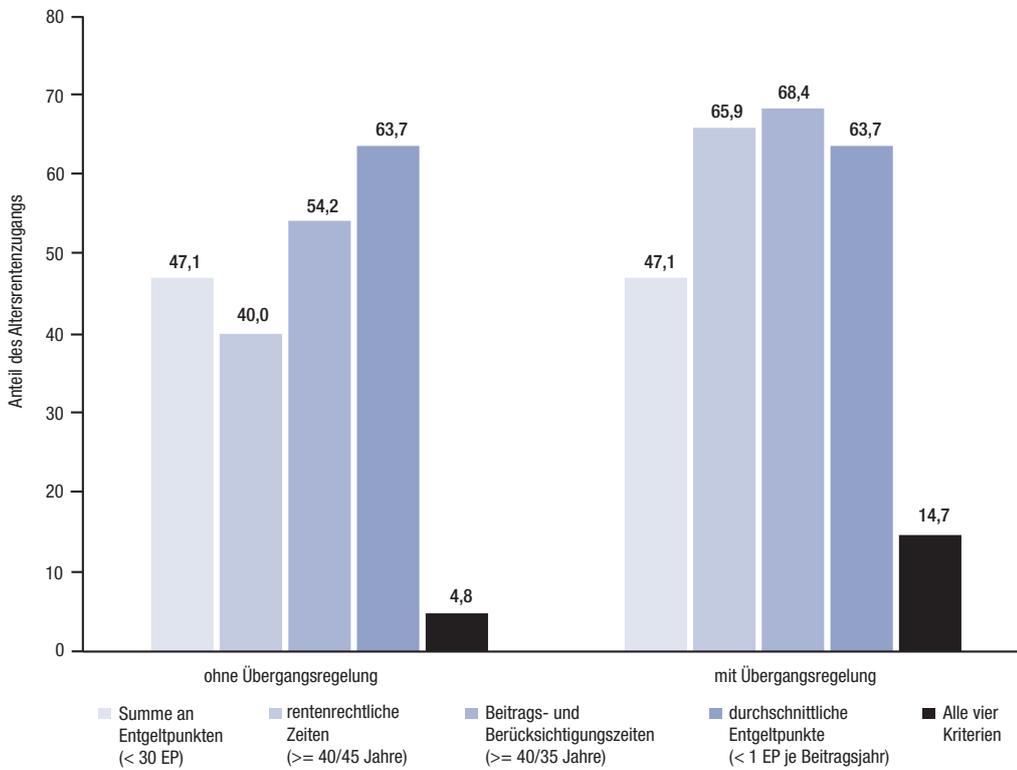
Verdreifachung des anspruchsberechtigten Personenkreises durch Übergangsregelung

Werden dagegen die geplanten Übergangsregelungen berücksichtigt, so erhöht sich der Anteil der anspruchsberechtigten Personen deutlich auf 14,7 Prozent. Im Vergleich zur Situation ohne Berücksichtigung der Übergangsregelung entspricht dies einer Verdreifachung des anspruchsberechtigten Personenkreises auf hochgerechnet etwa 95.300 Personen. Diese deutliche Erhöhung des anspruchsberechtigten Personenkreises ist darauf zurückzuführen, dass infolge der Übergangsregelungen statt 45 nur noch 40 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten und statt 40 nur noch 35 Jahre an Beitrags- und Berücksichtigungszeiten erforderlich sind. Wie Abbildung 7 zeigt, hat dies zur Folge, dass mit einem Anteil von 65,9 Prozent bzw. 68,4 Prozent ein wesentlich höherer Teil des Altersrentenzugangs die Mindestanforderungen an rentenrechtlichen Zeiten sowie an Beitrags- und Berücksichtigungszeiten erfüllt.

