

# Generationengerechte Politik?

## Eine Analyse der aktuellen Politik der Bundesregierung anhand der Generationenbilanz

von Christian Hagist, Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen<sup>1</sup>

*Die öffentliche Diskussion um das Rentenpaket und die Pflegereform der Bundesregierung besticht durch einen eigentümlichen Charakter. Denn sowohl die Gegner als auch die Befürworter dieser beiden zentralen Vorhaben des Koalitionsvertrages rechtfertigen ihre Ablehnung bzw. Zustimmung auf Grundlage eines Mangels an Generationengerechtigkeit. Vor dem Hintergrund dieser eigentümlichen Diskussion befasst sich der vorliegende Beitrag mit der Frage der Generationengerechtigkeit der aktuellen Politik der Bundesregierung. Anhand der Methodik der Generationenbilanzierung werden hierzu die intergenerativen Verteilungswirkungen des Rentenpaketes und der Pflegereform sowie deren Konsequenzen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen quantifiziert. Die Ergebnisse zeigen, dass die aktuelle Politik der Bundesregierung den jüngeren und zukünftigen Generationen zusätzliche Belastungen auferlegt.*

*The public debate on the recent pension and long-term care reform packages in Germany offers a peculiar character. Both the opponents and proponents of these policies justify their rejection or approval on the basis of a lack of intergenerational equity. Against the background of this peculiar debate, the present paper applies the methodology of generational accounting to assess the effects of the recent pension and long-term care reform packages in Germany for the intergenerational distribution and the sustainability of public finances in Germany. The results show that the current policy of the German federal government imposes an additional burden on younger and future generations.*

### I. Einleitung

Die öffentliche Diskussion um das Rentenpaket und die Pflegereform der Bundesregierung besticht durch einen eigentümlichen Charakter. Denn sowohl die Gegner als auch die Befürworter dieser beiden zentralen Vorhaben des Koalitionsvertrages rechtfertigen ihre Ablehnung bzw. Zustimmung auf Grundlage eines Mangels an Generationengerechtigkeit. So argumentieren beispielsweise

1 Für wertvolle Hinweise danken die Autoren Susanna Hübner, Guido Raddatz und Christian Bührer. Für alle verbliebenen Fehler zeichnen die Autoren verantwortlich.

die Befürworter der Mütterrente, dass es nicht gerecht sei, wenn Mütter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, nicht die gleichen Rentenanwartschaften erhalten wie (tendenziell jüngere) Mütter, deren Kinder nach 1992 geboren wurden. Gegner dieser Maßnahme stellen hingegen auf die Kosten dieser Reform, insbesondere für die heutigen und zukünftigen Beitragszahler ab. Ganz ähnlich gelagert ist der Fall der abschlagsfreien Rente mit 63 Jahren. Auch hier bemühen die Befürworter die Generationengerechtigkeit als Rechtfertigung dafür, weshalb die bestehende Ausnahmeregelung von der Rente mit 67 für eine bestimmte Arbeitnehmergeneration, namentlich die Jahrgänge 1953 bis 1963, ausgeweitet werden soll, während die Gegner gerade in der zeitlichen Befristung einen Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit erkennen.

Vor dem Hintergrund dieser eigentümlichen Diskussion befasst sich der vorliegende Beitrag anhand der Methodik der Generationenbilanzierung mit der Frage der Generationengerechtigkeit der aktuellen Politik der Bundesregierung. Als Ausgangspunkt der Analyse wird in Abschnitt II zunächst aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive die Frage nach der Operationalisierung des Konzepts der Generationengerechtigkeit bzw. der Messung der Generationengerechtigkeit diskutiert. In Abschnitt III werden die Methodik der Generationenbilanzierung und die Datenbasis der nachfolgenden Analyse erläutert. Daran anknüpfend werden in Abschnitt IV zunächst die Ergebnisse der aktuellen Generationenbilanz für das Basisjahr 2012 vorgestellt. Die Ergebnisse zu den intergenerativen Verteilungswirkungen des Rentenpakets und der Pflegereform sowie deren Konsequenzen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen werden in Abschnitt V dargestellt. Die Arbeit schließt mit einem Fazit in Abschnitt VI.

## II. Generationengerechtigkeit vs. Nachhaltigkeit

Gerechtigkeitsprinzipien wie etwa die „Verteilungsgerechtigkeit“, die „soziale Gerechtigkeit“ oder die „Generationengerechtigkeit“ stellen den Wirtschaftswissenschaftler, sofern er sich als Gesellschaftswissenschaftler versteht, immer vor ein gewisses Dilemma. Auf der einen Seite sind diese Begriffe alltäglich im politischen Diskurs und auch die Bevölkerung zeigt sich stark an Gerechtigkeitsfragen interessiert. Somit sollten sie auch für den Gesellschaftswissenschaftler relevant sein. Auf der anderen Seite steht die große Frage der Operationalisierbarkeit. Denn nur mit einem eindeutigen Messkonzept lassen sich politische Maßnahmen wie etwa eine Rentenreform oder eine Änderung des Pflegebegriffs wissenschaftlich bewerten. Es geht also, wie bei allen Verteilungsfragen, um die Wahl einer adäquaten Wohlfahrtsfunktion bzw. um die Festlegung der Gewichte,

wie einzelne Generationen in dieser Funktion berücksichtigt werden sollen. Sollen alle Generationen das gleiche Gewicht bekommen? Oder soll man gewisse Generationen wie etwa Kinder („Unseren Kindern soll es einmal besser gehen als uns“) höher gewichten? Was ist mit zukünftigen Generationen? Sollen diese auch Einfluss auf die Wohlfahrtsfunktion bekommen (Stichwort Umweltverschmutzung wie bspw. Atommüll) und bei welcher Generation hört man dann auf? Darüber hinaus besteht bei einer derartigen Messung intergenerativer Wohlfahrt zudem die Schwierigkeit der Beurteilung historischer Ereignisse.<sup>2</sup> Denn in einem Gesamtkonzept der Generationengerechtigkeit müssten Kriege und ähnliche Katastrophen mit Rentenreformen und dergleichen verrechnet werden – ein schlicht unmögliches Unterfangen. Somit bleibt Generationengerechtigkeit ein inhaltsleerer Begriff des politischen Alltags. *Raffelhüschen* und *Schoder* stellen in diesem Zusammenhang fest: „Generationengerechtigkeit droht in Praxi zur Worthülse zu verkommen, wie schon zuvor die von *F.A. von Hayek* als Wieselwort bezeichnete ‚soziale Gerechtigkeit‘.“<sup>3</sup>

