

VIERTES KAPITEL

Soziale Sicherung: Mehr Licht als Schatten

- I.** Gesetzliche Rentenversicherung: Nachhaltigkeit deutlich erhöht
- II.** Gesetzliche Krankenversicherung: Warten auf die nächste Reform
- III.** Die geplante Pflegereform 2008: Kein weiter Wurf
- IV.** Arbeitslosenversicherung: Ein neuer Verschiebebahnhof
- V.** Das Solidarische Bürgergeld – keine Alternative zum heutigen Sozialstaat

Das Wichtigste in Kürze

Die finanzielle Situation der **Sozialversicherung** hat sich als Folge der konjunkturellen Belebung und vergangener Reformen deutlich entspannt. Mit Ausnahme der Sozialen Pflegeversicherung erzielten alle Zweige in diesem Jahr Einnahmeüberschüsse.

In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** erlaubte die gute konjunkturelle Entwicklung des Jahres 2006 in diesem Jahr erstmals seit dem Jahr 2003 eine geringe Rentenerhöhung. Für das nächste Jahr ist eine etwas höhere Anpassung zu erwarten. Über den Nachhaltigkeitsfaktor werden die Rentner an der positiven Arbeitsmarktentwicklung beteiligt, ohne dass damit die langfristigen Beitragsziele gefährdet werden.

Mit der „Rente mit 67“ wurde die letzte wichtige Maßnahme zur nachhaltigen Absicherung der Rentenfinanzierung umgesetzt. Durch die Anhebung der Regelaltersgrenze werden der Anstieg des Beitragssatzes gedämpft und über eine Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials die Wachstumschancen im alternden Deutschland verbessert. Die Politik sollte Versuchen, diese renten- und wachstumspolitisch wichtige Reformmaßnahme weiter zu verwässern, strikt widerstehen.

Die unbefristete Verlängerung der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung wird die Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung weiter befördern, allerdings um den Preis einer Benachteiligung älterer Versicherter und der Beschäftigten, die diese Option nicht nutzen.

Nach der Konsolidierung der Gesetzlichen Rentenversicherung muss es nun darum gehen, den aus geänderten Versicherungsbiografien erwachsenden Risiken von Altersarmut zu begegnen. Hierzu ist die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gefordert, gezielt die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen, um damit einen Bezug von Arbeitslosengeld II zu verhindern oder zu verkürzen, da dieser mit spürbaren Rentenverlusten verbunden ist. Zudem sollte für alle Selbstständigen – sofern diese nicht bereits in einem anderen System der Alterssicherung obligatorisch abgesichert sind – eine Versicherungspflicht erlassen werden.

In der **Gesetzlichen Krankenversicherung** wurde mit der Gesundheitsreform vom März 2007 keines der finanzierungsseitigen Probleme des Gesundheitssystems – namentlich die Überwindung der Segmentierung des Gesundheitsmarkts als Folge der Versicherungspflichtgrenze und die Abkoppelung der Gesundheitskosten von den Arbeitskosten – gelöst. Der Gesundheitsfonds stellt eine dem politischen Kompromiss geschuldete Lösung dar. Sollte der Fonds wie beschlossen eingerichtet werden, würde dies zu massiven Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Krankenkassen führen.

Die leistungsseitigen Maßnahmen der im Oktober von der Bundesregierung verabredeten Reform der **Sozialen Pflegeversicherung** sind zu begrüßen. Auf der Finanzierungsseite wird es allerdings nur zu einer Fortschreibung des Status quo kommen. Damit wäre das Zeitfenster für eine grundlegende Reform, mit der der Fehler der Einführung dieses Umlagesystems im Jahr 1995 hätte korrigiert werden können, faktisch geschlossen. Bleibt man beim derzeitigen Finanzierungsprinzip, besteht noch die Möglichkeit eines Beitragssplittings, das heißt asymmetrischer Beitragssatzanhe-

bungen zulasten der Rentner, sowohl um die intergenerativen Umverteilungswirkungen dieses Systems zu reduzieren als auch steigende Pflegekosten nicht auf die Arbeitskosten durchwirken zu lassen. Um die damit verbundene Zusatzbelastung der zukünftigen Rentner zu kompensieren, müssten diese durch eine Ausweitung des Förderrahmens bei der privaten und betrieblichen Ergänzungsvorsorge (Pflege-Riester) kompensiert werden.

Strebt man einen nachhaltigen, über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg stabilen Beitragssatz in der **Arbeitslosenversicherung** an, sind über die vereinbarten 3,9 vH hinausgehenden Senkungen enge Grenzen gesetzt. Keinesfalls sollten aus Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit solche Umverteilungsmaßnahmen finanziert werden, die dem steuerfinanzierten allgemeinen Staatshaushalt vorbehalten sind. Die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds – namentlich mit dem Hinweis auf die gefüllten Kassen – ist verfehlt und würde einen teuren arbeitsmarktpolitischen Rückschritt darstellen.

Als Alternative zu den in den letzten Jahren erfolgten schrittweisen Reformen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen wird von verschiedener Seite die Abschaffung der Sozialsysteme in ihrer bisherigen Form und die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens gefordert. Simulationsrechnungen für das **Solidarische Bürgergeld** zeigen, dass seine Einführung in der von seinem Urheber, dem thüringischen Ministerpräsidenten Althaus, vorgeschlagenen Form eine immense Finanzierungslücke von fast 230 Mrd Euro in den öffentlichen Haushalten hinterlassen würde. Modifiziert man das ursprüngliche Althaus-Konzept so, dass seine Finanzierbarkeit gewährleistet ist – das ist die Mindestanforderung, die an jedes ernst zu nehmende Konzept zu stellen ist – verliert der Vorschlag seine vordergründige Attraktivität.

251. Die Belebung von Konjunktur und Arbeitsmarkt führte im Jahr 2007 zu einer merklichen Verbesserung der Finanzlage der Systeme der Sozialen Sicherung, die in der Summe einen Überschuss in Höhe von etwa 9 Mrd Euro erzielen konnten. Dabei sind die Verfassung der einzelnen Versicherungszweige und der nach den bisher erfolgten Reformen jeweils verbleibende Handlungsbedarf recht unterschiedlich. Auf dem Felde der Alterssicherung sind von der Politik in den letzten Jahren alle wichtigen Maßnahmen umgesetzt worden. Die Gesetzliche Rentenversicherung wurde um den Preis spürbarer Leistungsrücknahmen nachhaltig stabilisiert, und der Ausbau der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme wird im Interesse eines Gesamtversorgungsniveaus gefördert, welches es erlaubt, den in der Erwerbsphase gewohnten Konsumstandard auch im Alter aufrecht zu erhalten. Die ausgabenseitigen Maßnahmen der Gesundheitsreformen 2003 und 2007 sowie die Leistungsanpassungen der im Jahr 2007 verabredeten Weiterentwicklung der Pflegeversicherung gehen durchweg in die richtige Richtung. Mit der beabsichtigten Etablierung des Gesundheitsfonds wurde aber die Grundsatzentscheidung hinsichtlich einer Finanzierungsreform des Gesundheitswesens, mit der die Gesundheitskosten von den Arbeitskosten abgekoppelt und die effizienzfeindliche Versicherungspflichtgrenze überwunden werden sollte, vertagt. Ähnliches gilt für die Soziale Pflegeversicherung. Mit einer Umsetzung der Koalitionsbeschlüsse schließt sich das Zeitfenster eines Umstiegs zur Kapitaldeckung, und solange es bei der Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts durch eine Versicherungspflichtgrenze bleibt, macht in diesem Sozialversicherungszweig auch kein Wechsel zu einer Finanzierung über einkommensunabhängige Pau-

schalprämien Sinn. Was unter den derzeitigen politischen Mehrheitsverhältnissen an finanzierungsseitigen Reformmaßnahmen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung verbleibt, sind daher allenfalls pragmatische Lösungen. Die Arbeitslosenversicherung, die vom jüngsten Aufschwung einnahmeseitig und ausgabenseitig profitierte und bei der sich zudem die positiven Wirkungen der Arbeitsmarktreformenten besonders ausgeprägt niederschlagen, ist verglichen mit den anderen Versicherungszweigen finanziell in der besten Verfassung. Allerdings weckte dies Begehrlichkeiten, die verfügbaren Mittel zur Finanzierung neuer Maßnahmen und mittelbar zur Entlastung des Bundeshaushalts einzusetzen.

I. Gesetzliche Rentenversicherung: Nachhaltigkeit deutlich erhöht

252. Mit der „Rente mit 67“ hat die Politik die letzte wichtige Maßnahme verabschiedet, um die Gesetzliche Rentenversicherung auf absehbare Zeit gegen die aus der Bevölkerungsalterung erwachsenden ausgabenseitigen Probleme abzusichern. Zugleich wird durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters langfristig das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial angehoben, womit sich die Wachstumsperspektiven der deutschen Wirtschaft verbessern. Dieser Anhebung der Altersgrenzen war eine Transformation dieses Systems der Alterssicherung vorausgegangen. Die ursprünglich als **Defined-Benefit-System**, das heißt als ein System mit einem vorgegebenen Niveauziel, eingeführte Rentenversicherung wurde in Richtung eines **Defined-Contribution-Systems**, einem System mit vorgegebenen Beitragssatzzielen umgestaltet. Auch wenn ein solcher Systemwechsel gemeinhin mit Rentensenkungen assoziiert wird, wirkte der für diese Umstellung maßgebliche Nachhaltigkeitsfaktor in diesem Jahr rentenerhöhend und trug zusammen mit der konjunkturellen Belebung des Jahres 2006 dazu bei, dass die gesetzlichen Renten nach mehreren Nullrunden um 0,54 vH angehoben werden konnten. Das gleichwohl sinkende Rentenniveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung kann durch eine wachsende Bedeutung der Privatvorsorge und der Betrieblichen Altersversorgung aufgefangen werden. Zur Förderung dieses Versorgungswegs wurde die ursprünglich als Anschubfinanzierung gedachte Befristung der Sozialabgabenfreiheit der hierfür verwandten Lohnbestandteile aufgehoben.

In zunehmendem Maße treten an die Stelle von durchgängigen Biografien im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung Erwerbsbiografien mit einem Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung. Aus diesen unsteten Erwerbsbiografien erwachsen gerade für Geringverdiener Anreize, sich einer Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu entziehen. Als Antwort auf dieses Problem bietet sich eine Versicherungspflicht für alle Selbstständigen an, die bisher in keinem anderen der obligatorischen Alterssicherungssysteme abgesichert sind. Eine solche Absicherung ist geboten, um einem *Moral-Hazard*-Verhalten und einer Flucht insbesondere von Geringverdienern aus der Sozialversicherung entgegen zu wirken.

1. Einnahme- und Ausgabenentwicklungen: Durchwirken der Erholung des Arbeitsmarkts

Einnahmen: Erhöhung des Beitragssatzes und gute konjunkturelle Rahmenbedingungen

253. Im Jahr 2007 hat sich im Zuge der guten Konjunktorentwicklung und des damit verbundenen Anstiegs sowohl der Beschäftigung als auch der beitragspflichtigen Einkommen die finanzielle Lage der Allgemeinen Rentenversicherung insbesondere auf der Einnahmeseite verbessert. Positiv

auf die Einnahmeseite wirkte auch die Erhöhung des Beitragssatzes; wohingegen die zur Mitte des Jahres 2007 nach mehreren Nullrunden erstmals wieder erfolgte Rentenerhöhung von 0,54 vH die Ausgaben nur moderat ansteigen ließ. Der Überschuss für das Jahr 2007 wird etwa 0,3 Mrd Euro betragen, und dementsprechend wird sich die Nachhaltigkeitsrücklage bis zum Jahresende auf 0,7 Monatsausgaben erhöhen. Auf der Basis der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Einschätzung der Bundesregierung wird sie bis zum Jahr 2011 bei unverändertem Beitragssatz auf 2,1 Monatsausgaben ansteigen. Entsprechend der gesetzlichen Vorgaben muss in diesem Fall eine Reduzierung des Beitragssatzes von derzeit 19,9 vH um etwa 0,8 Beitragssatzpunkte auf dann 19,1 vH vorgenommen werden.

Die Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung werden im Jahr 2007 rund 230,9 Mrd Euro betragen, davon entfallen etwa 152,9 Mrd Euro auf die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen. Rein rechnerisch sind diese gegenüber den Pflichtbeiträgen des Jahres 2006 zwar um 6,4 vH zurückgegangen; allerdings war das Ergebnis des Jahres 2006 aufgrund des Sonderbeitrageffekts durch das Vorziehen des Fälligkeitstermins der Beitragszahlungen um etwa einen Monatsbeitrag, das heißt rund 10,5 Mrd Euro höher als in einem normalen Rechnungsjahr (JG 2006 Ziffer 319). Um trotzdem zu einer aussagekräftigen Beurteilung der Entwicklung der Pflichtbeiträge und damit der beitragspflichtigen Jahresentgelte zu gelangen, hilft ein Vergleich mit dem Jahr 2005. So kommt der Schätzerkreis, bestehend aus Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesversicherungsamts und der Deutschen Rentenversicherung Bund, zu dem Ergebnis, dass sich unter Herausrechnung der ab 1. Januar 2006 geltenden Fälligkeitsregel und des erhöhten Beitragssatzes für die ersten fünf Monate des Jahres 2007 ein Zuwachs von rund 4,6 vH zum Vergleichszeitraum des Jahres 2005 ergeben hätte. Zieht man hiervon für das dazwischen liegende Jahr 2006 noch den Anstieg der versicherungspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter von etwa 1,1 vH ab, verbliebe für die ersten fünf Monate des Jahres 2007 ein kräftiger Zuwachs von rund 3,5 vH. Für das Gesamtjahr 2007 kommen die Modellrechnungen zu einem Anstieg der Pflichtbeiträge von 3,4 vH gegenüber dem Jahr 2006.

Ein weiterer Sondereffekt auf der Einnahmeseite ist bei den Beiträgen für **geringfügig Beschäftigte (400-Euro-Jobs)**, die in den Pflichtbeiträgen enthalten sind, zu beachten. Für diese wurde bereits Mitte des Jahres 2006 die Pauschale für die Rentenversicherungsbeiträge auf das geringfügige Entgelt von 12 vH auf 15 vH angehoben. Diese Anhebung erhöht aber letztendlich nicht die Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung, da die Mehreinnahmen in Form eines reduzierten allgemeinen Bundeszuschusses an den Bund zurückgegeben werden. Die Höhe dieser Beitragseinnahmen wird für das Jahr 2007 auf insgesamt rund 2,9 Mrd Euro geschätzt; davon fließen aber 340 Mio Euro (170 Mio Euro im Jahr 2006) dem Bundeshaushalt über den **gekürzten Bundeszuschuss** zu (JG 2006 Ziffer 320).

Insgesamt beträgt der allgemeine Bundeszuschuss im Jahr 2007 rund 38 Mrd Euro. Der zusätzliche Bundeszuschuss, der gemäß dem Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur Allgemeinen Rentenversicherung seit April 1998 zur Beitragsstabilisierung gezahlt wird und dem Volumen nach dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunkts entsprechen soll, wurde für das Jahr 2007 auf 8,7 Mrd Euro angesetzt. Zudem fließen der Rentenversicherung über einen zusätzlichen Bundeszuschuss weitere Mittel aus der Ökosteuer in Form eines sogenannten „Erhö-

hungsbetrags“ in Höhe von rund 9,2 Mrd Euro zu. Diese Zuschüsse summieren sich somit im Jahr 2007 auf insgesamt 56,0 Mrd Euro gegenüber 54,9 Mrd Euro im Jahr 2006. Darüber hinaus erhält die Allgemeine Rentenversicherung noch weitere Bundesmittel. Denn der Bund zahlt seit dem 1. Juni 1999 der Rentenversicherung Beiträge für Kindererziehungszeiten, die sich im Jahr 2007 auf etwa 11,5 Mrd Euro belaufen. Diese Zahlungen werden allerdings als Beitragszahlungen und nicht als Bundeszuschuss verbucht.

Mindereinnahmen von rund 3,7 Mrd Euro werden für das Jahr 2007 bei den **Beiträgen der Bundesagentur für Arbeit** für anspruchsberechtigte Arbeitslose erwartet. Diese resultieren einerseits aus der gesunkenen jahresdurchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen und andererseits aus der Reduzierung der Beitragsbemessungsgrundlage für Empfänger von Arbeitslosengeld II von 400 Euro auf 205 Euro, was eine Herabsetzung der monatlichen Pauschale von 78 Euro auf rund 41 Euro bedeutet. Die Einnahmen aus den Beitragszahlungen der Bundesagentur für Arbeit betragen insgesamt 6,0 Mrd Euro.

Ausgaben: Trotz Rentenerhöhung nur leichter Anstieg

254. Die **Gesamtausgaben** der Allgemeinen Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2007 auf 230,6 Mrd Euro, dies entspricht einem Anstieg von 1,0 vH gegenüber dem Jahr 2006. Auf die Ausgaben für Renten entfallen 200,8 Mrd Euro oder 87 vH der Gesamtausgaben. Die Rentenausgaben im Jahr 2007 haben sich damit im Vergleich zum Jahr 2006 kaum verändert (+ 0,7 vH), auch unter der Berücksichtigung der Rentenerhöhung zum 1. Juli 2007 um 0,54 vH.

Neben den Rentenzahlungen sind die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner ein relevanter Ausgabeposten. Seit Juli 2005 trägt der Rentenversicherungsträger entsprechend den Änderungen bei den versicherten Arbeitnehmern (JG 2005 Ziffer 503) allerdings weniger als die Hälfte des Krankenversicherungsbeitrags. Für das Jahr 2007 gehen die Berechnungen des Schätzerkreises von einem Beitragssatz von 6,95 vH West (6,7 vH Ost) im Jahresdurchschnitt über alle Krankenkassen hinweg aus. Dementsprechend werden sich die von der Rentenversicherung zu zahlenden Gesamtbeiträge bis zum Ende des Jahres 2007 auf Ausgaben in Höhe von rund 13,6 Mrd Euro summieren, nach 13,1 Mrd Euro im Jahr 2006.

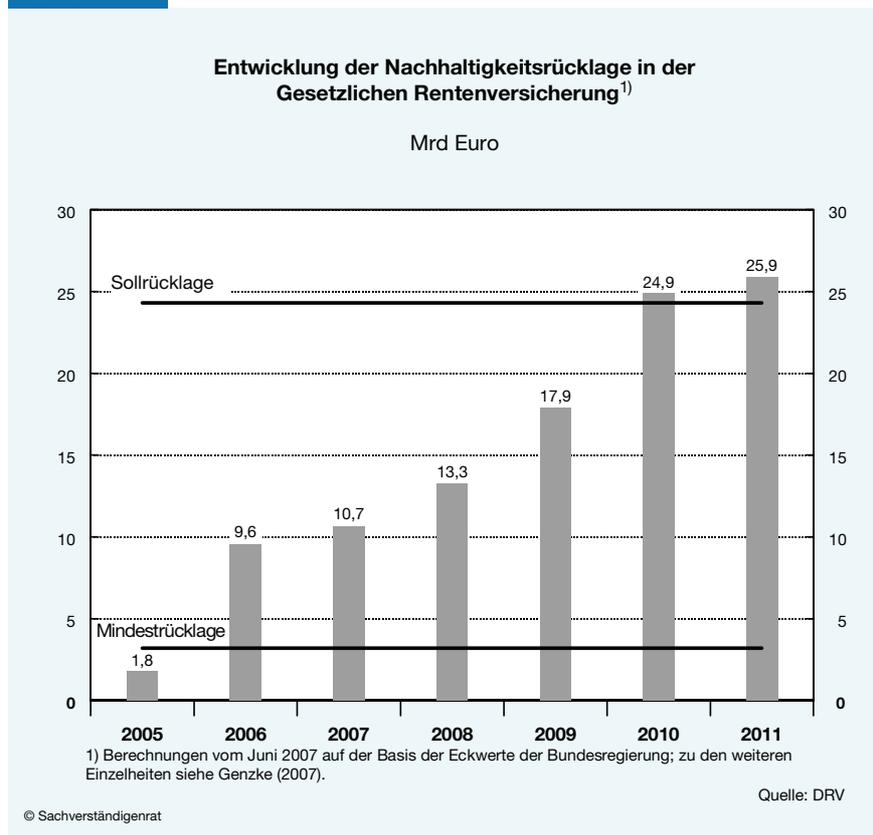
Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage

255. Der für das Jahr 2007 erwartete Überschuss von etwa 0,3 Mrd Euro wird der Nachhaltigkeitsrücklage zugeführt. Zusammen mit dem Anstieg um 7,8 Mrd Euro im Jahr 2006, der auf den Sonderbeitragseffekt des vorgezogenen Fälligkeitstermins zurückzuführen war, erreichte diese Rücklage damit zum Ende des Jahres 2007 etwa 10,7 Mrd Euro; dies entspricht 0,67 Monatsausgaben. Die seit dem Jahr 2004 gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe von 20 vH einer Monatsausgabe wird damit deutlich überschritten. Allerdings wird noch kein Wert erreicht, der in die Richtung einer als „nachhaltig“ zu bezeichnenden Rücklage von 150 vH der Monatsausgaben weist.

Die Vorausberechnungen für die Jahre 2008 bis 2011 auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Bundesregierung und eines Beitragssatzes von 19,9 vH zeigen jedoch eindeutig in diese Richtung (Schaubild 54, Seite 174). Nach diesen Berechnungen würde die Nachhaltigkeitsrückla-

ge im Jahr 2011 den vorgegebenen Zielkorridor zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben nach oben verlassen und einen Wert von 2,1 Monatsausgaben erreichen. Dies würde dann entsprechend den gesetzlichen Regelungen eine Verminderung des Beitragssatzes von 19,9 vH auf 19,1 vH im Jahr 2011 nach sich ziehen. Die Nachhaltigkeitsrücklage würde nach dieser Beitragssatzsenkung 1,6 Monatsausgaben (25,9 Mrd Euro) betragen und immer noch über der Sollrücklage von 1,5 Monatsausgaben liegen.

Schaubild 54



2. Vom Defined-Benefit-System zum Defined-Contribution-System

256. Ein Rentensystem – unabhängig davon, ob umlagefinanziert oder kapitalgedeckt – kann als ein Defined-Contribution-System (DC-System) oder als Defined-Benefit-System (DB-System) angelegt sein. Bei DC-Systemen gibt es kein als Ziel vorgegebenes Versorgungsniveau. Das Rentenniveau orientiert sich an den geleisteten Beiträgen (einnahmeorientiertes Ausgabensystem), und es gibt allenfalls eine Mindestleistung, ein Mindestsicherungsniveau. Bei DB-Systemen bestimmt dagegen das vorgegebene Rentenniveau die zur Finanzierung notwendigen Beiträge und gegebenenfalls steuerfinanzierten Zuschüsse (ausgabenorientiertes Einnahmesystem).

Die Gesetzliche Rentenversicherung war als ein DB-System angelegt, und bis etwa zum Jahr 2000 stand die Rentenpolitik unter dem Paradigma einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik. Über die Rentenanpassungsformel sollte ein weitgehend konstantes Netto-Rentenniveau von etwa 70 vH gewährleistet werden. Der im Jahr 1998 beschlossene, aber nie in Kraft getretene „Demografische Faktor“ (Rürup, 1999), mit dem eine Dämpfung des Beitragssatzanstiegs auf maximal 24 vH bis zum Jahr 2030 erreicht werden sollte, und insbesondere die Rentenreformen der Jahre 2001

und 2004 mit ihren Modifikationen der Rentenanpassungsformel können als gleitende Transformation der Gesetzlichen Rentenversicherung in Richtung eines DC-Systems interpretiert werden.

257. In der Reform des Jahres 2001 wurden statt der Gewährleistung eines stabilen Rentenniveaus erstmals Beitragssatzobergrenzen (maximal 20 vH bis zum Jahr 2020 und maximal 22 vH bis zum Jahr 2030) als Ziele der Rentenpolitik gesetzlich verankert.

Mit der in die Rentenanpassungsformel eingefügten „Riester-Treppe“ – dem in jährlichen Schritten von 0,5 vH ansteigenden Altersvorsorgeanteil – sollte die Erhöhung des Beitragssatzes bis zum Jahr 2030 auf maximal 22 vH begrenzt werden. Denn von den Bruttoarbeitsentgelten werden seit dem Jahr 2002 neben den Beiträgen zur Gesetzlichen Rentenversicherung in Jahresschritten von jeweils 0,5 vH anwachsende fiktive Beiträge zu der im Jahr 2002 eingeführten staatlich geförderten privaten Vorsorge (Riester-Rente) abgezogen. Bei dieser „Riester-Treppe“ handelt es sich um rein diskretionäre Abschläge. Sie berücksichtigen weder Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur noch in der Erwerbstätigkeit. Mit ihr soll die Verringerung des verfügbaren Einkommens aufgrund unterstellter Beiträge zur Riester-Rente anpassungsdämpfend wirken. Sie ist insofern noch Ausdruck „alten Denkens“ in konstanten Netto-Rentenniveaus, das von einer Parallelentwicklung von Netto-Renten und Netto-Arbeitsentgelten ausgeht.