Der Anteil der Anspruchsberechtigten ist bei den Frauen mehr als dreimal so hoch

Die bisherige Analyse konzentrierte sich allein auf den Anteil des anspruchsberechtigten Personenkreises am Altersrentenzugang eines Jahres. Nicht zuletzt infolge der unterschiedlichen Erwerbsbiographien von Frauen und Männern ist allerdings zu erwarten, dass hinsichtlich des jeweiligen Anteils an anspruchsberechtigten Personen beträchtliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen. Dies spiegelt sich deutlich in Abbildung 8 wider, in der getrennt nach dem Geschlecht der Versicherten die Anteile der männlichen und der weiblichen Versicherten des Altersrentenzugangs 2010 dargestellt sind, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die solidarische Lebensleistungsrente erfüllen. Insgesamt zeigt sich dabei, dass der Anteil der anspruchsberechtigten Frauen mit 6,9 Prozent im Vergleich zu einem Anteil von 2,1 Prozent bei den Männern mehr als dreimal so hoch ausfällt. Dieser deutlich höhere Anteil an anspruchsberechtigten Frauen ist zum einen darauf zurückzuführen, dass mit einem Anteil von 64 Prozent etwa zwei Drittel der Frauen einen Rentenanspruch von weniger als 30 Entgeltpunkten haben. Zum anderen haben mit einem Anteil von 79,9 Prozent knapp vier Fünftel der Frauen im Durchschnitt ihrer Beitragsjahre lediglich einen unterdurchschnittlichen Rentenanspruch erworben.

¹⁶ Wohlgermerkt handelt es sich hierbei lediglich um die Anzahl der Anspruchsberechtigten unter dem Rentenzugang eines Jahres.



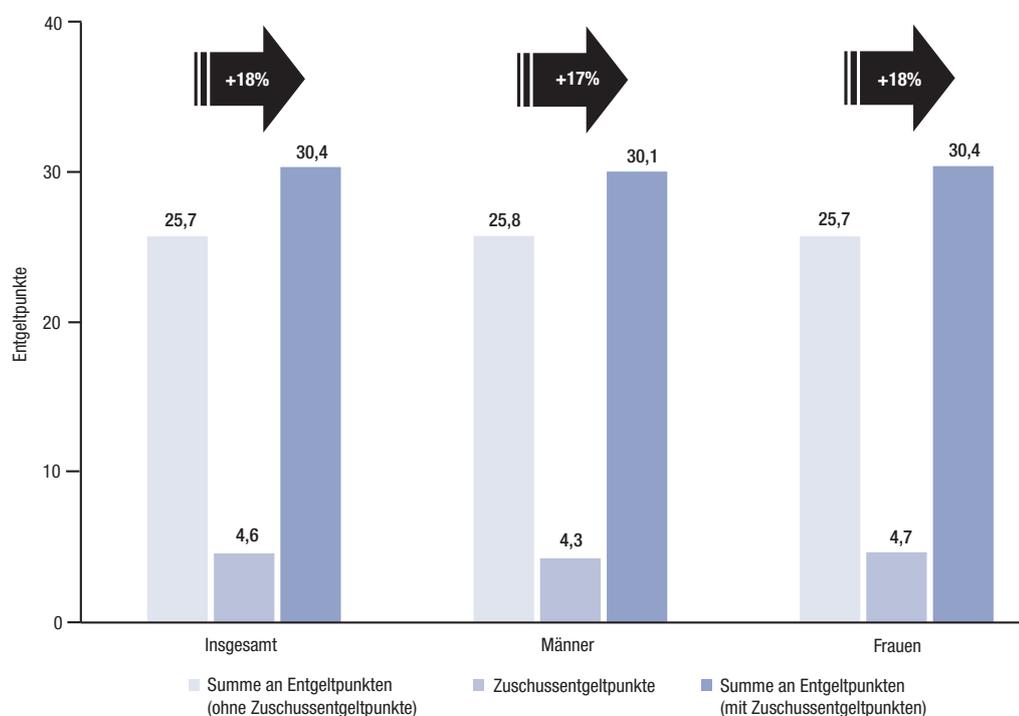


Abbildung 9:
Was gewinnen die
Anspruchsberechtigten
hinzu? Frauen profitieren
von höherer Aufwertung
bei Kindererziehung und
Pflege

Quelle: DRV-SUF-VWL 2010,
eigene Berechnungen.

