

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

UPDATE 2013: NACHHALTIGKEITSBILANZ DER WAHLPROGRAMME

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 121 | August 2013

Stefan Moog
Bernd Raffelhüschen



Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz – politisch verursachter Konsolidierungsstillstand 07
- 3 Die Politikfelder im Einzelnen 10
- 4 Eine fiskalische Nachhaltigkeitsanalyse der Wahlprogramme 11
 - 4.1 Die Wahlprogramme der Parteien – ein Überblick 12
 - 4.2 Die Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme 17
- 5 Fazit 18

Literatur 19

Executive Summary 20

© 2013

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

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 Tobias Benz, Daniel Ehing, Lucia Gaschick, Arne Leifels, Christian Hagist, Susanna Hübner, Natalie Laub, Christoph Metzger, Christoph Müller, Tobias Münzer, Guido Raddatz und Johannes Vatter. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

In demoskopischen Umfragen wird immer wieder deutlich, dass die Bevölkerung in Deutschland dem Problem der Staatsverschuldung und der Solidität der öffentlichen Haushalte erhebliche Bedeutung beimisst. Nicht zuletzt internationale Fehlentwicklungen, insbesondere die europäische Staatsschuldenkrise, und die daraus resultierenden negativen Auswirkungen haben die Sensibilität der Bürger diesbezüglich noch einmal geschärft. Beispiele wie jüngst die milliarden schwere Insolvenz der amerikanischen Stadt Detroit verdeutlichen, dass nicht nur Staaten als Ganzes, sondern alle föderalen Ebenen von ausufernden öffentlichen Schulden betroffen sein können.

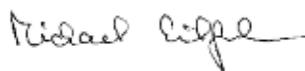
Die Sorge der Bürger um solide Staatsfinanzen spiegelt sich auf den ersten Blick auch ein Stück weit im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2013 wider. Anders als früher wirbt keine Partei mit unkonditionierten Steuersenkungs- und Entlastungsversprechen um Wählerstimmen. Vielmehr wird – zumindest verbal – das politische Ziel ausgeglichener öffentlicher Haushalte von den meisten Parteien hoch gehalten. Einige Parteien fordern sogar deutliche Steuererhöhungen und werben mit einer „neuen Ehrlichkeit“ der Politik.

Ein oberflächlicher Blick auf die derzeitige Situation der öffentlichen Haushalte vermittelt durchaus den Eindruck, dass solide öffentliche Haushalte zu einer Leitlinie deutscher Politik geworden sind. Immerhin weist Deutschland trotz einer tiefen europäischen Rezession annähernd ausgeglichene öffentliche Haushalte auf und ein echter Schuldenabbau scheint in greifbare Nähe gerückt zu sein. Mehr aber auch noch nicht: Selbst im besten Steuereinnahmejahr der Bundesrepublik 2013 ist der Bundeshaushalt im Soll und sind neue Kredite angeblich nötig. Dazu werden schon neue Ausgaben versprochen.

Deshalb stehen neben der aktualisierten Berechnung der deutschen Nachhaltigkeitslücke, welche die expliziten und impliziten Schulden zusammenfasst, vor allem die Wahlprogramme der Parteien im Hinblick auf ihre langfristigen fiskalischen Auswirkungen im Fokus der Analyse.

Die Ergebnisse zeigen ein differenziertes, für die politisch Handelnden keineswegs immer schmeichelhaftes Bild. Zum einen ist die Nachhaltigkeitslücke zwar praktisch konstant geblieben, aber nur, weil günstige äußere Umstände strukturelle Mehrausgaben und Mindereinnahmen kompensiert haben. Zum anderen sind die Wahlversprechen der Parteien keineswegs so solide finanziert, wie man die Wähler glauben machen möchte. Die Pläne aller betrachteten Parteien – ob mit oder ohne Steuererhöhungen – würden die Verschuldung in Deutschland in die Höhe treiben – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

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

Trotz der konjunkturellen Abkühlung im Jahr 2012 konnten die öffentlichen Haushalte mit einer Zunahme um 3,5 Prozent oder 41 Mrd. Euro abermals ein deutliches Plus bei den Steuer- und Beitragseinnahmen verzeichnen, während die Ausgaben lediglich moderat um 1,3 Prozent oder 15 Mrd. Euro zugelegt haben. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hat der öffentliche Gesamthaushalt von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen damit erstmals seit dem Jahr 2007 wieder mit einer schwarzen Null abgeschlossen.

Diese auf den ersten Blick erfreuliche Entwicklung der deutschen Staatsfinanzen ist allerdings nicht nur ein Segen. Zwar hat die Bundesregierung mit dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform im Jahr 2010 ihren – wenn auch bescheidenen – Teil zur Konsolidierung der Staatsfinanzen in dieser Legislaturperiode beigetragen. Im Wesentlichen sind die jüngsten Konsolidierungserfolge allerdings den konjunkturellen Steuermehreinnahmen und den Weichenstellungen vergangener Legislaturperioden geschuldet. Ein „Fluch“ ist der Zustand der deutschen Staatsfinanzen vor allem deswegen, weil die Politik aus dieser konjunkturellen Momentaufnahme wieder einmal einen strukturellen Handlungsspielraum ableitet und diesen nur zu gerne nutzt, um die Bürger mit Abgabenerlastungen und neuen Leistungen zu beglücken. Oder anders gesagt, begnügt man sich mit der Verwaltung des fiskalischen Status quo, statt sich um die zukunftsfähige, wachstumsfreundliche und nachhaltige Gestaltung und Weiterentwicklung unserer Steuer- und Sozialsysteme zu bemühen. Dass diese Mühen kaum ein Politiker auf sich nehmen will, ist nur zu

verständlich. Denn zu gering sind die Aussichten, dass dies in der Öffentlichkeit kurzfristig als politischer Erfolg verkauft werden könnte.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr siebte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen Bilanz des „ehrbaren Staates“ dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2012 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dokumentiert. Ausgangspunkt der Analyse sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2011 – daher sprechen wir auch vom Basisjahr 2011 der Generationenbilanz. Daneben fließen in das diesjährige Update 2013 aber auch die vorläufigen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2012 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2013 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-)Maßnahmen ein. Neben der Aktualisierung der Generationenbilanz beinhaltet die aktuelle Studie angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl 2013 im diesjährigen Themenschwerpunkt eine Analyse der Konsequenzen der Wahlprogramme von CDU/CSU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Ergebnisse der aktuellen Generationenbilanz vorgestellt. Die Situation in 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 Nr. 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. Dieses Missverhältnis wird als implizite Staatsverschuldung bezeichnet und spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.*

* 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).

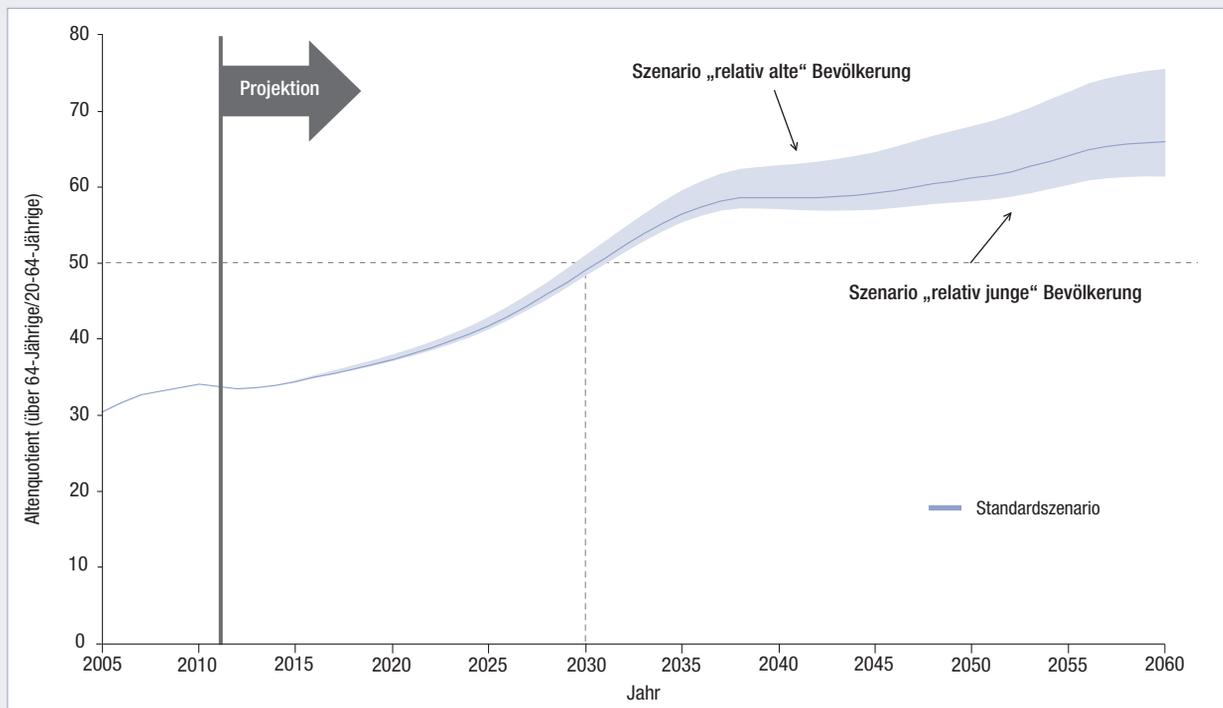
Die demografische Entwicklung

Box Nr. 2

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2009) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2013, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von aktuell 77,7 (82,7) bis 2060 auf 85,0 (89,2) 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 82 Millionen auf 70 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 dargestellte Fläche wider, welche die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien aufzeigt.** Allerdings wird der Altenquotient bereits bis zum Jahr 2030 deutlich zunehmen. Entfallen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2030 lediglich noch zwei Erwerbsfähige sein.

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 12. 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 in 2025 sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer auf 1,2 Kinder pro Frau in 2060 sinkt, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 87,7 (91,2) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

Box Nr. 3

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanz bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts (2013) zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2011 und 2012. 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 unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2011 in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate (g) in Höhe von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte zukünftiger Einnahmen und Ausgaben wird eine reale Diskontrate (r) in Höhe von 3 Prozent unterstellt.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt das Update 2013 alle bis zum Mai 2013 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den fiskalischen Wirkungen vergangener Reformen (z.B. Rentenreformen) wurden in der aktuellen Generationenbilanzierung insbesondere die Absenkung des GRV-Beitragssatzes, das Gesetz zum Abbau der kalten Progression, die Abschaffung der Praxisgebühr, das Pflege-Neuausrichtung-Gesetz, die Einführung des Betreuungsgeldes sowie die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung (BMF, 2013a) für den Zeitraum 2013 bis 2018 berücksichtigt.