Doch gerade weil der Begriff immer häufiger bemüht wird und sich im Zuge des demografischen Wandels in den entwickelten Staaten intergenerative Verteilungsfragen ergeben, ist eine reine Abkehr von Fragen der Generationengerechtigkeit wissenschaftlich ebenfalls unbefriedigend. Ziel muss es somit sein, eine bescheidenere Fragestellung zu wählen, welche aber jedem Individuum oder Wahlbürger dabei hilft zu entscheiden, welche Maßnahme er nun ganz individuell als generationengerecht erachtet. Die Frage an den Sozialwissenschaftler ist also nicht, ob eine Maßnahme gerecht ist, sondern vielmehr wie die Auswirkungen einer Maßnahme sich auf die Generationen verteilt. Ein Konzept hierzu ist das der (fiskalischen) Nachhaltigkeit von Politik.

Aktuelle Nachhaltigkeitsdefinitionen, wie etwa diejenige des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung des 17. Deutschen Bundestages, berufen sich auf einen sehr breiten Nachhaltigkeitsbegriff, welcher von der sog. Brundtland-Kommission der Vereinten Nationen 1987 geprägt wurde: „Nachhaltige Entwicklung der Erde ist eine Entwicklung, die die Grundbedürfnisse aller Menschen befriedigt und die Gesundheit und Integrität des Erdökosystems bewahrt, schützt und wiederherstellt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre Bedürfnisse

2 Vgl. *Börsch-Supan, A.*: Zum Konzept der Generationengerechtigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2 (2003), 221–226.

3 Vgl. *Raffelhüschen, B./Schoder, J.*: Generationengerechtigkeit – Gibt’s die?, in: Wirtschaftsdienst, 87/3 (2007), 143–146. S. auch *Hayek, F.*: Wissenschaft und Sozialismus, in: Ders.: Gesammelte Schriften in deutscher Sprache. Abt. A: Aufsätze. Bd. 7, Tübingen, 2004, 61f.

nicht befriedigen können und ohne die Grenzen der Tragfähigkeit der Erde zu überschreiten.“<sup>4</sup> Eine solche Definition ist für eine saubere, ökonomische Analyse jedoch zu arbiträr und weitreichend. Aus diesem Grund wollen wir uns in diesem Beitrag auf die fiskalische Nachhaltigkeit konzentrieren, deren Ursprünge auch weit vor die Zeit der ökologischen Begriffsbelegung zurückreichen.

Tatsächlich wird der Begriff der Nachhaltigkeit zu Unrecht der ökologischen Diskussion der letzten Jahrzehnte zugeordnet, denn er wurde bereits im Jahr 1713 durch *Hans Carl von Carlowitz* in der deutschen Forstwissenschaft geprägt. „Wird derhalben die größte Kunst/Wissenschaft/Fleiß und Einrichtung hiesiger Lande darinnen beruhen / wie eine sothane Conservation und Anbau des Holtzes anzustellen / daß es eine continuierliche beständige und nachhaltende Nutzung gebe / weiln es eine unentberliche Sache ist / ohne welche das Land in seinem Esse (im Sinne von Wesen, Dasein, d. Verf.) nicht bleiben mag.“<sup>5</sup> Demnach versteht man unter der nachhaltigen Bewirtschaftung eines Forstes die jährliche Entnahme von Ressourcen in der Größenordnung des entsprechenden Nachwuchses. Genau hierin liegt der eigentliche Kern des ökonomischen Nachhaltigkeitsbegriffs. Im Jahresgutachten 2003/04 definiert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands öffentliche Haushalte als nachhaltig, „[...] wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken.“<sup>6</sup> Mit anderen Worten liegt fiskalische Nachhaltigkeit bzw. Tragfähigkeit vor, wenn sich die Staatsfinanzen langfristig so entwickeln, dass heutige und zukünftige Generationen für ein entsprechendes staatliches Leistungsbündel denselben Anteil ihres Einkommens zur Finanzierung abgeben müssen. Kann eine staatliche Einnahmen-Ausgaben-Struktur hingegen nicht auf unbegrenzte Zeit beibehalten werden, fehlt es an fiskalischer Nachhaltigkeit. Immanent in der Begrifflichkeit verborgen liegen mithin zwei konstitutive Elemente. Zum einen ist dies der normative Leitgedanke intergenerativer Gleichbehandlung, der sich darin manifestiert, dass keine Generation sich zu Lasten zukünftiger besser stellen sollte. Dieses Konzept kommt somit relativ nahe an

- 4 WCED – World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford/New York, 1987.
- 5 *von Carlowitz, H. C.*: *Sylvicultura oeconomica*: Haußwirthliche Nachricht und naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht. Reprint der 2. Aufl, Remagen-Oberwinter, 2009 [Leipzig, 1732].
- 6 SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003/04: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Stuttgart, 2003.

das der Generationengerechtigkeit heran. Rein technisch ist es natürlich leicht möglich, ein nachhaltiges Rentensystem zu generieren, welches aber eine Generation zuungunsten der anderen besser stellt. Dies kann zwar durchaus gerechter sein (bspw. aufgrund von Kriegsfolgen, Naturkatastrophen etc.), jedoch schwingt eben beim Begriff Nachhaltigkeit wieder die Aussage von *Carlowitz* mit: Eigentlich sollte jede Generation (mindestens) gleich viele Bäume (pro Kopf) konsumieren können wie ihre Vorgängerin. Das zweite unterschwellige konstitutive Element würde positiv betrachtet bei Einhaltung der Maxime Nachhaltigkeit in eine allgemeine makroökonomische Gleichgewichtssituation (*steady-state*) führen, will heißen: Die Fiskalpolitik kann weitermachen wie bisher – oder frei nach *Hans Carl von Carlowitz* – der Wald bleibt Wald und wird weder Wildwuchs noch Einöde.