Frauen profitieren von höherer Aufwertung bei Kindererziehung und Pflege

Neben dem Anteil des anspruchsberechtigten Personenkreises am Rentenzugang eines Jahres ist für die Abschätzung der Kosten der solidarischen Lebensleistungsrente auch zu berücksichtigen, in welchem Umfang die Berechtigten durch die solidarische Lebensleistungsrente profitieren. Hierzu ist in Abbildung 9 für den Kreis der Anspruchsberechtigten zunächst die Höhe ihres Rentenanspruchs ohne Berücksichtigung der solidarischen Lebensleistungsrente (Summe an Entgeltpunkten, ohne Zuschussentgeltpunkte) dargestellt. Wie Abbildung 9 zeigt, verfügen die Anspruchsberechtigten im Durchschnitt über einen Rentenanspruch im Gegenwert von etwa 25,7 Entgeltpunkten, was gemäß dem seit dem 1. Juli 2015 geltenden aktuellen Rentenwert von 29,21 Euro einer monatlichen Bruttorente von 750 Euro entspricht.¹⁷ Für anspruchsberechtigte Männer liegt der Rentenanspruch dabei mit 25,8 Entgeltpunkten in der Ausgangssituation

geringfügig oberhalb desjenigen der Frauen. Infolge der solidarischen Lebensleistungsrente erhöht sich der Rentenanspruch der Berechtigten im Durchschnitt um 4,6 Entgeltpunkte (Zuschussentgeltpunkte) auf 30,4 Entgeltpunkte (Summe an Entgeltpunkten, mit Zuschussentgeltpunkten).¹⁸ Gemessen am aktuellen Rentenwert entspricht dies einer absoluten Erhöhung des Rentenanspruchs um etwa 134 Euro bzw. einer relativen Erhöhung um etwa 18 Prozent. Auch zeigt Abbildung 9, dass Frauen infolge des höheren Aufwertungsfaktors bei mindestens 12 Monaten an Zeiten der Kindererziehung und Pflege im Vergleich zu den Männern etwas stärker von der solidarischen Lebensleistungsrente profitieren.¹⁹ So ergibt sich für eine anspruchsberechtigte Frau im Durchschnitt eine Erhöhung des Rentenanspruchs um 4,7 Entgeltpunkte oder 137 Euro, während ein anspruchsberechtigter Mann im Durchschnitt lediglich 4,3 Entgeltpunkte oder 126 Euro hinzugewinnt. Allerdings hält sich der Zugewinn für die Frauen mit knapp 0,4 Entgeltpunkten oder monatlich 11 Euro in Grenzen.

¹⁷ Dies entspricht in etwa dem durchschnittlichen Bruttobedarf von Beziehern von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Alter von 65 Jahren und älter, welcher gemäß den jüngsten Zahlen des Statistischen Bundesamts im Jahr 2013 bei 740 Euro lag (Statistisches Bundesamt, 2015d, S. 28).

¹⁸ Infolge der Übergangsregelung bis zur Ost-West-Angleichung der aktuellen Rentenwerte beläuft sich die Obergrenze für die Summe an Entgeltpunkten für Rentner in den neuen Bundesländern nach derzeitigem Stand auf 32,4 Entgeltpunkte (Ost), siehe Fußnote 10. Als Konsequenz ergibt sich in Abbildung 9 infolge der solidarischen Lebensleistungsrente im Durchschnitt eine Aufwertung des Rentenanspruchs der Anspruchsberechtigten auf mehr als 30 Entgeltpunkte.

¹⁹ Für anspruchsberechtigte Versicherte mit mindestens 12 Monaten an Kindererziehung und Pflege wird der Durchschnittswert an Entgeltpunkten auf das 2,5-fache, für sonstige Versicherte lediglich auf das 1,5-fache erhöht. Siehe hierzu auch Abschnitt 4.1.