Da die ökonomischen und demografischen Annahmen der Riester-Reform aus dem Jahr 2001 sich recht bald als zu optimistisch erwiesen und die langfristigen Beitragsziele deutlich verfehlt worden wären, wurde durch das im Jahr 2004 verabschiedete Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz ab dem Jahr 2005 zusätzlich der **Nachhaltigkeitsfaktor** in die Rentenanpassungsformel (Kasten 9) eingefügt, um die genannten Beitragsziele zu erreichen.

Kasten 9

Rentenanpassungsformel

Die Entwicklung der Rentenzahlbeträge im Zeitverlauf wird durch die Rentenanpassungsformel bestimmt.

$$AR_t = AR_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}^*}}_{\text{Lohnkomponente}} \cdot \underbrace{\frac{100 \text{ vH} - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 \text{ vH} - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}}_{\text{Beitragskomponente}} \cdot \underbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}} \text{ mit}$$

AR: Aktueller Rentenwert;

BE_{t-1}: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR);

BE^{}_{t-2}*: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte, einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld (die Definition von *BE^{*}_{t-2}* weicht damit von der von *BE_{t-1}* ab);

AVA: Altersvorsorgeanteil in vH. Dieser betrug 0,5 vH in den Jahren 2002 und 2003 und steigt in Schritten von 0,5 Prozentpunkten auf 4,0 vH im Jahr 2010 („Riester-Treppe“);

RVB: Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung;
RQ: Rentnerquotient = Äquivalenzrentner/Äquivalenzbeitragszahler (JG 2003 Ziffer 346);
 α : Gewichtungparameter für den Nachhaltigkeitsfaktor: Dieser beträgt 0,25.

Es ist zu beachten, dass sich die Anpassungsvorschrift nicht auf die Veränderungsrate der durchschnittlichen Bruttoentgelte (*BE*) zum Vorjahr bezieht, sondern eine Korrektur für das Durchschnittsentgelt des Vorvorjahres vorschreibt. Damit soll erreicht werden, dass sich die Anpassung stärker an den versicherungspflichtigen Entgelten (*VPE*), der eigentlichen Finanzierungsbasis der Rentenversicherung, orientiert. Dazu werden die VGR-Bruttoentgelte des Vorvorjahres mit dem Quotienten aus der Veränderungsrate der VGR-Bruttoentgelte und der Veränderungsrate der versicherungspflichtigen Entgelte – jeweils im Jahr $t-2$ – multipliziert. Sind die VGR-Entgelte schneller gestiegen als die versicherungspflichtigen Entgelte, so ist dieser Quotient größer als 1 und BE^* mithin größer als *BE*. In diesem Fall fällt die Rentenanpassung geringer aus als bei alleiniger Berücksichtigung der VGR-Entgelte. Formal lässt sich dieser Zusammenhang wie folgt darstellen:

$$BE^*_{t-2} = BE_{t-2} \cdot \frac{\frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}}}{\frac{VPE_{t-2}}{VPE_{t-3}}}$$

258. Vor dem Hintergrund der Verschiebung der Koordinaten des gesetzlichen Rentensystems in Richtung eines DC-Systems kommt in der Rentenanpassungsformel der Größe α , die den Einfluss des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Rentenanpassung gewichtet, eine zentrale Bedeutung zu (Börsch-Supan, 2007). Bei einem α von 0 würde das Rentenniveau wie bei einem DB-System vom Prinzip her nicht von der Veränderung der Erwerbstätigkeit oder der demografischen Entwicklung beeinflusst, während bei einem α von 1 Veränderungen der Erwerbstätigkeit und Demografie wie in einem DC-System faktisch keinen Einfluss auf den Beitragssatz hätten. Die Tatsache, dass der Nachhaltigkeitsfaktor mit einem Gewicht von 0,25 versehen wurde, dokumentiert einen **intergenerativen Verteilungskompromiss**. Nach aktuellen Berechnungen werden unter Berücksichtigung der im Frühjahr beschlossenen, ebenfalls den Beitragssatzanstieg dämpfenden Maßnahmen (modifizierte Schutzklausel und Anhebung der Regelaltersgrenze) der Beitragssatz im Jahr 2030 bei 21,9 vH und das Sicherungsniveau vor Steuern bei 43,8 vH liegen. Bei $\alpha = 1$ würde bei einem Beitragssatz von 19,1 vH im Jahr 2030 das Sicherungsniveau vor Steuern auf 37,5 vH, und damit deutlich unter das gesetzlich vorgeschriebene Mindestsicherungsniveau von 43,0 vH sinken. Ein α von 0 würde mit einem Beitragssatz im Jahr 2030 von 22,9 vH und einem Sicherungsniveau von 46,0 vH korrespondieren.

3. Nachhaltigkeitsfaktor erhöht Rentenanpassung

259. Zum 1. Juli dieses Jahres wurden – nach Nullrunden in den Jahren 2004, 2005 und 2006 – die Renten (in Westdeutschland und Ostdeutschland) um 0,54 vH erhöht. Diese Erhöhung ging zurück auf die positive Entgeltentwicklung des Vorjahres, aber auch auf eine die Rentenanpassung erhöhende Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors. Von vielen wurde diese Rentenerhöhung als zu gering angesehen, während sich andere aufgrund eines Missverständnisses der Wirkungsweise des

Nachhaltigkeitsfaktors und der geltenden Rentenanpassungsformel für eine weitere Nullrunde aussprachen.

Nach Maßgabe der geltenden Formel wird die Rentenanpassung von drei Faktoren bestimmt (Kasten 9): einer Lohnkomponente (modifizierte Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer), einer Beitragskomponente (Veränderungen des Rentenversicherungsbeitrags und des Altersvorsorgeanteils) und dem Nachhaltigkeitsfaktor.

In den alten Bundesländern betrug für das Jahr 2007 die für die Rentenanpassung relevante **Lohnsteigerung** 0,98 vH und damit die Lohnkomponente 1,0098. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung lag in den für die diesjährige Anpassung relevanten Jahren 2005 und 2006 unverändert bei 19,5 vH. Deshalb ergaben sich daraus keine Konsequenzen für die Rentenanpassung. Da aber der Altersvorsorgeanteil von 1,5 vH im Jahr 2005 auf 2,0 vH im Jahr 2006 anstieg, resultiert von dort her über die Beitragskomponente eine Verminderung der Rentenanpassung um 0,63 vH. Der Nachhaltigkeitsfaktor führte für sich genommen zu einer Erhöhung um 0,19 vH (Schaubild 55, Seite 178):

$$AR_{2007}^W = AR_{2006}^W \cdot \frac{BE_{2006}^W}{BE_{2005}^{*W}} \cdot \left(\frac{100 - RVB_{2006} - AVA_{2006}}{100 - RVB_{2005} - AVA_{2005}} \right) \cdot \left[\left(1 - \frac{RQ_{2006}}{RQ_{2005}} \right) \cdot 0,25 + 1 \right]$$

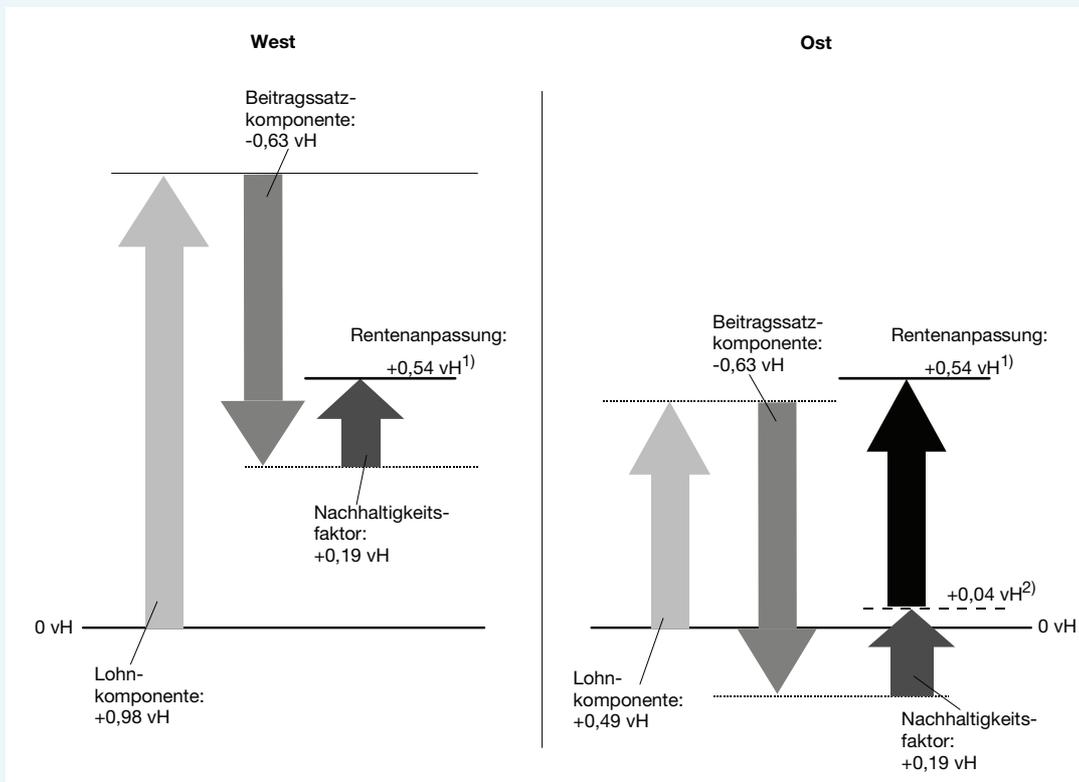
$$26,27 = 26,13 \cdot \underbrace{1,0098}_{\text{Lohnkomponente}} \cdot \underbrace{0,9937}_{\text{Beitragskomponente}} \cdot \underbrace{1,0019}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

In den neuen Bundesländern belief sich die Lohnsteigerung im Jahr 2006 auf 0,49 vH. Damit betrug die Lohnkomponente 1,0049. Nach Maßgabe der Anpassungsformel hätte sich daher in den neuen Ländern eine Rentenerhöhung von nur 0,04 vH ergeben. Gemäß der so genannten Ost-Klausel zur Angleichung des Rentenwerts in den Gebietsständen ist „der aktuelle Rentenwert (Ost) mindestens um den Vomhundertsatz anzupassen, um den der aktuelle Rentenwert angepasst wird“ (§ 255a Abs. 2 SGB VI). Daher wurden die Renten in den neuen Ländern nicht nach Maßgabe der Rentenanpassungsformel um 0,04 vH angehoben, sondern ebenfalls um 0,54 vH. Der aktuelle Rentenwert (Ost) erhöhte sich deshalb von 22,97 Euro auf 23,09 Euro. Damit beläuft sich das Rentenniveau (Ost) weiterhin auf 87,9 vH des Rentenniveaus (West).

260. Angesichts der **positiven Entwicklung der Arbeitseinkommen** in diesem Jahr kann für das Jahr 2008 mit einer Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer von 2 vH gerechnet werden. Zudem wird wegen des recht kräftigen Anstiegs des Beitragsaufkommens als Folge der Zunahme der versicherungspflichtigen Entgelte und der positiven Arbeitsmarktentwicklung auch im nächsten Jahr vom Nachhaltigkeitsfaktor ein die Rentenanpassung erhöhender Effekt ausgehen. Da allerdings im Jahr 2007 der Rentenversicherungsbeitrag von 19,5 vH auf 19,9 vH und der Altersvorsorgeanteil von 2,0 vH auf 2,5 vH angehoben wurden, führt die Beitragskomponente im Jahr 2008 zu einer Rentenmindersteigerung von 1,15 vH. Im nächsten Jahr ist daher wahrscheinlich mit einer Rentenerhöhung in der Größenordnung um 1 vH zu rechnen. Die für die Berechnung der Rentenanpassung benötigten Daten, insbesondere zur aktuellen Lohn- und Gehaltsentwicklung, werden allerdings erst im Frühjahr 2008 bekannt sein.

Schaubild 55

Rentenanpassung 2007 in Deutschland



1) Gemäß § 255a Absatz 2 SGB VI. – 2) Gemäß Rentenanpassungsformel.

© Sachverständigenrat

Quelle: DRV

261. Die Tatsache, dass etwas mehr als ein Drittel der diesjährigen Rentenerhöhung dem erstmaligen Wirksamwerden des im Jahr 2005 in die Rentenanpassungsformel integrierten Nachhaltigkeitsfaktors geschuldet ist, wurde von einer Reihe von Politikern und Teilen der Presse als „absurd“ bezeichnet, da dieser Faktor doch eigentlich den Rentenanstieg dämpfen sollte. Diese Kritik ist verfehlt.

Der Nachhaltigkeitsfaktor stellt auf die Veränderung des **Rentnerquotienten** ab: Steigt das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern, führt dies zu einer Dämpfung der Rentenanpassung. Dennoch handelt es sich hierbei nicht um einen „demografischen Faktor“, das heißt einen Faktor, der auf Veränderungen in den Besetzungszahlen der Rentner- und Beschäftigtenkohorten rekurriert. Da es nämlich von entscheidender Bedeutung für den finanzwirtschaftlichen Status der Gesetzlichen Rentenversicherung und damit für den Beitragssatz ist, ob die Beitragszahler vollzeit- oder teilzeitbeschäftigt sind und welches Entgelt sie jeweils beziehen, oder ob die Rentner nach Maßgabe ihrer Versicherungsbiografie höhere oder niedrigere Renten beziehen, stellt der Nachhaltigkeitsfaktor auf „**Äquivalenzrentner**“ und „**Äquivalenzbeitragszahler**“ ab. Damit sollen auch Veränderungen bei den Entgelten und der Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden. Gemäß § 68 Absatz 4 SGB VI werden deshalb die Äquivalenzrentner als Quotient aus den gesamten Rentenausgaben und der Standardrente bestimmt und liefern praktisch die rechnerische Anzahl der ausbezahlten Standardrenten. Die Äquivalenzbeitragszahler werden analog als Quotient aus dem Ge-

samtaufkommen der Rentenversicherungsbeiträge und dem auf das durchschnittliche Arbeitsentgelt entfallenden Beitrag ermittelt und bilden so die rechnerische Anzahl der Durchschnittsbeitragszahler ab. Diese bewusste, da finanzwirtschaftlich entscheidende Berücksichtigung der Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen bringt es konzeptionell mit sich, dass die Wirkung dieses Faktors auf die Rentenanpassung kurzfristig – wie in diesem Jahr und im nächsten Jahr der Fall – durchaus von der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und dem Entgeltwachstum, und weniger von der demografischen Entwicklung bestimmt werden kann und soll. Die positive Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Rentenanpassung diesen und nächsten Jahres war deshalb kein Defekt dieses Faktors, sondern ein Ausfluss dessen ökonomischer Logik.

262. Aus auf den Nachhaltigkeitsfaktor zurückgehenden Rentenerhöhungen erwächst kein nachteiliger Effekt für die langfristigen Beitragsziele, da dieser Erhöhung eine sich im Äquivalenzrentnerquotienten niederschlagende günstigere Finanzierungsstruktur gegenübersteht. Der aufgrund der Schutzklausel (§§ 68a Abs. 12 i.V.m. 255e Abs. 5 SGB VI; JG 2006 Ziffer 323) in den Jahren 2005 und 2006 aufgelaufene Ausgleichsbedarf in Höhe von 1,75 vH in Westdeutschland und 1,3 vH in den neuen Ländern wird deshalb aufgrund der diesjährigen Rentenanhebung weder erhöht noch abgebaut. Diese Schutzklausel, die in den Jahren 2005 und 2006 gewirkt hat, verhindert, dass es entsprechend der Rentenanpassungsformel als Folge einer kombinierten Wirkung eines steigenden Rentenversicherungsbeitragssatzes und Altersvorsorgeanteils sowie des Nachhaltigkeitsfaktors zu Rentenkürzungen kommt. Die aus diesem Grunde nicht realisierten Rentendämpfungen sollen ab dem Jahr 2011 im Interesse der Erhaltung der langfristigen Beitragsziele in Form verringerter Anpassungen nach Maßgabe der **modifizierten Schutzklausel** (§ 68a i.V.m. § 255g SGB VI) nachgeholt werden. Der Umstand, dass der Nachhaltigkeitsfaktor in den Jahren 2006 und 2007 rentenerhöhend wirkte, ist deshalb der politischen Entscheidung geschuldet, die modifizierte Schutzklausel erst in der nächsten Legislaturperiode nach dem Auslaufen der Riester-Treppe greifen zu lassen.

4. Rente mit 67: Mehr als nur eine rentenpolitische Maßnahme

Wirkungen für die Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung

263. Im Frühjahr 2007 verabschiedete der Deutsche Bundestag das **RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz**. Neben der „modifizierten Schutzklausel“, die für sich genommen bis zum Jahr 2030 eine Senkung des Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte bewirkt, schreibt dieses Gesetz ab dem Jahr 2012 für alle seit 1947 Geborenen eine stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze für den Beginn des Bezugs von Altersrenten bis auf 67 Jahre vor. Die Anhebung beginnt mit einer Erhöhung der Regelaltersgrenze des Jahrgangs 1947 um einen Monat und wird bis zum Jahrgang 1958 um jeweils einen Zusatzmonat angehoben. Für den Jahrgang 1958 bedeutet dies eine erhöhte Regelaltersgrenze von 66 Jahren. Ab dem darauffolgenden Jahrgang erfolgt die Anhebung um jeweils zwei Monate, so dass bis zum Jahr 2029, das heißt ab dem Jahrgang 1964, eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht wird.

264. Mehr als ein Schönheitsfehler dieser richtigen und mutigen Entscheidung ist die beschlossene Ausnahme für **besonders langjährig Versicherte**: Diese Beitragszahler mit 45 Pflichtbeitragsjahren können nämlich auch weiterhin ohne Abschläge ab dem 65. Lebensjahr in Rente gehen.

Diese Regelung stellt einen – auch verfassungsrechtlich bedenklichen – Verstoß gegen das die Gesetzliche Rentenversicherung konstituierende Prinzip der Teilhabeäquivalenz dar, wonach gleiche Beitragsleistungen zu gleichen Rentenansprüchen führen. Zudem wird dadurch die den Beitragssatz senkende Wirkung dieser Anhebung der Altersgrenze in einem relevanten Maß reduziert. Denn während zwar nur 5 vH der derzeit in die Altersrente gehenden Frauen 45 Pflichtbeitragsjahre vorweisen, sind dies bei den Männern fast 30 vH. Mithin gilt die höhere Regelaltersgrenze für einen beachtlichen Teil der Versicherten nicht, und die den Beitragssatz senkende Wirkung dieser Maßnahme wird spürbar verringert.

Ein noch fatalerer Verstoß gegen das richtige und wichtige Prinzip der Teilhabeäquivalenz wäre es, wenn – so die Mitte Oktober vom SPD Parteivorstand in die Diskussion gebrachte Idee – Rentenversicherungszeiten, die im Alter von über 60 Jahren erworben werden, mit einem besonderen Punktwert Renten steigernd wirksam zu machen umgesetzt würde. Aus guten versicherungsökonomischen Gründen spielt derzeit das Lebensalter eines Beitragszahlers für die Berechnung der Entgeltpunkte keine Rolle. Würde dagegen diese Idee umgesetzt, bekämen Ältere für die gleichen Beitragsleistungen einen höheren Rentenanspruch und damit eine höhere Beitragsrendite als Jüngere. Und bedenkt man, dass nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Jahr 2004 rund 70 vH der Personen mit einem Hoch- oder Fachhochschulabschluss noch arbeiteten, während nur 27 vH der Geringqualifizierten in diesem Alter noch tätig waren, wäre – neben einer ausgabenseitigen Belastung der Rentenversicherung – eine für die Rentenversicherung untypische Umverteilung von unten nach oben die Konsequenz dieses Vorschlags. Diese Idee sollte daher schnellstens dorthin verfügt werden, wo sie hingehört: in die Ablage.

265. Den Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz liegt die Annahme zugrunde, dass 40 vH der Betroffenen ihren Renteneintritt verschieben, 30 vH dies nicht tun und die Abschläge hinnehmen und 30 vH in die Erwerbsminderungsrente ausweichen, um so die Abschläge bei der Altersrente zu vermeiden. Unter diesen Annahmen würde sich bis zum Jahr 2030 eine Bremswirkung der „Rente mit 67“ auf den Beitragssatz in Höhe von 0,8 Beitragssatzpunkten ergeben. Die Ausnahmen, namentlich die Regelung für Versicherte mit 45 Pflichtbeitragsjahren, verringern diese Bremswirkung aber auf „netto“ 0,5 Prozentpunkte.

Durch die „Rente mit 67“ werden dauerhaft die Ausgaben der Rentenversicherung sowie der Beitragssatz gesenkt, und die Beitragsrendite geht als Folge der Anhebung der Regelaltersgrenze um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte zurück (JG 2006 Ziffer 326). Gleichwohl führt diese Maßnahme über die Beitragskomponente in der Rentenanpassungsformel – eine Senkung des Rentenversicherungsbeitragssatzes führt zu einer höheren Rentenanpassung – und über den Nachhaltigkeitsfaktor – der Äquivalenzrentnerquotient beim Regelalter 67 entwickelt sich günstiger im Vergleich zur Beibehaltung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren – zu höheren Rentenanpassungen und damit zu einem höheren Rentenniveau im Vergleich zu einer Beibehaltung der Regelaltersgrenze. Für sich genommen bewirkt die „Rente mit 67“, dass die Rentenzahlbeträge des Jahres 2030 um 1,4 Prozentpunkte und das Rentenniveau um 0,6 Prozentpunkte höher sein werden, als dies beim Regelaltersalter von 65 Jahren der Fall gewesen wäre.

266. Die bei Berechnungen zu den Entlastungswirkungen der Anhebung der Regelaltersgrenze unterstellten Verhaltensweisen – Erhöhung des tatsächlichen **Renteneintrittsalters** oder Hinnahme von Abschlägen bei unverändertem tatsächlichen Renteneintrittsalter – entscheiden über den zeitlichen Verlauf der Ausgabenersparnisse und Beitragssatzsenkungen der Gesetzlichen Renten-

versicherung, nicht aber über das langfristige Gesamtvolumen der finanzwirtschaftlichen Entlastung.

Anhand der folgenden stilisierten Überlegung kann verdeutlicht werden, dass die die Rentenversicherung entlastenden Wirkungen vom Renteneintrittsverhalten der Betroffenen abhängen und mit dem Auslaufen der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze im Jahr 2029 noch nicht beendet sind. Es seien zwei Fälle unterschieden:

- Eine Rentnergruppe passt ihr tatsächliches Renteneintrittsalter entsprechend der jeweiligen Regelaltersgrenze an, das heißt diese Gruppe arbeitet länger und geht später in Rente (Fall 1).
- Eine andere Rentnergruppe verlängert ihre Erwerbsphase nicht, sie hält am Renteneintrittsalter von 65 Jahren fest und nimmt die jeweils fälligen Abschläge in Kauf (Fall 2).

Im Fall 1 sinken die Rentenausgaben aufgrund der verminderten Rentenzugangszahlen relativ schnell. Zudem fließen der Rentenversicherung bis zum Erreichen der neuen Regelaltersgrenze im Jahr 2029 zusätzliche Beitragseinnahmen nach Maßgabe der Verlängerung der Erwerbsphase zu. Allerdings werden während der verlängerten Erwerbsphase zusätzliche Rentenanwartschaften erworben, die später höhere Rentenausgaben zur Folge haben. Denn ein zusätzliches Erwerbsjahr führt unterhalb der Regelaltersgrenze, jenseits derer Zuschläge gewährt werden, aufgrund des zusätzlichen Entgeltpunkts zu einer Erhöhung der individuellen Rente um etwa 2,2 vH.

Im Fall 2 verändern die Versicherten ihr Erwerbsverhalten nicht. Sie gehen weiterhin mit 65 Jahren in Rente und nehmen die jeweils fälligen **Abschläge** – 0,3 vH pro Monat – entsprechend der höheren gesetzlichen Altersgrenze in Kauf. Die Neurentner dieser Gruppe bekommen also im gleichen Alter wie zuvor ihre Erstrente, die allerdings abschlagsbedingt geringer ausfällt. In diesem Fall bleibt das Beitragsaufkommen unverändert, und die Rentenausgaben sinken nach Maßgabe der Abschläge und damit langsamer, aber über einen längeren Zeitraum als im ersten Fall.