Fiskalische Nachhaltigkeit kann nun methodisch auf mehreren Wegen gemessen werden: Genannt seien hier ökonometrische Ansätze, kalibrierte makroökonomische Modelle oder aber statistisch-deterministische Projektionen wie etwa die OECD-Methode oder die Methodik der Generationenbilanzierung. Letztere sei nun für die vorliegende Analyse der aktuellen Politik der Bundesregierung das Mittel der Wahl.<sup>7</sup>

### III. Methodik, Datenbasis und Annahmen<sup>8</sup>

#### 1. Die Methodik der Generationenbilanzierung

Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen.<sup>9</sup> Hierzu

7 Eine Diskussion verschiedener Ansätze zur Messung fiskalischer Nachhaltigkeit findet sich bspw. bei Hagist, C.: *Social Health Insurance and Demography. An International Comparison Using Generational Accounting*, Baden-Baden, 2008.

8 Das folgende Kapitel basiert in Teilen seiner Ausführungen auf Hagist, C./Moog, S./Raffelhüschen, B.: Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland. Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 60 (2011), 24–47.

9 Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von Alan Auerbach, Jagdish Gokhale und Larry Kotlikoff zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt. Siehe Auerbach, A./Gokhale, J./Kotlikoff, L.: *Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, in: *Tax Policy and the Economy*, 5 (1991), 55–110; Dies.: *Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving*, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 94/2 (1992), 303–318; Dies.: *Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 8/1 (1994), 74–94.

Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen, B.: *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, in: *European Eco-*

werden alle zukünftigen Zahlungen eines Individuums an den Staat mit allen zukünftigen Leistungen, die es vom Staat erhält, saldiert, um so die Nettosteuerlasten einzelner Generationen bestimmen zu können. Die Nettosteuerlast einer Kohorte wird dabei in einem sogenannten Generationenkonto zusammengefasst. Dieses entspricht dem (Deckungs-)Beitrag, den ein durchschnittliches Mitglied einer Kohorte zukünftig noch zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben leisten wird. In anderen Worten sagt ein Generationenkonto also aus, was ein durchschnittliches Mitglied einer Kohorte (zu  $x\%$  Mann, zu  $100-x\%$  Frau, zu  $Y\%$  Beamter usw.) noch ab heute bis zu seinem statistischen Ableben an den Staat in Form von Steuern und Abgaben zahlen wird abzüglich dessen, was dieses Mitglied vom Staat in Form von Transfers (Rente, Gesundheit, Pflege usw.) und Leistungen (Landesverteidigung, Straßen usw.) erhält. Da Generationenkonto die Vergangenheit außer Acht lassen, sind sie nicht vergleichbar. Allerdings sind Generationenkonto vor und nach Reformen vergleichbar. Es lässt sich anhand der Generationenkonto sogar berechnen, wieviel eine Reform eine Kohorte „kostet“ (oder ihr „bringt“) und diese Kosten können, als Annuität ausgedrückt, dann auch zwischen den Kohorten verglichen werden.

Im Gegensatz zu traditionellen Indikatoren staatlicher Aktivität (Budgetdefizit, Schuldenstand) werden auf diese Weise auch implizite Zahlungsverpflichtungen erfasst, wie sie vor allem im Rahmen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen auftreten. Daher eignet sich die Methode für die Beurteilung der Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskalpolitik sowie deren intergenerativer Verteilungswirkungen. Eine Politik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „bis in alle Ewigkeit“ fortgeführt werden kann, ohne die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zu verletzen. Mit anderen Worten ist eine nachhaltige Situation dann gegeben, wenn die Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden und zukünftigen Generationen unter Beibehaltung der heutigen Steuersätze ausreichen, um die heute bestehende Staatsschuld zu tilgen.

Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der Fiskalpolitik werden in diesem Beitrag verschiedene Nachhaltigkeitsindikatoren herangezogen. Die Nachhaltigkeitslücke entspricht dabei der tatsächlichen Staatsverschuldung als Anteil des heutigen Bruttoinlandsprodukts. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der verbrieften bzw. expliziten Staatsschuld und der impliziten Staatsschuld zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik

nomy, Reports and Studies, 6 (1999), 17–28, und *Bonin, H.*: Generational Accounting: Theory and Application, Berlin, 2001.

auf Dauer nicht tragfähig, so dass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen unumgänglich sind. Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche die Summe 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. Soll die Nachhaltigkeitslücke geschlossen werden, kann dies im einen Extrem nur über die Einnahmenseite erfolgen (notwendige Abgabenerhöhung) bzw. im anderen nur über die Senkung auf der Ausgabenseite (notwendige Ausgabensenkung).<sup>10</sup> Beide Indikatoren geben somit das Ausmaß an, um welches die Staatseinnahmen bzw. -ausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

## 2. Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der Generationenbilanz 2012 bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2012 und 2013.<sup>11</sup> Diese werden zunächst mittels alters- und geschlechtsspezifischer Zahlungsprofile auf die Bevölkerung im Basisjahr 2012 verteilt. Diese Zahlungsprofile wurden primär auf Basis von Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 des Statistischen Bundesamts, des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Deutschen Rentenversicherung gewonnen.<sup>12</sup>

Die zukünftige Finanzentwicklung des öffentlichen Sektors wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen – von den gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2010 in der

10 Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Bürger infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt.

11 Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden, 2012.

12 Eine Darstellung der im Einzelnen berücksichtigten öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenposten sowie der jeweiligen Zahlungsprofile findet sich in Hagist, C./Moog, S./Raffelhüschen, B.: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz (Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit), Berlin, 2008. Details zur Erstellung der alters- und geschlechtsspezifischen Zahlungsprofile finden sich in Bonin, H., a.a.O., und Fetzer, S.: Zur nachhaltigen Finanzierung des gesetzlichen Gesundheitssystems, Frankfurt, 2006.

langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate (g) in Höhe von 1,5%, während für die Berechnung der Gegenwartswerte zukünftiger Einnahmen und Ausgaben eine reale Diskontrate (r) in Höhe von 3% unterstellt wird.

Abweichend von der Fortschreibung mit der Trendwachstumsrate berücksichtigt die Generationenbilanz 2012 in der kurzen und mittleren Frist alle bereits beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen (Stand: Mai 2014). Neben den Auswirkungen der Rentenreformen wurden dabei auch die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2013 bis 2018 berücksichtigt.<sup>13</sup>

### 3. Die demografische Entwicklung

Für die Fortschreibung der Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Sektors auf Basis der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres liegt der Generationenbilanz 2012 eine Projektion der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung zugrunde. In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2009) unterstellt das Bevölkerungsszenario des vorliegenden Beitrags, dass die zusammengefasste Geburtenziffer auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharret und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern (Frauen) von 77,7 (82,7) Jahren in 2012 auf 85,0 (89,2) Jahre in 2060 ansteigt.<sup>14</sup> Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen ab dem Jahr 2017 unterstellt, wobei eine Sockelwanderung von 600.000 Personen angenommen wird.<sup>15</sup>

## IV. Die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik – Die Generationenbilanz 2012<sup>16</sup>

Unter den Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ist selbst bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 150.000 Personen mit einem Bevölkerungsrückgang von aktuell 82 Mio. Personen im Jahr 2012 auf 78 Mio.