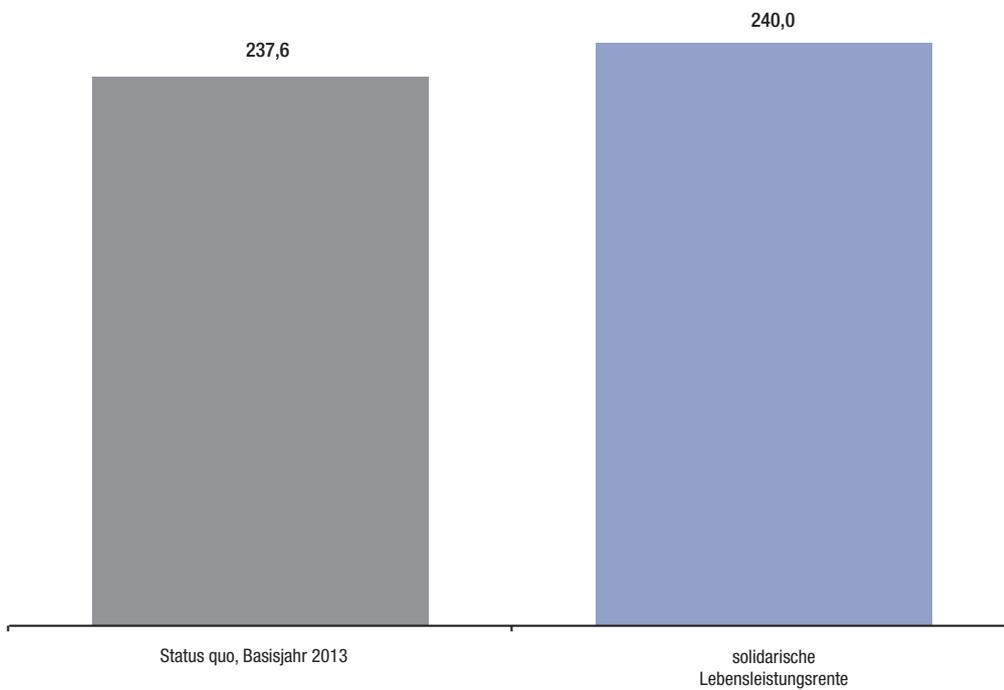


Abbildung 10:
Die solidarische Lebensleistungsrente:
Neue Lasten für die Rentenversicherung
(Nachhaltigkeitslücke, in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.3 Nachhaltigkeitsbilanz und intergenerative Verteilungswirkungen der solidarischen Lebensleistungsrente

Für die Nachhaltigkeitsbilanz des öffentlichen Gesamthaushalts bedeuten die Mehrausgaben der GRV infolge der solidarischen Lebensleistungsrente eine Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 2,4 Prozentpunkte des BIP. Gemessen am BIP des Jahres 2013 (2.809 Mrd. Euro) entspricht dies langfristigen Kosten von rund 70 Mrd. Euro (siehe Abbildung 10).

Neben ihren langfristigen Kosten für die öffentlichen Haushalte hat die solidarische Lebensleistungsrente auch spürbare intergenerative Umverteilungswirkungen zur Folge. Wie Abbildung 11 (S. 20) zeigt, sind die großen Gewinner einer solidarischen Lebensleistungsrente – wie bereits im Falle des Rentenpakets – wiederum die geburtenstarken Jahrgänge 1950 bis 1964.²⁰ Diese Jahrgänge profitieren dabei insbesondere von der geplanten Übergangsregelung hinsichtlich der Bedingungen für einen Anspruch auf die Lebensleistungsrente. Bezahlt werden diese Gewinne insbesondere von den jüngeren und zukünftigen Jahr-

gängen. Zwar kommen auch diese Jahrgänge in den Genuss der solidarischen Lebensleistungsrente. Für diese zusätzlichen Leistungen werden die jüngeren Jahrgänge jedoch durch höhere Beitragszahlungen aufkommen müssen. Anders gesagt, handelt es sich bei der solidarischen Lebensleistungsrente aus Sicht der jüngeren und zukünftigen Generationen im Jahrgangsdurchschnitt isoliert betrachtet um ein intrageneratives Nullsummenspiel. Da die Jüngeren mit ihren Beiträgen jedoch nicht nur für ihre eigenen Leistungen, sondern gleichzeitig auch für die Mehrausgaben der rentennahen Babyboomer-Jahrgänge aufkommen müssen, wird aus diesem intragenerativen Nullsummenspiel für die jüngeren und zukünftigen Generationen ein intergeneratives Verlustgeschäft zu Gunsten der Babyboomer. Aber auch für die wesentlich älteren Jahrgänge stellt die solidarische Lebensleistungsrente ein Verlustgeschäft dar. Da lediglich die künftigen Rentenneuzugänge in den Genuss der solidarischen Lebensleistungsrente kommen werden, profitieren die heutigen Bestandsrentner von dieser Leistung nicht. Allerdings werden auch die heutigen Rentner teilweise für die Kosten der Lebensleistungsrente aufkommen müssen. Denn die zur Finanzierung der Mehrausgaben notwendigen Beitragssatzerhöhungen werden sich indirekt über die Rentenformel in geringeren Rentensteigerungen niederschlagen.