Ab dem Jahr 2029 liegt nach Maßgabe der gesetzlichen Regelung für alle Zugangsrentner die Regelaltersgrenze bei 67 Jahren, und es stellt sich die Frage, wie die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch der Beitragssatz ab dem Jahr 2030 weiter von der Anhebung der Regelaltersgrenze beeinflusst werden. Verschieben, wie im Fall 1 unterstellt, die Betroffenen ihr tatsächliches Renteneintrittsalter in dem Maße, in dem das gesetzliche angehoben wird, dann steigen ab dem Jahr 2030 die Rentenausgaben wieder an, und eine einnahmeseitige Entlastung entfällt. Vom gesamten Rentenbestand des Jahres 2029 haben nur die Zugangsrentner dieses Jahres die maximale Rentenerhöhung aufgrund der zwei Jahre längeren Beitragszeit erreicht, während alle Bestandsrentner entsprechend ihrer geringeren Beitragszeiten niedrigere Renten beziehen. In den folgenden Jahren werden die vergleichsweise niedrigeren Bestandsrenten wegfallen und – aufgrund der längeren Beitragszeit der Zugangsrenten – höhere Renten hinzukommen. Ein neues Gleichgewicht wird erst dann erreicht, wenn der gesamte Rentenbestand über die zwei zusätzlichen Beitragsjahre und die entsprechend höheren Renten verfügt.

Im Fall 2, der Beibehaltung eines effektiven Rentenzugangsalters von 65 Jahren unter Hinnahme der jeweiligen Abschläge, kommt es dagegen zu einer über das Jahr 2029 hinausreichenden Aus-

gabendämpfung. Diese ausgabenseitige Entlastung der Rentenversicherung hält solange an, bis der gesamte Rentenbestand die vollen Abschläge für zwei Jahre in Kauf genommen hat. Das neue Gleichgewicht wird somit praktisch im gleichen Jahr erreicht wie in Fall 1. Bei versicherungsmathematisch korrekt bemessenen Abschlägen, das heißt Abschlägen, bei denen der Rentenbeitragsatz langfristig vom effektiven Rentenalter unbeeinflusst bleibt, werden sich die Rentenausgaben in Fall 2 (unverändertes Rentenalter 65) auf der einen, und die höheren Ausgaben abzüglich der Beitragsmehreinnahmen auf der anderen Seite, also die kumulierten Entlastungswirkungen aus Minderausgaben und Beitragsmehreinnahmen in Fall 1, weitgehend entsprechen.

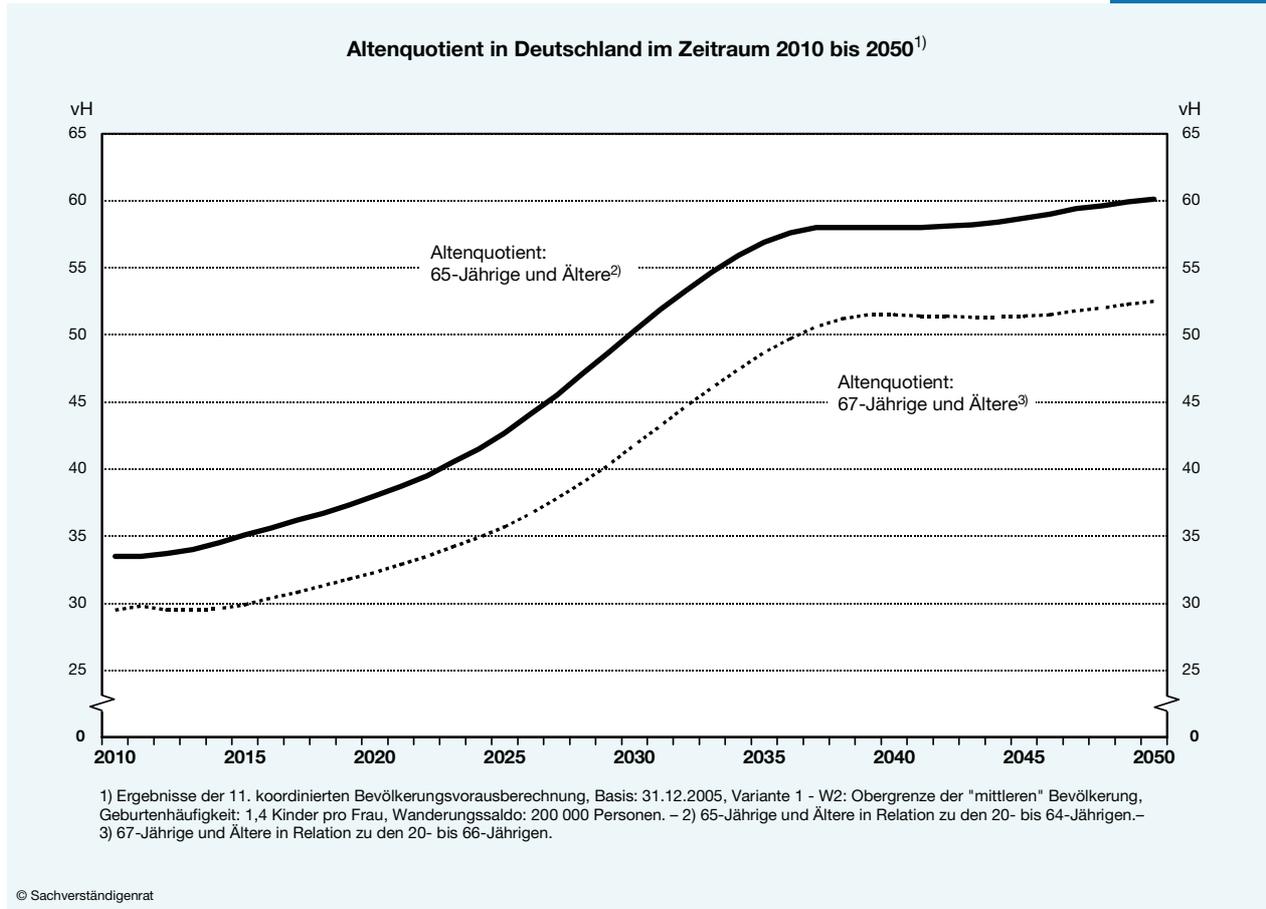
Vergleicht man vor diesem Hintergrund die langfristige Ausgabenentwicklung einer Verlängerung des Erwerbslebens bis zum 67. Lebensjahr bei einer Regelaltersgrenze von 65 Jahren mit der Ausgabenentwicklung bei einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren, dann zeigt sich, dass das Ausgabenniveau bei der **Regelaltersgrenze von 67 Jahren** dauerhaft niedriger ausfällt als beim Regelalter von 65 Jahren. In der Summe belaufen sich diese Ersparnisse auf die bei einem unveränderten tatsächlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren in Rechnung gestellten Abschläge, dies entspricht 3,6 vH pro Jahr. Bei Weiterarbeit bis zum 67. Lebensjahr fällt die Ausgabenminderung insgesamt geringer aus. Den höheren Rentenausgaben stehen dann aber Beitragsmehreinnahmen aufgrund einer um zwei Jahre **verlängerten Erwerbsphase** gegenüber, und die dauerhaften Ersparnisse belaufen sich auf die entfallenden Zuschläge – 6 vH pro Jahr – für die Weiterarbeit bis zum 67. Lebensjahr (Clemens, 2006).

Langfristige Wachstumswirkungen

267. In der öffentlichen Diskussion wird die Altersgrenzenanhebung im Wesentlichen als eine rentenpolitische Maßnahme diskutiert. Die damit verbundenen positiven Effekte auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und damit des Produktionspotenzials werden dagegen nur selten thematisiert. Dies ist eine verkürzte Sichtweise, da durch diese Maßnahme der demografisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials markant verzögert und auch abgeschwächt wird. Zu einer ausgeprägten Verzögerung des in der Bevölkerungsentwicklung angelegten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials kommt es dadurch, dass von der Anhebung der Regelaltersgrenze auch noch die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre betroffen sein werden und der Anstieg des Altenquotienten entsprechend deutlich gedämpft wird (Fuchs, 2006; Schaubild 56).

Das zukünftige Erwerbspersonenpotenzial wird zum einen von der Geburtenrate der Vergangenheit und zum anderen vom Ausmaß der Zuwanderung in der Zukunft wie von der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, namentlich der von Frauen, bestimmt. Bei einer angenommenen Nettozuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr und einer Fortschreibung der seit Jahren trendmäßigen Zunahme der Erwerbstätigkeit der Frauen würde gemäß Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, das aktuell auf etwa 44,5 Millionen Personen geschätzte **Erwerbspersonenpotenzial** bei Beibehaltung der gegenwärtigen Regelaltersgrenze von 65 Jahren über gut 39 Millionen im Jahr 2030 auf gut 35 Millionen Personen im Jahr 2050 zurückgehen. Simulationsrechnungen zur Rente mit 67 zeigen, dass der demografisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials – je nach Annahmen hinsichtlich des Erwerbsverhaltens der von der

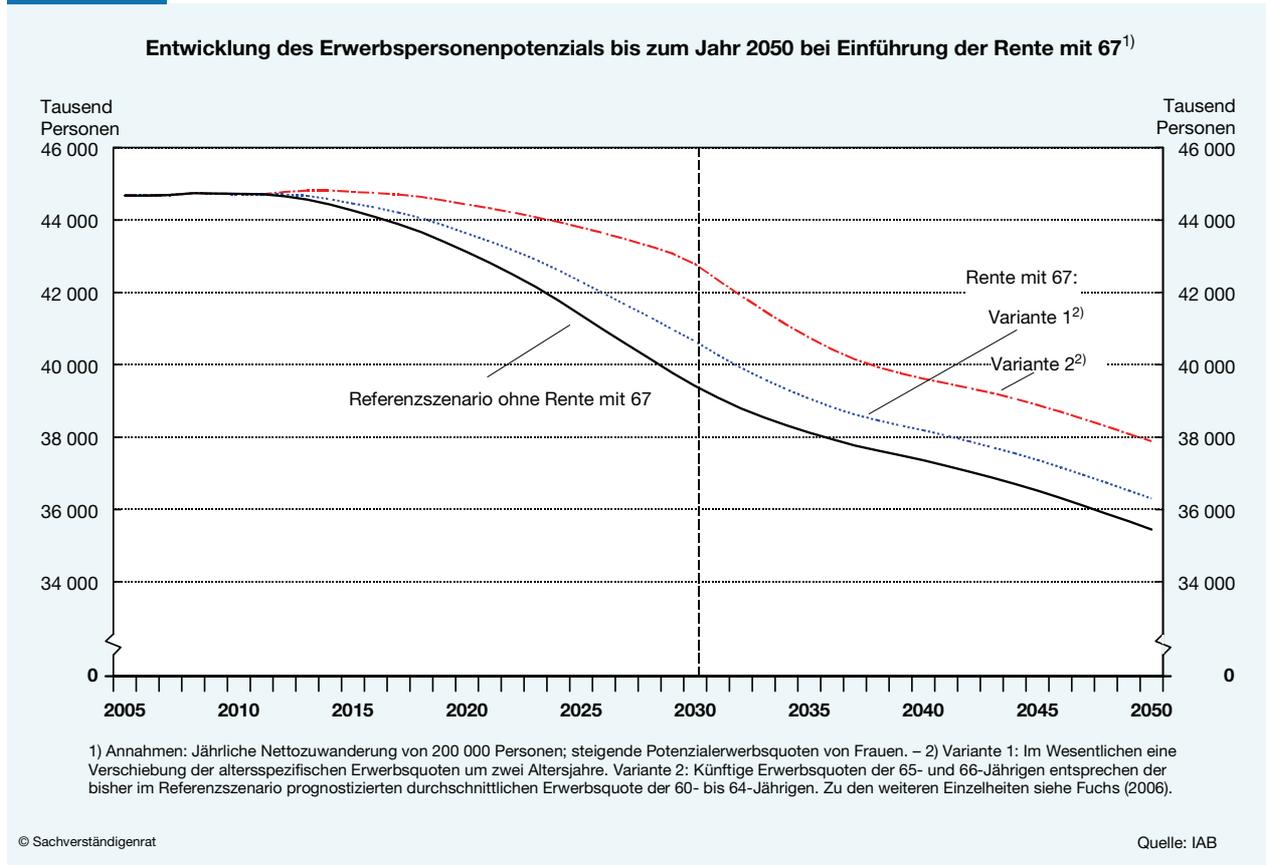
Schaubild 56



Altersgrenzenanhebung Betroffenen – im günstigsten Fall bis zum Jahr 2030 nahezu kompensiert und selbst unter pessimistischen Annahmen für die Jahre danach deutlich reduziert werden kann (Fuchs, 2006; Schaubild 57).

268. Dies bedeutet, dass die Wirkungen der Anhebung der Regelaltersgrenze auch von Bedeutung für die Wachstumsperspektiven Deutschlands sind. Denn Berechnungen des Sachverständigenrates zeigen, dass eine dauerhafte Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen im Vergleich zu einer Fortschreibung des Status quo für sich genommen das **Produktionspotenzial** im Jahr 2030 nachhaltig um 3 vH erhöht. Für die Jahre 2040 und 2050 fällt die Differenz mit 2,0 vH beziehungsweise 2,3 vH etwas geringer aus, da sich in diesen Jahren in der Altersgruppe von 65 bis 66 Jahren weniger Personen befinden. Die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters führt dementsprechend zu einer um durchschnittlich gut 0,1 Prozentpunkte erhöhten Potenzialwachstumsrate in den Jahren 2012 bis 2023 und einer um durchschnittlich knapp 0,3 Prozentpunkte angehobenen Potenzialwachstumsrate im Zeitraum der Jahre 2024 bis 2029. Deshalb wäre es nicht nur aus Gründen der Dämpfung der Beitragsdynamik, sondern auch aus Wachstumsgründen ein großer Fehler, die Wirkungen der Rente mit 67, zum Beispiel durch Zugangserleichterungen in eine Erwerbsminderungsrente, weiter zu beschneiden. Auch unter Wachstumsaspekten wäre es dagegen sinnvoll, die Hinzuverdienstgrenzen, die bei Altersrenten vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze gelten, deutlich zu erhöhen, wenn nicht gar abzuschaffen. Denn diese Regelungen stammen noch aus Zeiten eines abschlagsfreien vorzeitigen Rentenbezugs.

Schaubild 57



5. Verlängerung der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung: Problematische Verteilungswirkungen

269. Die seit dem 1. Januar 2002 geltende Förderung der Betrieblichen Altersversorgung gemäß § 3 Nr. 63 EStG sieht zusätzlich zur im Sinne der nachgelagerten Besteuerung systematisch richtigen Steuerfreiheit eine **Sozialabgabenfreiheit der umgewandelten Entgeltanteile** in Höhe von bis zu 4 vH der Beitragsbemessungsgrenze (West) in der Gesetzlichen Rentenversicherung vor. Diese Sozialabgabenfreiheit war ursprünglich als Anschubfinanzierung bis zum 31. Dezember 2008 befristet. Am 8. August 2007 beschloss das Bundeskabinett eine unbefristete Fortführung dieser sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung, um die Attraktivität dieses Vorsorgewegs nicht zu gefährden. Dieser Entscheidung war eine intensive Auseinandersetzung über die Aufhebung der Befristung vorangegangen.

Die Befürworter des ursprünglich vorgesehenen Auslaufens der Sozialabgabenfreiheit weisen auf die erheblichen Beitragseinnahmeausfälle der Sozialversicherungen hin, die von der Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf (Entwurf des Gesetzes zur Förderung der Betrieblichen Altersversorgung) auf 3,3 Mrd Euro pro Jahr geschätzt werden. Sie argumentieren, dass der so geförderte Ausbau der kapitalgedeckten zweiten Schicht der Altersvorsorge durch eine Schwächung des umlagefinanzierten Systems, namentlich der Gesetzlichen Rentenversicherung, erkauft werde. Denn die Sozialabgabenfreiheit führe zu niedrigeren Rentenanpassungen und einer Absenkung des Rentenniveaus auch für diejenigen Rentner, die von dieser Form des betrieblichen Altersvorsorgesparens keinen Gebrauch machen wollen oder dies nicht können. Diese Kritik wird insbesondere von Vertretern der Deutschen Rentenversicherung vorgetragen (Thiede, 2005). Die Protagonisten der

Sozialabgabenfreiheit weisen demgegenüber auf den kräftigen Impuls für die Ausweitung der Betrieblichen Altersversorgung und die hohe Akzeptanz dieser Möglichkeit hin. Dies gelte gerade für Bezieher niedriger Arbeitsentgelte, bei denen die Sozialabgabenfreiheit im Unterschied zur Steuerfreiheit einen besonderen Anreiz zum betrieblichen Altersvorsorgesparen darstelle, zumal viele Arbeitgeber mit den umwandlungsbedingt ersparten Arbeitgeberanteilen die Sparleistungen ihrer Arbeitnehmer aufstocken würden. Zudem sei im Fall eines Auslaufens mit **Ausweichreaktionen** von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in auch aus sozialabgabenbefreiten Entgelten gebildete Zeitwertkonten oder via Entgeltumwidmungen, das heißt den Verzicht auf die in Aussicht gestellten Lohn- und Gehaltserhöhungen, in eine rein arbeitgeberfinanzierte Betriebliche Altersversorgung zu rechnen. Diese Ausweichreaktionen seien mit einem Verlust an Flexibilität und Individualität bei der Betrieblichen Altersversorgung verbunden, aber mit ähnlichen Beitragseinnahmeverlusten und Verteilungswirkungen wie ein Fortdauern der geltenden Regelung (Gunkel, 2005; BDA, 2007; Börsch-Supan et al., 2007).

270. Die **Verteilungswirkungen** der Sozialabgabenfreiheit für die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung sind eindeutig. Da die Leistungen dieser Systeme unabhängig vom verbeitragten Einkommen sind, müssen dort, kompensierende Steuerzuschüsse ausgeklammert, die Beitragssätze angehoben werden, um bei einer wegen der Sozialabgabenfreiheit verringerten Beitragsbasis das gleiche Beitragsvolumen zu generieren. Die Folge ist, dass diejenigen Arbeitnehmer, die die Möglichkeit der Entgeltumwandlung nicht nutzen, höher belastet werden, da deren beitragspflichtiges Einkommen unverändert bleibt, die Beitragssätze aber angehoben werden. Dem Renditeverlust dieser Arbeitnehmer entspricht – bei gegebenem Ausgabenvolumen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung – der Gewinn der Beschäftigten, die Teile ihres Arbeitsentgelts sozialabgabenfrei in Betriebsrentenansprüche umgewandelt haben. Weniger eindeutig sind die Verteilungsergebnisse bei der Arbeitslosenversicherung, da hier bei einer Entgeltumwandlung nicht nur die individuelle Beitragsbelastung, sondern auch der vom Nettolohn abhängige Arbeitslosengeldanspruch geringer ausfällt. Im Mittelpunkt der Diskussionen der Wirkungen der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung standen und stehen aber die Verteilungswirkungen im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung.

271. In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** führt die Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung allenfalls kurzfristig zu einer finanziellen Belastung, mittel- und langfristig aber zu einer den Beitragssatz senkenden Entlastung, die freilich mit nicht unproblematischen Verteilungswirkungen verbunden sein kann. Denn sollte aufgrund der Einnahmeausfälle eine Anhebung des Beitragssatzes erforderlich werden, hätte dies über den Beitragssatzeffekt in der Rentenanpassungsformel in dem der Beitragssatzanhebung folgenden Jahr eine geringere Rentenanpassung zur Folge. Zu einer zusätzlichen Dämpfung des Rentenanstiegs in der übernächsten Periode kommt es dadurch, dass sich die anpassungsrelevanten beitragspflichtigen Entgelte schwächer entwickeln als die Bruttolöhne (Kasten 9). Schließlich und endlich wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor stärker anpassungsdämpfend, da die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler geringer ausfällt. Denn zur Ermittlung der Äquivalenzbeitragszahler wird das Gesamtvolumen der Beitragseinnahmen (Pflichtbeiträge der Beschäftigten, Beiträge der geringfügig Beschäftigten sowie Beiträge der Bezieher von Arbeitslosengeld) durch den Beitrag dividiert, der auf das von der Entgeltumwandlung nicht berührte Bruttodurchschnittsentgelt entfällt. Die Konsequenz dieser den Rentenversicherungsbeitragssatz

dämpfenden Effekte sind niedrigere Rentenanpassungen für alle Rentner und eine Absenkung des Rentenniveaus.

272. Die **intergenerativen Verteilungswirkungen** dieses Förderinstruments der Betrieblichen Altersversorgung können mithilfe des Konzepts der impliziten Rendite (JG 2003 Ziffern 337 ff.) untersucht werden. Qualitativ lassen sich diese Wirkungen wie folgt beschreiben:

- Rentenversicherte, die sich selbst nicht an der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung beteiligen, erleiden zumindest einen vorübergehenden Renditeverlust, da das Rentenniveau relativ schnell sinkt, während der Beitragssatz zunächst praktisch unverändert bleibt. Der beitragsatz-erhöhende Effekt der schmaleren Beitragsbasis und der beitragsatzsenkende Effekt verminderter Rentenanpassungen gleichen sich nämlich mehr oder weniger aus. In der längeren Frist kommt es dagegen zu einer Senkung des Beitragssatzes, da zunehmend mehr Ruheständler geringere Ansprüche gegenüber der Gesetzlichen Rentenversicherung erworben haben. Hierbei handelt es sich um diejenigen, die das Angebot der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung in Anspruch genommen haben. Auf sehr lange Sicht – das heißt nach etwa 65 Jahren – nähern sich die Renditen der Gesetzlichen Rentenversicherung mit und ohne sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung wieder an.
- Diejenigen, die die Option der Entgeltumwandlung nutzen, profitieren im Alter von der höheren Rendite der kapitalgedeckten Betrieblichen Altersversorgung. Die Leistungen aus der Betrieblichen Altersversorgung sind (bei einer konstant angenommenen Rendite) höher, da aufgrund der Sozialabgabenfreiheit mehr angespart werden konnte. Deshalb ist die „Mischrendite“, der gewogene Durchschnitt aus der Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Rendite der Rente der Betrieblichen Altersversorgung, im Fall der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung höher. In diesem Fall stammt ein größerer Anteil der Gesamtrente aus der höher verzinsten betrieblichen Altersvorsorge-Rente.

273. Die durchgeführten Berechnungen (Kasten 10) zeigen für Niveau und Entwicklung der Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung den bekannten Verlauf eines zunächst deutlichen Rückgangs mit dem Tiefpunkt für die Mitte der 1960er Jahre Geborenen. Die später geborenen Rentner profitieren von den unterstellten kräftigeren Lohnsteigerungen ab dem Jahr 2010. Wird nun die im Jahr 2005 eingeführte sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung im beschriebenen Ausmaß praktiziert, so sinkt das Rentenniveau bei zunächst noch unverändertem Beitragssatz. Dies wirkt für sich genommen renditesenkend. Mit fortschreitender Geltungsdauer nähern sich allerdings die Renditenniveaus wieder an, da auch der Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung sinkt.