13 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2014, Berlin, 2014.

14 Die Betrachtung der Lebenserwartung erfolgt hier gemäß der Periodensterbetafel. Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, 2009.

15 Der Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt einen Mittelweg zwischen der „Ober- und Untergrenze“ der mittleren Bevölkerung des Statistischen Bundesamtes, a.a.O., dar, welche einen Wanderungssaldo von 200.000 bzw. 100.000 Personen unterstellen.

16 Das folgende Kapitel basiert in Teilen seiner Ausführungen auf *Hagist, C./Moog, S./Raffelhüsch, B.: Die fiskalische Nachhaltigkeit*, a.a.O.



im Jahr 2030 und 69 Mio. im Jahr 2060 zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings wenig dramatisch. Problematisch ist vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. So wird sich der Altenquotient, der das Verhältnis der Leistungsempfänger (über 65-Jährige) zu den Erwerbsfähigen (20- bis 65-Jährigen) näherungsweise widerspiegelt, bis zum Jahr 2060 von heute 35 auf 65 erhöhen. 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 diese Zunahme des Altenquotienten zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben des Staates.

*Tabelle 1: Nachhaltigkeitslücke und -indikatoren im Standardszenario<sup>1</sup>*

<b>Nachhaltigkeits- lücke</b>	<b>Explizite Staatsschuld</b>	<b>Implizite Staatsschuld</b>	<b>Notwendige Abgaben- erhöhung</b>	<b>Notwendige Ausgaben- senkung</b>
in % des BIP	in % des BIP	in % des BIP	in %	in %
240,6	81,0	159,6	11,7	10,0

<sup>1</sup> Basisjahr 2012, r = 3,0%, g = 1,5%

*Quelle:* Eigene Berechnungen.

In der Generationenbilanz des Basisjahres 2012 schlägt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten Staatsschuld von 159,6% des BIP nieder. Zusammen mit der explizit ausgewiesenen Staatsschuld von 81,0% des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 240,6% des BIP (siehe Tab. 1). Eine positive Nachhaltigkeitslücke verletzt jedoch die intertemporale Budgetrestriktion des Staates, da die bestehende explizite Staatsschuld eben nicht durch die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen abgegolten werden kann. Um die gesamte Staatsschuld zu konsolidieren, müssten entweder die öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Abgaben dauerhaft um 11% (notwendige Abgabenerhöhung) erhöht oder aber die öffentlichen Ausgaben um 9,3% (notwendige Ausgaben senkung) gekürzt werden. Alternativ ist natürlich auch eine Kombination aus Einnahmen erhöhenden und Ausgaben dämpfenden Maßnahmen denkbar.

*Tabelle 2: Implizite Schulden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen<sup>1</sup>*

in % des BIP					
Öffentlicher Gesamthaushalt	davon				
	Gebietskörper- schaften	Sozial- versicherungen	davon		
			GRV	GKV	SPV
159,6	-54,3	213,9	107,4	70,3	37,6

<sup>1</sup> Basisjahr 2012, r = 3,0%, g = 1,5%

*Quelle:* Eigene Berechnungen.

Die Ursache der mangelnden Tragfähigkeit ist dabei maßgeblich auf die negativen Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die Finanzentwicklung der Sozialversicherungen zurückzuführen. So beziffern sich allein die impliziten Lasten der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen auf 215,3% des BIP (siehe Tab. 2), während sich für die Gebietskörperschaften – inklusive der sonstigen Sozialversicherungen – ein implizites Vermögen von 55,7% des BIP ergibt. Zwar hat die Politik mit den Rentenreformen des vergangenen Jahrzehnts bereits einen wesentlichen Beitrag zu einem Mehr an Nachhaltigkeit des öffentlichen Gesamthaushalts geleistet. Für eine wirklich tragfähige Ausgestaltung der deutschen Fiskalpolitik sind unter den heutigen Bedingungen weitere Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen jedoch nahezu unumgänglich.

## V. Die aktuelle Politik aus Sicht der Nachhaltigkeit

Wie im vorherigen Kapitel gezeigt wurde, ist die deutsche Fiskalpolitik als nicht nachhaltig einzustufen. Natürlich ist dies keineswegs allein der derzeitigen Bundesregierung anzulasten, sind doch der große Teil der expliziten Schulden Altlasten vorheriger Bundesregierungen (wobei das heutige Personal bereits damals Verantwortung trug) und auch die meisten Versprechungen, welche die Grundlage für die implizite Verschuldung bilden, sind älteren Datums. Jedoch stellt sich die Frage, ob die aktuelle Politik eher zum Aufbau oder Abbau der Nachhaltigkeitslücke beiträgt. Die offizielle Linie ist diejenige einer „schwarzen Null“, also eines Stopps der Neuverschuldung. Ob dies allein ausreicht um wenigstens eine kurzfristig nachhaltige Politik zu betreiben, soll in den folgenden Absätzen mit Hilfe der Generationenbilanz erörtert werden.

Wenngleich der Mindestlohn und das Gesetzliche Krankenversicherung-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz in ihren Bereichen durchaus Wirkung erzielen und ebenfalls kontrovers diskutiert werden, sollen diese im Folgenden nicht im Fokus stehen, da hier eher strukturelle Effekte und weniger fiskalische Erstrundeneffekte greifen werden. Somit stehen im weiteren Zentrum des Beitrags das sogenannte Rentenpaket der Großen Koalition sowie das Pflegestärkungsgesetz. Dabei sollen nicht nur die Auswirkungen auf die fiskalische Nachhaltigkeit beleuchtet werden, sondern insbesondere auch auf die intergenerativen Verteilungswirkungen eingegangen werden. Wie oben dargelegt, stellt dies sicher nur ein imperfektes Maß für Generationengerechtigkeit dar – der geneigte Leser kann aber anhand dieser Informationen selbst entscheiden, ob diese Politik wirklich einen Akt der Generationengerechtigkeit darstellt.<sup>17</sup>