Nachhaltigkeitsindikatoren

Box Nr. 4

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt des Basisjahres. 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 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 Ausgabensenkung: Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung entspricht der Indikator notwendige Ausgabensenkung dem Ausmaß, um das 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 Ausgabensenkung“.

2 Die aktuelle Generationenbilanz – politisch verursachter Konsolidierungsstillstand

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, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmen-

bedingungen 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

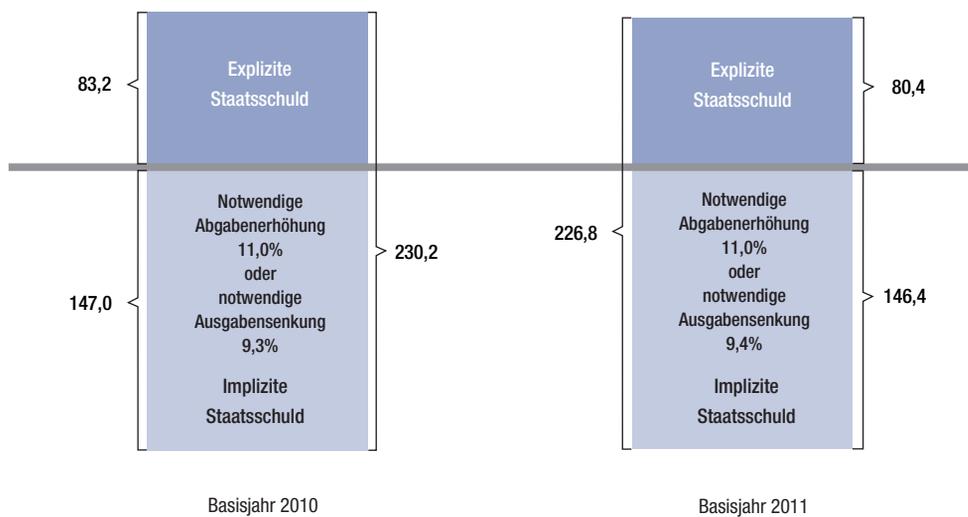


Abbildung 2:
Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – Stagnation der deutschen Gesamtverschuldung am aktuellen Rand (Nachhaltigkeitslücke in Prozent des BIP).

Quelle: Eigene Berechnungen.

dargestellte Zunahme des Altenquotienten zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahme- und Ausgabenentwicklung des Staates.

In der aktuellen Generationenbilanz des Basisjahres 2011 spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 146,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts wider (siehe Abbildung 2).² Zusammen mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 80,4 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 226,8 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von 5,9 Billionen Euro. Im Jahresvergleich ist damit festzuhalten, dass sich die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik nur unmerklich verbessert hat.³

Welche Faktoren und Maßnahmen im Einzelnen zur Veränderung der Nachhaltigkeitslücke beigetragen haben, zeigt Abbildung 3. Im Vergleich zum Status quo der letztjährigen Generationenbilanzierung (Basisjahr 2010) hätte allein die Berücksichtigung der aktuellsten Wirtschafts-, Finanz- und Bevölkerungsdaten für sich genommen zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 32,9 Prozentpunkte auf 197,3 Prozent des BIP geführt.⁴ Neben einer im Jahr 2012 leicht gesunkenen Staatsquote ist diese Verbesserung insbesondere auf die Zunahme bei den Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer sowie den Sozialbeiträgen zurückzuführen. Gleichzeitig bildet dieses Niveau der Nachhaltigkeitslücke den Ausgangspunkt für die Bewertung der im fiskalischen Jahr 2012/ 2013 umgesetzten Politikmaßnahmen.⁵

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 im Folgenden verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren findet sich in Box 4.

3 Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der letztjährigen Generationenbilanzierung für das Basisjahr 2010 findet sich in Stiftung Marktwirtschaft (2012).

4 Die jährliche Datenaktualisierung umfasst zum einen die Berücksichtigung der aktuellsten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 2011 und 2012 sowie die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2013 für den Zeitraum 2013 bis 2018. Zum anderen werden für die Generationenbilanzierung (Basisjahr 2011) auch die aktuellsten Daten zum Bevölkerungsstand, zur Fertilität und zum Migrationsverhalten berücksichtigt.

5 Im Einzelnen werden nachfolgend lediglich die fiskalisch entscheidenden Politikmaßnahmen dargestellt. Neben diesen wurden im vergangenen Jahr noch eine Vielzahl weiterer Gesetze beschlossen, deren Auswirkungen für die Nachhaltigkeitsbilanz jedoch von geringerer Bedeutung sind, wie bspw. das Gesetz zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts oder aber das Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Die fiskalischen Auswirkungen dieser „kleineren“ Maßnahmen wurden allerdings nicht vernachlässigt, sondern fließen über die Berücksichtigung der Ergebnisse der Steuerschätzung in die Generationenbilanzierung (Basisjahr 2011) ein.

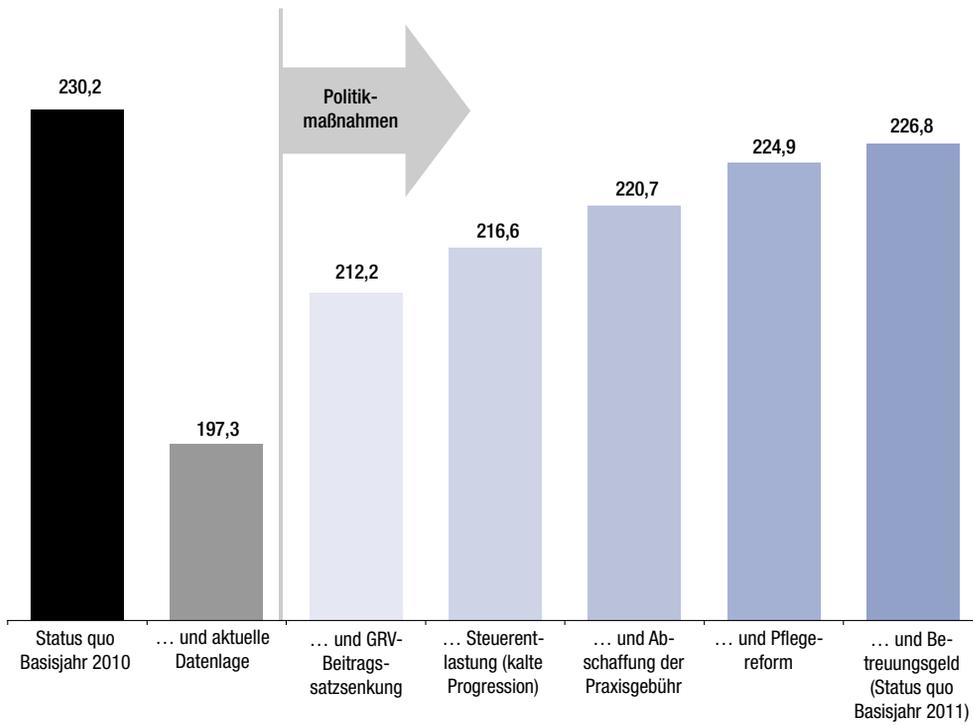


Abbildung 3:
Verpasste Konsolidierungs-chancen – der fiskalische Rückblick auf das Jahr 2012 (Nachhaltigkeitslücke in Prozent des BIP).

Quelle: Eigene Berechnungen.

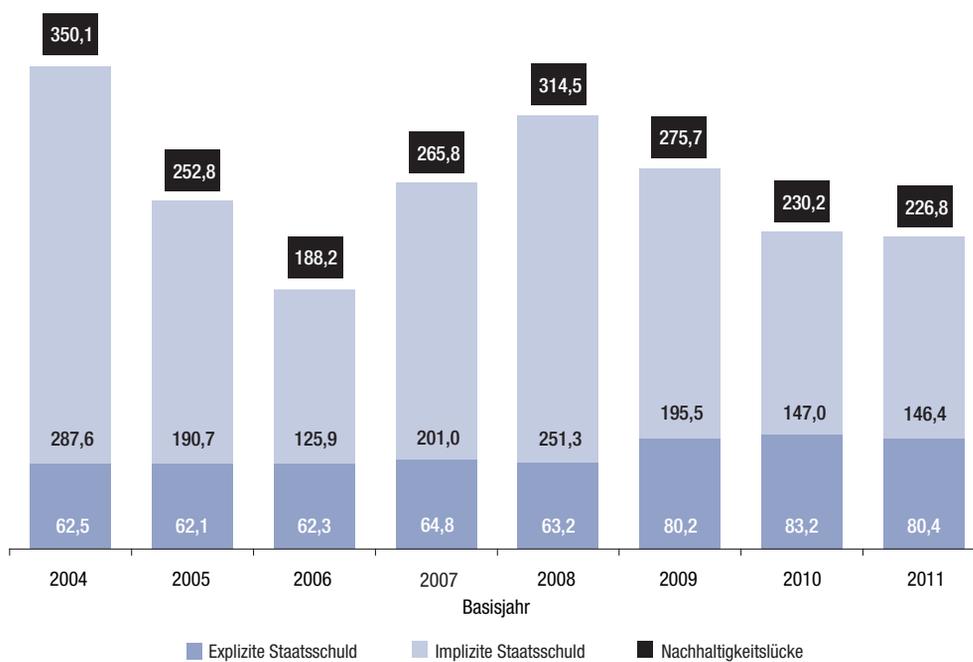


Abbildung 4:
Die Verwaltung des fiskalischen Status quo (Nachhaltigkeitslücke im Zeitablauf in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Hierzu zählt zum einen die mit dem Beitragssatzgesetz 2013 beschlossene **Absenkung des GRV-Beitragssatzes** von 19,6 auf 18,9 Prozent zum 1. Januar 2013. Im Vergleich zur reinen Datenaktualisierung führen die hieraus resultierenden Mindereinnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Höhe von 7,2 Mrd. Euro (BT-Drs. 17/10743, S. 6) in der Generationenbilanz 2011 zu einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 14,8 Prozentpunkte.

Deutlich geringer fallen die langfristigen Belastungen der öffentlichen Haushalte jeweils durch die anderen Politikmaßnahmen aus. Die mit dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression beschlossene **Erhöhung des Grundfreibetrags** der Einkommensteuer von 8.004 im Jahr 2012 auf 8.354 Euro im Jahr 2014 entlastet die Bürger im Umfang von jährlich etwa 2,6 Mrd. Euro (BMF, 2013b, S. 23). In der Generationenbilanz 2011 führt diese Steuerentlastung zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 4,4 Prozentpunkte des BIP.