Kasten 10

Annahmen der Modellrechnungen zur Altersvorsorgerendite

Die nachstehenden Ergebnisse der Modellrechnungen zu den Wirkungen der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung basieren auf den folgenden Annahmen und Befunden:

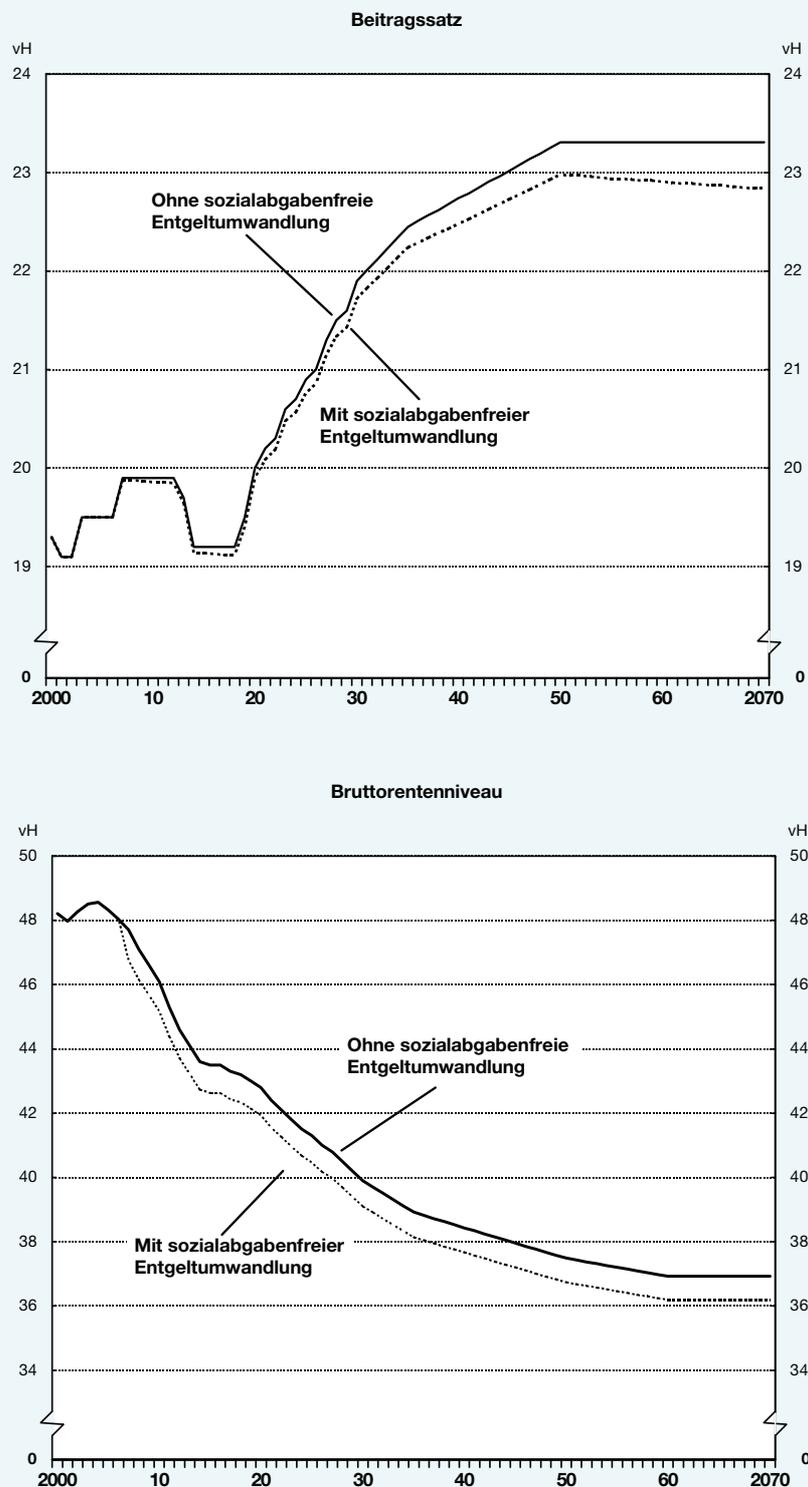
- Es wird ein typisierter Rentenversicherter unterstellt: Die Beitragspflicht beginnt mit dem 20. Lebensjahr, der Renteneintritt erfolgt mit 65 Jahren, die Rentenbezugsdauer entspricht der mittleren ferneren Lebenserwartung. Infolge der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre werden für diesen typisierten Rentner in Abhängigkeit vom Renteneintrittsjahr entsprechende Abschläge in Rechnung gestellt. Da die derzeitigen Abschläge als weitgehend versicherungsmathematisch korrekt angesehen werden können, das heißt, dass von einem vorzeitigen Rentenbeginn keine den Beitragssatz dauerhaft erhöhende Wirkung ausgeht, hat dies keinen relevanten Einfluss auf die Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung.
- Die Annahmen zur Entwicklung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung und zum Bruttorentenniveau basieren auf den Simulationsrechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Rentenversicherungsbericht 2006. Die Rechnungen reichen bis zum Jahr 2030. Bei Fortschreibung der demografischen und ökonomischen Annahmen dieses Berichts ergibt sich für die Jahre danach zunächst noch ein weiterer, verlangsamter Anstieg des Beitragssatzes. Ab dem Jahr 2050 wird der Beitragssatz bei 23,3 vH konstant gesetzt (siehe auch Rürup-Kommission, 2003). Das **Bruttorentenniveau fällt** bis zum Jahr 2060 auf 37 vH und verharrt danach auf diesem Niveau.
- Die Bruttorente beinhaltet nur die Hälfte des von der Rentenversicherung gezahlten allgemeinen Krankenversicherungsbeitrags.
- Vom gesamten Rentenversicherungsbeitrag werden 20 vH als Beitragsanteil zur Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos abgezogen, das heißt, in die Renditeberechnung für die Altersrente gehen 80 vH des Beitrags ein.
- In der Grundrechnung wird unterstellt, dass die Hälfte der Rentenversicherten ab dem Jahr 2005 einen Anteil von 4 vH ihres Arbeitseinkommens umwandelt (Schaubild 58, Seite 188).

Bei diesen Annahmen fällt bei der unterstellten Partizipation an der Entgeltumwandlung das Bruttorentenniveau mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei Jahren um 2 vH niedriger aus als ohne sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung. Der Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung entwickelt sich zunächst entsprechend dem Beitragssatz ohne sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung, sinkt dann aber über einen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2070 auf den Wert, der bei einer ungeschmälernten Beitragsbasis zur Finanzierung eines um 2 vH niedrigeren Rentenniveaus erforderlich ist. Das bedeutet, dass der Beitragssatz langfristig ebenfalls um 2 vH niedriger ausfällt als im Vergleich zum Szenario ohne sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung. Für einen Renditevergleich sind weitere Annahmen erforderlich.

- Die Beiträge zur Betrieblichen Altersversorgung verzinsen sich nach Abzug der Verwaltungskosten mit 4,0 %. Da die durchschnittlichen Arbeitsentgelte nach Maßgabe des Rentenversicherungsberichts 2006 ab dem Jahr 2020 mit 3 vH pro Jahr steigen, beläuft sich das Zins-Lohnwachstums-Differenzial ab diesem Zeitpunkt auf einen Prozentpunkt. Beitragszahlung und Rentenbezugsphase der Betrieblichen Altersversorgung decken sich mit der in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Schaubild 58

Wirkung der Entgeltumwandlung auf den Beitragssatz und das Rentenniveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung



- Hinsichtlich der fernerer Lebenserwartung der 65-Jährigen wird ausgehend von 16,5 Jahren für Männer und 19,9 Jahren für Frauen, jeweils gemäß Sterbetafel 2003/05, bis zum Jahr 2050 ein

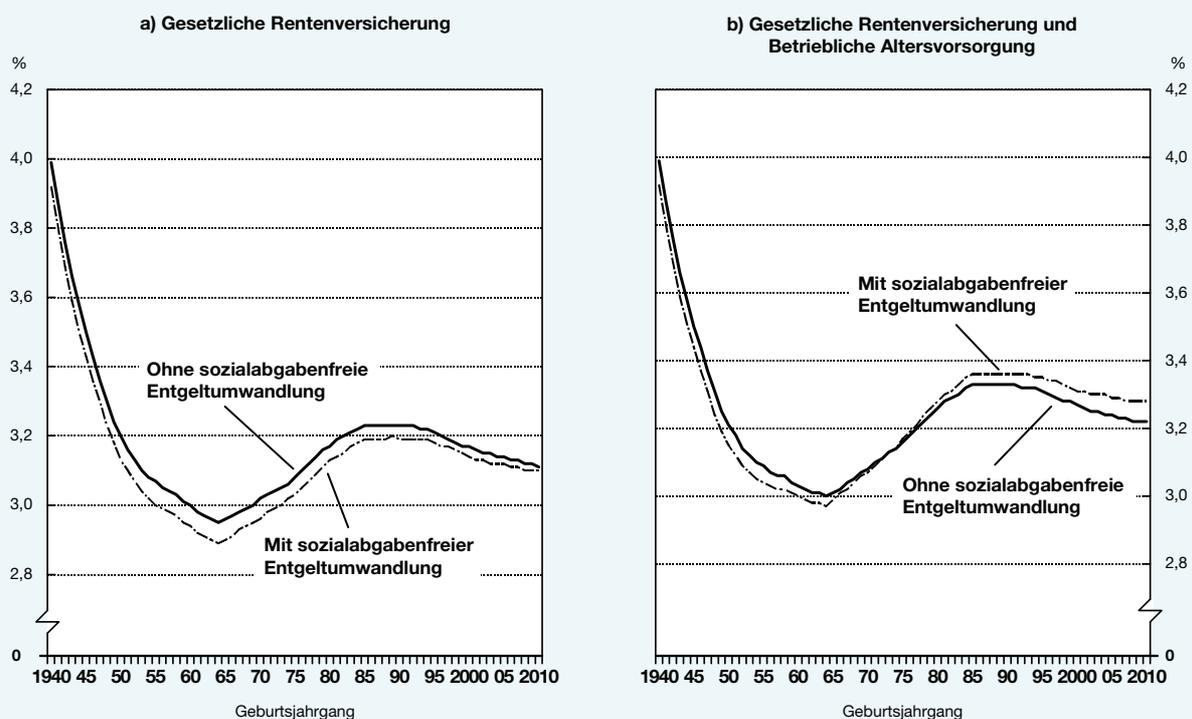
weiterer Anstieg bis auf 21,0 Jahre für Männer und 24,4 Jahre für Frauen unterstellt. Diese Annahmen decken sich mit denen des Rentenversicherungsberichts 2006, die auf der 11. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamtes beruhen. Für die Jahre nach 2050 werden allmählich geringer werdende Zuwächse unterstellt. In die Renditeberechnungen geht der Mittelwert für Frauen und Männer ein.

- Im Fall der Sozialabgabenfreiheit werden von 50 vH der Arbeitnehmer jeweils 4 vH des Arbeitseinkommens in die Betriebliche Altersversorgung umgelenkt. Entfällt die Sozialabgabenfreiheit, bleibt – in Abhängigkeit von den Beitragssätzen zu den verschiedenen Sozialversicherungszweigen – entsprechend weniger für die Betriebliche Altersversorgung übrig. In der Grundrechnung wird unterstellt, dass die Arbeitnehmer die Beitragslast allein zu tragen haben. Das heißt, es wird von einer Überwälzung der Arbeitgeberanteile auf die Arbeitnehmer ausgegangen. Entsprechend stark fällt die Einbuße beim Wegfall der Sozialabgabenfreiheit aus.

274. Beim Vorhandensein einer über die Entgeltumwandlung finanzierten Betrieblichen Altersversorgung fällt die gesamte Altersvorsorgerendite durchweg höher aus als die für die Gesetzliche Rentenversicherung allein (Schaubild 59). Je jünger der Versicherte, umso länger zahlt dieser Beiträge in das **kapitalgedeckte Zusatzsystem** und umso höher ist später seine Rente aus der Betrieblichen Altersversorgung – auch in Relation zur Rente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung. Ein solcher Vergleich ist allerdings nicht unproblematisch, da hier die qualitativ und quantitativ

Schaubild 59

Entwicklung der nominalen Rendite in der Altersvorsorge durch sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung



unterschiedlichen Vorsorgeanstrengungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und der kapitalgedeckten Versicherung miteinander verglichen werden.

275. Der Saldo der Wirkungen der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung hängt von zwei gegenläufigen Effekten ab: Zum einen fällt für einen längeren Zeitraum die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Sozialabgabenfreiheit geringer aus. Zum anderen steigen bei Sozialabgabenfreiheit der Anteil der Rente der Betrieblichen Altersversorgung und damit die **Mischrendite** der Altersvorsorge. Für die älteren Jahrgänge dominiert der erste Effekt, und die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung führt zu Renditeeinbußen gegenüber der Sozialabgabepflicht. Ab etwa dem Geburtsjahrgang 1970 aber schlägt der Wirkungssaldo in einen Renditevorteil für diejenigen um, die von dieser Option Gebrauch gemacht haben (Schaubild 60, Seite 191), wobei der Geburtsjahrgang, ab dem es zu einem Renditevorteil kommt, umso früher ist, je höher die Rendite der Betrieblichen Altersversorgung ausfällt. Die „Umwandlungsverweigerer“ hingegen sind auf absehbare Zeit Verlierer durch die Nichtinanspruchnahme dieser Fördermaßnahme.

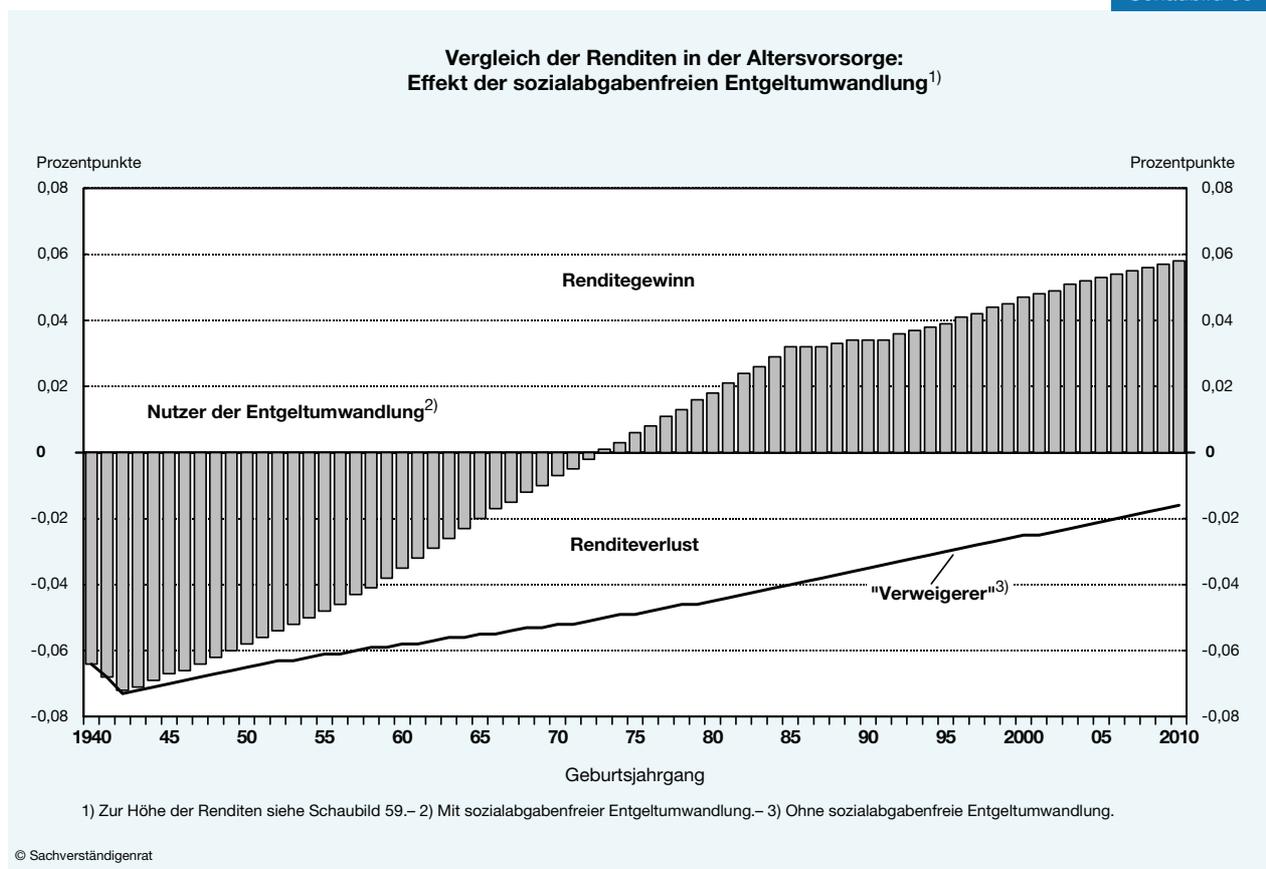
276. Während die **Zahllast** beschreibt, wer verpflichtet ist, eine Abgabe zu entrichten beziehungsweise abzuführen, beschreibt die **Traglast**, bei wem – nach etwaigen Überwälzungen – diese Abgabe zu einer dauerhaften Minderung des Einkommens führt. Unterstellt man, dass die Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen nicht über geringere Barlöhne auf die Arbeitnehmer überwälzt werden, das heißt, dass die Arbeitgeber ihre Beitragsanteile nicht nur zahlen, sondern auch tragen, dann bedingt die Sozialabgabenfreiheit bei der Entgeltumwandlung eine geringere Begünstigung der Arbeitnehmer im Vergleich zu einer Situation, in der die gesamte Traglast dieser Abgaben bei den Arbeitnehmern anfällt. Liegt die gesamte Traglast bei den Arbeitnehmern, ist für sie die Vorteilhaftigkeit der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung größer, als wenn ein Teil dieser Last bei den Arbeitgebern liegt, und deshalb auch die Arbeitgeber von der Sozialabgabenfreiheit bei einer Entgeltumwandlung profitieren.

Grundsätzliche ökonomische Zusammenhänge legen zumindest für die lange Frist die Annahme einer vollständigen Überwälzung auf den Arbeitnehmer nahe. Allerdings ist diese theoretisch naheliegende Vermutung insofern in Frage zu stellen, als dies im Fall einer Belegschaft, in der nicht alle Arbeitnehmer die Option der Entgeltumwandlung nutzen, unterschiedliche Bruttolöhne für „Umwandler“ und „Umwandlungsverweigerer“ impliziert. Beschäftigte, die diese Möglichkeit nutzen, müssten nämlich unter dieser Annahme der Überwälzung der Arbeitgeberanteile auf die Arbeitnehmer ein höheres Bruttoentgelt beziehen als „Verweigerer“, damit die Arbeitskosten für den Arbeitgeber für beide Gruppen identisch bleiben. In der betrieblichen Praxis ist dies nicht vorstellbar. Realistischer erscheint dagegen, dass die Arbeitgeber ihre Einsparungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen der gesamten Belegschaft unterschiedslos überlassen. Damit würden aber auch die Mitarbeiter einen gewissen Vorteil haben, die nicht an der Entgeltumwandlung teilnehmen.

277. Einen wichtigen Einfluss auf die Ergebnisse der Modellrechnungen hat zudem die Annahme über die Zahl der Arbeitnehmer, die sich an der Entgeltumwandlung beteiligen. Je höher die Beteiligungsquote, umso größer ist der dämpfende Effekt auf die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung und umso länger braucht jeder Versicherte, bis er durch die eigenen Betriebsrentenansprüche diesen Verlust wieder wettmachen kann. Betrachtet man schließlich die **Renditeeffekte** getrennt für **Frauen und Männer**, so zeigt sich die relative Vorteilhaftigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung für Frauen. Diese Frauen beziehen aufgrund ihrer höheren durchschnittlichen

Lebenserwartung länger eine gesetzliche Rente, so dass für sie die Rendite in der Gesetzlichen Rentenversicherung höher ausfällt als für Männer. Von der Umgewichtung der Altersvorsorge hin zu kapitalgedeckten Alterseinkommen mit einer geschlechtsspezifischen Rentenberechnung profitieren sie deshalb weniger als Männer. Ursache ist die für Frauen geringere Renditedifferenz der Betrieblichen Altersversorgung zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Unterschiede würden sich jedoch dann wieder ebnen, wenn wie bei der Riester-Rente auch in der Betrieblichen Altersversorgung durchweg eine Unisex-Tarifierung vorgenommen würde und sich die längere Rentenbezugsdauer der Frauen als Folge der höheren Lebenserwartung bei gleichen Beitragsleistungen nicht in geringeren monatlichen Zahlungsbeträgen niederschläge.

Schaubild 60



278. Festzuhalten bleibt somit, dass die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung für einen sehr langen Übergangszeitraum senkt. Im Ergebnis bewirkt die Sozialabgabenfreiheit eine **Umverteilung von den Älteren zu den Jüngeren**. Dauerhaft benachteiligt werden diejenigen, die das Angebot der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung nicht annehmen wollen oder können. Angesichts der notwendigen Leistungsrücknahmen bei der Gesetzlichen Rentenversicherung ist es wichtig, im Interesse einer mischfinanzierten Altersvorsorge, die es erlaubt, in der Ruhestandsphase in etwa den in der Erwerbsphase gewohnten Konsumstandard aufrecht zu erhalten, neben der privaten auch die Betriebliche Altersversorgung auszubauen.

279. Die Analyse der intertemporalen und geschlechtsspezifischen Verteilungswirkungen des Förderinstrumentes der Sozialabgabenfreiheit im Rahmen der Entgeltumwandlung hat aber gezeigt,

dass die Entscheidung des Bundeskabinetts, die gegenwärtig geltende Regelung unbefristet fortzuführen, zwei Begründungsannahmen erfordert: Die erste Annahme ist die einer weiteren Ausbreitung dieser so geförderten arbeitnehmerfinanzierten Betrieblichen Altersversorgung mit der Folge eines dann höheren mischfinanzierten Gesamtversorgungsniveaus für eine wachsende Zahl zukünftiger Rentner. Die zweite Annahme ist die, dass es bei einem Auslaufen der Sozialabgabenfreiheit zum 31. Dezember 2008 zu einem vergleichbaren Rückbau des Umlagesystems und sehr ähnlichen Verteilungswirkungen käme, aufgrund von Ausweichreaktionen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum Beispiel in die formal rein arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung oder in Arbeitszeitkonten, die keinen Ersatz für eine Betriebliche Altersversorgung darstellen, aber ebenfalls aus sozialabgabenfreien Entgeltbestandteilen gespeist werden. Nur wenn man diese beiden Annahmen akzeptiert, war die unbefristete Verlängerung der Sozialabgabenfreiheit eine richtige Entscheidung.

6. Altersarmut vorbeugen

280. Altersarmut ist bislang in Deutschland kein gravierendes gesellschaftliches Problem. Weniger als 2 vH der Bezieher einer gesetzlichen Rente und 2,3 vH der über 65-Jährigen – Ende 2006 waren dies 371 000 Personen – beziehen zur Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums Leistungen aus der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“. Diese Grundsicherung entspricht weitgehend den Leistungen der Sozialhilfe oder des Arbeitslosengelds II.

Weniger die Leistungsrücknahmen, die sich aus den im Interesse einer nachhaltigen Finanzierbarkeit umgesetzten letzten Rentenreformen in der Zukunft ergeben, sondern mehr die Veränderungen in den Erwerbsbiografien lassen in der mittleren und längeren Perspektive eine Zunahme von Altersarmut wahrscheinlicher werden. Eine solche Entwicklung ist nicht nur ein Problem für die Betroffenen, die Verringerung von zukünftigen **Armutsrissen** im Alter ist auch im langfristigen fiskalischen Interesse des Staates. Denn ein im höheren Maße Altersarmut vermeidendes System der Alterssicherung ist eine Versicherung des Staates gegen zukünftige Ansprüche auf die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter.

Nicht selten werden niedrige Rentenzahlbeträge als Indikatoren für eine bestehende Einkommens- oder Altersarmut herangezogen. Diese pauschale Vermutung ist unzutreffend, denn der Zahlbetrag einer Rente lässt einen Rückschluss auf die Versicherungsbiografie eines Rentenempfängers zu, kaum aber auf dessen Einkommenssituation. Ausweislich der auf das Jahr 2003 bezogenen repräsentativen Erhebung „Alterssicherung in Deutschland (ASID)“ kann nämlich nicht von niedrigen Rentenzahlbeträgen auf niedrige Alterseinkommen geschlossen werden. Denn unter den Beziehern von Kleinstrenten befinden sich viele frühere Selbstständige, die anderweitig ausreichend abgesichert sind, über das Pensionssystem versorgte Beamte und nicht zuletzt über den Ehepartner abgesicherte Personen (Bieber und Klebula, 2005; Rentenversicherungsbericht, 2005).

Die Gesetzliche Rentenversicherung basiert auf dem Prinzip der **Teilhabeäquivalenz**. Dies bedeutet, dass sich die Rentenansprüche nach dem Verhältnis des verbeitragten Entgelts im Vergleich zum jeweiligen durchschnittlichen jährlichen Arbeitsentgelt bemessen.

Für ein mit Rentenversicherungsbeiträgen belegtes Arbeitsentgelt von 29 400 Euro, der Bezugsgröße des durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelts in den alten Bundesländern im Jahr 2007, erwirbt ein westdeutscher Versicherter in diesem Jahr einen Entgeltspunkt, das heißt einen lebenslangen Rentenanspruch von aktuell 26,27 Euro pro Monat oder 315,24 Euro pro Jahr. Ein Versicher-

ter mit einem Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze von 63 000 Euro in den alten Bundesländern erhält für einen Jahresbeitrag 2,14 Entgeltpunkte oder nach heutigen Werten einen Rentenanspruch von 56,22 Euro pro Monat oder 674,64 Euro pro Jahr, während ein Arbeitnehmer mit einem Jahresbruttolohn von 18 000 Euro oder gut 60 vH des Durchschnittslohns 0,61 Entgeltpunkte und damit einen Rentenanspruch von 16,02 Euro pro Monat (192,24 Euro pro Jahr) erwirbt.