## 1. Nachhaltigkeitsbilanz und intergenerative Verteilungswirkungen des Rentenpakets

### *Das Rentenpaket der Bundesregierung*

Das Rentenpaket der Bundesregierung umfasst insgesamt vier Einzelmaßnahmen.<sup>18</sup> Mit der sogenannten Mütterrente wurde erstens die Aufwertung der Kindererziehungsleistung für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder beschlossen. Nach der bisher geltenden Regelung wurde Müttern – oder in seltenen Fällen auch Vätern – für die vor dem Jahr 1992 geborenen Kinder ein Entgeltpunkt je Kind, für die nach dem Jahr 1992 geborenen Kinder dagegen drei Entgeltpunkte je Kind angerechnet. Diese unterschiedliche Bewertung der Kindererziehungsleistung in Abhängigkeit vom Geburtsjahr des Kindes wird mit dem Rentenpaket zumindest partiell aneinander angeglichen. Statt bisher nur einem Entgeltpunkt je Kind werden für die Kindererziehungszeit von vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern nun zwei Entgeltpunkte je Kind angerechnet.

Zweitens wurde mit der sogenannten Rente mit 63 die bestehende Ausnahmeregelung von der Rente mit 67 ausgeweitet. Bereits mit der Verabschiedung des

17 Das folgende Kapitel basiert in Teilen seiner Ausführungen auf Moog, S./Raffelhüschen, B.: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz (Update 2014: Alte Gewinner und junge Verlierer der Großen Koalition), Berlin, 2014.

18 Für einen Überblick und eine Bewertung des Rentenpakets siehe auch Kröger, M.: RV-Leistungsverbesserungsgesetz bringt bisherige Reformerfolge in Gefahr, in: Betriebliche Altersversorgung, 3 (2014), 207–211, und Rische, H.: Koalitionsvertrag und RV-Leistungsverbesserungsgesetz. Was erwartet die Rentenversicherung in der neuen Legislaturperiode?, in: RV aktuell, 1 (2014), 2–11.

RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes im Jahr 2007 wurde mit der Rente für besonders langjährig Versicherte für Versicherte mit mindestens 45 Beitragsjahren die Möglichkeit des abschlagsfreien Rentenbezugs ab einem Alter von 65 Jahren geschaffen. Der Personenkreis der besonders langjährig Versicherten wurde damit zumindest teilweise von der Rente mit 67 ausgenommen. Zeitlich befristet wurde diese Ausnahmeregelung nun nochmals großzügiger ausgestaltet. So können besonders langjährig Versicherte der Jahrgänge 1952 und älter seit dem 1. Juli 2014 bereits ab einem Alter von 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen. Beginnend mit dem Jahrgang 1953 wird die Altersgrenze für den Bezug der Rente für besonders langjährig Versicherte in Schritten von zwei Monaten jedoch wieder angehoben und entspricht für die Jahrgänge 1964 und jünger wieder der bisherigen Altersgrenze von 65 Jahren. Zusätzlich wurden auch die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte mit dem Rentenpaket großzügiger ausgestaltet.

Drittens wurde mit dem Rentenpaket die bei den Renten wegen Erwerbsminderung und bei den Renten wegen Todes relevante Zurechnungszeit um bis zu zwei Jahre erhöht. Bei der Zurechnungszeit handelt es sich um den Zeitraum, der einem Versicherten – im Falle einer Erwerbsminderung oder im Falle des Todes – neben seinen tatsächlich zurückgelegten Beitragszeiten noch als fiktive Beitragszeit hinzugerechnet wird. Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung entsprach die Zurechnungszeit dem Zeitraum zwischen dem Eintritt des Versicherungsfalls (Erwerbsminderung, Tod) und der Vollendung des 60. Lebensjahres. Seit dem 1. Juli 2014 endet die Zurechnungszeit für alle Neurenten dagegen erst mit Vollendung des 62. Lebensjahres.

Als vierte Maßnahme wurde mit dem Rentenpaket schließlich beschlossen, dass das jährlich für Maßnahmen zur Teilhabe zur Verfügung stehende Budget der GRV, das sogenannte Reha-Budget, zukünftig neben der Lohnentwicklung auch entsprechend der demografischen Entwicklung angepasst wird. Hiermit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei den Rehabilitationsleistungen der GRV in den kommenden Jahren allein demografisch bedingt von einer starken Zunahme der Fallzahlen auszugehen ist.

### *Die Kosten des Rentenpakets*

Wie in Tab. 3 dargestellt, ist infolge des Rentenpakets bereits für das laufende Jahr 2014 mit Mehrausgaben in der GRV von etwa 4,4 Mrd. Euro zu rechnen. Bereits 2015 steigen die Mehrausgaben auf 9,0 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2030 auf jährlich 11 Mrd. Euro an. Insbesondere in der kurzen und mittleren Frist entfällt der Großteil

der Mehrausgaben auf die Mütterrente und die Rente mit 63. Langfristig führen allerdings auch die Leistungsverbesserungen bei den Renten wegen Erwerbsminderung zu einer spürbaren Mehrbelastung der GRV. Hingegen sind die Belastungen infolge der Einführung der demografischen Komponente bei der Festsetzung des Reha-Budgets in der Gesamtbetrachtung weitestgehend vernachlässigbar.

*Tabelle 3: Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung durch das Rentenpaket*

in Mrd. Euro (in heutigen Preisen)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Mütterrente	3,3	6,7	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,5	6,1
Rente mit 63	0,9	1,9	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8	2,1	3,1
Erwerbsminderung	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,4	2,1
Reha-Budget	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	-0,3
<b>Rentenpaket insgesamt</b>	<b>4,4</b>	<b>9,0</b>	<b>9,4</b>	<b>9,2</b>	<b>9,2</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>	<b>10,0</b>	<b>11,0</b>

*Quelle:* BT-Drucksache 18/909 vom 25.03.2014: Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), eigene Darstellung.