In ähnlichem Umfang belastet auch die **Abschaffung der Praxisgebühr** die Nachhaltigkeitsbilanz. Die hieraus resultierenden Mindereinnahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) von jährlich etwa 2 Mrd. Euro erhöhen die Nachhaltigkeitslücke um 4,2 Prozentpunkte des BIP.

Mit dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz (PNG) wurden bestehende Gerechtigkeitslücken bei der Gewährung von Leistungen an Personen mit einem erhöhten Betreuungsbedarf geschlossen und die Situation der pflegenden Angehörigen verbessert (Stiftung Marktwirtschaft, 2012). Insgesamt beziffern sich die Mehrausgaben der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) für diese Leistungsverbesserungen auf 1,28 Milliarden Euro. Im Gegenzug wurde der Beitragssatz zur SPV von aktuell 1,95 Prozent zum 1. Januar 2013 um 0,1 Prozentpunkte auf 2,05 Prozent (für Kinderlose von 2,2 auf 2,3 Prozent) angehoben. Schließlich wurde mit dem PNG die staatliche Förderung der privaten Pflegevorsorge

mit monatlich 5 Euro beschlossen. Aktuell lassen sich die hieraus resultierenden Belastungen für den Bundeshaushalt nicht beziffern, da diese letztlich von der Anzahl der abgeschlossenen Pflegezusatzversicherungen abhängen. Orientiert man sich jedoch an der Anzahl der bisher abgeschlossenen, staatlich geförderten Pflegezusatzversicherungen sowie der Entwicklung der bis Ende des Jahres 2012 abgeschlossenen Riester-Verträge, so ist für den Bund mittelfristig mit Mehrausgaben von etwa 200 Mio. Euro zu rechnen.⁶ In der Gesamtbetrachtung belastet das PNG die öffentlichen Haushalte langfristig im Umfang von etwa 4,1 Prozentpunkten des BIP.

Mit der **Einführung eines Betreuungsgeldes** von monatlich 150 Euro für ein- und zweijährige Kinder will die Bundesregierung die „Wahlfreiheit für Eltern bei der Kleinkindbetreuung [...] gewährleisten“ (BT-Drs. 17/9917, S. 1) und gleichzeitig die Erziehungsleistung von Eltern honorieren, welche keinen öffentlich geförderten Krippenplatz in Anspruch nehmen.⁷ Insgesamt rechnet die Bundesregierung für das Betreuungsgeld mit Mehrausgaben in Höhe von jährlich etwa 1,2 Mrd. Euro.⁸ Auch das Betreuungsgeld schlägt sich in einer leichten Verschlechterung der Nachhaltigkeitsbilanz um etwa 1,9 Prozentpunkte des BIP nieder.

In der Gesamtbetrachtung des fiskalischen Rückblicks auf das Jahr 2012 ist damit festzuhalten, dass die Bundesregierung die Chance auf einen spürbaren Schuldenabbau vertan hat und sich mit der Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt hat. Zwar waren auch bereits die Konsolidierungserfolge der vergangenen beiden Jahre größtenteils den konjunkturellen Mehreinnahmen geschuldet. Allerdings hat man diese in den vergangenen Jahren zumindest weitestgehend für den Abbau des Haushaltsdefizits genutzt sowie mit dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform auch seinen Teil dazu beigetragen, dass die Nachhaltigkeitslücke nach den Krisenjahren wieder zurückgeführt werden konnte (siehe Abbildung 4).

6 Insgesamt wurden nach Angaben des Verbands der Privaten Krankenversicherung bis Ende Mai 2013 etwa 125.000 geförderte Pflegezusatzversicherungen abgeschlossen (Der Tagesspiegel, Nr. 21723, 20.06.2013, S. 17). Hochgerechnet auf das Jahr 2013 entspricht dies etwa 300.000 Verträgen oder etwa einem Fünftel der im ersten Jahr (2001) der Riester-Förderung abgeschlossenen Verträge (1,4 Mio.). Bei einer ähnlichen Entwicklung wie im Falle der Riester-Verträge ergibt sich hieraus – gemessen an der Anzahl der Riester-Verträge zum Ende des Jahres 2012 (15,7 Mio.) – mittelfristig ein Bestand an 3,4 Mio. geförderten Pflegezusatzversicherungen oder Mehrausgaben in Höhe von etwa 200 Mio. Euro.

7 Im Jahr 2013 beträgt die Höhe des Betreuungsgeldes monatlich 100 Euro pro Kind.

8 Hingegen beziffert ein Gutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen die Mehrausgaben eines Betreuungsgeldes auf 1,9 Mrd. Euro (ZEW, 2009).

3 Die Politikfelder im Einzelnen

Trotz der schwachen Konjunktur und der Mindereinnahmen infolge der Absenkung des GRV-Beitragssatzes von 19,9 auf 19,6 Prozent zum 1. Januar 2012 konnten die GRV, die GKV und die SPV auch im vergangenen Jahr noch ein Plus bei den Beitragseinnahmen im Umfang von 2,7 Prozent verzeichnen. Zwar haben die Ausgaben für Sozialleistungen mit einer Zunahme um 2,2 Prozent im Jahr 2012 zuletzt wieder etwas stärker zugelegt. In der Gesamtabrechnung konnten die Sozialversicherungen jedoch auch im vergangenen Jahr noch einen weiterhin stattlichen Finanzierungsüberschuss von 14,1 Mrd. Euro erzielen.

Allerdings schlägt sich diese positive Entwicklung nicht in der Generationenbilanzierung 2011 nieder. Insgesamt ergibt sich für die Sozialversicherungen im Jahresvergleich sogar eine Zunahme der impliziten Verschuldung von 209,9 auf 219,7 Prozent des BIP (siehe Abbildung 5). Der Nachhaltigkeitsgewinn am aktuellen Rand ist daher im Wesentlichen der positiven Entwicklung der Haushalte der Gebietskörperschaften geschuldet, deren implizite Verschuldung im Jahresvergleich um etwa 10 Prozentpunkte auf minus 73,3 Prozent des BIP gesunken ist. Nach aktuellem Stand weist die Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften damit weiterhin ein deutliches implizites Vermögen auf, und das, obwohl die Gebietskörperschaften – insbesondere die Bun-

desländer – beträchtliche Pensionslasten werden schultern müssen.⁹

Gebietskörperschaften

Trotz der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung hat sich die Haushaltslage der Gebietskörperschaften im Jahr 2012 weiterhin äußerst positiv entwickelt. Die Einnahmen stiegen im Vergleich zum Jahr 2011 um 3,4 Prozent, während die Ausgaben um lediglich 0,7 Prozent zulegten. Infolge dieser Entwicklung konnten die Gebietskörperschaften ihr Haushaltsdefizit im Vergleich zum Jahr 2011 um 19,7 Mrd. Euro auf 15,9 Mrd. Euro reduzieren. In der Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften schlägt sich diese positive Entwicklung in einer Verringerung der impliziten Verschuldung von minus 62,9 auf minus 73,3 Prozent des BIP nieder.

Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Trotz einer leicht positiven Finanzentwicklung im vergangenen Jahr ergibt sich für die GRV eine Zunahme der impliziten Verschuldung von 90,2 auf 94,6 Prozent des BIP. Dies ist im We-

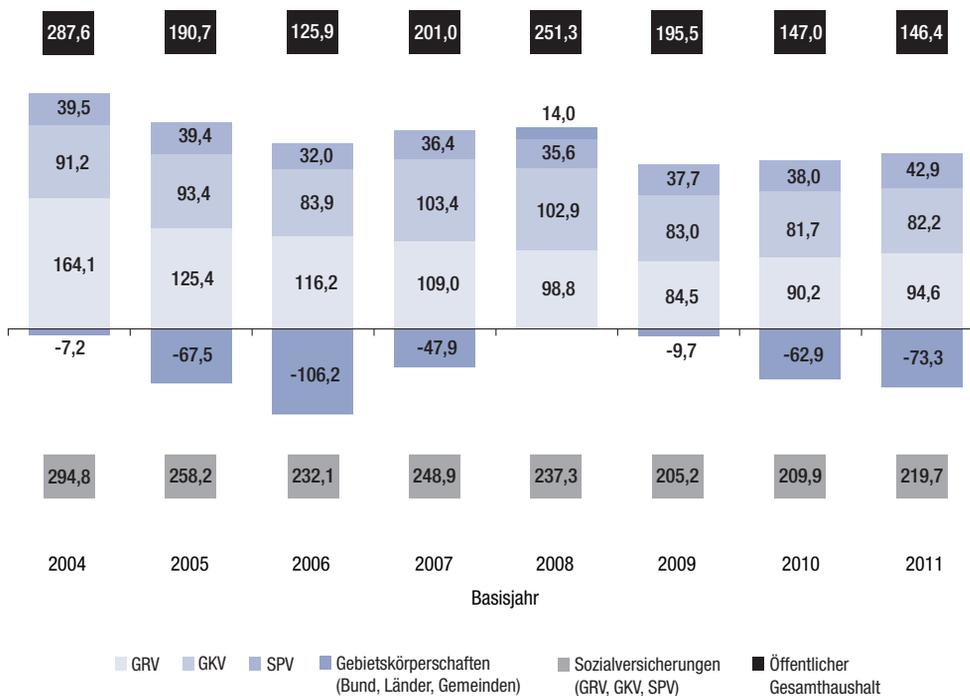


Abbildung 5: Uneinheitliche Entwicklung – Implizite Schulden der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

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

sentlichen auf die Mindereinnahmen der GRV infolge der zum 1. Januar 2013 erfolgten Absenkung des Beitragssatzes von 19,6 auf 18,9 Prozent zurückzuführen.

Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Auch in der GKV ergibt sich bei einer derzeit weiterhin positiven Finanzentwicklung in der Nachhaltigkeitsbilanz eine Zunahme der impliziten Schuldenlast von 81,7 auf 82,2 Prozent des BIP. Dies ist zum einen auf die Mindereinnahmen infolge der Abschaffung der Praxisgebühr zurückzuführen. Zum anderen dürften die Ausgaben der GKV nach dem Auslaufen der kostendämpfenden Maßnahmen der Gesundheitsreform 2010 wieder stärker zunehmen.

Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Nach einer Zunahme um 2,4 Prozent in 2011 haben die Ausgaben der SPV in 2012 mit 4,6 Prozent wieder etwas stärker zugelegt und den Anstieg der Beitragseinnahmen, der bei 3,2 Prozent lag, deutlich übertroffen. Damit ist für die SPV abermals eine Verschlechterung ihrer Finanzsituation festzuhalten. Hinzu kommt, dass der SPV mit der jüngsten Pflegereform nochmals zusätzliche Lasten aufgebürdet wurden. Zwar ist die Erhöhung des Beitragssatzes von 1,95 auf 2,05 Prozent ausreichend, um die höheren Leistungen in den kommenden Jahren zu finanzieren. Eine nachhaltige Finanzierung ist hierdurch jedoch nicht gewährleistet. In der Bilanz des „ehrbaren Staates“ spiegelt sich dies in einer vergleichsweise deutlichen Erhöhung der impliziten Verschuldung der SPV von 38,0 auf 42,9 Prozent des BIP wider.

4 Eine fiskalische Nachhaltigkeitsanalyse der Wahlprogramme

Am 22. September 2013 finden die Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag statt. Bereits in den vergangenen Monaten haben sich die Parteien inhaltlich für die anstehende Bundestagswahl positioniert. Den Anfang machte die SPD mit der Verabschiedung ihres Regierungsprogramms mit dem Titel „Das WIR entscheidet“ am 14. April 2013. Nur zwei Wochen später folgten Bündnis 90/Die Grünen mit der Verabschiedung ihres Wahlprogramms „Zeit für den Grünen Wandel“ am 28. April 2013 sowie die FDP mit dem Beschluss ihres Bürgerprogramms „Damit Deutschland stark bleibt“ am 5. Mai 2013. Erst am 24. Juni 2013 folgten schließlich die Regierungsparteien CDU und CSU, welche – wie bereits bei vergangenen Bundestagswahlen – mit einem gemeinsamen Regierungsprogramm unter dem Titel „Gemeinsam erfolgreich für Deutschland“ in den Wahlkampf ziehen. Bei allen Unterschieden ist den einzelnen Wahlprogrammen gemein, dass diese als Schaufenster der Parteien zu allen als gesellschafts- oder wahlpolitisch relevant erachteten Themenfeldern Stellung beziehen (müssen). Der Natur der Sache entsprechend überwiegen dabei mehrheitlich „Allgemeinplätze“, während konkrete und quantifizierbare (Umsetzungs-)Vorschläge eher zurückhaltender formuliert werden. Ebenfalls in der Natur der Sache liegt es, dass

die mit Vorschlägen für die kommende Legislaturperiode untermauerten Arbeitsprogramme der Regierungsparteien eher kürzer, diejenigen der Oppositionsparteien dagegen eher umfangreicher ausfallen.

Vor diesem Hintergrund wirft der nachfolgende Themen-schwerpunkt einen genaueren Blick auf die Konsequenzen der Wahlprogramme von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Analyse konzentriert sich dabei auf die Vorschläge der Parteien in den Bereichen Steuern und Familie, Rente, Gesundheit und Soziales sowie Bildung und Investitionen. Andere zentrale Themenfelder wie beispielsweise die Energiewende oder die Europapolitik bleiben damit außen vor. Dies ist jedoch nicht damit gleichzusetzen, dass diese Themenfelder als weniger relevant erachtet werden, sondern spiegelt lediglich wider, dass die Vorschläge der Parteien hierzu zu unkonkret formuliert sind bzw. dass deren Konsequenzen für die öffentlichen Finanzen sich nicht beziffern lassen. In Abschnitt 4.1 werden die Vorschläge der Parteien für die berücksichtigten Themenfelder zunächst überblickshaft dargestellt. Die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme finden sich in Abschnitt 4.2.

4.1 Die Wahlprogramme der Parteien – ein Überblick

Steuern und Familie

Im Themenfeld Steuern und Familie sieht das **Regierungsprogramm von CDU/CSU** zum einen Maßnahmen zum Abbau der schleichenden Steuererhöhung infolge der kalten Progression vor (CDU/CSU, 2013, S. 27). Wie die hierzu beabsichtigte Anpassung des Tarifverlaufs der Einkommensteuer konkret umgesetzt werden soll, lässt das Wahlprogramm der Unionsparteien hingegen offen. Allerdings wurde ein Vorschlag in dieser Richtung von der Bundesregierung bereits mit ihrem Entwurf für das Gesetz zum Abbau der kalten Progression vorgelegt. Im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat konnte man sich jedoch lediglich auf die Anhebung des Grundfreibetrags verständigen (siehe hierzu Seite 9), während sich für die von der Regierung beabsichtigte Anpassung des Tarifverlaufs keine Mehrheit fand. Angesichts der Zielsetzung im Wahlprogramm ist es daher naheliegend, dass die CDU/CSU für den Fall einer erneuten Regierungsbeteiligung einen erneuten Vorstoß zur Umsetzung des zweiten Teils des Progressionsabbau-Gesetzes unternehmen dürfte. Die Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte würden sich dabei – unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlages – auf 3,3 Mrd. Euro (RWI, 2013, S. 24) belaufen.¹⁰ Zum anderen sollen Familien durch eine Anhebung des Kinderfreibetrags auf das Niveau des Grundfreibetrags der Einkommensteuer sowie eine entsprechende Erhöhung des Kindergeldes entlastet werden, wobei der Umfang der letzteren Maßnahme im Unionsprogramm nicht konkretisiert wird. Unterstellt man allerdings, dass der Personenkreis, welcher vom zusätzlichen Steuervorteil infolge des Kinderfreibetrags begünstigt wird, zukünftig unverändert bleibt, so folgt aus der Anhebung des Kinderfreibetrags eine Erhöhung des Kindergeldes um 35 Euro. Insgesamt würden sich die Belastungen der öffentlichen Haushalte für den Familienlastenausgleich dann um etwa 7,5 Mrd. Euro erhöhen. Zusammengefasst ergibt sich für das Themenfeld Steuern und Familie aus dem Regierungsprogramm von CDU/CSU eine Belastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von jährlich 10,8 Mrd. Euro.

Im Unterschied zur Bundestagswahl 2009 ist das **Bürgerprogramm der FDP** wesentlich zurückhaltender formuliert. Wie die Unionsparteien spricht sich auch die FDP zum einen für die Bekämpfung der kalten Progression aus, wobei eine Konkretisierung ebenso offen bleibt wie im Falle der Union. Darüber hinaus

schlägt die FDP hierzu eine regelmäßige (zweijährliche) Überprüfung und Anpassung des Steuertarifs vor. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte unterstellen die nachfolgenden Berechnungen hingegen die gleichen Auswirkungen wie im Falle der Union, d.h. Mindereinnahmen von jährlich 3,3 Mrd. Euro. Zum Zweiten spricht sich die FDP für eine sukzessive Abschaffung des Solidaritätszuschlags bis zum Jahr 2020 aus. Gemessen am Aufkommen des Solidaritätszuschlags im Jahr 2012 ergeben sich hieraus mittelfristig Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte in Höhe von 13,6 Mrd. Euro. Schließlich will auch die FDP Familien entlasten. Im Unterschied zur Union will die FDP jedoch lediglich den Kinderfreibetrag auf das Niveau des steuerlichen Grundfreibetrags anheben. Eine Erhöhung des Kindergeldes ist hingegen nicht vorgesehen. Entsprechend geringer fällt die Belastung der öffentlichen Haushalte mit lediglich 1,6 Mrd. Euro aus. Insgesamt ergibt sich aus dem Bürgerprogramm der FDP für das Themenfeld Steuern und Familie mittelfristig eine Belastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von jährlich 18,4 Mrd. Euro.

Im Vergleich zu den schwarz-gelben Koalitionspartnern fallen die Vorschläge der Oppositionsparteien im Themenfeld Steuern und Familie, sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch ihrer Folgen für die öffentlichen Haushalte, deutlich umfangreicher aus. „Für eine gerechte Steuerpolitik“ spricht sich das **Regierungsprogramm der SPD** aus. Hierzu soll der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer von aktuell 42 Prozent beginnend ab einem Einkommen von 64.000 Euro linear auf 49 Prozent ab einem Einkommen von 100.000 Euro angehoben werden. Inklusive des Solidaritätszuschlages ergeben sich hieraus Mehreinnahmen von 5,5 Mrd. Euro (RWI, 2013, S. 24). Die geplante Erhöhung der Abgeltungsteuer auf Kapitaleinkünfte von 25 auf 32 Prozent dürfte – bei Vernachlässigung von Ausweich- und Anpassungsreaktionen – isoliert betrachtet Mehreinnahmen von 2,4 Mrd. Euro einbringen. Mehreinnahmen in Höhe von 11,5 Mrd. Euro verspricht sich die SPD von der Wiedereinführung einer Vermögensteuer mit einem Steuersatz von 1 Prozent bei einem Freibetrag von 1 Mio. Euro.¹¹ Zusätzliche Mehreinnahmen von 3 Mrd. Euro soll die Erhebung einer europaweiten Finanzmarkttransaktionssteuer bzw. einer nationalen Börsenumsatzsteuer erbringen. Der von der SPD geplante Abbau von Steuerermäßigungen und -vergünstigungen dürfte das Steueraufkommen um weitere 1,9 Mrd. Euro erhöhen. Hierzu zählen das Streichen der Mehrwertsteuerermäßigung für Beherbergungsdienstleistungen und der Abbau von Vergünstigungen bei der Erbschaft- und Energiesteuer sowie der Dienstwagenbesteuerung.¹²

¹⁰ Zu den Aufkommenswirkungen der Vorschläge der Parteien für die Einkommensteuer siehe auch DIW (2013).

¹¹ Die Aufkommensschätzung berücksichtigt bereits Erhebungskosten und Anpassungsreaktionen (DIW, 2012).

¹² Konkret will die SPD die Steuervergünstigungen für Agrardiesel abbauen und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Kraftstoffkosten bei „großen Firmenwagen“ beschränken. Für die Abschätzung des fiskalischen Aufkommenseffekts durch die Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Kraftstoffkosten bei „großen Firmenwagen“ wurde der Umsetzungsvorschlag des FiFo Köln zur Reform der Dienstwagenbesteuerung zugrunde gelegt (FiFo, 2011).