281. Dieses Prinzip zielt – im Zusammenspiel mit der Rentenanpassungsformel, die unabhängig von der Höhe der individuellen Rentenzahlbeträge Anwendung findet – auf eine Übertragung der relativen Einkommenspositionen der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase. Nicht beabsichtigt ist eine Einkommensumverteilung zugunsten von Beziehern geringer Arbeitseinkommen und deshalb niedrigerer Renten. Dieses in Deutschland fehlende Moment der Begünstigung von geringen beitrags erworbenen Rentenansprüchen bei der erstmaligen Rentenfestsetzung oder von niedrigen Renten bei den laufenden Anpassungen ist ein wichtiger Grund dafür, dass in einer ganzen Reihe von Ländern die Ersatzraten der gesetzlichen Renten für Geringverdiener zum Teil deutlich höher sind als in Deutschland. Denn im Ausland wird nicht selten der soziale Ausgleich im Alter nicht wie bei uns über steuerfinanzierte Transferzahlungen, sondern über ein nicht oder weniger ausgeprägt dem Äquivalenzprinzip verpflichtetes Rentensystem abgewickelt (OECD, 2007).

Dieses prinzipielle Fehlen einer expliziten interpersonellen Umverteilungskomponente in der beitragsbezogenen beziehungsweise einkommensbezogenen Rentenbemessung und Rentenanpassung bedingt, dass in der Gesetzlichen Rentenversicherung das **Versicherungsprinzip** – und damit die Vorleistungsabhängigkeit der Ansprüche – ungleich stärker ausgeprägt ist als in der Gesetzlichen Krankenversicherung oder der Sozialen Pflegeversicherung. Denn diese Sozialversicherungszweige werden ebenfalls über einkommensabhängige Beiträge finanziert, während die Leistungen aber weitgehend einkommensunabhängig sind.

282. Kürzere Phasen der Arbeitslosigkeit, in der Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung auf Arbeitslosengeld bestehen, führen nicht zu markanten Renteneinbußen, da für **Arbeitslosengeldbezieher** von der Bundesagentur für Arbeit Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 80 vH des dieser Lohnersatzleistung zugrunde gelegten Arbeitsentgelts gezahlt werden; ein westdeutscher (ostdeutscher) Durchschnittsverdiener würde als Arbeitslosengeldbezieher eine Anwartschaft auf eine monatliche Rente in Höhe von immerhin noch 21,02 Euro (18,47 Euro) erwerben. Hingegen ist Langzeitarbeitslosigkeit unter Bezug von **Arbeitslosengeld II** mit deutlichen Rentenverlusten verbunden. Denn für Empfänger von Arbeitslosengeld II werden vom Bund nur Rentenversicherungsbeiträge nach Maßgabe eines unterstellten Monatsentgelts von 205 Euro gezahlt. Das heißt, beim derzeitigen Beitragssatz von 19,9 vH werden knapp 41 Euro pro Monat entrichtet. Auf ein Jahr berechnet erwächst daraus ein monatlicher Rentenanspruch von 2,19 Euro. Der Zweck dieser aus Steuermitteln finanzierten Rentenversicherungsbeiträge liegt deshalb nicht darin, den Begünstigten einen relevanten Rentenanspruch aufzubauen, sondern ihnen einen Anspruch auf Erwerbsminderungsrente oder die Riester-Förderung zu eröffnen und zudem eine Unterbrechung rentenrechtlicher Zeiten zu verhindern.

Der sich aus der Übernahme der Warmmiete sowie dem Regelsatz von 347 Euro seit dem 1. Juli 2007 zusammensetzende monatliche Anspruch eines alleinstehenden Empfängers von Sozialhilfe, von Arbeitslosengeld II (ohne Berücksichtigung von Zuschlägen bei vorangehendem Bezug von Arbeitslosengeld) oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beläuft

sich auf rund 660 Euro. Um aus der Gesetzlichen Rentenversicherung eine Rente in Höhe der Leistungen der steuerfinanzierten Grundsicherungssysteme, das heißt in Höhe von monatlich 660 Euro zu bekommen, benötigt ein westdeutscher Versicherter derzeit rund **25 Entgeltpunkte** ($25 \cdot 26,27 = 656,75$ Euro). Dies bedeutet, dass ein Durchschnittsverdiener gegenwärtig etwas mehr als 25 Jahre Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung entrichten muss, um eine Rente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erhalten; ein Arbeitnehmer mit lediglich 60 vH des Durchschnittsverdienst benötigt dazu sogar 41 Jahre. Bis zum Jahr 2030 wird nach aktuellen Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung das Nettorentenniveau vor Steuern von derzeit 52,7 vH auf 43,8 vH sinken. Bezogen auf das heutige Grundsicherungsniveau würde man dann 30 Entgeltpunkte für eine Rente in dieser Höhe benötigen.

283. Der Umstand, dass bereits heute gut 25 Entgeltpunkte und in der langen Frist eine noch höhere Zahl an Durchschnittsbeitragsjahren erforderlich sind, um einen Rentenanspruch in Höhe der Grundsicherung im Alter zu erreichen, bringt es mit sich, dass für viele Bezieher niedrigerer Arbeitseinkommen, Teilzeitbeschäftigte oder Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien ohne nennenswerten Vermögensbesitz und ohne familiäre Absicherung der Rentenversicherungsbeitrag seinen „Preischarakter“ verliert und – zumindest in der Wahrnehmung – zu einer Steuer, das heißt zu einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung, mutiert. Dies gilt – auch bei einer positiven Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung – immer dann, wenn die beitrags erworbenen Rentenansprüche geringer sind als die Leistungen aus der **steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter**. Ein Rentenanspruch ist zwar ein von der Einkommens- und Vermögenssituation des Rentners unabhängiger Anspruch im Gegensatz zu der nur bei Einkommens- und Vermögensarmut gewährten Grundsicherung im Alter. Gleichwohl verliert ein beitragsfinanziertes Rentensystem durch einen geringen Abstand zur garantierten Grundsicherung an Legitimation, und zudem erwachsen Anreize, sich diesem System zu entziehen.

Die am 1. Januar 2003 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist keine Sockel- oder Mindestrente, sondern eine **steuerfinanzierte subsidiäre Sozialhilfeleistung**. Anspruchsberechtigt sind – neben Personen über 18 Jahren, die aus medizinischen Gründen dauerhaft und voll erwerbsgemindert sind – alle Hilfebedürftigen über 65 Jahre, die ihren ersten Wohnsitz in Deutschland haben. Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung wird eigenes Einkommen und Vermögen berücksichtigt. Zum „Schonvermögen“ zählt insbesondere eine angemessene selbstgenutzte Wohnimmobilie. Im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt durch die Sozialhilfe gibt es keinen Regress gegenüber Kindern und gegebenenfalls Eltern, sofern deren Jahreseinkommen 100 000 Euro nicht übersteigt. Zudem gilt die – allerdings widerlegbare – Vermutung, dass dieses Jahreseinkommen nicht überschritten wird, was für sich genommen eine Inanspruchnahme der Grundsicherung zusätzlich erleichtert. Diese spezielle Form der Sozialhilfe für Ältere und Erwerbsgeminderte hat zum Ziel, einer aus dem Unterhaltsrückgriff auf die Kinder resultierenden versteckten oder verschämten Armut zu begegnen. Von der steuerfinanzierten Grundsicherung gehen auch Anreize für Arbeitnehmer und Selbstständige aus, die nur eine niedrige gesetzliche Rente erwarten können, sich der Beitragspflicht zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu entziehen, sich nicht in diesem System freiwillig zu versichern und auch keine private Altersvorsorge zu betreiben. Da das eigene Einkommen und Vermögen im Alter mit einem potenziellen Anspruch auf die Grundsicherung verrechnet wird, kann es für Mitglieder von **Geringverdienerhaushalten** individuell durchaus rational sein, zu versuchen, ihr aktuelles Erwerbseinkommen nicht durch obligatorische oder freiwillige Beiträge zur Altersvorsorge zu verringern, wenn sie erwarten, dass ihr so erworbenes Alterseinkommen unter dem Leistungsniveau der Grundsicherung liegen wird.

284. Die häufig geäußerten Befürchtungen einer **zunehmenden Altersarmut** beziehungsweise eines in der Zukunft steigenden Anteils älterer Menschen mit Ansprüchen auf die Grundsicherung erwachsen aus zwei Befunden: Zum einen steigt die Zahl der Soloselbstständigen, das heißt die der Selbstständigen ohne Beschäftigte, die durchweg nicht über die Gesetzliche Rentenversicherung abgesichert sind und in aller Regel nur über ein geringes Einkommen verfügen (JG 2006 Ziffern 348 ff.). Zum anderen dürften, als Folge einer seit Jahren hohen Langzeitarbeitslosigkeit, zumindest mittelfristig Rentenbiografien mit längeren Zeiten eines Bezugs von Arbeitslosengeld II in Zukunft häufiger auftreten.

Wie eine aktuelle Untersuchung zeigt, können der überwiegende Teil der heute über 50-Jährigen männlichen Bezieher von Arbeitslosengeld II in West- und Ostdeutschland sowie der Großteil der älteren ostdeutschen weiblichen Bezieher aufgrund ihrer durchweg langen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten im Alter mit einer Rente über dem Grundsicherungsniveau rechnen (IAB, 2007). Deren Armut ist daher temporärer Natur. Derzeitige westdeutsche Bezieherinnen von Arbeitslosengeld II werden dagegen aufgrund geringer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten in zunehmendem Maße auch im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sein. Für die jüngeren Kohorten ist – im Vergleich zu den heute über 50-Jährigen – eine zunehmende Diskontinuität der Erwerbsbiografien und damit des Versicherungsverlaufs zu konstatieren. Eine diesbezügliche Querschnittsbefragung des IAB hinsichtlich der Beitragszeiten zwischen dem 20. und dem 40. Lebensjahr im Vergleich der Jahrgänge 1940 bis 1944, 1950 bis 1954 und 1960 bis 1964, jeweils getrennt nach west- und ostdeutschen Frauen und Männern, zeigt, dass in der jüngsten Kohorte – dort insbesondere in Ostdeutschland – deutlich weniger Beitragsjahre erworben werden als in den Vorgängerjahrgängen. Selbst für den Fall, dass den Betroffenen ein schneller Wiedereinstieg in eine dauerhafte und existenzsichernde Beschäftigung gelingen sollte, ist davon auszugehen, dass es der Mehrzahl von ihnen kaum gelingen kann, die bis dahin aufgelaufenen Rückstände im Sicherungsniveau aufzuholen (Wübbecke, 2007).

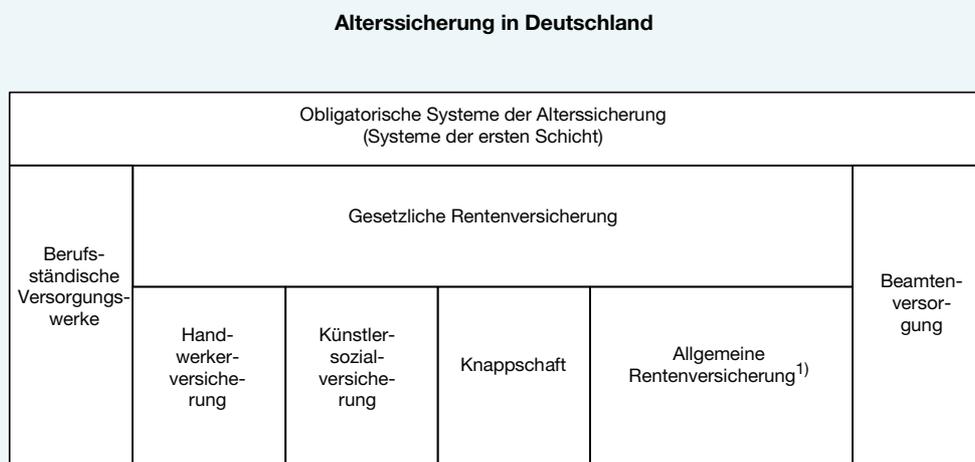
285. Um zu verhindern, dass die Bezieher von Arbeitslosengeld II nur aufgrund des Bezugs dieser Unterstützungsleistung und der damit verbundenen steuerfinanzierten Beiträge unterhalb der Grundsicherung liegende Rentenansprüche erwerben, könnte man daran denken, den Beitrag für die Bezieher von Arbeitslosengeld II so zu bemessen, dass die damit verbundenen Rentenansprüche unter Berücksichtigung der bereits vorher erworbenen **Rentenanwartschaften** auch im ungünstigsten Fall eines dauerhaft fortbestehenden vollen Arbeitslosengeld II-Bezugs ausreichen, um zum frühestmöglichen Renteneintritt eine Rente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erreichen. Für den denkbar ungünstigsten Fall, in dem noch keine Rentenanwartschaften erworben wurden, betrüge bei einer maximal noch zu erwartenden Beitragsdauer von 45 Jahren der Mindestbeitrag 273 Euro pro Monat. Das heißt, bei dem aktuellen Beitragssatz von 19,9 vH läge die fiktive Beitragsbemessungsgrundlage somit bei 1 372 Euro pro Monat. Deutlich niedriger fielen die Mindestbeiträge und Mindestbeitragsbemessungsgrundlagen dagegen aus, wenn, wie bei vielen der heute älteren Bezieher von Arbeitslosengeld II, eigene Rentenanwartschaften bestünden oder wenn ein aufstockendes Arbeitslosengeld II bezogen wurde und das (aufgestockte) Arbeitsentgelt bereits verbeitragt wird.

Gegen eine solche steuerfinanzierte Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge für die Bezieher von Arbeitslosengeld II sprechen allerdings gewichtige Argumente. Zum einen sind dies die sehr großen und kaum kalkulierbaren fiskalischen Risiken, die zu einem **diametralen Konflikt zum Konsolidierungsziel** führen. Zum anderen, und dies ist fast wichtiger, würde ein solches Vorgehen eine beschäftigungspolitische Resignation dokumentieren, die eine verfestigte, mit einem langfristigen Bezug von Arbeitslosengeld II verbundene Arbeitslosigkeit als politisch nicht gestaltbares Datum ansieht. Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik, die nachhaltig die **Beschäftigungschancen** gerade von Geringqualifizierten erhöht und das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit verringert, ist daher auf jeden Fall eine bessere Strategie, Altersarmut zu verhindern.

286. Allerdings entbindet auch eine engagierte und wirksame Arbeitsmarktpolitik nicht davon, zum einen die Anreize für Geringverdiener zu beseitigen, sich einer Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Ausweichen in eine nichtversicherungspflichtige Tätigkeit zu entziehen, und zum anderen, Antworten auf die Versorgungsprobleme der wachsenden Zahl der nicht abgesicherten Selbstständigen zu geben.

Die Beamten sind über die Beamtenversorgung und die Angehörigen der verkammerten freien Berufe (zum Beispiel Apotheker, Architekten, Ärzte, Notare, Rechtsanwälte und Steuerberater) über ihre zunächst als Selbsthilfeorganisation eingerichteten Berufsständischen Versorgungswerke abgesichert. Eine Gruppe von Erwerbstätigen, die in keinem obligatorischen Alterssicherungssystem (Schaubild 61) abgesichert ist, sind die Selbstständigen, sofern sie nicht in den verkammerten Berufen tätig sind. Diese Gruppe der Erwerbstätigen ist seit dem Jahr 1991 um etwa ein Drittel gewachsen und umfasst derzeit mehr als 4 Millionen Personen. Die Struktur dieser sehr heterogenen Gruppe hat sich im Zeitverlauf stark verändert. So wurde der deutliche Anstieg der Anzahl der Selbstständigen vor allem durch die starke Zunahme der Anzahl der Selbstständigen ohne Beschäftigte (Soloselbstständige) getrieben. Denn ihre Zahl nahm von 1,38 Millionen im Jahr 1991 auf 2,29 Millionen im Jahr 2005 zu, so dass sich der Anteil dieses Personenkreises an der Gesamtzahl der Selbstständigen von 46 vH im Jahr 1991 auf 56 vH im Jahr 2005 vergrößerte. Seit dem

Schaubild 61



1) Früher Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte.

Jahr 2001 hat ausschließlich diese Gruppe zum Anstieg der Selbstständigenquote beigetragen. Denn die Selbstständigenquote für die Selbstständigen mit Beschäftigten ist seit 10 Jahren mit rund 5 vH in etwa konstant.

Die Einkommenssituation vieler Selbstständiger, insbesondere die der Soloselbstständigen, ist heute vielfach schlechter als diejenige von abhängig Beschäftigten (JG 2006 Ziffer 355).

287. In seinem Jahresgutachten 2006/07 (Ziffern 347 ff.) hat sich der Sachverständigenrat ausführlich mit diesem Problem auseinandergesetzt und festgestellt, dass für die Selbstständigen namentlich mit geringem Einkommen Schutzbedürftigkeit besteht. Deshalb wird für Selbstständige, die noch nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind, eine **Versicherungspflicht** als angebracht erachtet. Eine Versicherungspflicht verbunden mit einem Wahlrecht hinsichtlich der Altersvorsorgeform – Privatvorsorge oder Gesetzliche Rentenversicherung – ist wegen der damit verbundenen Wahrscheinlichkeit einer Risikoentmischung zu verwerfen (JG 2006 Ziffer 357).

Die Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung und in einer kapitalgedeckten Privatversicherung unterscheidet sich insbesondere hinsichtlich ihrer interpersonellen und intertemporalen Verteilungswirkungen. Der Effizienzvergleich liefert hingegen keine Überlegenheit einer privaten Versicherungspflicht in einem kapitalgedeckten System, gegenüber einer Pflichtmitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Breyer und Buchholz, 2007).

Die Entscheidung zwischen einer obligatorischen privaten Altersvorsorge und einer Erweiterung des Pflichtversichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung ist demnach eine **Werturteilsentscheidung**, die vor allem davon abhängt, welche Bedeutung dem Ziel einer Gleichbehandlung dieser Personengruppe mit den derzeitigen Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung und der temporären Entlastung der Beitragszahler beigemessen wird. Eine solche Wertentscheidung ist nicht vom Sachverständigenrat, sondern nur von der Politik zu fällen, aber sie sollte bald getroffen werden.

II. Gesetzliche Krankenversicherung: Warten auf die nächste Reform

288. In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hat sich im Jahr 2007 die Tendenz der kräftigen Ausgabensteigerung fortgesetzt, jedoch konnte im Zuge der Konsolidierungsbemühungen über Beitragssatzerhöhungen und vor dem Hintergrund der guten Beschäftigungsentwicklung ein Überschuss von etwa 0,3 Mrd Euro im ersten Halbjahr erwirtschaftet werden. Für das Gesamtjahr 2007 ist mit einem Überschuss in ähnlicher Größenordnung wie im vergangenen Jahr, das heißt von etwa 1,6 Mrd Euro, zu rechnen, so dass die weitere Entschuldung der Krankenkassen erleichtert wird, die nach politischer Vorgabe in der Regel bis Ende 2007 und in Ausnahmefällen bis zum Jahresende 2008, also vor Beginn der Einführung des Gesundheitsfonds, abgeschlossen sein muss.

Zu Mehreinnahmen kam es durch die Anhebung des Beitragssatzes um durchschnittlich 0,6 Prozentpunkte; insgesamt stiegen die Beitragseinnahmen von sozialversicherungspflichtigen Mitgliedern um 5,2 vH im ersten Halbjahr 2007. Hinzu kamen insbesondere aufgrund der Anhebung des

Pauschalbeitrags zusätzliche Einnahmen bei den Beiträgen aus geringfügiger Beschäftigung; diese nahmen um 10,5 vH zu. Mindereinnahmen resultierten aus der Senkung des Bundeszuschusses von 4,2 Mrd Euro im Jahr 2006 auf 2,5 Mrd Euro im Jahr 2007. Ausgabenseitig hat bei den Arzneimittelausgaben das zum 1. Mai 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Arzneimittelversorgung (AVWG) seine dämpfende Wirkung weitgehend wieder verloren, und die steigende Tendenz hat sich, verstärkt durch die Mehrwertsteuererhöhung zum Anfang des Jahres, im ersten Halbjahr 2007 weiter fortgesetzt; die Arzneimittelausgaben stiegen um 5,6 vH. Deutliche Zuwächse ergaben sich auch bei der ärztlichen Versorgung in Höhe von 3,8 vH, während die Steigerung beim größten Ausgabenposten, der Krankenhausbehandlung mit 1,4 vH unterdurchschnittlich ausfiel. Diese Steigerungsrate ist jedoch vor dem Hintergrund der hohen Zuwächse von 4,3 vH in diesem Ausgabenbereich im 1. Halbjahr 2006 zu relativieren.

289. Dem am 26. März 2007 verabschiedeten GKV-Wettbewerbstärkungsgesetz (GKV-WSG) war ein zäher und zeitweise reputationsschädigender Einigungsprozess zwischen den Regierungsparteien vorausgegangen. So vielfältig die Neuerungen dieses Gesetzes sind, so schwer fällt es jenseits des politischen Kompromissgebots eine dieses Maßnahmenbündel integrierende Gesamtkonzeption zu erkennen. Die ausgabenseitigen Maßnahmen sind ebenso wie die Neuordnung des Risikostrukturausgleichs und der ärztlichen Vergütung zu begrüßen. Auch die neuen Spielregeln für einen Vertragswettbewerb zwischen den Kassen sowie die allgemeine Pflicht für alle Einwohner, entweder in der Gesetzlichen Krankenversicherung oder der Privaten Krankenversicherung versichert zu sein, oder die neuen Rahmenbedingungen für den Wechsel zwischen der Gesetzlichen und der Privaten Krankenversicherung sind richtige Schritte (JG 2006 Ziffern 315 ff.).

Unbefriedigend fallen dagegen die finanzierungsseitigen Maßnahmen aus. Hier steht im Zentrum die Einrichtung eines **Gesundheitsfonds**, über den Mittelaufbringung und Mittelzuweisung an die gesetzlichen Kassen abgewickelt werden sollen. Die bisherigen kassenindividuellen Beiträge werden durch einen GKV-einheitlichen Beitragssatz ersetzt, und die dem Fonds zufließenden Einnahmen, die sich aus den Beitragszuschüssen der Arbeitgeber, den Beiträgen der Kassenmitglieder sowie dem sich perspektivisch bis auf 14 Mrd Euro im Jahr 2015 aufbauenden Steuerzuschuss des Bundes zusammensetzen, sollen in Form von Kostenpauschalen je Versicherten an die Kassen überwiesen werden. Durch den einheitlichen Beitragssatz entfällt der bisherige Wettbewerbsparameter der kassenindividuellen Beitragssätze. Ersetzt werden soll diese Stellgröße durch kassenspezifische Zusatzbeiträge, die von den Kassen zu erheben sind, wenn die ihnen zugewiesenen Versichertenpauschalen den Ausgabenbedarf nicht decken, oder durch Erstattungen an die Versicherten für den Fall einer Überdeckung der Ausgaben durch die Kostenpauschalen.

Die den Zusatzbeiträgen und Erstattungen zugeordnete Wettbewerbsfunktion wird allerdings nach Lage der Dinge dadurch ausgehebelt, dass der Zusatzbeitrag für das einzelne Kassenmitglied 1 vH des beitragspflichtigen Einkommens oder 8 Euro nicht überschreiten darf und gleichzeitig die Quote der aus den Mitteln des Fonds gedeckten Gesundheitsausgaben von zunächst 100 vH auf 95 vH sinken soll. Eine unter Wettbewerbsaspekten widersinnige Konsequenz dieser Regelung ist, dass der Zusatzbeitrag einer Kasse umso höher ist, je mehr Mitglieder dieser Kasse von dieser Überforderungsregel betroffen sind. Da somit die Höhe des Zusatzbeitrags von der Einkommensstruktur der Versicherten der einzelnen Kassen abhängt, besteht – sofern es bei dieser Regelung

bleibt – die Gefahr, dass es zu einem Wettbewerb um Versicherte mit hohen Einkommen und nicht zu dem gewünschten Leistungswettbewerb kommt, denn die aus der 1 vH-Überforderungsgrenze resultierenden Beitragsausfälle sollen zulasten der jeweiligen Krankenkasse gehen.