In der Nachhaltigkeitsbilanz des öffentlichen Gesamthaushalts schlagen sich diese Mehrausgaben in einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 10,7 Prozentpunkte des BIP nieder. Gemessen am BIP des Jahres 2012 (2.666,4 Mrd. Euro) belaufen sich die langfristigen Kosten des Rentenpakets damit auf 285 Mrd. Euro. Mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 4,3 Prozentpunkte des BIP oder 115 Mrd. Euro entfallen etwa zwei Fünftel der langfristigen Kosten des Rentenpakets auf die Mütterrente. Hingegen betragen die langfristigen Kosten durch die abschlagsfreie Rente mit 63 mit 61 Mrd. Euro oder 2,3 Prozentpunkten des BIP nur knapp die Hälfte der Kosten der Mütterrente. Daneben tragen allerdings auch die Mehrausgaben infolge der Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 3,7 Prozentpunkte des BIP oder 99 Mrd. Euro einen Anteil von knapp einem Drittel zu den langfristigen Gesamtkosten des Rentenpakets bei. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente dauerhaft zu Mehrausgaben führen werden, während die Belastungen durch die Mütterrente und die Rente mit 63 zeitlich befristet sind und nach dem Jahr 2030 sukzessive abnehmen werden. Schließlich fallen die langfristigen Kosten durch die Einführung der demografischen Komponente beim Reha-Budget mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 0,4

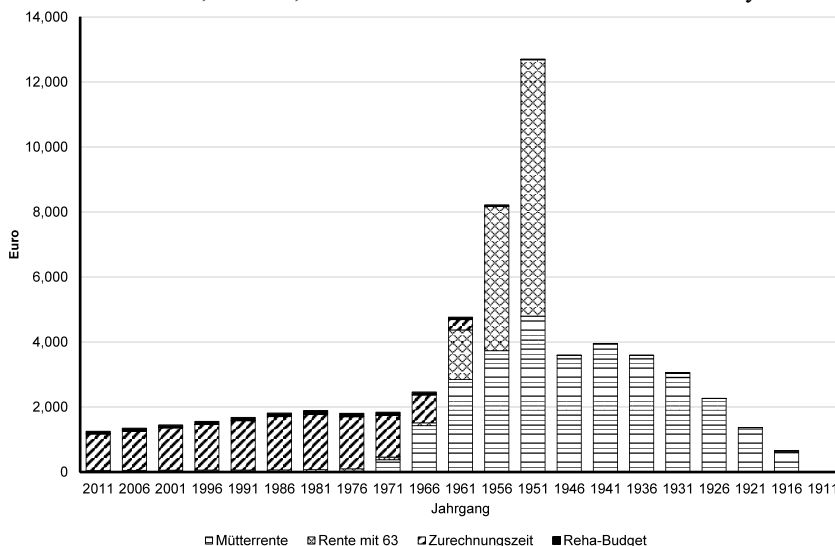
Prozentpunkte des BIP oder 11 Mrd. Euro im Vergleich zu den Kosten der anderen drei Maßnahmen kaum ins Gewicht.

### *Die Gewinner und Verlierer des Rentenpakets*

Neben seinen langfristigen Kosten für die öffentlichen Haushalte hat das Rentenpaket auch spürbare intergenerative Umverteilungswirkungen zur Folge. In Abb. 1 ist hierzu für die heute lebenden Altersjahrgänge – unter Berücksichtigung der jeweiligen Lebenserwartung – zunächst allein der finanzielle Vorteil dargestellt, den diese über ihre verbleibende Lebensdauer im Durchschnitt jeweils aus den Leistungsverbesserungen des Rentenpakets ziehen werden. Insgesamt zeigt sich, dass alle Altersjahrgänge von den Leistungsverbesserungen des Rentenpakets profitieren. Den jüngeren Jahrgängen (1965 und jünger) kommen insbesondere die Leistungsverbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente zu Gute, während die Älteren (Jahrgänge 1949 und älter) im Wesentlichen von der Mütterrente profitieren. Die großen Gewinner des Rentenpakets sind allerdings die geburtenstarken Jahrgänge 1950 bis 1964. Diese Jahrgänge profitieren nicht nur von der verbesserten Anrechnung der Kindererziehungsleistungen durch die Mütterrente, sondern kommen als Einzige auch in den Genuss der abschlagsfreien Rente mit 63.

*Abbildung 1:* Intergenerative Verteilungswirkungen des Rentenpakets – nur Leistungen

Finanzieller Vorteil, in Euro, Barwert über den verbleibenden Lebenszyklus

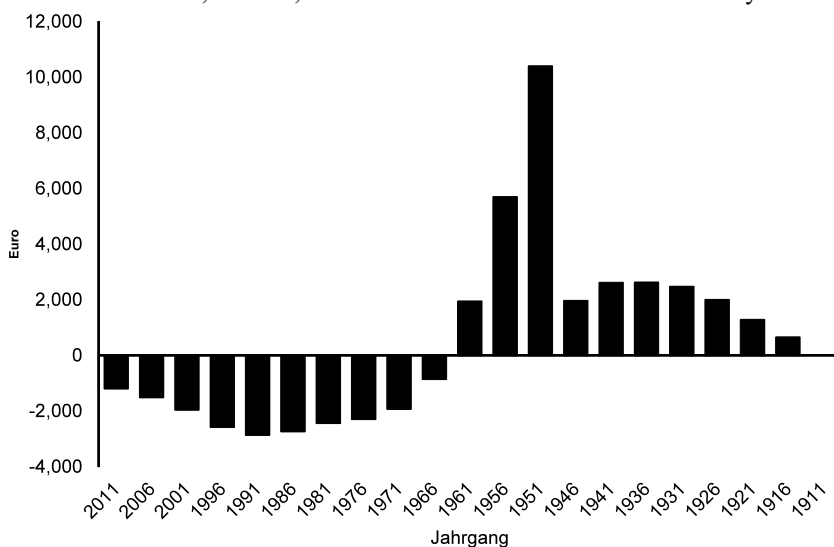


*Quelle:* Eigene Berechnungen.

Das tatsächliche Ausmaß der intergenerativen Ungleichbehandlung kommt allerdings erst dann zum Vorschein, wenn man neben den finanziellen Vorteilen infolge der Leistungsverbesserungen auch die intergenerative Verteilung der Lasten zur Finanzierung des Rentenpakets berücksichtigt. Unter den aktuellen Bedingungen dürfte der derzeitige Stand der Nachhaltigkeitsrücklage der GRV in Höhe von 34 Mrd. Euro (Juni 2014) zwar ausreichend sein, um die Mehrausgaben infolge des Rentenpakets in den kommenden Jahren zu schultern. Selbst unter Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel durch die für die Jahre 2019 bis 2022 geplanten Erhöhung des Bundeszuschusses um 2 Mrd. Euro wird mittel- bis langfristig der Beitragssatz der GRV jedoch erhöht werden müssen, um die Mehrausgaben infolge des Rentenpakets dauerhaft zu finanzieren. Wie Abb. 2 zeigt, kehrt sich der scheinbare – in Abb. 1 dargestellte – finanzielle Vorteil der jüngeren Altersjahrgänge unter Berücksichtigung der Mehrbelastungen durch die zukünftigen Beitragserhöhungen zur Finanzierung des Rentenpakets in einen deutlichen finanziellen Nachteil um.