Änderungen plant die SPD auch bei der Familienförderung. Das bisher praktizierte Ehegattensplitting will die SPD durch ein Realsplitting ersetzen, bei dem Ehe- und Lebenspartner lediglich noch Unterhaltsleistungen einkommensteuermindernd geltend machen können. Im Vergleich zum Ehegattensplitting ergeben sich hieraus mittelfristig Mehreinnahmen von 3,4 Mrd. Euro (ZEW, 2013, S. 110).¹³ Weiterhin will die SPD die Kinderfreibeträge um den sogenannten Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) kürzen und damit auf das sächliche Existenzminimum des Kindes beschränken. Der maximale Steuervorteil je Kind würde dann unter den Auszahlungsbetrag des Kindergeldes abschmelzen. Für die öffentlichen Haushalte ergeben sich hieraus Mehreinnahmen von etwa 2,5 Mrd. Euro (BMF, 2012, S. 55). Gleichzeitig will die SPD unter dem Stichwort „Neues Kindergeld“ den bisher als Teil der Grundsicherung unter bestimmten Bedingungen ausbezahlten Kinderzuschlag von monatlich bis zu 140 Euro je Kind mit dem Kindergeld zusammenlegen und hierzu das Kindergeld für Familien mit niedrigen bis kleinen mittleren Einkommen auf bis zu 324 Euro erhöhen. Für die öffentlichen Haushalte ergibt sich hieraus eine Mehrbelastung im Umfang von 5 Mrd. Euro.¹⁴ Schließlich will die SPD das von der schwarz-gelben Koalition Ende 2012 beschlossene Betreuungsgeld wieder abschaffen, was die öffentlichen Haushalte um etwa 1,2 Mrd. Euro entlasten würde. Damit ergibt sich aus dem Regierungsprogramm der SPD für das Themenfeld Steuern und Familie insgesamt eine Entlastung der öffentlichen Haushalte bzw. eine Belastung der Bürger im Umfang von jährlich 26,5 Mrd. Euro.

Wie die SPD sieht auch das **Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen** für den Fall einer Regierungsbeteiligung zahlreiche Änderungen im Themenfeld Steuern und Familie vor. Neben einer Anhebung des Grundfreibetrags auf 8.712 Euro wollen auch Bündnis 90/Die Grünen den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer beginnend ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 53.000 Euro auf 49 Prozent ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 80.000 Euro anheben. Zuzüglich des Solidaritätszuschlags ergeben sich im Vergleich zum SPD-Vorschlag etwas höhere Mehreinnahmen im Umfang von 5,7 Mrd. Euro (RWI, 2013, S. 24). Darüber hinaus wollen Bündnis 90/Die Grünen die Abgeltungsteuer abschaffen und Einkünfte aus Kapitalvermögen wieder der progressiven Besteuerung mit dem individuellen Steuersatz unterwerfen. Hieraus ergeben sich Mehreinnahmen von etwa 1,4 Mrd. Euro (BT-Drs. 16/4841, S. 44). Verteilt über einen Zeitraum von zehn Jahren wollen Bündnis 90/Die Grünen Einnahmen in Höhe von 100 Mrd. Euro durch die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe erzielen, welche zweckgebun-

den dem Schuldenabbau vorbehalten sein sollen. Neben der Besteuerung von Vermögen sprechen sich Bündnis 90/Die Grünen auch für eine stärkere Besteuerung von Erbschaften aus. Als Ziel wird dabei einer Verdoppelung des Aufkommens der Erbschaftsteuer angestrebt, was gemessen am Jahr 2012 nochmals Mehreinnahmen von etwa 4,3 Mrd. Euro bringen würde. Zusätzliche Einnahmen von 3 Mrd. Euro soll wie bei der SPD die Erhebung einer Finanzmarkttransaktionssteuer erbringen. Mit dem Abbau von Steuervergünstigungen und -ermäßigungen sollen schließlich nochmals 10,5 Mrd. Euro an Steuermehreinnahmen erzielt werden. Hierzu zählen unter anderem die Mehrwertsteuerermäßigung für Beherbergungsdienstleistungen, die Energiesteuervergünstigung für Agrardiesel und Flugbenzin oder die Dienstwagenbesteuerung.

Darüber hinaus planen Bündnis 90/Die Grünen ebenfalls Änderungen bei der Familienförderung. Das Ehegattensplitting soll durch eine Individualbesteuerung ersetzt werden, bei der lediglich noch die Grundfreibeträge zwischen Ehe- und Lebenspartnern übertragen werden können. Im Vergleich zum Ehegattensplitting ergeben sich hieraus mittelfristig Mehreinnahmen von 8 Mrd. Euro (Bündnis 90/Die Grünen, 2013, S. 110). Die als ersten Schritt zur Einführung einer Kindergrundsicherung geplante Erhöhung des Kindergeldes um monatlich 22 Euro führt dagegen zu Mehrausgaben von etwa 4,6 Mrd. Euro. Die ebenfalls geplante Abschaffung des Betreuungsgeldes entlastet die öffentlichen Haushalte schließlich um etwa 1,2 Mrd. Euro. Damit ergibt sich aus dem Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen für das Themenfeld Steuern und Familie insgesamt eine Minderbelastung der öffentlichen Haushalte bzw. eine Mehrbelastung der Bürger im Umfang von jährlich 29,6 Mrd. Euro bzw. unter Berücksichtigung der Einnahmen der Vermögensabgabe von etwa 39,6 Mrd. Euro in den kommenden zehn Jahren.

Rente

Angestoßen durch den Vorschlag der Bundesregierung zur Einführung der Zuschussrente und die daran anschließende öffentliche Diskussion zeichnete sich die Rentenpolitik bereits in der ersten Jahreshälfte 2012 als ein zentrales Thema des Bundestagswahlkampfes 2013 ab. Entsprechend finden sich mit Ausnahme der FDP in den Wahlprogrammen aller Parteien Vorschläge zur Einführung eines Mindestrentenniveaus von 850 Euro.

Statt von einer Zuschussrente spricht man im **Regierungsprogramm der CDU/CSU** von einer **Leistungsrente**, wobei diese nur denjenigen Versicherten zu Gute kommen soll, welche mindestens 40 Versicherungsjahre aufweisen können und zusätzlich privat vorgesorgt haben. Legt man das ursprüngliche Kon-

13 In Anlehnung an die „einkommensteuerliche Behandlung von Aufwendungen im naheheiligen Unterhalt“ unterstellt die Schätzung des ZEW zu den Aufkommenseffekten des Realsplittings, dass ein Ehepartner maximal einen Betrag von 13.805 Euro an Unterhaltsverpflichtungen übertragen kann (ZEW, 2013, S. 103).

14 Unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen durch die Abschaffung des BEA beziffert die SPD die Nettokosten des „Neuen Kindergelds“ auf 2 bis 3 Mrd. Euro.

zept für die Zuschussrente zugrunde, so ergeben sich zusätzliche Belastungen für die Rentenversicherung in Höhe von etwa 3,4 Mrd. Euro. Allerdings ist im Regierungsprogramm der Union nicht länger von der Erfüllung gewisser Pflichtbeitragszeiten noch von einer Bedürftigkeitsprüfung die Rede. Auch wird aus dem Regierungsprogramm nicht klar, ob die Lebensleistungsrente – wie bei der Zuschussrente – lediglich eine Aufstockung auf bis zu oder ein generelles Rentenniveau von 850 Euro vorsieht. Angesichts dieser offenen Fragen im Rentenkonzept der Union folgen die nachfolgenden Berechnungen der Vorgehensweise in einer aktuellen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), welche für das Mindestrentenkonzept der Union eine Mehrbelastung von 10 Mrd. Euro im Jahr 2030 veranschlagt (IW, 2013, S. 56). Darüber hinaus wollen CDU und CSU unter dem Stichwort Mütterrente die Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder statt mit bisher einem zukünftig mit zwei Entgeltpunkten bewerten. Hieraus ergeben sich ab sofort Mehrausgaben von etwa 6,5 Mrd. Euro, welche bis zum Jahr 2030 auf 8,2 Mrd. Euro ansteigen dürften (IW, 2013, S. 55). Schließlich sieht das Rentenkonzept der Union auch Leistungsverbesserungen im Bereich der Erwerbsminderungsrente vor. Parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre soll die – für die Anspruchshöhe maßgebliche – Zurechnungszeit sukzessive um zwei Jahre verlängert werden, was für den Haushalt der Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 nochmals eine Mehrbelastung von 1 Mrd. Euro bedeutet. Insgesamt beziffern sich die Kosten für das Rentenkonzept der Union auf jährlich bis zu 19,2 Mrd. Euro im Jahr 2030.

Etwas umfangreicher fällt die Liste der im **Regierungsprogramm der SPD** für das Themenfeld Rente geplanten Änderungen aus. Ähnlich der Lebensleistungsrente der Union will die SPD eine Solidarrente für Versicherte mit mindestens 40 Versicherungsjahren und 30 Beitragsjahren einführen, welche weder an eine Bedürftigkeitsprüfung noch private Vorsorgeanstrengungen geknüpft ist. Unklar bleibt, ob die Solidarrente lediglich auf Neurentner beschränkt sein soll oder ob auch heutige Bestandsrentner diese in Anspruch nehmen können. Bezugnehmend auf interne Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales beziffert das IW die Mehrbelastung infolge der Solidarrente auf 10 Mrd. Euro im Jahr 2030 (IW, 2013, S. 10). Weiterhin sieht das Rentenkonzept der SPD den abschlagsfreien Zugang zu einer Erwerbsminderungsrente vor, was für die GRV eine Mehrbelastung von 7,7 Mrd. Euro im Jahr 2030 bedeutet (IW, 2013, S. 12). Auch die Fixierung des Rentenniveaus bis zum Jahr 2020 führt mit 7,0 Mrd. Euro im Jahr 2030 zu einer Mehrbelastung in ähnlicher Höhe. Etwas geringer fallen die Mehrausgaben für den abschlagsfreien Rentenbezug ab 63 Jahren für langjährig

Versicherte mit 45 Versicherungsjahren aus, welche mit 5,4 Mrd. Euro im Jahr 2030 (IW, 2013, S. 12) zu veranschlagen sind. Hinzu kommen die Mehrausgaben für die geplanten Verbesserungen bei den Kinderberücksichtigungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder, die Höherbewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie die Verlängerung der Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente um zwei Jahre, welche zusammengekommen zu Mehrausgaben im Umfang von etwa 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2030 (IW, 2013, S. 12) führen. Insgesamt beziffern sich die Kosten für das Rentenkonzept der SPD damit auf bis zu 36,6 Mrd. Euro im Jahr 2030.