290. Mit der Fonds-Lösung wurde der **politische Lagerstreit** zwischen den Unionsparteien, die sich für ein Pauschalprämienmodell ausgesprochen hatten, und der SPD, die ein Bürgerversicherungskonzept verfolgte, nur scheinbar überwunden. Die von der Politik letztlich verworfenen Reformmodelle, namentlich die Pauschalbeitragskonzepte, waren nicht nur durch mehr konzeptionelle Klarheit und Stringenz gekennzeichnet, etwa hinsichtlich der Abgrenzung des Versichertenkreises und der Beitragsgestaltung. Diese Konzepte gaben auch deutlich zielführendere Antworten auf die Fragen, wie die Finanzierung des Gesundheitswesens längerfristig stabilisiert und die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit verringert werden können. Dadurch, dass diese Reformmodelle, darunter die Bürgerpauschale des Sachverständigenrates, durchweg detailliert mit quantitativen Schätzungen zu ihren Finanzierungs- und Verteilungseffekten unterlegt waren, machten sie sich jedoch politisch angreifbar. Die gefundene Fonds-Lösung ist hingegen in vielerlei Hinsicht unbestimmt und interpretationsoffen, und genau darin bestand vermutlich ihr politischer Charme. Denn mit dem Fonds lassen sich einige nur schwer umkehrbare konzeptionelle Festlegungen vermeiden oder zeitlich aufschieben. Zudem ist ein etablierter Fonds eine gute Voraussetzung, bei geänderten politischen Mehrheiten entweder sehr schnell durch den Einbezug der Privaten Krankenversicherung zu einer Bürgerversicherung zu gelangen oder durch eine Umwandlung der einkommensabhängigen Mitgliederbeiträge in Arbeitnehmerpauschalen das Konzept einer Gesundheitsprämie umzusetzen. Insofern gilt gerade bei der Gesundheitsreform 2007: **Nach der Reform ist vor der Reform.**

III. Die geplante Pflegereform 2008: Kein weiter Wurf

1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

291. Die finanzielle Lage der Sozialen Pflegeversicherung hat sich im Jahr 2007 nach einer leichten Entspannung im Jahr 2006, die eine Folge des Vorziehens des Zahlungstermins der Beitragszahlungen war, wieder verschlechtert. Zur Jahresmitte ergab sich ein Defizit von rund 350 Mio Euro, das aber bis zum Jahresende unter anderem aufgrund der Beitragseffekte aus dem 13. Monatsgehalt nur noch leicht ansteigen dürfte. Damit setzte sich die Entwicklung der Jahre 1999 bis 2005 fort, in denen jährlich Finanzierungsdefizite von kumuliert 2,47 Mrd Euro zu verzeichnen gewesen waren und die nur im Jahr 2006 durch den aus dem Sondereffekt resultierenden Überschuss von 450 Mio Euro unterbrochen wurde. Insgesamt führte dies dazu, dass die Reserven der Sozialen Pflegeversicherung, das heißt der Mittelbestand am Ende des Abrechnungszeitraums, weiter auf 3,15 Mrd Euro zum Ende des ersten Halbjahres abgeschmolzen wurden; Ende des Jahres 2000 hatte der Mittelbestand noch 4,8 Mrd Euro betragen.

Isoliert betrachtet haben sich die Einnahmen der Sozialen Pflegeversicherung im Jahr 2007 durchaus positiv entwickelt. Nach einem Anstieg von rund 1,1 vH im Jahr 2006, unter Herausrechnung des Sondereffekts, ist aufgrund der guten Beschäftigungsentwicklung und der höheren Tarifabschlüsse mit einem Anstieg der Beitragseinnahmen von etwa 2 vH zu rechnen. Im ersten Halbjahr beliefen sich die Gesamteinnahmen auf 8,8 Mrd Euro. Parallel hierzu stiegen aber auch die Ausga-

ben im Jahr 2007 stärker als in den Jahren zuvor. Bereits im ersten Halbjahr 2007 war ein Anstieg der Gesamtausgaben um 1,8 vH gegenüber dem Vorjahreszeitraum auf 9,1 Mrd Euro zu verzeichnen. Bei den Leistungsausgaben erhöhten sich die Ausgaben für Pflegesachleistungen überproportional um 2,2 vH auf 1,22 Mrd Euro. Als größter Ausgabenposten bei den Leistungen schlugen die Zahlungen für die vollstationäre Pflege mit 4,38 Mrd Euro zu Buche, die um 1,7 vH gegenüber dem ersten Halbjahr 2006 wuchsen. Zudem hat sich der bisherige Trend sinkender Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen nicht fortgesetzt.

292. Im kommenden Jahr wird sich die Einnahmesituation der Sozialen Pflegeversicherung auch durch die geplante Anhebung des Allgemeinen Beitragssatzes auf 1,95 vH zum 1. Juli 2008 verbessern; in den nächsten Jahren wird sich die Finanzlage der Pflegeversicherung daher zunächst wieder positiver darstellen. Angesichts des weiteren Anstiegs der Zahl der Leistungsempfänger und aufgrund der schrittweisen Einführung der Leistungsverbesserungen im Rahmen der für das nächste Jahr geplanten Pflegereform wird sich allerdings die Finanzsituation wieder verschlechtern, und später werden weitere Beitragssatzerhöhungen oder ein Abschmelzen des Mittelbestands notwendig werden.

2. Die geplanten Reformmaßnahmen: Leistungsausweitung und Dynamisierung

293. Die von der Bundesregierung am 17. Oktober 2007 beschlossene Reform zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Entwurf zum **Pflege-Weiterentwicklungsgesetz**) zielt einerseits auf eine Ausweitung der solidarischen, über einkommensabhängige Beiträge finanzierten Teilabsicherung des Pflegerisikos, und andererseits auf eine kostendämpfende Umstrukturierung auf Seiten der Leistungserbringer ab. Dem Ansatz „**ambulant vor stationär**“ zufolge soll die kostengünstigere ambulante Versorgung von erheblich bis schwerst Pflegebedürftigen (Pflegestufe I bis III) weiter ausgebaut werden (Tabelle 23). Das bedeutet, dass die ambulanten Sachleistungsbeträge und das Pflegegeld der Pflegestufen I bis III bis zum Jahr 2012 schrittweise angehoben werden. Die finanziellen Anreize zugunsten der teureren stationären Pflege von erheblich und schwer Pflegebedürftigen (Pflegestufe I und II) sollen hingegen nicht weiter erhöht werden. Bei den Pauschalen der Pflegestufe III ist dagegen sowohl in der stationären wie in der ambulanten Pflege eine deutliche Anhebung vorgesehen. Außerdem ist geplant, die Höchstpauschalen für Härtefälle in der stationären Pflege der Pflegestufe III bis zum Jahr 2012 stufenweise an die gegenwärtigen Höchstpauschalen für ambulante Sachleistungen in Höhe von 1 918 Euro anzugleichen. Nach den Berechnungen des Bundesgesundheitsministeriums führt die schrittweise Anhebung der Leistungsbeträge zu Mehrausgaben im zweiten Halbjahr 2008 von rund 0,2 Mrd Euro und im Jahr 2009 von etwa 0,4 Mrd Euro. Mit Einsetzen der zweiten Stufe der Anhebung steigen die Mehrausgaben im Jahr 2010 auf circa 0,8 Mrd Euro und im Jahr 2012 nochmals auf 1,25 Mrd Euro an. Mittel- und langfristig sollen diese Mehrausgaben etwa 0,1 Beitragssatzpunkten entsprechen.

294. Darüber hinaus sollen Anreize zur Stärkung der ambulanten Versorgung und Betreuung durch die Einführung von ortsnahen **Pflegestützpunkten**, den Einsatz ansässiger **Fallmanager** und die Förderung von betreutem Wohnen und betreuten Wohngemeinschaften wie auch durch den verstärkten Einsatz von Einzelpflegekräften gesetzt werden. Pflegekassen, Krankenkassen, Leistungserbringer und Kommunen sollen deshalb Verträge für „Integrierte wohnortnahe Versor-

gung und Betreuung“ abschließen können. Durch einen „gepoolten“ Einsatz von Pflegekräften sollen zusätzliche Wirtschaftlichkeitsreserven erschlossen werden. Die Einrichtung von städtischen Pflegestützpunkten zur Organisation und Koordination von Pflegeangeboten wird durch die Pflegeversicherung in den ersten zwei Jahren der Entstehung finanziert.

Tabelle 23

**Die wichtigsten finanziellen Leistungen in der Pflegeversicherung:
Status quo 2007 und geplante Verbesserungen bis 2012¹⁾**

bis zu ... Euro, monatlich

Leistungen bei Pflegebedürftigkeit	Jahr	Pflegestufe I (erheblich Pflegebedürftige)	Pflegestufe II (schwer Pflegebedürftige)	Pflegestufe III/Härtefälle (schwerst Pflegebedürftige)
Häusliche Pflege				
Sachleistungen bei häuslicher Pflege durch professionelle Pflegekräfte von Vertragsdiensten	2007	384	921	1 432 / 1 918
	2008	420	980	1 470 / 1 918
	2010	440	1 040	1 510 / 1 918
	2012	450	1 100	1 550 / 1 918
Pflegegeld für selbstbeschaffte Pflegehilfen ²⁾	2007	205	410	665
	2008	215	420	675
	2010	225	430	685
	2012	235	440	700
Teil- oder vollstationäre Pflege				
Tages- und Nachtpflege in teilstationären Einrichtungen	2007	384	921	1 432
	2008	420	980	1 470
	2010	440	1 040	1 510
	2012	450	1 100	1 550
Pflege in vollstationären Einrichtungen	2007	1 023	1 279	1 432 / 1 688
	2008	1 023	1 279	1 470 / 1 750
	2010	1 023	1 279	1 510 / 1 825
	2012	1 023	1 279	1 550 / 1 918

1) Gemäß Beschluss der Bundesregierung vom 17. Oktober 2007.– 2) Zum Beispiel von geeigneten Pflegepersonen aus der Familie.

Neu ist die Einbeziehung von Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, die noch keinen erheblichen Pflegebedarf nachweisen können, aber dennoch zusätzliche Betreuung benötigen (Demenzkranken). Der Leistungsbetrag für diesen Personenkreis wird auf einen Betrag in Höhe von bis zu 2 400 Euro jährlich erhöht.

295. Zudem wurde eine Reihe von Maßnahmen verabredet, von denen langfristig eine Ausgaben-senkung erwartet wird:

- Angehörige sollen für die Dauer einer Pflegezeit von bis zu sechs Monaten ein Anrecht auf eine unbezahlte Freistellung von der Arbeit erhalten, ohne den Anspruch auf ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Bei kurzfristig auftretenden Pflegefällen in der Familie sollen Angehörige in Zukunft einmalig einen Freistellungsanspruch von bis zu zehn unbezahlten Tagen beantragen können.

- Die Pflegekassen sollen gemeinsam mit den Ländern und anderen Vertragspartnern dazu verpflichtet werden, bürgerschaftliches generationsübergreifendes Engagement auf kommunaler Ebene besser in das Versorgungsangebot zu integrieren.
- Stationäre Pflegeeinrichtungen sollen durch finanzielle Gegenleistung animiert werden, den Gesundheitszustand des Pflegebedürftigen mit **aktivierender Pflege und Rehabilitation** zu verbessern.

296. Nach der schrittweisen Anpassung der Leistungen bis zum Jahr 2012 sollen dann ab dem Jahr 2015 alle drei Jahre die betragsmäßig festgelegten Leistungen dynamisiert werden. Seit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 sind die Pauschalen unverändert geblieben. Der reale Versicherungswert der Leistungen hat sich somit seitdem um etwa 15 vH verringert. Damit stieg die Gefahr, dass Pflegebedürftige zunehmend wieder auf eine Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen waren. Die stufenweise Anhebung und **Dynamisierung der Leistungen** nach Maßgabe einer unterstellten durchschnittlichen Inflationsrate von jährlich 1,5 vH soll dies nach den Vorstellungen des Bundesgesundheitsministeriums verhindern und gewährleisten, dass der reale Wert der Pflege auch langfristig in etwa dem heutigen entspricht. Die Prüfung der Anpassungsrate der Beträge in Anlehnung an die Entwicklung der Verbraucherpreise soll alle drei Jahre vorgenommen werden. Die Leistungsangleichung soll jedoch – so die interpretationsoffene Formulierung in den Eckpunkten – „nicht höher sein als die Bruttolohnentwicklung im selben Zeitraum“.

3. Ausgleichszahlungen der Privaten Pflegeversicherung

297. Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 hatten die Regierungsparteien eine Reform der Sozialen Pflegeversicherung vereinbart, die neben den beschriebenen Leistungsverbesserungen und einem Abbau von Fehlanreizen zugunsten der stationären Pflege auch die Ergänzung des Umlageverfahrens durch kapitalgedeckte Elemente (Demografiereserve) sowie einen Finanzausgleich zwischen der Privaten und der Sozialen Pflegeversicherung zum Ausgleich der schlechteren Risikostrukturen der Sozialen Pflegeversicherung vorsah. Die Einführung kapitalgedeckter Elemente auf der Finanzierungsseite war das Anliegen der Unionsparteien, der Finanzausgleich zugunsten der Sozialen Pflegeversicherung das der SPD.

Während die SPD zum **Ausgleich der Risikounterschiede** – in der Sozialen Pflegeversicherung kommen aufgrund der schlechteren Altersstruktur der dort Versicherten auf je 100 Versicherte 2,8 Leistungsempfänger, in der Privaten Pflegeversicherung dagegen aufgrund des geringeren Durchschnittalters der dort Versicherten nur 1,3 Leistungsempfänger – regelmäßige Zahlungen von „zunächst“ 1 Mrd Euro in den Jahren 2008 bis 2010 forderte, war die CDU/CSU in Teilen bereit, eine einmalige, in der Höhe freilich nicht festgelegte Ausgleichszahlung durch die Private Pflegeversicherung zu akzeptieren.

Beide Optionen – jährliche Zahlungen oder Einmalzahlung – wurden dem Bundesinnenministerium und dem Bundesjustizministerium zur verfassungsrechtlichen Prüfung des damit verbundenen übergreifenden Solidarausgleichs vorgelegt. Während das Bundesjustizministerium einen jährlichen Solidarausgleich zugunsten der Sozialen Pflegekassen für verfassungsrechtlich möglich, eine

Einmalzahlung dagegen als bedenklich ansah, wurden vom Bundesinnenministerium beide Alternativen verworfen.

Da die SPD ohne einen **Finanzausgleich zwischen Privater und Sozialer Pflegeversicherung** einer Ergänzung des Umlageverfahrens durch kapitalgedeckte Elemente nicht zustimmen wollte, zog der aufgrund des Gutachtens des Bundesinnenministeriums von den Unionsparteien geforderte Verzicht auf den im Koalitionsvertrag vereinbarten Finanzausgleich im Gegenzug den Verzicht auf die Demografiereserve nach sich.

298. Das Bundesinnenministerium argumentiert, dass durch die unüberbrückbare Strukturentscheidung der parallelen Etablierung einer Sozialen und einer Privaten Pflegeversicherung kein Raum für Ausgleichszahlungen aufgrund unterschiedlicher Risikomerkmale beider Versicherungstypen bestehe. Die Private und die Soziale Pflegeversicherung würden sich in ihren rechtlichen Strukturen grundsätzlich unterscheiden. Denn während die Private Pflegeversicherung auf der Grundlage und nach Maßgabe des Privatrechts organisiert sei, verdanke die Soziale Pflegeversicherung Existenz, Organisation und Inhalt allein dem staatlichen Organisationsakt. Die Private Pflegeversicherung orientiere sich am Prinzip der Individualäquivalenz, während die Soziale Pflegeversicherung durch die Prinzipien der Sozialversicherung, insbesondere dem der sozialen Umverteilung nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit geprägt sei. Die Private Pflegeversicherung müsse „dem Staat als privates Eigentum vorausliegende Rückstellungen aufbauen“, die Soziale Pflegeversicherung dagegen eröffne „durch das staatlich vermittelte Umlageverfahren nur solidarisch gebundene Teilhabeanprüche am jeweiligen Beitragsaufkommen“. Im Ergebnis sei daher „nur die soziale Pflegeversicherung als eine am Solidarprinzip orientierte „Sozial“-Versicherung zu qualifizieren, während der privaten Pflicht-Pflegeversicherung prinzipiell – sowohl eine interne wie erst recht eine externe – soziale Umverteilungskomponente fremd ist“ (BMI, 2007).

Dieses sehr dezidierte Votum muss insofern überraschen, als sich – jenseits der Tatsache, dass die Leistungen der Sozialen und Privaten Pflegeversicherung identisch sind und bei Streitigkeiten auch im Bereich der Privaten Pflegeversicherung der Sozialrechtsweg zu beschreiten ist – die Private Pflegeversicherung eben nicht am Prinzip der Individualäquivalenz orientiert, sondern – im Gegensatz zur Privaten Krankenversicherung – durch **Unisex-Tarife** sowie eine beitragsfreie Mitversicherung der Kinder gekennzeichnet ist. Zudem ist ein voller Risikostrukturausgleich zwischen den privaten Versicherern etabliert, und § 110 SGB XI schreibt vor, dass die Prämienhöhe in der Privaten Pflegeversicherung den Höchstbeitrag in der Sozialen Pflegeversicherung nur in bestimmten Ausnahmen übersteigen darf.

Richtig ist, dass im Gegensatz zu einer umlagefinanzierten Sozialversicherung in einer kapitalgedeckten Versicherung unterschiedliche Altersstrukturen und damit auch unterschiedliche Pflegewahrscheinlichkeiten prinzipiell irrelevant sind. Denn während in einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung in der Altersstruktur begründete unterschiedliche Pflegewahrscheinlichkeiten der einzelnen Kassen durch den Risikostrukturausgleich kompensiert werden, geschieht dies in einem kapitalgedeckten System durch die versicherungsindividuellen Alterungsrückstellungen. Vor einem etwaigen Ausgleich zugunsten der Sozialen Pflegeversicherung müsste daher die günstigere Risikostruktur der Privaten Pflegeversicherung um die unterschiedlichen Altersstrukturen der Ver-

sicherten bereinigt werden. Dieses der Sache nach zutreffende Argument blendet freilich aus, dass die schlechtere Risikostruktur der Sozialen Pflegeversicherung nicht zuletzt eine Folge des Prinzips „Pflege folgt Krankheit“ und der damit verbundenen Risikoentmischung zulasten der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen ist.

299. Der größte Teil der günstigeren Risikostruktur der privaten Kassen ist das Ergebnis der Strukturentscheidung, dass es eine **Versicherungspflichtgrenze** und damit neben der Gesetzlichen Krankenversicherung eine substitutive Private Krankenversicherung gibt. Wenn man das Argument akzeptiert, dass die aus dieser Systementscheidung erwachsenden Unterschiede in den Risikostrukturen der gesetzlichen und privaten Pflegekassen keine Ausgleichszahlungen zugunsten der Sozialen Pflegeversicherung begründen, so berücksichtigt diese Sichtweise dennoch nicht, dass die Risikoentmischung zulasten der Sozialen Pflegeversicherung nicht nur das Ergebnis dieser Systementscheidung ist. Zu den unterschiedlichen Alters- und damit Risikostrukturen haben auch die im Jahr 1998 ausgelaufenen Möglichkeiten beigetragen, als privat Versicherter beim Renteneintritt in die gesetzlichen Kassen zurückzukehren, während die noch nicht verzehrten, bei den privaten Versicherern gebildeten Alterungsrückstellungen dieser Wechsler aber in den privaten Systemen verblieben. Nicht die aus der **Systementscheidung**, und der aus dieser Entscheidung erwachsenden Versicherungspflichtgrenze, wohl aber die sich aus diesen Rückkehrmöglichkeiten ergebenden Unterschiede in den Risikostrukturen legitimieren vom Prinzip her Ausgleichszahlungen zugunsten der Sozialen Pflegeversicherung. Dieser Ausgleich wäre allerdings vom Volumen her deutlich geringer als die von der SPD geforderte Summe von 1 Mrd Euro pro Jahr, und auf jeden Fall ein zeitlich befristeter Transfer, da – nach dem Auslaufen dieser Rückkehrmöglichkeiten – die daraus resultierenden Effekte auf die Pflegewahrscheinlichkeit spätestens in 20 bis 30 Jahren verschwunden sind.

4. Determinanten der Beitragssatzentwicklung

300. Sieht man von temporären Defiziten oder Überschüssen ab, muss – da die Soziale Pflegeversicherung keine steuerlichen Zuschüsse erhält – in jeder Periode das Beitragsaufkommen dem Ausgabenvolumen entsprechen. Der durchschnittliche Beitragssatz ergibt sich deshalb als Quotient aus dem Ausgabenvolumen und der Summe der beitragspflichtigen Einkommen. Dieser so ermittelte durchschnittliche Beitragssatz entspricht aber nicht dem allgemeinen Beitragssatz, der niedriger ist, da kinderlose Versicherte einen Zusatzbeitrag von derzeit 0,25 Prozentpunkten zu entrichten haben.

301. Die Determinanten des Beitragssatzes lassen sich formal anhand einer Bilanzgleichung der Sozialen Pflegeversicherung bestimmen. Diese Bilanzgleichung besagt, dass in jeder Periode die laufenden Einnahmen (E_t) den laufenden Ausgaben (A_t) entsprechen müssen,

$$E_t = A_t, \quad (1)$$

wobei

$$E_t = b_t L_{Et} + b_t^{KI} L_{Et}^{KI} + b_t (R_t + BR_t) + b_t^{KI} (R_t^{KI} + BR_t^{KI}) \quad \text{und} \quad (2)$$

$$A_t = X_t \sum_{-\infty}^{+\infty} a_{it}^{m,f} \lambda_{it}^{m,f} K_{it}^{m,f}. \quad (3)$$

In diesen Gleichungen stehen jeweils für das Jahr t

- E : die Gesamteinnahmen;
 A : die Gesamtausgaben;
 b : der allgemeine Beitragssatz;
 b^{KI} : der Sonderbeitrag der Kinderlosen;
 L_E : die beitragspflichtigen Einkommen der Erwerbstätigen;
 L_E^{KI} : die beitragspflichtigen Einkommen der kinderlosen Erwerbstätigen;
 R : die beitragspflichtigen Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung;
 BR : die beitragspflichtigen Betriebsrenten;
 L_R : die beitragspflichtigen Einkommen der Rentner ($= R + BR$);
 L_R^{KI} : die beitragspflichtigen Einkommen der kinderlosen Rentner ($= R^{KI} + BR^{KI}$);
 X : der Faktor, mit dem Ausgaben zum Erhalt der realen Leistungen dynamisiert werden;
 $a_i^{m,f}$: die durchschnittlichen kohortenspezifischen Pflegeausgaben für Frauen und Männer;
 $\lambda_i^{m,f}$: die kohortenspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten von Frauen und Männern;
 $K_i^{m,f}$: die geschlechts- und kohortenspezifischen Besetzungszahlen;
 N : die maximale Lebenserwartung.

Aus Gleichung (2) lässt sich der **durchschnittliche Beitragssatz** b_t ableiten, der in jeder Periode das finanzwirtschaftliche Gleichgewicht gewährleistet.

$$b_t = \frac{E_t - b_t^{KI} (L_{Et}^{KI} + L_{Rt}^{KI})}{L_{Et} + L_{Rt}}; \quad (4)$$

oder

$$b_t = \frac{X_t \sum_{-\infty}^{+\infty} a_{it}^{m,f} \lambda_{it}^{m,f} K_{it}^{m,f} - b_t^{KI} (L_{Et}^{KI} + L_{Rt}^{KI})}{L_{Et} + L_{Rt}}. \quad (5)$$

Der erste Summand des Zählers des Bruchs in (5) steht für die ausgabenseitigen Determinanten, während der zweite Summand und der Nenner die einnahmeseitigen Einflussfaktoren erfassen.

302. Von zentraler, wenn auch nicht alleiniger Bedeutung für die Entwicklung des Beitragssatzes sind die demografischen Determinanten, nämlich die Änderung der Bevölkerungszahl, die Änderung der Altersstruktur sowie die Entwicklung der kohortenspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten.

Dieser demografische Einfluss auf den Beitragssatz lässt sich in einen Ausgabeneffekt und einen Einnahmeeffekt zerlegen. Der **Ausgabeneffekt** resultiert aus den altersabhängigen Pflegewahrscheinlichkeiten in Kombination mit der Zunahme der Anzahl der Pflegebedürftigen als Folge des steigenden Anteils der Älteren an der Gesamtbevölkerung. Der **Einnahmeeffekt** erwächst daraus, dass mit einer Zunahme der Anzahl der Rentner an der Gesamtzahl der Versicherten das durchschnittliche Beitragsaufkommen je Versicherten sinkt, da Rentner im Durchschnitt und trotz der Beitragspflicht von Betriebsrenten regelmäßig ein geringeres beitragspflichtiges Einkommen be-

ziehen als Erwerbstätige. Da aber die Soziale Pflegeversicherung wie die Gesetzliche Krankenversicherung, jedoch anders als die Gesetzliche Rentenversicherung, auf einem Drei-Generationen-Vertrag basiert und die Kinder aller Versicherten beitragsfrei mitversichert sind, hat eine niedrige Geburtenzahl für sich genommen einen positiven Effekt auf das durchschnittliche Beitragsaufkommen je Versicherten. Verstärkt wird dieser das durchschnittliche Beitragsaufkommen erhöhende Effekt rückläufiger Geburtenzahlen dadurch, dass ein dann wachsender Anteil von kinderlosen Versicherten den Zusatzbeitrag entrichten muss.