*Abbildung 2: Intergenerative Verteilungswirkungen des Rentenpakets mit Berücksichtigung der zukünftigen Beitragssatzentwicklung*

Finanzieller Vorteil, in Euro, Barwert über den verbleibenden Lebenszyklus



*Quelle:* Eigene Berechnungen.

## 2. Nachhaltigkeitsbilanz und intergenerative Verteilungswirkungen der Pflegereform

### *Die Pflegereform der Großen Koalition*

Zum einen werden mit dem Pflegestärkungsgesetz verschiedene Leistungsverbesserungen umgesetzt. Als Ausgleich für die gestiegenen Pflegekosten werden die Pflegeleistungen ab dem 1. Januar 2015 entsprechend der Preisentwicklung der vergangenen drei Jahre erhöht. Allein für die Dynamisierung der Pflegeleistungen rechnet die Bundesregierung mit Mehrausgaben für die SPV in Höhe von 880 Mio. Euro im Jahr 2015. Zusätzlich werden die bestehenden Pflegeleistungen ausgebaut. Beispielsweise sollen die bisher lediglich in stationären Einrichtungen gewährten zusätzlichen Betreuungsleistungen auf alle Pflegebedürftigen mit eingeschränkter Alltagskompetenz ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollen ab dem Jahr 2015 auch Pflegebedürftige ohne eingeschränkte Alltagskompetenz einen Anspruch auf zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen haben. Weiterhin will die Große Koalition die Möglichkeiten für den Bezug unterschiedlicher Pflegeleistungen flexibler gestalten, um den jeweils individuellen Betreuungsbedürfnissen der Pflegebedürftigen gerecht zu werden. Infolge des Ausbaus und der Flexibilisierung der Pflegeleistungen rechnet die Bundesregierung mit Mehrausgaben von 1.660 Mio. Euro im Jahr 2015. Insgesamt belaufen sich die Mehrausgaben der SPV infolge der leistungsseitigen Maßnahmen des Pflegestärkungsgesetzes damit auf etwa 2.540 Mio. Euro im Jahr 2015. Aufgrund der demografisch bedingten Zunahme der Pflegefälle werden sich die Mehrausgaben infolge des Pflegestärkungsgesetzes bis zum Jahr 2030 allerdings auf 3,3 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2060 auf 4,5 Mrd. Euro erhöhen.

Neben den Leistungsverbesserungen sieht das Pflegestärkungsgesetz zum anderen den Aufbau einer Demografiereserve zur zukünftigen Finanzierung der Pflegeleistungen vor. Nach dem Vorbild des Versorgungsfonds des Bundes für die Beamtenpensionen soll der hierzu neu zu schaffende Pflegevorsorgefonds von der Bundesbank verwaltet werden. Vorgesehen ist, dass dem Pflegevorsorgefonds in den Jahren 2015 bis 2034 jährlich Mittel im Umfang von 0,1 Beitragsatzpunkten zugeführt werden, welche von der Bundesbank nach Maßgabe der Anlagerichtlinien des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums des Inneren am Kapitalmarkt angelegt werden. Ab dem Jahr 2035 soll das Vermögen des Pflegevorsorgefonds dann zur Abfederung des demografisch bedingten Anstieges des Beitragssatzes in der SPV verwendet werden. Die jähr-



lichen Zuführungen aus dem Pflegevorsorgefonds sollen insbesondere den Finanzbedarf für die Dynamisierung der Pflegeleistungen ab dem Jahr 2035 decken und dürfen einen Betrag in Höhe von einem Zwanzigstel des Vermögensstandes zum 1. Dezember 2034 nicht übersteigen. Vereinfacht gesagt bedeutet dies, dass der Pflegevorsorgefonds beginnend im Jahr 2035 über einen Zeitraum von etwa 20 Jahren wieder abgebaut werden soll.

Zur Finanzierung der Mehrausgaben der SPV infolge der Leistungsverbesserungen und der Zuführungen an den Pflegevorsorgefonds wird schließlich der Beitragssatz zur SPV von aktuell 2,05% zum 1. Januar 2015 um 0,3 Beitragssatzpunkte auf 2,35% erhöht.<sup>19</sup> Hiervon entfallen etwa 0,1 Beitragssatzpunkte auf die Zuführungen an den Pflegevorsorgefonds und 0,2 Beitragssatzpunkte auf die Finanzierung der Leistungsverbesserungen.

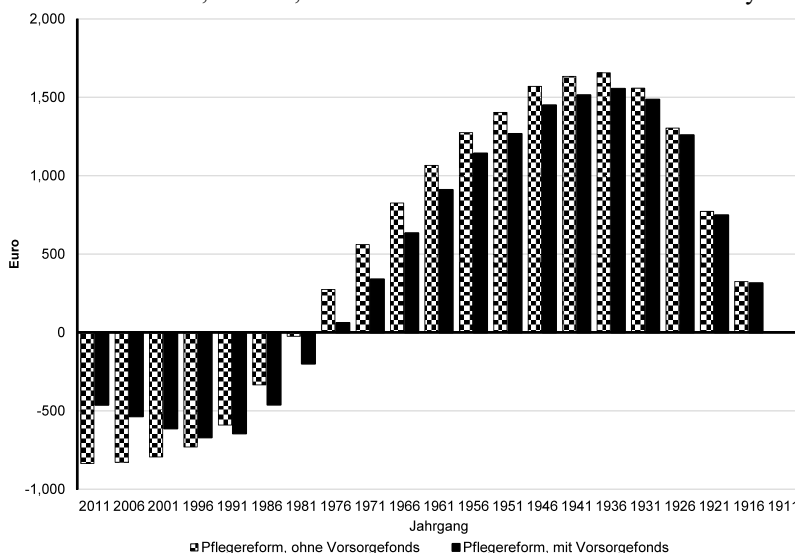
### *Die Nachhaltigkeitsbilanz der Pflegereform*