Auch das **Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen** sieht unter dem Namen Garantierente die Einführung einer Mindestrente vor, wobei die Anspruchsvoraussetzungen mit lediglich 30 Versicherungsjahren großzügiger ausfallen als in den Rentenkonzepten der Union und der SPD. Gemäß einem Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen soll der Anspruch auf die Garantierente einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen und auf Neurentner beschränkt werden, so dass die Mehrausgaben für die GRV sich dann auf etwa 5 Mrd. Euro im Jahr 2030 beziffern (BT-Drs. 17/13493, S. 4).¹⁵ Orientiert man sich dagegen allein am Wahlprogramm, so dürfte die Garantierente von Bündnis 90/Die Grünen infolge der großzügigeren Anspruchsvoraussetzungen im Vergleich zu den Mindestrentenkonzepten von SPD und CDU/CSU mit höheren Kosten verbunden sein. Als Kompromiss folgen die nachfolgenden Berechnungen daher der Vorgehensweise des IW, welches für die Garantierente ebenfalls Mehrausgaben von 10 Mrd. Euro im Jahr 2030 veranschlagt (IW, 2013, S. 26). Darüber hinaus wollen Bündnis 90/Die Grünen Versicherten ab einem Alter von 63 Jahren sowie bei einem Anspruch aufgrund „medizinischer Diagnose und Prüfung“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2013, S. 136) den abschlagsfreien Bezug einer Erwerbsminderungsrente ermöglichen. Zwar sprechen sich Bündnis 90/Die Grünen – im Unterschied zur SPD – nicht generell für den abschlagsfreien Bezug einer Erwerbsminderungsrente aus. Dennoch dürften sich die Mehrausgaben für die geplante Leistungsverbesserung wie im Rentenkonzept der SPD auf bis zu 7,7 Mrd. Euro im Jahr 2030 belaufen. Insgesamt beziffern sich die Kosten für das Rentenkonzept von Bündnis 90/Die Grünen damit auf bis zu 17,7 Mrd. Euro im Jahr 2030.

Gesundheit und Soziales

Im Themenfeld Gesundheit und Soziales bekennen sich alle Parteien im Grundsatz zu einer neuen und differenzierten Definition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs, welche den tatsächlichen Hilfe- und Betreuungsbedarf der Pflegebedürftigen stärker berücksich-

¹⁵ Siehe auch Schatz (2012) zur Abschätzung der Mehrbelastungen infolge der Garantierente.

tigt und damit insbesondere die Bedürfnisse von „Menschen mit Demenz, aber auch Menschen mit geistigen Behinderungen und psychischen Erkrankungen“ (CDU/CSU, 2013, S. 78) besser erfassen soll. Zwar fehlt in den Wahlprogrammen der Parteien eine Konkretisierung dieser Absichten. Allerdings dürften sich alle Parteien hierbei an den Empfehlungen und Vorschlägen des von der Großen Koalition im November 2006 einberufenen Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs und des im März 2012 durch die schwarz-gelbe Regierungskoalition einberufenen Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs orientieren. Diese sehen vor, dass der Grad der Pflegebedürftigkeit zukünftig mittels eines neuen – modular aufgebauten – Begutachtungsassessments (NBA) festgestellt wird und die Pflegebedürftigen auf dieser Basis in fünf (statt bislang drei) Pflegestufen bzw. -grade eingeteilt werden. Für die Finanzentwicklung der SPV ist dabei entscheidend, welche Leistungsansprüche diesen fünf Pflegegraden jeweils zugeordnet werden. Die nachfolgenden Berechnungen stellen hierbei auf die Empfehlungen des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs ab. Die Mehrausgaben für die SPV beziffern sich dann auf etwa 4 Mrd. Euro (IW, 2013, S. 31).

Darüber hinaus spricht sich das **Regierungsprogramm der SPD** im Themenfeld Gesundheit und Soziales als einem zentralen Vorhaben für die Einführung einer Bürgerversicherung in der GKV und der SPV aus. Für die öffentlichen Haushalte ist die mit der Bürgerversicherung beabsichtigte Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Bürger zumindest in einer ersten Annäherung mit keinen Mehr- oder Minderbelastungen verbunden, da den höheren Leistungsausgaben entsprechend höhere Beitragseinnahmen gegenüberstehen. Entscheidend ist vielmehr, ob die Einführung der Bürgerversicherung mittel- bis langfristig zu einer günstigeren oder weniger günstigeren Entwicklung der Beitragseinnahmen und Leistungsausgaben führt. Im Falle der GKV ist dabei mit einem leicht entlastenden (Fetzer/Hagist, 2004), im Falle der SPV hingegen mit einem leicht belastenden Effekt zu rechnen (Häcker, 2008).

Auch das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen beinhaltet die Forderung nach der Einführung einer Bürgerversicherung in der GKV und der SPV. Darüber hinaus wollen Bündnis 90/Die Grünen den Regelsatz der Grundsicherung für Erwachsene von aktuell monatlich 382 Euro auf 420 Euro anheben. Für die öffentlichen Haushalte ergibt sich hieraus eine Mehrbelastung von bis zu 7,4 Mrd. Euro (IW, 2013, S. 31).

Bildung und Investitionen

Im Themenfeld Bildung und Investitionen sieht das **Regierungsprogramm der CDU/CSU** für den Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur über die Legislaturperiode hinweg ein Investitionsprogramm im Umfang von 25 Mrd. Euro vor. Dies entspricht einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte von jährlich etwa 6 Mrd. Euro.

Das **Bürgerprogramm der FDP** will Investitionen in Bildung höchste Priorität einräumen. Auch wird grundsätzlich anerkannt, dass sich für den Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ein zusätzlicher Mittelbedarf ergibt (FDP, 2013, S. 68). Allerdings wird nicht konkretisiert, ob und in welchem Umfang zusätzliche Mittel für Investitionen bereitgestellt werden sollen. Wie bereits im Themenfeld Steuern und Familie angeführt, will die FDP den Solidaritätszuschlag bis zum Jahr 2020 sukzessiv abbauen. Begründet wird dies mit dem im Solidarpakt II beschlossenen sukzessiven Abbau der Finanzhilfen für den Aufbau Ost. Für die nachfolgenden Berechnungen wurde daher unterstellt, dass der von der FDP geplante Abbau des Solidaritätszuschlags zu einem Rückgang der über die Finanzhilfen des Bundes finanzierten Ausgaben der neuen Länder und Berlins führt.¹⁶ Gemessen am Jahr 2011 ergibt sich hieraus mittelfristig eine Entlastung der öffentlichen Haushalte um etwa 12,7 Mrd. Euro, wovon etwa 5,4 Mrd. Euro auf einen Rückgang des Investitionsvolumens in den ostdeutschen Flächenländern entfällt.¹⁷

Entsprechend dem **Regierungsprogramm der SPD** sollen die zusätzlichen Einnahmen aus den geplanten Steuererhöhungen zumindest teilweise für höhere Investitionen in Bildung verwendet werden. Hierzu sollen die Bildungsinvestitionen beginnend ab dem Jahr 2014 schrittweise um insgesamt 20 Mrd. Euro erhöht werden. Zusätzlich sollen die durch die Abschaffung des Betreuungsgeldes frei werdenden Mittel in Höhe von etwa 1,2 Mrd. Euro für den Ausbau der Kinderbetreuung eingesetzt werden. Insgesamt ergibt sich für die öffentlichen Haushalte damit eine dauerhafte Mehrbelastung von 21,2 Mrd. Euro pro Jahr.

Auch das **Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen** sieht zusätzliche Mittel für Bildung vor. Für den Ausbau der Kinderbetreuung und von Kindertagesstätten wollen Bündnis 90/Die Grünen zusätzliche Mittel in Höhe von jährlich 2,2 Mrd. Euro bereitstellen, wovon 1,2 Mrd. Euro durch die Abschaffung des Betreuungsgeldes aufgebracht werden sollen. Darüber hinaus sollen den Universitäten zur Verbesserung der Studienbedingungen

16 Im Gegensatz dazu spricht sich die SPD in ihrem Regierungsprogramm für einen gesamtdeutschen „Solidarpakt strukturschwacher Regionen“ aus (SPD, 2013, S. 32) und auch die Union will, gemäß Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel (siehe bspw. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.07.2013, Nr. 167, S. 17), den Solidaritätszuschlag zur Finanzierung notwendiger (gesamtdeutscher) Infrastrukturinvestitionen und zum Schuldenabbau beibehalten.

17 Die vom Bund gemäß dem Solidarpakt II im Jahr 2011 geleisteten Finanzhilfen umfassen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) von 8 Mrd. Euro und überproportionale Leistungen des Bundes von 4,7 Mrd. Euro. In den ostdeutschen Flächenländern wurden die SoBEZ zu etwa 83 Prozent für Investitionen verwendet, so dass sich nach Abzug der von Berlin empfangenen SoBEZ von knapp 1,5 Mrd. Euro ein über die SoBEZ finanziertes Investitionsvolumen von 5,4 Mrd. Euro ergibt.

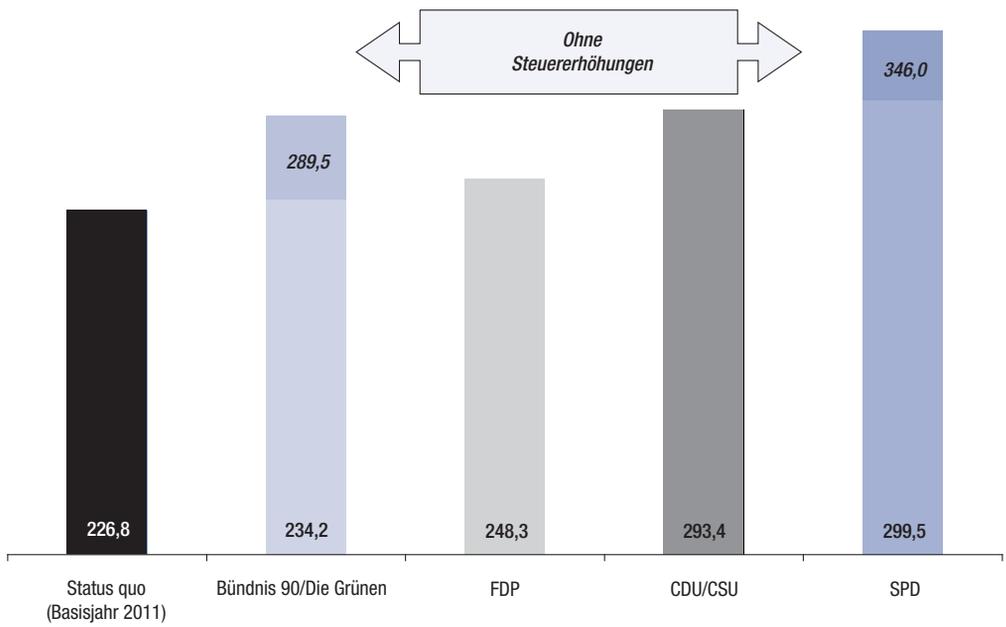


Abbildung 6:
Teure
Wahlversprechen – die
Nachhaltigkeitsbilanz
der Wahlprogramme
(Nachhaltigkeitslücke
in Prozent des BIP).