Die den durchschnittlichen Beitragssatz im Zeitverlauf treibenden demografischen Parameter werden allerdings in ihrer Wirkmächtigkeit – teilweise deutlich – modifiziert durch

- **politische Faktoren** wie die Höhe des Zusatzbeitrags für die kinderlosen Versicherten und insbesondere die Rate, mit der die Leistungen dynamisiert werden, um den materiellen Versicherungswert der Sozialen Pflegeversicherung zu erhalten, sowie
- durch die **Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen**, konkret der Löhne, der Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Leistungen aus der Betrieblichen Altersversorgung.

Bei konstanten Pflegewahrscheinlichkeiten führen steigende Besetzungszahlen der älteren Kohorten zu einem Anstieg der Gesamtausgaben und ceteris paribus zu einem steigenden durchschnittlichen Beitragssatz.

303. In den folgenden Simulationsrechnungen hinsichtlich der langfristigen Entwicklung des Beitragssatzes soll ausgehend von einem **Basiszenario**, welches auf den Eckpunkten der geplanten Reform basiert, die Sensitivität abweichender Annahmen der wichtigsten politischen und ökonomischen Faktoren für den Beitragssatz bestimmt werden. Denn die Notwendigkeit weiterer einnahmeseitiger Reformmaßnahmen wird letztlich von der als wahrscheinlich erachteten Entwicklung des Beitragssatzes bestimmt.

Die **wichtigste Determinante** der Pflegeausgaben ist die Anzahl der Pflegefälle. Diese Größe wird mit Hilfe der projizierten demografischen Entwicklung ermittelt. Hinsichtlich der demografischen Entwicklung wird die mittlere Variante der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 1 - W2) als Rechengrundlage verwendet. Die Annahmen dieser Variante sind eine annähernd konstante Geburtenhäufigkeit von 1,4 Kindern pro Frau, ein Anstieg der Lebenserwartung neugeborener Jungen bis zum Jahr 2050 auf 83,5 Jahre und neugeborener Mädchen auf 88,0 Jahre sowie ein jährlicher Wanderungssaldo von 200 000 Personen.

Das Pflegerisiko errechnet sich aus den alters- und geschlechtsspezifischen **Pflegewahrscheinlichkeiten** des Jahres 2006. Die Pflegewahrscheinlichkeiten werden getrennt nach ambulanter und stationärer Versorgung berechnet und für die Zukunft konstant gesetzt. Aus diesen Annahmen folgt, dass die Anzahl der Pflegefälle in der Sozialen Pflegeversicherung bis zum Jahr 2050 auf über 3,9 Millionen Personen ansteigen wird.

Für die Ausgabenentwicklung sind zudem der Leistungsumfang und die Dynamisierung der Leistungspauschalen von großer Bedeutung. Die skizzierten Eckpunkte der Pflegereform 2008, namentlich die Leistungsausweitungen und die Erhöhung der Pauschalen im ambulanten Bereich bis zum Jahr 2012, wurden bei der Modellierung der Ausgabenseite berücksichtigt und in Pro-Kopf-Ausgaben transformiert. Die **Leistungsdynamisierung** ab dem Jahr 2013 wurde mit einer Rate von jährlich 1,5 vH festgeschrieben und wird erstmals im Jahr 2015 umgesetzt.

Die **Einkommensentwicklung**, die der Simulation zugrunde liegt, folgt den Annahmen des Rentenversicherungsberichts 2006, die sich in der mittleren und längeren Frist mit den Annahmen der Rürup-Kommission decken (JG 2003 Ziffer 358). Die Zahlen für die Jahre 2007 und 2008 wurden aktualisiert. So wird für das Jahr 2007 eine Zuwachsrate der beitragspflichtigen Einkommen je Versicherten in der Altersklasse der 20- bis 65-Jährigen von 2 vH unterstellt, für das Jahr 2008 nur ein Zuwachs von 1,5 vH. Bis zum Jahr 2020 steigt die unterstellte Zunahme der beitragspflichtigen Arbeitsentgelte auf 3 vH und bleibt bis zum Jahr 2050 auf diesem Niveau. Für Rentner wird eine um durchschnittlich etwa 0,6 Prozentpunkte geringere Zuwachsrate der beitragspflichtigen Entgelte angenommen. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Rentenentwicklung nach Maßgabe der Rentenanpassungsformel hinter der Lohnentwicklung zurückbleibt, aber auch, dass die beitragspflichtigen Betriebsrenten an Bedeutung gewinnen und über die Jahre in einer Erhöhung der Alterseinkommen resultieren.

304. Die **Alternativszenarien** basieren gegenüber dem Basisszenario auf modifizierten Annahmen hinsichtlich der Einkommensentwicklung, Leistungsdynamisierung, Bevölkerungsalterung und der Pflegewahrscheinlichkeiten. So werden im Szenario „Stärkere Leistungsdynamisierung“ Dynamisierungsraten von 2 vH oder 2,5 vH unterstellt, während im Szenario „Schwächere Einkommensentwicklung“ die aus dem Rentenversicherungsbericht entnommenen Annahmen für die Entwicklung der Einkommen um einen halben beziehungsweise einen Prozentpunkt reduziert wurden. Das Szenario „Stärkere Alterung“ basiert zwar auf den Basisannahmen bezüglich der ökonomischen und politischen Faktoren, allerdings wird die Variante 6 - W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung als Rechengrundlage für die Simulation genutzt. Die dieser Variante zugrunde liegenden Annahmen sind ein Rückgang der Geburtenhäufigkeit bis zum Jahr 2050 auf 1,2 Kinder pro Frau, ein Anstieg der Lebenserwartung neugeborener Jungen auf 85,4 Jahre im Jahr 2050 und neugeborener Mädchen auf 89,8 Jahre sowie ein jährlicher Wanderungssaldo von 200 000 Personen. Im Szenario „Sinkende Pflegewahrscheinlichkeit“ wurde von verminderten Pflegewahrscheinlichkeiten ausgegangen, die beispielsweise durch medizinischen Fortschritt erreicht werden könnten, das heißt, die festgeschriebenen konstanten Pflegewahrscheinlichkeiten des Jahres 2006 wurden für die 70- bis 90-Jährigen bis zum Jahr 2030 um 10 vH herabgesetzt.

305. Das vom Sachverständigenrat als „realistisch“ erachtete **Referenzszenario** basiert ebenfalls in Ermangelung validerer Annahmen auf der unterstellten Entgeltentwicklung des Rentenversicherungsberichts 2006 der Bundesregierung. Wenn das Ziel der Dynamisierung eine weitgehende Konstanz der realen Versicherungsleistung sein soll, ist eine Anpassung der Leistungen nur nach Maßgabe der Inflationsrate unzureichend, da dies im personalintensiven Pflegebereich den Anstieg der Realeinkommen der dort Erwerbstätigen ausschließen würde. Daher erscheint dem Sachverständigenrat eine über der Inflationsrate von 1,5 vH liegende Leistungsdynamisierung angebracht.

Deshalb wird im Referenzszenario von einer Anhebung der Leistungspauschalen ab dem Jahr 2013 um 2,25 vH pro Jahr ausgegangen, der Hälfte der Summe aus angenommener Inflationsrate von 1,5 vH und dem langfristig unterstellten nominalen Lohnwachstum von 3 vH. Diese unterhalb der erwarteten Lohnsteigerung liegende Dynamisierungsrate bedeutet nicht, dass die Löhne der im Pflegebereich Beschäftigten nicht auch um jährlich 3 vH steigen, sondern dass die Anbieter von Pflegedienstleistungen bei Lohnsteigerungen von 3 vH ihre Preise für die gleichen Leistungen nur um 2,25 vH anheben müssen, da auch im Pflegebereich vorhandene Rationalisierungspotenziale erschlossen werden. Erfolgte hingegen eine Dynamisierung parallel zur Lohnentwicklung, so ließen die Leistungsanbieter entweder mögliche Rationalisierungsgewinne ungenutzt oder gäben diese nicht an die Versichertengemeinschaft weiter (Rürup-Kommission, 2003).

Um bei der Prognose des Beitragssatzes auf einer sicheren Seite zu sein, wird trotz der regelmäßig mit einem Gewinn an gesunden Jahren verbundenen Zunahme der Lebenserwartung in einer konservativen Annahme bis zum Jahr 2050 von einer Konstanz der kohortenspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten ausgegangen.

5. Die Beitragssatzentwicklung und Ergebnisse

306. Der **durchschnittliche Beitragssatz**, das heißt das gewogene arithmetische Mittel aus dem allgemeinen Beitragssatz und dem Zusatzbeitrag für Kinderlose, betrug 1,76 vH im Jahr 2007. In der für das nächste Jahr vorgesehenen Pflegereform soll der allgemeine Beitragssatz ab dem 1. Juli 2008 um 0,25 Beitragssatzpunkte erhöht werden. Dies würde zu einem Durchschnittsbeitragssatz von 1,89 vH im nächsten Jahr und von 2,01 vH im Jahr 2009 führen.

307. Ab dem Jahr 2017 kann im Basisszenario der Beitragssatz von 2,01 vH nicht mehr gehalten werden. Der erforderliche Satz steigt bis auf 2,48 vH im Jahr 2050 an (Tabelle 24). Diese vergleichsweise moderate Beitragssatzentwicklung ist zum einen auf die unterstellte Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte zurückzuführen und zum anderen auf eine nur die **Inflationsrate** von 1,5 vH pro Jahr kompensierende Leistungsdynamisierung. Unterstellt man ein um einen Prozentpunkt geringeres Wachstum der Einkommen ab dem Jahr 2011, läge der Beitragssatz im Jahr 2050 bei 3,64 vH. Eine Leistungsdynamisierung von 2 vH beziehungsweise 2,5 vH, die eine reale Einkommenssteigerung der im Pflegesektor Beschäftigten impliziert, würde zu einem Beitragssatz von 2,93 vH beziehungsweise 3,45 vH im Jahr 2050 führen.

Die bei der Variante „stärkere Alterung“ um rund 500 000 Personen größere Anzahl an Pflegefällen schlägt mit einem um 0,5 Beitragssatzpunkte höheren Beitragssatz im Jahr 2050 zu Buche. Die hohe Sensitivität der Sozialen Pflegeversicherung gegenüber der Bevölkerungsalterung, der isolierte Demografieeffekt, lässt sich abschätzen, wenn man unterstellt, dass bereits heute die Bevölkerungsstruktur des Jahres 2050 gegeben wäre. In diesem Fall läge nämlich der das finanzwirtschaftliche Gleichgewicht garantierende durchschnittliche Beitragssatz bei 4,5 vH.

Sinkende Pflegewahrscheinlichkeiten in den vom Pflegerisiko besonders betroffenen Altersklassen wirken sich signifikant auf den Beitragssatz aus, da mit einem sinkenden Pflegerisiko die Anzahl der Pflegefälle nicht so stark steigt. Die angenommene Reduktion des Pflegerisikos um 10 vH bis zum Jahr 2030 in den Altersklassen 70 Jahre und älter impliziert knapp 3,6 Millionen Pflegefälle

im Jahr 2050 und würde faktisch Beitragssatzstabilität zur Folge haben, wenn die Einkommen wie im Basis- und Referenzszenario unterstellt zunehmen.

Tabelle 24

**Beitragssatzentwicklung in der Sozialen Pflegeversicherung bis 2050
bei unterschiedlichen Annahmen**

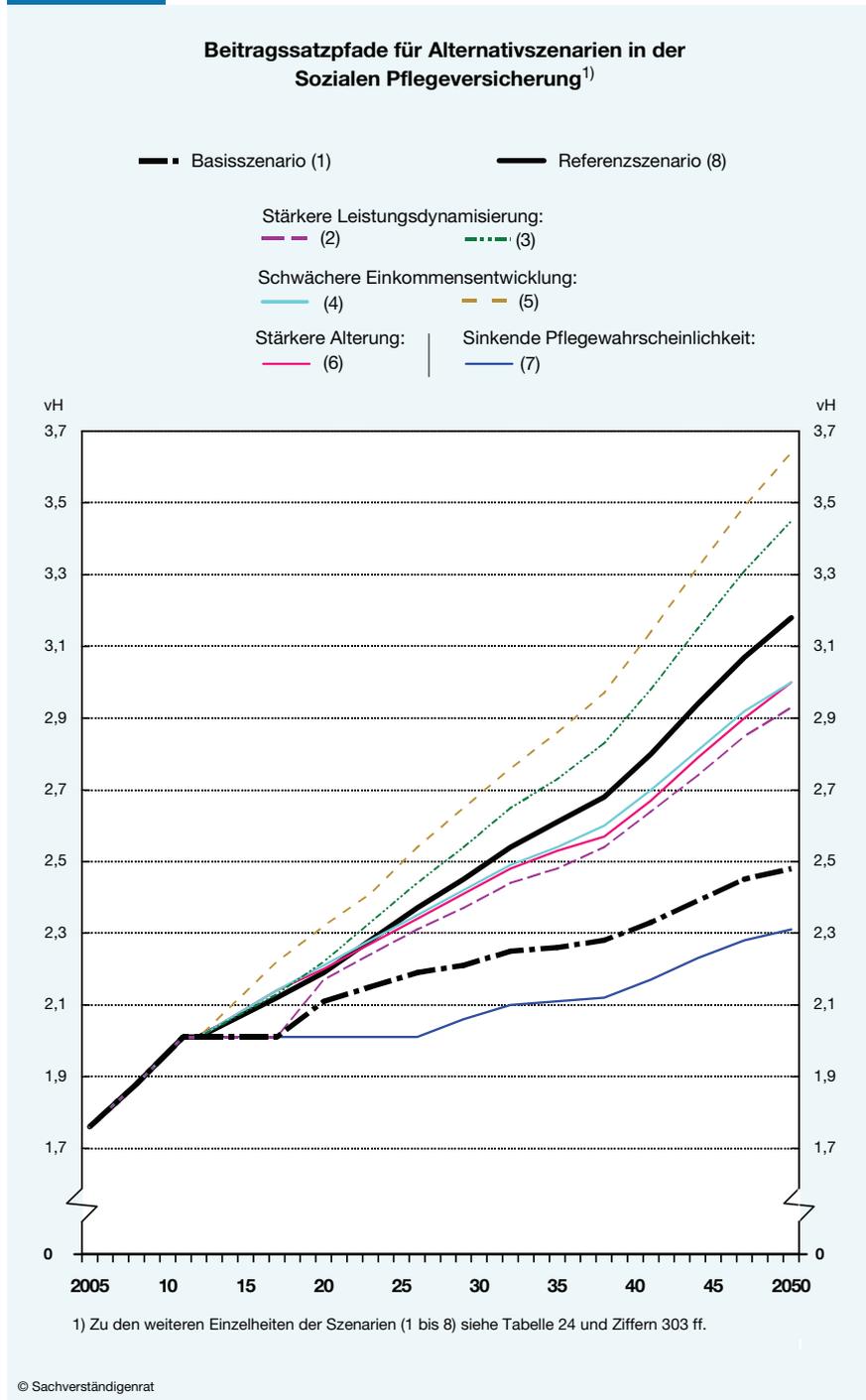
Annahmen/Ergebnisse	Basis- szenario	Alternativszenarien zum Basisszenario						Referenz- szenario	
		Stärkere Leistungs- dynamisierung		Schwächere Einkommens- entwicklung		Stärkere Alterung	Sinkende Pfle- ge- wahr- schein- lichkeit		
		a)	b)	a)	b)				
Szenarien	1	2	3	4	5	6	7	8	
Annahmen¹⁾									
Demografie	Gemäß Variante ... der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung 1-W2						6-W1	1-W2	
Pflegewahrscheinlichkeit	Gemäß der im Jahr 2006						bis 2030 um 10 vH	2006	
Leistungen an Versicherte	Bis 2012 gemäß Status quo einschließlich der geplanten Leistungsverbesserungen in der Pflegereform 2008 ab 2013 jährliche Anpassung um ... vH								
	+ 1,5	+ 2,0	+ 2,5	+ 1,5	+ 1,0	+ 1,5	+ 1,5	+ 2,25	
Einkommen der Versicherten	Ab 2009 gemäß Rentenversicherungsbericht 2006 der Bundesregierung ²⁾ , schwächerer Anstieg um jeweils 0,5/1,0 Prozentpunkte bei den Szenarien 4/5								
Ergebnisse für den Zeitraum 2006 bis 2050 (vH)³⁾									
Beitragspflichtige Einkommen:									
- Insgesamt	2,35	2,35	2,35	1,91	1,47	2,35	2,35	2,35	
- Je Versicherten	2,58	2,58	2,58	2,13	1,69	2,58	2,58	2,58	
Leistungsausgaben:									
- Insgesamt	3,05	3,56	3,81	3,05	3,05	3,34	2,88	3,62	
- Je Versicherten	3,28	3,65	4,04	3,28	3,28	3,72	3,11	3,84	
Beitragssatz im Jahr 2050	2,48	2,93	3,45	3,00	3,64	3,00	2,31	3,18	

1) Zu den weiteren Einzelheiten siehe Ziffern 300 ff.– 2) Mittlere Variante.– 3) Jahresdurchschnittliche Veränderungsdaten.

308. Die Ergebnisse zeigen, dass die demografische Entwicklung zusammen mit den Leistungsausweitungen bei der geplanten Pflegereform 2008 durchschnittliche Ausgabensteigerungen von jährlich 1,85 vH bis zum Jahr 2050 bedingt. Pro Versicherten bedeutet dies einen jährlichen Ausgabenzuwachs von 2,08 vH. Die Einkommen je Versicherten müssen mit der gleichen Rate wachsen, nur um den Demografieeffekt zu kompensieren. Kommt eine Leistungsdynamisierung in Höhe von jährlich 1,5 vH hinzu, steigen die Gesamtausgaben um über 3 vH jährlich. Damit dies ohne Auswirkungen auf den Beitragssatz bleibt, müssten die beitragspflichtigen Einkommen um jährlich 3,1 vH je Versicherten zunehmen.

Im **Referenzszenario** des Sachverständigenrates steigt durch die höhere Dynamisierungsrate gegenüber dem Basisszenario der Beitragssatz auf 3,18 vH im Jahr 2050 (Schaubild 62). Der Beitragssatz von nur 2,48 vH im Jahr 2050, wie er sich im Basisszenario nach Maßgabe der Annahmen der Bundesregierung ergibt, resultiert im Wesentlichen aus den niedrigeren Wachstumsraten der Ausgaben je Versicherten.

Schaubild 62



Der regelmäßig vom Freiburger Forschungszentrum für Generationenverträge errechnete markante Anstieg des Beitragssatzes auf über 7 vH im Jahr 2050 resultiert zum einen aus einem auch langfristig als sehr flach unterstellten Pfad der beitragspflichtigen Entgelte und zum anderen aus der

Annahme sehr hoher Dynamisierungsfaktoren bei den Leistungen in der Größenordnung von 3 vH bis 4,25 vH. Abgeleitet sind diese hohen Dynamisierungsfaktoren aus den Steigerungen der Pro-Kopf-Ausgaben für Pflegeleistungen in den Jahren 1970 bis 1994. Dies war aber ein Zeitraum mit deutlichen Verbesserungen der Pflegeleistungen. Daher können diese Steigerungsraten der Vergangenheit, denen Leistungsausweitungen zugrunde liegen, nicht als relevante Dynamisierungsparameter dienen, wenn nur der reale Versicherungswert der Sozialen Pflegeversicherung erhalten werden soll. Bei einer langfristigen Inflationsrate von jährlich 1,5 vH würde eine Dynamisierung der Pro-Kopf-Ausgaben von deutlich über 3 vH pro Jahr – selbst unter der Annahme des Fehlens jeglicher Rationalisierungspotenziale – eine reale Leistungsausweitung, aber eben keine Stabilisierung des derzeitigen realen Leistungsniveaus der Sozialen Pflegeversicherung implizieren (Häcker, 2007; Schölkopf, 2007).

6. Nachhaltige finanzierungsseitige Absicherung: Nur noch begrenzte Möglichkeiten

309. Geht man von der langfristigen Entwicklung des Beitragssatzes in der Sozialen Pflegeversicherung nach Maßgabe des Referenzszenarios aus, dann ist ein Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes von derzeit 1,7 vH auf 1,95 vH ab dem Jahr 2008 bis auf 3,18 vH im Jahr 2050 zu erwarten. Die Notwendigkeit eines Umbaus des Finanzierungssystems der Sozialen Pflegeversicherung erwächst deshalb weniger aus einem besonders starken Aufspreizen des beschäftigungsfeindlichen Abgabenkeils als Folge des Zusammenwirkens von lohnabhängiger Beitragsbemessung und Bevölkerungsalterung, sondern mehr aus der zunehmenden, die nachwachsenden Generationen belastenden intergenerativen Umverteilung und der Risikoentmischung zwischen Sozialer Pflegeversicherung und Privater Pflegeversicherung als Folge einer Segmentierung der Märkte der Kranken- und der Pflegeversicherung durch die ökonomisch nicht zu begründende Versicherungspflichtgrenze.

Der Sachverständigenrat hat im Jahresgutachten 2004/05 zwei Reformoptionen entwickelt (JG 2004 Ziffern 510 ff.), die Bürgerpauschale und das Kohortenmodell mit einem Übergang zu einem voll kapitalgedeckten System, um

- im Interesse eines einheitlichen Versicherungsmarkts die effizienzfeindliche Versicherungspflichtgrenze zu überwinden,
- die in der Zukunft steigenden Pflegekosten von den Arbeitskosten zu entkoppeln und
- die intergenerative Umverteilung zulasten der Jüngeren zu beseitigen oder zumindest deutlich zu reduzieren.

Im vollen Umfang werden alle drei Ziele lediglich vom Kohortenmodell erreicht.

310. Das Konzept der **Bürgerpauschale** hält am Umlageverfahren fest, sieht aber eine Versicherungspflicht für die gesamte Wohnbevölkerung mit einem einheitlichen Pauschalbeitrag von derzeit gut 25 Euro pro Monat vor, der mit einem steuerfinanzierten sozialen Ausgleich verknüpft werden muss, um eine Überforderung Einzelner durch die einkommensunabhängigen Beiträge zu verhindern.

Durch einen gleitenden Umstieg vom Umlageverfahren zu einer voll kapitalgedeckten Pflegeversicherung, wie es das detailliert durchgerechnete **Kohortenmodell** (JG 2004 Ziffern 546 ff.) vorsieht, würde in der langen Frist die intergenerative Umverteilung der derzeitigen Umlagefinanzierung eliminiert, der Steuercharakter der Beiträge noch stärker reduziert als bei der Bürgerpauschale und im Zuge des Auslaufens sowohl der derzeitigen Sozialen Pflegeversicherung als auch der Privaten Pflegeversicherung ein einheitlicher Versicherungsmarkt etabliert. Wäre dieser Systemwechsel im Jahr 2005 eingeleitet worden, wären damals damit – bei einem Eigenanteilssatz von einheitlich 2 vH – fiskalische Belastungen in der Größenordnung von 10,5 Mrd Euro pro Jahr verbunden gewesen.

311. Da die Krankenversicherung und die Pflegeversicherung institutionell eng verbunden sind, hängt ein konzeptioneller Umbau des Finanzierungssystems der Pflegeversicherung davon ab, dass eine gleichgerichtete Reform der Finanzierungsseite der Krankenversicherung gelingt. Eine **umlagefinanzierte Bürgerpauschale mit einem integrierten steuerfinanzierten Sozialausgleich** nur für die Soziale Pflegeversicherung, nicht aber für die Gesetzliche Krankenversicherung zu etablieren, ist wenig sinnvoll. Ein gleitender Übergang von der derzeitigen umlagefinanzierten Sozialen Pflegeversicherung – nach Maßgabe des Kohortenmodells – zu einer perspektivisch kapitalgedeckten Pflegeversicherung, der derzeit allerdings mit beachtlichen fiskalischen Umstiegskosten noch möglich wäre, würde im Interesse einer Überwindung der Segmentierung dieses Versicherungsmarkts das Auslaufen der Privaten Pflegeversicherung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nahelegen.