In der Gesamtbetrachtung führt das Pflegestärkungsgesetz zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 3,5 Prozentpunkte des BIP oder 93 Mrd. Euro. Die Mehrausgaben infolge der Leistungsausweitung schlagen dabei mit 7,2 Prozentpunkten des BIP oder 192 Mrd. Euro zu Buche und verursachen damit über die lange Frist betrachtet höhere Kosten als die Mütterrente und die Rente mit 63 zusammen. Im Vergleich dazu beläuft sich der Entlastungseffekt durch die Mehreinnahmen infolge der Erhöhung des Beitragssatzes auf lediglich 3,7 Prozentpunkte des BIP oder 99 Mrd. Euro. Kurzfristig ist also für eine Finanzierung der vorgesehen Mehrausgaben der Pflegereform gesorgt, allerdings wird die Beitragssatzerhöhung langfristig nicht ausreichen. Somit ist eine nachhaltige Finanzierung der Leistungsverbesserungen nicht gewährleistet. Die Einführung des Pflegevorsorgefonds hingegen geht mit einem Entlastungseffekt in Höhe von 0,7 Prozentpunkten des BIP oder 19 Mrd. Euro einher, aus der Perspektive der Nachhaltigkeit eher ein Tropfen auf den heißen Stein.

19 Infolge des bestehenden Zusatzbeitrags in Höhe von 0,25 Prozentpunkten für Kinderlose ergibt sich in diesem Fall eine Erhöhung des Beitragssatzes von 2,30 auf 2,60%.

*Abbildung 3: Intergenerative Verteilungswirkungen der Pflegereform mit Berücksichtigung der zukünftigen Beitragssatzentwicklung*

Finanzieller Vorteil, in Euro, Barwert über den verbleibenden Lebenszyklus



*Quelle:* Eigene Berechnungen.

### *Die Gewinner und Verlierer der Pflegereform*

Zwar hat die Einführung des Pflegevorsorgefonds nur einen geringen Effekt auf die Nachhaltigkeit der Pflegereform. Zumindest im Vergleich zu einer hypothetischen Reform ohne Pflegevorsorgefonds führt dessen Einführung allerdings zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den Generationen (siehe Abb. 3). Damit kann man die Einführung des Pflegevorsorgefonds aus Sicht der jüngeren Jahrgänge und der zukünftigen Generationen begrüßen. Dennoch bleibt unter dem Strich festzuhalten, dass diese – auch mit Pflegevorsorgefonds – die Verlierer der Pflegereform sind.

## **VI. Fazit**

Die Politik führt Generationengerechtigkeit als geflügeltes Wort. Bei genauerer Betrachtung des Konzepts der Generationengerechtigkeit erscheint dies, gerade im politischen Kurs, als typisches Wieselwort: Die Verpackung mag schön sein, der Begriff ist jedoch meist inhaltsleer. Aus wissenschaftlicher Sicht bedarf es somit eines bescheideneren Ansatzes, welcher operationalisierbar und damit

einem objektiven Messkonzept unterliegt: Die fiskalische Nachhaltigkeit bzw. fiskalische Generationengleichheit. Auf Grundlage einer solchen Analyse kann sich jeder Wähler bzw. Bürger selbst ein Bild machen, welche Reformen er als generationengerecht empfindet und welche nicht.

Ein Messkonzept, welches die wissenschaftlichen Ansprüche an eine solche Analyse erfüllt, ist die sogenannte Generationenbilanzierung. Mit Hilfe der Generationenbilanz kann nicht nur erforscht werden, ob fiskalische Nachhaltigkeit als solche vorliegt, sondern auch wie die intergenerativen Verteilungswirkungen bspw. der aktuellen Renten- und Pflegepolitik der Bundesregierung zu bewerten sind.

Die auf der Generationenbilanz beruhende Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich auf 240,6% des BIP oder 6,4 Billionen Euro. Dieses Ergebnis stellt eine Verschlechterung der Nachhaltigkeit dar, eine tatsächliche Konsolidierung wie öffentlich kommuniziert kann somit nicht konstatiert werden. Die wesentliche Ursache für diese Entwicklung ist das Rentenpaket der Bundesregierung. Insgesamt belaufen sich die langfristigen Kosten dieser Maßnahme auf 10,7 Prozentpunkte des BIP oder 285 Mrd. Euro. Hiervon entfallen 115 Mrd. Euro auf die Mütterrente, 61 Mrd. Euro auf die Rente mit 63, 99 Mrd. Euro auf die verlängerte Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente und 11 Mrd. Euro auf die Erhöhung des Reha-Budgets. In der Summe werden durch das Rentenpaket die in der jüngeren Vergangenheit erzielten Rentenreformerfolge konterkariert. Die Gewinner des Rentenpakets sind die Jahrgänge 1964 und älter. Die Jahrgänge 1965 und jünger werden dagegen einseitig durch das Rentenpaket belastet. Diese werden mit höheren Sozialversicherungsbeiträgen für die Finanzierung des Rentenpaketes aufkommen müssen.

Mit zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte ist auch durch die geplante Pflegereform zu rechnen. So summieren sich die langfristigen Kosten der mit dem Pflegestärkungsgesetz verfolgten Leistungsverbesserungen auf 7,2 Prozentpunkte des BIP oder 192 Mrd. Euro. Zwar ist die gleichzeitig geplante Erhöhung des Beitragssatzes ausreichend, um die Mehrausgaben der SPV in der kurzen Frist zu decken. Langfristig verbleibt jedoch auch unter Berücksichtigung dieser Beitragsmehreinnahmen unter dem Strich eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte in Höhe von 3,5% des BIP oder 93 Mrd. Euro. Auch die Einführung des Pflegevorsorgefonds ist aus der Perspektive der Nachhaltigkeit nicht mehr als der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein. Bei einem lediglich geringen Effekt auf die Nachhaltigkeit der Pflegereform führt der Pflegevorsorgefonds zwar zu einer etwas gleichmäßigeren intergenerativen Lastenverteilung. Unter dem Strich bleibt jedoch festzuhalten, dass auch bei der Pflege-

reform die jüngeren Jahrgänge und die zukünftigen Generationen die Verlierer sind.

Es kann also zusammenfassend konstatiert werden, dass die derzeitige Politik der Bundesregierung keinesfalls nachhaltig ist. Zudem findet eine Umverteilung von jüngeren, teils noch nicht geborenen Jahrgängen hin zu älteren Kohorten statt. Ob dies gerecht ist, muss jeder Bürger selbst entscheiden, mehr als diese Effekte zu quantifizieren vermag die Wissenschaft nicht.