Quelle: Eigene Berechnungen.

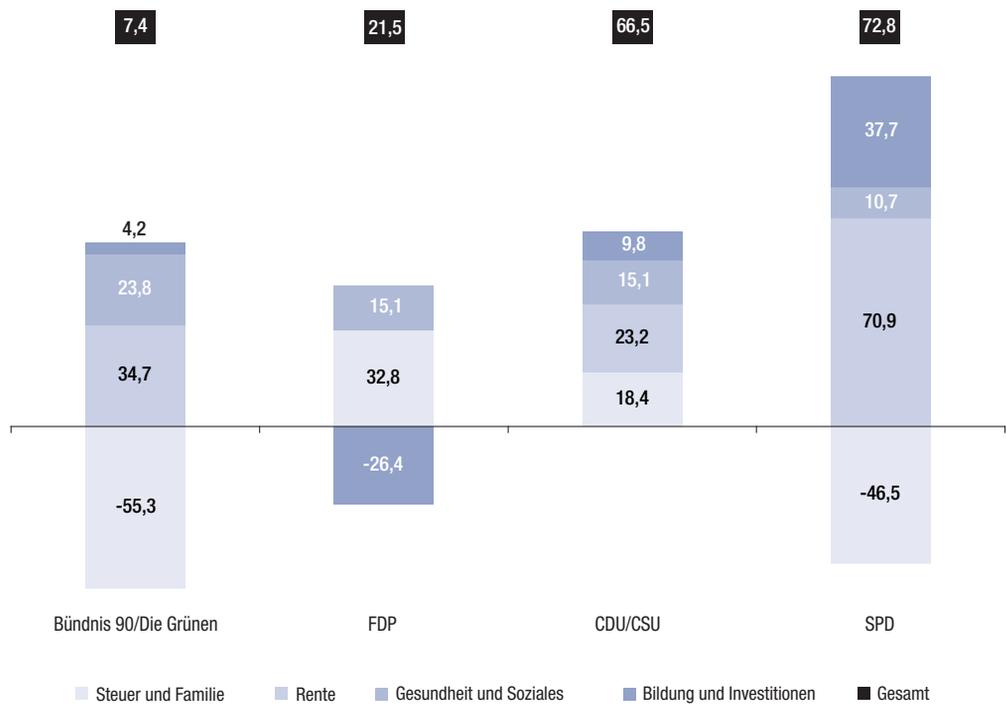


Abbildung 7:
Kosten der
Wahlprogramme nach
Themenfeldern
(Veränderung der
Nachhaltigkeitslücke
in Prozent des BIP).

Quelle: Eigene Berechnungen.

zusätzliche Mittel von jährlich 1 Mrd. Euro im Rahmen des Hochschulpakts zur Verfügung gestellt werden. Schließlich wollen Bündnis 90/Die Grünen die Mittel für das BAföG – einschließlich der geplanten Einführung eines Weiterbildungs-BAföG – um 0,5 Mrd. Euro aufstocken. Insgesamt ergibt sich für die öffentlichen Haushalte damit eine Mehrbelastung von 3,7 Mrd. Euro.

4.2 Die Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme

Die Konsequenzen der Wahlprogramme der Parteien für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte sind in Abbildung 6 dargestellt. Für die berücksichtigten Themenfelder führen die Vorschläge aller Parteien im Vergleich zum Status quo zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke. Mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um „nur“ 7,4 Prozentpunkte auf 234,2 Prozent des BIP kann das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen als vergleichsweise solide finanziert gelten. Zwar beinhaltet das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen, insbesondere in den Themenfeldern Rente sowie Gesundheit und Soziales, zusätzliche Leistungsversprechen, deren langfristige Kosten sich auf einen Betrag in Höhe von 62,7 Prozent des BIP belaufen (siehe Abbildung 7). Dieser Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte stehen jedoch zusätzliche Einnahmen infolge der geplanten Änderungen in der Steuer- und Familienpolitik im Umfang von 55,3 Prozent des BIP gegenüber. Angesichts der historisch gesehen höchsten Steuereinnahmen der deutschen Geschichte ist es allerdings fraglich, inwieweit eine so fundamentale Erhöhung der Steuerbelastung für das am besten verdienende Fünftel der Steuerzahler notwendig scheint. Besser wäre es stattdessen, an zugegebenermaßen unpopuläre Strukturreformen der Ausgaben-seite heranzugehen. Darüber hinaus ist es jedoch auch naiv, die geplanten Steuererhöhungen ohne Berücksichtigung der Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen in tatsächlich entstehendes Steueraufkommen umzusetzen. So ist es fraglich, ob mit einer Erhöhung der Erbschaftsteuer angesichts einer kompletten Nichtbesteuerung von Erbschaften in angrenzenden Ländern wie beispielsweise Österreich tatsächlich zusätzliche Steuereinnahmen erzielt werden können. Ebenfalls vorprogrammiert sind negative

Wachstumseffekte auf das Steueraufkommen. Lässt man aufgrund der zu erwartenden Ausweichreaktionen und negativen Wachstumseffekte die Mehreinnahmen infolge der geplanten Steuererhöhungen außer Acht, so würden die von Bündnis 90/Die Grünen geplanten Leistungsversprechen zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke auf 289,5 Prozent des BIP führen.

In der Gesamtbetrachtung ist das Wahlprogramm der FDP vergleichsweise zurückhaltend formuliert. Mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke auf 248,3 Prozent des BIP führt dieses dennoch zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von 21,5 Prozent des BIP. Berücksichtigt man, dass die Abschaffung des Solidaritätszuschlags gemäß unseren Annahmen weitestgehend durch den Abbau der Finanzhilfen für den Aufbau Ost gegenfinanziert ist, so ist die Zunahme der Nachhaltigkeitslücke im Falle der FDP zu etwa einem Drittel aus den Steuermindereinnahmen infolge des Abbaus der kalten Progression und der Erhöhung der Kinderfreibeträge sowie zu zwei Dritteln auf die hier – für alle Parteien gleichermaßen – unterstellten Mehrausgaben infolge der Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs zurückzuführen.

Die mit Abstand höchsten Belastungen für die öffentlichen Haushalte resultieren jedoch aus den Plänen der beiden großen Volksparteien. Für das Wahlprogramm der SPD fällt die Zunahme der Nachhaltigkeitslücke mit 72,8 Prozentpunkten auf 299,5 Prozent des BIP dabei am höchsten aus. Zwar führen die Mehreinnahmen infolge der Steuerpläne der SPD zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte von umgerechnet 46,5 Prozent des BIP. Dieser Entlastung stehen jedoch zusätzliche implizite Lasten infolge der zahlreichen neuen Leistungsversprechen gegenüber, welche sich insgesamt auf einen Betrag von 119,3 Prozent des BIP summieren. Der Großteil dieser Mehrbelastung entfällt dabei mit einem Umfang von 70,9 Prozent des BIP auf die Rentenpläne der Sozialdemokraten, aber auch die geplanten Investitionen in Bildung belasten die öffentlichen Haushalte langfristig im Umfang von 37,7 Prozent des BIP. Aber auch das Wahlprogramm der CDU/CSU ist mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 66,5 Prozentpunkte auf 293,4 Prozent des BIP nicht weniger unsolid finanziert. Denn obwohl die neuen Leistungsversprechen der Union weit weniger kostspielig sind als die Pläne der SPD, bleibt letztlich auch im Wahlprogramm von CDU/CSU die Frage der Gegenfinanzierung offen.

5 Fazit

Trotz aller Erfolgsmeldungen zum Zustand der deutschen Staatsfinanzen konnte die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte im Jahresvergleich lediglich geringfügig von 230,2 auf 226,8 Prozent des BIP gesenkt werden. Allerdings ist selbst dieser scheinbare Fortschritt allein der Zunahme des Bruttoinlandsprodukts geschuldet. Dabei hätte das Potential bestanden, die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte wieder unter das Niveau von 200 Prozent des BIP zu senken. Diese Chance auf einen spürbaren Schuldenabbau wurde jedoch vertan. Stattdessen hat sich die Bundesregierung – angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl nachvollziehbar – mit der Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt und die Konsolidierungspotentiale mit der Senkung des GRV-Beitragssatzes, dem Gesetz zum Abbau der „kalten“ Progression, der Pflegereform, der Abschaffung der Praxisgebühr sowie der Einführung des Betreuungsgeldes für Entlastungen der Steuer- und Beitragszahler und neue Leistungsversprechen verwendet.

Das Ende der Fahnenstange dürfte dabei noch nicht erreicht sein. Wie die Ergebnisse des Themenschwerpunkts zur Bundestagswahl zeigen, beinhalten die Wahlprogramme aller Parteien zahlreiche neue Leistungsversprechen, deren Umsetzung sich in der Bilanz des ehrbaren Staates ausnahmslos in einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke niederschlagen würde. Gemessen an der Anzahl der im Einzelnen geplanten Änderungen sind die Wahlprogramme von CDU/CSU und FDP vergleichsweise zurückhaltend formuliert.

Bestenfalls dürfte sich daher der bereits eingeschlagene Kurs zur Verwaltung des Status quo bei einer Wiederauflage der schwarz-gelben Koalition fortsetzen. Größere nachhaltigkeitsfördernde Reformen und Weichenstellungen für die Zukunft sind dagegen nicht zu erwarten. Realistischerweise drohen für die öffentlichen Haushalte allerdings deutliche Mehrbelastungen. Für das Wahlprogramm der FDP belaufen sich die langfristigen Kosten auf 21,5 Prozent des BIP. Teurer sind die Wahlversprechen der Union. Angefangen bei der Steuerentlastung zum Abbau der kalten Progression, der steuerlichen Entlastung von Familien, höheren Rentenleistungen für Mütter und Geringverdiener bis hin zum geplanten Investitionsprogramm in die Verkehrsinfrastruktur summieren sich die langfristigen Kosten des Wahlprogramms der Union auf einen Betrag von 66,5 Prozent des BIP.