20 Für eine Analyse der intergenerativen Verteilungswirkungen des Rentenpakets siehe Stiftung Marktwirtschaft (2014).

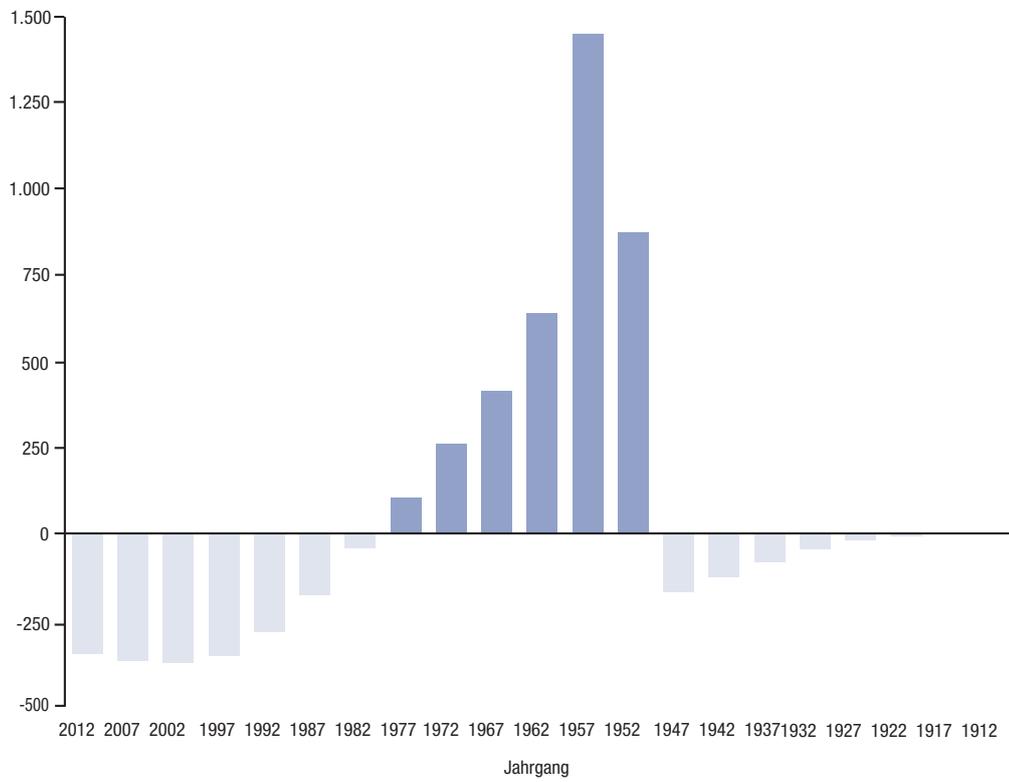


Abbildung 11:
 Intergenerative
 Verteilungswirkungen
 der solidarischen Lebens-
 leistungsrente –
 große Gewinner sind
 (erneut) die Babyboomer
 (Finanzieller Vorteil, in Euro,
 Barwert über den ver-
 bleibenden Lebenszyklus)
 Quelle: Eigene Berechnungen.

5 Fazit: Trotz Haushaltsüberschüssen kein Schuldenabbau

Nach aktuellem Stand beläuft sich die **Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte** auf **237,6 Prozent des BIP**. Umgerechnet entspricht dies der Summe von 6,7 Billionen Euro. Im Jahresvergleich hat die Nachhaltigkeitslücke leicht zugenommen (Basisjahr 2012, revidiert: 236,5 Prozent des BIP). Nach den zusätzlichen Belastungen, welche die Große Koalition den öffentlichen Haushalten zu ihrem Amtsantritt mit dem Rentenpaket aufgebürdet hat, ist zunächst festzuhalten, dass die Bundesregierung sich im vergangenen Jahr mehr oder weniger im Rahmen ihres kurzfristigen fiskalischen Handlungsspielraums bewegt hat, d.h. neue explizite Schulden wurden vermieden, aber auch die Nachhaltigkeitslücke nicht wesentlich verändert. Angesichts der bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke kann diese Stabilisierung allerdings nur bedingt als Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr zeigt die Stabilisierung, dass sich die Bundesregierung mit einer **Verwaltung des fiskalischen Status quo** begnügt, statt sich aktiv den mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen zu stellen. Hinzu kommt, dass das **Potential für einen deutlichen Abbau der Nachhaltigkeitslücke** angesichts der weiterhin extrem positiven Einnahmeentwicklung gegeben wäre. Die hohen Steuer- und Beitragseinnahmen verleiteten die Politik stattdessen zu zusätzlichen Ausgaben (Investitionspaket, Pflege-stärkungsgesetz I).