Auch die Wahlprogramme der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen beinhalten zahlreiche neue Leistungsversprechen. Ge-

meinsam ist den beiden Oppositionsparteien, dass sie zur Finanzierung der neuen Leistungen auf höhere Abgaben auf Erbschaften, Vermögen und hohe Einkommen zurückgreifen wollen. Zusätzliche Einnahmen sollen durch den Abbau von Steuerprivilegien, aber auch den Abbau der Steuervorteile für Ehe- und Lebenspartner aufgebracht werden. Infolge dieser Mehreinnahmen ist das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen vergleichsweise solide finanziert, sofern es nicht zu Ausweichreaktionen und Wachstumseinbußen als Folge der Steuererhöhungen kommt. Zwar führen die grünen Leistungsversprechen zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von 62,7 Prozent des BIP. Diesen stehen jedoch auch zusätzliche Einnahmen im Umfang von 55,3 Prozent des BIP gegenüber. Netto ergibt sich für das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen daher lediglich eine Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 7,4 Prozentpunkte des BIP.

Hingegen ergibt sich für das Wahlprogramm der SPD in der Gesamtbetrachtung eine Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 72,8 Prozentpunkte des BIP. Zwar resultieren auch aus den Steuerplänen der SPD zusätzliche Einnahmen von 46,5 Prozent des BIP. Angefangen bei dem beabsichtigten Investitionsprogramm in Bildung bis hin zu den geplanten Rentenleistungsverbesserungen stehen diesen Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte jedoch langfristige Kosten im Umfang von 119,3 Prozent des BIP gegenüber.

Summa summarum ist den beiden Volksparteien CDU/CSU und SPD, aber auch Bündnis 90/Die Grünen ein deutlicher Hang zu populistischen und teuren Wahlversprechungen zu bescheinigen. Gerade die Rentenpläne sind nicht nur kostspielig, sie passen darüber hinaus parteienübergreifend nicht in die bewährte Systematik der Rentenversicherung. Darüber hinaus schaffen es die beiden Oppositionsparteien in Zeiten des historisch gesehen höchsten Steueraufkommens der deutschen Geschichte eine fundamentale Steuererhöhung für die Bezieher hoher Einkommen zu fordern – auch hier scheint der bloße Populismus Vater des Gedankens zu sein. Rational ist eine solche Vorgehensweise ohnehin nicht – negative Wachstumsimpulse wie auch die zu erwartenden Ausweichreaktionen werden den fiskalischen Wunschträumen schnell die Wirklichkeit präsentieren. Die notwendigen Strukturreformen der Ausgabenseite, die ein Weniger an Sozialem und ein Mehr an Investitionen erfordern, sind dagegen wieder einmal in weite Ferne gerückt.

Literatur

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff** (1994), Generational Accounting: 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** (2013a), Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2013, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2013b), Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung 2013, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2012), Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2012, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2011), Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen** (2013), Zeit für den Grünen Wandel, Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin.
- CDU/CSU** (2013), Gemeinsam erfolgreich für Deutschland – Regierungsprogramm 2013–2017, Berlin.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung** (2013), Pläne der Parteien zur Einkommensteuer, DIW Wochenbericht, 30, Berlin.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung** (2012), Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, Politikberatung kompakt, 68, Berlin.
- Europäische Kommission** (2012), Fiscal Sustainability Report 2012, *European Economy*, 8/2012, Brüssel.
- Fetzer, S. und C. Hagist** (2004), GMG, Kopfpauschalen und Bürgerversicherungen: Der aktuelle Reformstand und seine intergenerativen Verteilungswirkungen, *Schmollers Jahrbuch*, 124, 387–420.
- FiFo – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln** (2011), Steuerliche Behandlung von Firmenvagen in Deutschland, *FiFo-Berichte*, 13, Köln.
- FDP – Freie Demokratische Partei** (2013), Bürgerprogramm 2013 – Damit Deutschland stark bleibt, Berlin.
- Häcker, J.** (2008), *Die Soziale Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz*, Frankfurt.
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft** (2013), Die Programme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, FDP und CDU/CSU – Fiskalische Auswirkungen der steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Vorschläge und deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte, Köln.
- Raffelhüschen, B.** (1999), *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17–28.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung** (2013), Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl?, Forschungsvorhaben im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Essen.
- Schatz, C.** (2012), *Gutachten Garantierente 2012 – Methoden und Ergebnisbericht*, München.
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands** (2013), *Das WIR entscheidet – Das Regierungsprogramm 2013 – 2017*, Berlin.
- Statistisches Bundesamt** (2013), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.4*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2012), *Ehrbarer Staat: Update 2012 – Demografie und Arbeitsmarkt, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 117, Berlin.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2006), *Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 97, Berlin.
- ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung** (2013), *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Gutachten für die Prognos AG*, Mannheim.

Executive Summary

Trotz der konjunkturellen Abkühlung im Jahr 2012 hat der öffentliche Gesamthaushalt von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen erstmals seit 2007 wieder mit einer schwarzen Null abgeschlossen. Dieses positive Ergebnis ist nicht zuletzt den Einnahmeüberschüssen in den Sozialversicherungen geschuldet. Dank der weiterhin sprudelnden Steuereinnahmen konnten aber auch die Gebietskörperschaften ihr Haushaltsdefizit deutlich verringern. Mit einer **expliziten Staatsverschuldung** von aktuell **80,4% des BIP** lastet auf der Politik jedoch nach wie vor eine gewaltige Konsolidierungsaufgabe. Auch darf trotz aller politischen Erfolgsmeldungen zum Zustand der deutschen Staatsfinanzen nicht vergessen werden, dass sich die Politik weiterhin der demografischen Herausforderung stellen muss, um nicht nur die umlagefinanzierten Sozialversicherungen dauerhaft stabil und funktionsfähig zu erhalten, sondern auch die Basis für ein **nachhaltiges Wachstum** zu schaffen. Ein „ehrbarer Staat“, der das langfristige Wohl der Bürger im Blick hat, darf diese Probleme nicht auf die lange Bank schieben, sondern muss schon heute Strategien entwickeln, um den langfristigen Folgen der Bevölkerungsalterung für die öffentlichen Finanzen und die Wirtschaft zu begegnen.

Das vorliegende siebte Update der 2006 begonnenen „Generationenbilanzierung“ der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg wirft einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Vor dem Hintergrund der Bundestagswahl 2013 untersucht die aktuelle Studie darüber hinaus im diesjährigen Themenschwerpunkt die Auswirkungen der Wahlprogramme von CDU/CSU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen 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 Basisjahr 2011 beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke auf 5,9 Billionen Euro** oder 226,8% des BIP. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung ein Drittel bzw. 80,4% des BIP. Doppelt so schwer wiegt die **implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung**, die sich auf 146,4% des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden ungedeckten Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Steuern und Abgaben um 11,0% erhöht oder die Staatsausgaben

um 9,4% gesenkt werden. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Tragfähigkeit der deutschen Fiskalpolitik nur unmerklich verbessert.

Dabei hätte das Potential bestanden, um die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte wieder unter das Niveau von 200% des BIP zu senken. Diese Chance auf einen spürbaren Schuldenabbau wurde jedoch vertan. Stattdessen hat sich die Politik mit der Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt und die Konsolidierungspotentiale mit der Senkung des GRV-Beitragssatzes, dem Gesetz zum Abbau der „kalten“ Progression, der Pflegereform, der Abschaffung der Praxisgebühr sowie der Einführung des Betreuungsgeldes für Abgabenteilungen und neue Leistungsversprechen verwendet.

Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme

Zusätzliche Belastungen beinhalten die zahlreichen Leistungsversprechen in den Wahlprogrammen von CDU/CSU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Die Ergebnisse des **Themenschwerpunkts zur Bundestagswahl** zeigen, dass sich deren Umsetzung in der Bilanz des ehrbaren Staates ausnahmslos in einer Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke niederschlagen würde. Vergleichsweise zurückhaltend ist das Wahlprogramm der FDP formuliert. Dennoch belaufen sich die langfristigen Kosten für das **Wahlprogramm der FDP** auf 21,5% des BIP. Teurer sind die Wahlversprechen der Union. Angefangen bei der Steuerentlastung zum Abbau der kalten Progression, der steuerlichen Entlastung von Familien, höheren Rentenleistungen für Mütter und Geringverdiener bis hin zum geplanten Investitionsprogramm in die Verkehrsinfrastruktur summieren sich die langfristigen Kosten des **Wahlprogramms der Union** auf einen Betrag von 66,5% des BIP.

Im Unterschied zu den Regierungsparteien beinhalten die Wahlprogramme von SPD und Bündnis 90/Die Grünen neben neuen Leistungen auch höhere Abgaben auf Erbschaften, Vermögen und hohe Einkommen. Infolge dieser Mehreinnahmen ist das **Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen** mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 7,4 Prozentpunkte des BIP vergleichsweise solide finanziert, wenn neue Steuern nicht das Wachstum bremsen. Hingegen ergibt sich für das **Wahlprogramm der SPD** in der Gesamtbetrachtung eine Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 72,8 Prozentpunkte des BIP. Zwar ergeben sich auch aus den Steuerplänen der SPD langfristig Mehreinnahmen im Umfang von 46,5% des BIP. Angefangen bei dem beabsichtigten Investitionsprogramm in Bildung bis hin zu den geplanten Rentenleistungsverbesserungen stehen diesen Mehreinnahmen jedoch langfristige Kosten im Umfang von 119,3% des BIP gegenüber.

	Basisjahr 2004 (in % des BIP)	Basisjahr 2005 (in % des BIP)	Basisjahr 2006 (in % des BIP)	Basisjahr 2007 (in % des BIP)	Basisjahr 2008 (in % des BIP)	Basisjahr 2009 (in % des BIP)	Basisjahr 2010 (in % des BIP)	Basisjahr 2011 (in % des BIP)
Implizite Schulden der öffentlichen Haushalte	287,6	190,7	125,9	201,0	251,3	195,5	147,0	146,4
Gesetzliche Rentenversicherung	164,1	125,4	116,2	109,0	98,9	84,5	90,2	94,6
Gesetzliche Krankenversicherung	91,2	93,4	83,9	103,4	102,9	83,0	81,7	82,2
Soziale Pflegeversicherung	39,5	39,4	32,0	36,4	35,6	37,7	38,0	42,9
Gebietskörperschaften	-7,2	-67,5	-106,2	-47,8	13,9	-9,7	-62,9	-73,3
Explizite Staatsschuld	62,5	62,1	62,3	64,8	63,2	80,2	83,2	80,4
Summe Nachhaltigkeitslücke	350,1	252,8	188,2	265,8	314,5	275,7	230,2	226,8 (5,9 Bill. Euro)