Im diesjährigen Themenschwerpunkt wurden die Auswirkungen der gemäß Koalitionsvertrag für das Jahr 2017 geplanten Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und die intergenerative Lastenverteilung untersucht. Die Ergebnisse des Themenschwerpunkts zeigen, dass aus der Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente **neue Lasten für die Gesetzliche Rentenversicherung** resultieren. Nach den rentenpolitischen Geschenken des Jahres 2014 (Mütterrente, Rente mit 63) will die Große Koalition mit diesem Reformschritt Rentenbeiträge von langjährig Versicherten mit geringem Arbeitsentgelt höher gewichten und damit das bewährte Äquivalenz- bzw. Gegenleistungsprinzip der Rentenversicherung verwässern. Die dauerhaften Kosten der solidarischen Lebensleistungsrente belaufen sich auf **2,4 Prozent des BIP oder rund 70 Mrd. Euro** und fallen damit sogar höher aus als die Kosten für die Rente mit 63. Die großen Gewinner der solidarischen Lebensleistungsrente wären erneut (wie bereits beim Rentenpaket) die Jahrgänge 1950 bis 1964. Auch mit der solidarischen Lebensleistungsrente würden die in der Vergangenheit erzielten Rentenreformerfolge weiter aufgeweicht und den Beitragszahlern zusätzliche Lasten für die Finanzierung sozialpolitisch motivierter versicherungsfremder Leistungen aufgebürdet.

Literatur

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff** (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, 73–94.
- 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, 303–318.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff** (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, *Tax policy and the economy*, 5, 55–110.
- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen** (2011), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland, Berlin.
- Bonin, H.** (2001), *Generational Accounting – Theory and Application*, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2015), Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2015, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2011), Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- CDU/CSU/SPD** (2013), Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin.
- Cischinsky, H. und J. Kirchner** (2011), Die Zuschussrente: Eine falsche Therapie bei richtiger Diagnosestellung, *Wirtschaftsdienst*, 91, 849–854.
- Europäische Kommission** (2012), Fiscal Sustainability Report 2012, *European Economy*, 8/2012, Brüssel.
- FDZ-RV – Forschungsdatenzentrum der Rentenversicherung** (2012), FDZ-Biografiedatensatz für die Biografiedaten zu Vollendeten Versichertenleben (VVL) 2010, Würzburg.
- Gasche, M.** (2012), Bonusrente statt Zuschussrente, *Wirtschaftsdienst*, 92, 605–612.
- Raffelhüschen, B.** (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17–28.
- Statistisches Bundesamt** (2015a), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2015b), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2014, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2015c), Sozialleistungen 2012, Fachserie 13, Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2015d), Sozialleistungen 2013, Fachserie 13, Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Stegmann, M.** (2006), Biografiedaten der Rentenversicherung und die Aufbereitung der Sondererhebung „Vollendete Versichertenleben 2004“ als Scientific Use File, DRV-Schriften, 55/2006, 82–94.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2014), Ehrbarer Staat: Update 2014 – Alte Gewinner und junge Verlierer der Großen Koalition, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 127, Berlin.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2006), Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 97, Berlin.

Executive Summary

Zum ersten Mal seit vier Jahrzehnten ist der Bundeshaushalt im vergangenen Haushaltsjahr 2014 ohne neue Schulden ausgekommen. Bereits ein Jahr früher als geplant konnte der Bundesfinanzminister daher zu Beginn des Jahres **2015 das Erreichen der „schwarzen Null“** im Bundeshaushalt verkünden. Allerdings ist dieser finanzpolitische Achtungserfolg **weniger einer aktiven Konsolidierungspolitik** als vielmehr den – nicht zuletzt durch externe Faktoren bestimmten – **günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** der vergangenen Jahre geschuldet. Darüber hinaus sollte angesichts der politischen Erfolgsmeldungen zum Zustand der deutschen Staatsfinanzen auch nicht vergessen werden, dass die eigentliche Herausforderung für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte aus den finanziellen Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die umlagefinanzierten Sozialversicherungen resultiert. Ein ehrbarer Staat, der das langfristige Wohl der Bürger im Blick hat, darf die demografische Entwicklung jedoch nicht ignorieren, sondern muss schon heute Strategien entwickeln, um den langfristigen Folgen der Bevölkerungsalterung für die öffentlichen Finanzen und die Wirtschaft zu begegnen.

Die vorliegende neunte Aktualisierung der 2006 begonnenen „Generationenbilanzierung“ der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg wirft einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Als Themenschwerpunkt untersucht dieses Update die möglichen Auswirkungen der gemäß Koalitionsvertrag für das Jahr 2017 geplanten Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

Die **Generationenbilanzierung** zeigt die tatsächliche Verschuldung des Staates auf Basis einer Projektion der **langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen**. Sie berücksichtigt sämtliche staatlichen Teilsysteme inklusive der Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen geht vor allem auch die demografische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte in die Betrachtung ein.

Für das Update 2015 beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke auf 6,7 Billionen Euro** (237,6 Prozent des BIP). Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung, ein Drittel (77,1 Prozent des BIP). Doppelt so schwer wiegt die **implizite, d.h.**

unsichtbare Verschuldung, die sich auf 160,5 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 11,7 Prozent erhöht oder die Staatsausgaben um 9,8 Prozent gesenkt werden. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht das Ausmaß der deutschen Gesamtverschuldung als Anteil des BIP zwar in etwa dem Vorjahresniveau. Angesichts der bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke und vor allem der wirtschaftlichen Entwicklung kann dies allerdings nur bedingt als Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr zeigt die hier schlechte Kontinuität bei besten Rahmenbedingungen, dass sich die Bundesregierung mit einer Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt, statt sich aktiv den mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen zu stellen.

Nachhaltigkeitsbilanz einer solidarischen Lebensleistungsrente

Die Ergebnisse des Themenschwerpunkts zeigen, dass aus der Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente **neue Lasten für die Gesetzliche Rentenversicherung** resultieren. Nach den rentenpolitischen Geschenken des Jahres 2014 (Mütterrente, Rente mit 63) will die Große Koalition mit diesem Reformschritt Rentenbeiträge von langjährig Versicherten mit geringem Arbeitsentgelt höher gewichten und verwässert damit das bewährte Äquivalenz- bzw. Gegenleistungsprinzip der Rentenversicherung. Die **dauerhaften Kosten** der solidarischen Lebensleistungsrente belaufen sich auf 2,4 Prozent des BIP oder rund **70 Mrd. Euro** und fallen damit sogar höher aus als die Kosten für die Rente mit 63. Die **Gewinner** der solidarischen Lebensleistungsrente wären erneut (wie bereits beim Rentenpaket) die **Jahrgänge 1950 bis 1964**. Auch mit der solidarischen Lebensleistungsrente würden die in der Vergangenheit erzielten Rentenreformerfolge weiter aufgeweicht und den Beitragszahlern zusätzliche Lasten für die Finanzierung sozialpolitisch motivierter versicherungsfremder Leistungen aufgebürdet.

	2006 (in % des BIP)	Update 2007 (in % des BIP)	Update 2008 (in % des BIP)	Update 2009 (in % des BIP)	Update 2010 (in % des BIP)	Update 2011 (in % des BIP)	Update 2012 (in % des BIP)	Update 2013 (in % des BIP)	Update 2014 (in % des BIP)	Update 2015 (in % des BIP)
Implizite Schulden der öffentlichen Haushalte	283,9	184,2	120,2	200,6	247,7	201,2	147,7	146,4	159,6	160,5
Gesetzliche Rentenversicherung	164,1	125,4	116,2	109,0	98,9	84,5	90,2	94,6	107,4	101,8
Gesetzliche Krankenversicherung	91,2	93,4	83,9	103,4	102,9	83,0	81,7	82,2	70,3	75,4
Soziale Pflegeversicherung	39,5	39,4	32,0	36,4	35,6	37,7	38,0	42,9	37,6	38,7
Gebietskörperschaften	-10,9	-74,0	-111,9	-48,3	10,4	-4,0	-62,3	-73,3	-55,7	-55,4
Explizite Staatsschuld	66,2	68,6	68,0	65,2	66,8	74,5	82,5	80,4	81,0	77,1
Summe Nachhaltigkeitslücke	350,1	252,8	188,2	265,8	314,5	275,7	230,2	226,8	240,6	237,6