Die Politik findet nach Lage der Dinge nicht die Kraft zu einkommensunabhängigen Beiträgen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und in der Sozialen Pflegeversicherung, deren Vorteilhaftigkeit unter Effizienz Gesichtspunkten kaum zu bestreiten ist. Noch ist sie bereit, auch unabhängig von der Art der Beitragsbemessung die versicherungsökonomisch nicht zu begründende Versicherungspflichtgrenze zu beseitigen. Wenn die verabredete Reform umgesetzt ist, sind die Chancen den Fehler des Jahres 1995 – die Einrichtung einer über lohn- und rentenabhängige Beiträge finanzierten Sozialen Pflegeversicherung – zu korrigieren, deutlich geschwunden. Das Zeitfenster eines Umstiegs zum Kapitaldeckungsverfahren ist mit der Umsetzung der verabredeten Reform faktisch geschlossen. Denn mit zunehmender Reife dieses Umlagesystems und den dort erworbenen Ansprüchen steigen die Kosten eines Systemwechsels markant an.

Als vermeintlicher Königsweg, um bei der Sozialen Pflegeversicherung im Umlageverfahren zu bleiben, aber dennoch zu einer Glättung der Beitragsbelastungen zu gelangen und die intergenerative Umverteilung zulasten der nachwachsenden Generationen zu reduzieren, wird von vielen – so auch von der Herzog-Kommission (2003) – der Aufbau einer kollektiven Reserve in der Sozialen Pflegeversicherung gefordert, solange die geburtenstarken Jahrgänge noch im Erwerbsleben stehen. Dahinter steht die Idee, über einen Zusatzbeitrag einen Kapitalstock aufzubauen und diese Demografiereserve ab einem bestimmten Zeitpunkt aufzulösen, um so einen Anstieg des Beitragsatzes zu verhindern (Fiedler et al., 2007). Gegen die Bildung eines solchen temporären Kapitalstocks in der Sozialen Pflegeversicherung sprechen neben einer Reihe ordnungspolitischer Argumente (JG 2004 Ziffern 506 f.) insbesondere die damit verbundenen Verteilungswirkungen, denen man beim besten Willen nicht das Prädikat „verteilungsgerecht“ verleihen kann. Denn es muss

entschieden werden, welche Jahrgänge mit dem Zusatzbeitrag zum Aufbau dieser Demografiereserve belastet werden, für welche Jahrgänge der Beitragssatz durch ein Abschmelzen stabilisiert werden soll und von welchem Jahr an mit dem Abschmelzen des Kapitalstocks der Beitragssatz wieder die Höhe erreichen soll, die er ohne diesen befristeten Teilausstieg aus dem Umlageverfahren erreicht hätte. Eine temporäre Demografiereserve, das heißt die Auflösung eines zuvor gebildeten Kapitalstocks, lässt sich nur bei einem zeitlich befristeten demografischen Problem rechtfertigen, nicht aber – wie bei der Pflegeversicherung – bei einem ansteigenden und in der langen Frist auf dem höchsten Niveau verharrenden Altenquotienten.

Verzichtet man dagegen auf das Abschmelzen, dann erschöpft sich die intertemporale Wirkung dieser Reserve in den deutlichen Belastungen der ersten Generationen beim Aufbau des Kapitalstocks und den geringfügigen Entlastungen zukünftiger Generationen durch die Verwendung der Zinserträge. Deshalb rät der Sachverständigenrat über zahlreiche ordnungspolitische Bedenken hinaus davon ab, eine kollektive Demografiereserve anzulegen.

312. Hält man an der einkommensabhängigen Beitragsbemessung im Rahmen der Umlagefinanzierung fest, bleibt als einzige Möglichkeit ein **Beitragssplitting**, um die intergenerative Umverteilung zulasten der nachwachsenden Generationen zu reduzieren. Damit ist gemeint, dass bei einer notwendigen Erhöhung des durchschnittlichen Beitragssatzes der Beitragssatz für die Rentner zumindest stärker als der der Arbeitnehmer angehoben wird. Dies würde ein Durchwirken der steigenden Pflegekosten auf die Arbeitskosten verhindern und hätte einen höheren Finanzierungsanteil der Rentner an den ganz überwiegend auf sie entfallenden Pflegeausgaben zur Folge. Mit der Entscheidung, den Zuschuss der Gesetzlichen Rentenversicherung zum Pflegeversicherungsbeitrag der Rentner zu streichen und den Rentnern den vollen Beitrag anzulasten, hat die Politik den Weg des Beitragssplittings bereits eingeschlagen. Geht man vom Referenzszenario des Sachverständigenrates mit der Dynamisierungsrate von 2,25 vH pro Jahr aus und hält den durchschnittlichen Beitragssatz für Arbeitnehmer bei 2,01 vH konstant, dann ergäbe sich im Jahr 2050 ein fiktiver Beitragssatz der Rentner von 6,4 vH beziehungsweise im Basisszenario mit einer Dynamisierungsrate von 1,5 vH pro Jahr ein Beitragssatz von 3,8 vH. Bei diesen Beitragssätzen würden die in der Bevölkerungsalterung angelegten Steigerungen der Pflegeausgaben nicht auf die Arbeitskosten durchschlagen und die intergenerative Umverteilung zulasten der jüngeren Kohorten deutlich reduziert, freilich um den Preis sehr hoher Zusatzbelastungen der Rentner. Zusatzbelastungen der zukünftigen Rentner in dieser Größenordnung wären nur dann zu akzeptieren, wenn sie durch ein höheres verfügbares Alterseinkommen kompensiert werden könnten.

Wenn ein abhängig beschäftigter Durchschnittsverdiener mit einem Arbeitsentgelt von 2 500 Euro pro Monat 15 Jahre lang monatlich 100 Euro und damit 1 200 Euro pro Jahr bestehend aus eigenen Mitteln plus Zulagen, also 4 vH seines Jahreseinkommens im Rahmen eines über das Altersvermögensgesetz geförderten privaten Altersvorsorgevertrags spart und mit 65 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheidet, könnte er bei einer angenommenen Verzinsung seines Altersvorsorgesparens von 4 Prozent – abzüglich der Verwaltungskosten in Höhe von 10 vH des Sparbeitrags – mit einer lebenslangen monatlichen Zusatzrente in Höhe von gut 130 Euro rechnen. Bei einem um 0,5 vH auf 4,5 vH erhöhten Altersvorsorgesparen würde sich diese Rente auf 150 Euro erhöhen. Hätte diese Person 30 (45) Jahre 4 vH ihres Lohns angespart, beliefe sich – in Werten von heute – die

daraus erwachsende Rente auf rund 360 (760) Euro und bei einer Sparleistung von 4,5 vH auf etwa 400 (860) Euro monatlich. Bereits diese grobe Überschlagsrechnung zeigt, dass eine Erhöhung des Altersvorsorgesparens um 0,5 vH mit zunehmender Ansparzeit – als Folge des Zinseszinsseffekts – eine beachtliche Hebelwirkung auf das kapitalgedeckte Alterseinkommen hat. Dieses erhöhte Zusatzeinkommen im Alter, welches – sofern es sich um eine Riester-Rente handelt – nach Lage der Dinge zudem nicht sozialabgabenpflichtig wäre, würde nicht nur ausreichen, die Belastung des Beitragssplittings zu kompensieren, sondern auch noch das Nettogesamtversorgungsniveau erhöhen. Durch eine solche Verlängerung der Riester-Treppe um eine weitere Stufe würden einerseits die Zerstückelung des staatlich geförderten Versorgungsmarkts und andererseits zusätzlicher gesetzgeberischer und administrativer Aufwand vermieden. Der Preis wäre freilich eine höhere fiskalische Belastung, da mit einer Aufstockung des Förderrahmens um 12,5 vH eine entsprechende Anhebung der Zulagen und steuerlichen Abzugsmöglichkeiten verbunden ist. Nach neuesten Berechnungen des Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA) würden sich unter den Annahmen eines ab dem Jahr 2020 auf 50 vH der förderfähigen Personen gestiegenen Verbreitungsgrads von Riester-Produkten, einem Zuwachs der Nominallohne um jährlich 3 vH sowie entsprechenden Anpassungen der Beitragsbemessungsgrenze und unter der Annahme, dass alle Riester-Sparer – die derzeitigen wie die zukünftigen – die verbesserten Sparmöglichkeiten ausnutzen. Die zusätzlichen Kosten eines solchen **Pflege-Riesters** würden sich für den Zeitraum der Jahre 2020 bis 2030 auf bis zu 1,3 Mrd Euro belaufen (Sommer, 2007).

Im Vorfeld der beschlossenen Eckpunkte der Reform der Sozialen Pflegeversicherung wurde von beiden Koalitionsparteien ein sogenannter „Pflege-Riester“ ins Spiel gebracht, eine Chiffre für eine Erhöhung des derzeitigen Förderrahmens der über Zulagen und Sonderausgaben gemäß § 10a EStG geförderten Privatvorsorge wie auch der über die Steuer- und Sozialabgabenfreiheit gemäß § 3 Nr. 63 EStG geförderten betrieblichen Altersversorgung. Eine solche Erweiterung des Förderrahmens des Altersvorsorgesparens kann sinnvoll sein, hat aber definitiv nichts mit einer Demografiereserve oder einer Teilkapitaldeckung der Sozialen Pflegeversicherung zu tun. Es können lediglich höhere kapitalgedeckte Alterseinkommen generiert werden, eine Glättung der Pflegekosten über die Zeit und eine Verringerung der intergenerativen Umverteilung durch die Soziale Pflegeversicherung ist damit aber nicht verbunden. Das heißt, ein „Pflege-Riester“ ließe sich nur in Kombination mit dem beschriebenen Beitragssplitting nicht nur legitimieren, eine solche Ausweitung des Förderrahmens wäre in diesem Fall sogar geboten. Denn durch die Ausweitung des Förderrahmens kann perspektivisch der Anteil der kapitalgedeckten Renten steigen, und die zukünftigen Rentner würden in die Lage versetzt, aus den so erhöhten Alterseinkommen steigende Beiträge zur Sozialen Pflegeversicherung und private Pflegeaufwendungen zu finanzieren. Das heißt, es käme aus der Sicht der Rentner auch bei einem nur für sie steigenden, gespaltenen Beitragssatz zu einer **intertemporalen Belastungsglättung**.

IV. Arbeitslosenversicherung: Ein neuer Verschiebepbahnhof

313. Die deutliche Erholung auf dem Arbeitsmarkt, die auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfasste (Ziffern 456, 488), hat zu einer spürbaren Entlastung der Arbeitslosenversicherung sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabenseite geführt. Trotz der Senkung des Beitragssatzes wurde wieder ein Überschuss erzielt, so dass die der Bundesagentur für Arbeit

zur Verfügung stehenden Rücklagen auf 17,7 Mrd Euro anstiegen. Die gute Finanzlage eröffnete nicht nur den Spielraum für weitere Beitragssatzsenkungen, sondern weckte auch Begehrlichkeiten, mittels der Übertragung weiterer versicherungsfremder Leistungen oder einer Kürzung des gerade erst eingeführten Bundeszuschusses den Bundeshaushalt zu entlasten und das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, dessen Straffung erste Erfolge zeigte, wieder auszuweiten. Der bisher erreichte Konsolidierungskurs in der Arbeitslosenversicherung und die damit verbundene Senkung der Lohnnebenkosten gerieten bei Umsetzung derartiger Maßnahmen ebenso in Gefahr wie die durch die Hartz-Reformen vorangetriebene wünschenswerte Beschränkung der Arbeitslosenversicherung auf ihre Kernaufgaben.

1. Finanzielle Lage: Überschüsse trotz Beitragssatzsenkung

314. Die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung gingen infolge der durch den Bundeszuschuss in Höhe von 6,5 Mrd Euro nur teilweise ausgeglichenen Senkung des Beitragssatzes von 6,5 vH auf 4,2 vH deutlich zurück. Die Belebung auf dem Arbeitsmarkt, die wesentlich stärker ausfiel als in den Haushaltsplanungen der Bundesagentur für Arbeit unterstellt, dämpfte jedoch den Einnahmerückgang und zog zugleich erhebliche Einsparungen bei den Arbeitslosengeldzahlungen, dem Aussteuerungsbetrag und den Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik nach sich. Statt des im Haushaltsplan noch unterstellten Defizits von 2 Mrd Euro wurde daher ein Überschuss von 6,5 Mrd Euro erzielt, wobei die größten Abweichungen zwischen Plangrößen und Istgrößen auf der Ausgabenseite vorlagen. Die kumulierten Überschüsse, die zur Glättung künftiger Finanzierungsdefizite zur Verfügung stehen, beliefen sich damit zum Ende des Jahres 2007 auf 17,7 Mrd Euro.

315. Der weitere Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Jahr 2008 und die Zunahme des Bundeszuschusses auf 7,6 Mrd Euro gemäß § 363 SGB III werden den Finanzierungsüberschuss für sich genommen weiter vergrößern. Dem steht jedoch eine Reihe für den Haushalt der Bundesagentur in der Summe belastender Politikmaßnahmen gegenüber: Auf der Einnahmeseite wird der Beitragssatz zum Jahresbeginn 2008 auf 3,9 vH gesenkt, um so die Zusatzbelastung der Anhebung des Beitrags zur Sozialen Pflegeversicherung zu kompensieren (Ziffer 292). Ausgabenseitig sind der Wegfall der Kostenübernahme für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Arbeitslosenversicherung durch den Bund und eine hälftige Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an den Kosten für Ausgaben des Bundes für Verwaltung und Eingliederung der Empfänger von Arbeitslosengeld II (Eingliederungsbeitrag) beschlossen. Zwar wird im Gegenzug der Aussteuerungsbetrag entfallen, doch per saldo werden dem Haushalt der Bundesagentur allein durch diese ausgabenseitigen Änderungen etwa 3,2 Mrd Euro entzogen. Weitere Belastungen können sich durch die Einführung neuer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, etwa eines als Erwerbstätigenzuschuss bezeichneten Kombilohnmodells (Ziffern 527 ff.), sowie aus der von verschiedener Seite geforderten Verlängerung der Bezugsdauer für ältere Bezieher des Arbeitslosengelds ergeben.

316. Die in den Jahren 2006 und 2007 im Haushalt der Bundesagentur bereits erzielten und die auf der Basis des bisherigen Rechtsstands für die kommenden Jahre prognostizierten Überschüsse, die sich bis zum Jahr 2010 zusammen auf rund 26 Mrd Euro belaufen sollen, entfachten eine Diskussion über die Verwendung des Finanzierungsspielraums für weitere Beitragssatzsenkungen; ge-

nannt wurden Reduzierungen von 0,4 Beitragssatzpunkten oder mehr. Der angesichts einer solchen Beitragssatzsenkungseuphorie bisweilen aus dem Blick geratene Maßstab für eine Anpassung des Beitragssatzes in einer Sozialversicherung ist jedoch die Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzierung des betroffenen Versicherungszweigs. Umgekehrt bedeutet dies, dass für die Festlegung des Beitragssatzes Änderungen in anderen Versicherungszweigen nur insofern beachtlich sind, als sie die finanzielle Lage der betrachteten Sozialversicherung betreffen. Das Beitragsaufkommen in den einzelnen Versicherungszweigen unterliegt anders als das Steueraufkommen nicht dem Nonafektationsprinzip und ist keine freie Verfügungsmasse, sondern dient allein dazu, die Ausgaben des jeweiligen Versicherungszweigs zu finanzieren. Daher stimmt der von der Politik hergestellte Konnex zwischen der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 4,2 vH auf 3,9 vH und der Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes in der Sozialen Pflegeversicherung von 1,7 vH auf 1,95 vH bedenklich: In der Arbeitslosenversicherung war eine Senkung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte entweder nachhaltig möglich und dann auch geboten, oder sie war es nicht, unabhängig davon, wie sich die anderen Beitragssätze entwickelten.

317. In der Diskussion um das Beitragssatzsenkungspotenzial werden häufig zwei miteinander verbundene, aber gleichwohl separat zu behandelnde Aspekte vermischt: zum einen die Höhe des nachhaltigen Beitragssatzes und zum anderen der angemessene Umfang der Rücklagen der Arbeitslosenversicherung und daraus abgeleitet der Umgang mit dem bereits aufgelaufenen Bestand; Mittel, die zur Abfederung des in der Arbeitslosenversicherung stark schwankendem unterjährigen Liquiditätsbedarfs benötigt werden, bleiben dabei außen vor. Nachhaltigkeit einer Beitragssatzsenkung meint im vorliegenden Kontext, wie groß die Reduzierung ausfallen kann, ohne dass in der Arbeitslosenversicherung ein strukturelles Defizit entsteht. Bei einer zu starken Reduktion könnten in künftigen konjunkturellen Schwächephasen sonst derart große Fehlbeträge auftreten, dass mit prozyklisch wirkenden Beitragssatzerhöhungen zu rechnen wäre, da anders als in früheren Jahren der Bund ein Defizit der Bundesagentur nicht mehr durch einen Zuschuss, sondern nur noch durch ein zinsloses Darlehen als Liquiditätshilfe abdeckt (§ 364 SGB III). Dies gilt umso mehr, als die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung im Unterschied zu den anderen Sozialversicherungszweigen nicht nur auf der Einnahmeseite, sondern auch und sogar in noch stärkerem Umfang auf der Ausgabenseite vom Konjunkturzyklus abhängt. Dies zeigt gerade die Erfahrung der Jahre 2006 und 2007, in denen die mit Abstand größten Abweichungen von den Haushaltsansätzen auf niedrigere Ausgaben zurückzuführen waren. Die Ermittlung eines in diesem Sinn nachhaltigen Beitragssatzes ist im Falle der Arbeitslosenversicherung, die sich in den vergangenen Jahren auf der Einnahmeseite und noch mehr bei ihren Ausgaben mehreren Brüchen und nachhaltigen Änderungen gegenüber sah, allerdings besonders schwierig, zumal die Höhe der verfestigten Arbeitslosigkeit rückläufig zu sein scheint und der Entlastungseffekt der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds noch nicht feststeht (Ziffern 475 ff.). Jede Schätzung muss daher gegenwärtig mit mehr als der üblichen Vorsicht behandelt werden.

318. Der nachhaltige Beitragssatz ist zunächst einmal weitgehend unabhängig davon, welchen Wert die Rücklagen im Mittel über den Zyklus annehmen – weitgehend, wenn man die Zinserträge oder Zinsausgaben unterschiedlicher Reservebestände vernachlässigt –, es reicht, dass bei diesem Satz der über den Konjunkturzyklus gemittelte Rücklagenbestand konstant bleibt. Bei einem über den Zyklus positiven Wert stellt sich allerdings die Frage, warum die Arbeitslosenversicherung das

Geld der Beitragszahler besser anlegen können soll als diese selbst. Zudem kann das Guthaben Begehrlichkeiten der Politik wecken, die Mittel zur Finanzierung anderer, gegebenenfalls versicherungsfremder Zwecke einzusetzen. Umgekehrt würde bei über den Zyklus negativen Rücklagen die Arbeitslosenversicherung den gesamtstaatlichen Schuldenstand erhöhen, und für den betreffenden, wenn auch geringen Teil trügen die Beitragszahler die Zinslast. Auch dies ist nicht einzusehen, so dass in der Summe viel dafür spricht, über den Konjunkturzyklus einen Reservenbestand von null anzustreben.

319. Gegenwärtig ist aber nicht sicher abzusehen, ob die bis Ende des Jahres angesammelten Reserven über oder unter dem in der gegenwärtigen zyklischen Position angemessenen Niveau liegen; darauf geht auch keine der von verschiedener Seite erstellten Berechnungen zum Beitragssatzsenkungspotenzial explizit ein. Diese basieren typischerweise auf der „Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ der Bundesregierung bis zum Jahr 2011, welche in den kommenden Jahren von einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von rund 1,75 vH und damit in etwa im Umfang der Potenzialwachstumsrate ausgeht. Insoweit bei den auf dieser Basis ermittelten Werten für den nachhaltigen Beitragssatz von 3,5 vH oder weniger die Rücklagen der Arbeitslosenversicherung über den betrachteten Zeitraum abnehmen, ist der Beitragssatz offenkundig nicht nachhaltig und würde in Zukunft wieder Beitragssatzanhebungen nach sich ziehen.

Ein methodisch angemessenes Vorgehen zur Bestimmung des nachhaltigen Beitragssatzes lehnt sich an die Berechnung des strukturellen Defizits des Gesamtstaats an, bei der es ebenfalls auf die Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um die zyklischen Komponenten ankommt. Entsprechende Berechnungen des Sachverständigenrates zeigen, dass ausgehend vom Rechtsstand im September 2007 der mit einem strukturell ausgeglichenen Haushalt der Arbeitslosenversicherung vereinbare Beitragssatz knapp unter 3,9 vH gelegen haben dürfte (Kasten 11). Die zum 1. Januar 2008 in Kraft tretende Beitragssatzreduzierung ist in diesem Sinne nachhaltig, während weitergehende Absenkungen Kürzungen auf der Leistungsseite oder einen entsprechend Bundeszuschuss bedingen würden. Verfahrensbedingt stellt dieser Wert sicherlich eine Obergrenze für den nachhaltigen Beitragssatz dar.

Kasten 11

Beitragssatzsenkungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung

Anfang September 2007 beschloss das Bundeskabinett die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2008 von 4,2 vH um mindestens 0,3 Prozentpunkte. Unter der Bedingung, dass die Bundesagentur für Arbeit bis zum Jahr 2011 ohne einen Bundeszuschuss auskommen und Pensionsrücklagen aufbauen kann, möchte die Bundesregierung den Beitragssatz noch stärker reduzieren. Dieser Ansatz könnte allerdings zu einer zu starken Senkung des Beitragssatzes führen. Denn er lässt zu, dass die Bundesagentur für Arbeit zuvor erwirtschaftete Überschüsse bis zum Jahr 2011 aufzehrt, um mit einem möglichst niedrigen Beitragssatz ohne Bundeszuschüsse auszukommen. Abhängig von der konjunkturellen Lage könnte anschließend eine Erhöhung des Beitragssatzes mit prozyklischer Wirkung erforderlich werden.

Die Notwendigkeit einer Beitragssatzerhöhung in einer konjunkturellen Schwächephase soll durch die Senkung des Beitragssatzes auf ein **nachhaltiges Niveau** verhindert werden. Hierfür darf der

Beitragssatz nur so weit gesenkt werden, dass der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit – korrigiert um gerechtfertigte Bundeszuschüsse für die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen – über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist. Durch höhere Ausgaben und niedrigere Einnahmen bedingte Finanzierungslücken in konjunkturellen Abschwungphasen müssen entweder durch in konjunkturellen Hochphasen gebildete Rücklagen ausgeglichen oder zumindest über in konjunkturell guten Zeiten zurückzahlbare Darlehen des Bundes finanziert werden können. Um den Spielraum zur Senkung des Beitragssatzes zu ermitteln, ist es deshalb erforderlich, den Teil des aktuellen Überschusses der Bundesagentur für Arbeit zu quantifizieren, der strukturellen Natur ist. Nur dieser kann zu der Senkung des Beitragssatzes auf ein nachhaltiges Niveau herangezogen werden.

Die Ermittlung des strukturellen Haushaltssaldos der Bundesagentur für Arbeit wird durch die arbeitsmarktpolitisch bedingten Umbrüche in der Struktur der Einnahmen und Ausgaben in den letzten Jahren erschwert. So wurde der Beitragssatz zum Jahr 2007 von 6,5 vH auf 4,2 vH gesenkt. Gleichzeitig führten Änderungen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu deutlichen Ausgabenreduktionen. Zum einen werden Maßnahmekosten für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher seit dem Jahr 2005 vom Bund getragen. Zum anderen führte eine stärkere Wirkungsorientierung dazu, dass viele Maßnahmen zurückgefahren wurden (Blos und Schwengler, 2007). Auch senkt die Verkürzung der Anspruchsdauer auf das Arbeitslosengeld für Personen, die nach dem 31. Januar 2006 arbeitslos wurden, auf 12 Monate beziehungsweise 18 Monate für über 55-jährige Arbeitslose seit dem Jahr 2007 unabhängig vom Konjunkturzyklus die Ausgaben.

Der folgenden Analyse des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit liegen Quartalsdaten seit dem Jahr 1998 bis einschließlich des zweiten Quartals des Jahres 2007 zugrunde. Die Daten zu den Einnahmen und Ausgaben stammen bis zum Jahr 2001 aus den „Abrechnungsergebnissen der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern“ und sind seitdem den Quartalsberichten der Bundesagentur für Arbeit entnommen.

Bei der Ermittlung des **strukturellen Haushaltssaldos** der Bundesagentur für Arbeit wird ähnlich verfahren wie bei der Berechnung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts (Anhang IV. B). Die Einnahmen und Ausgaben werden um einmalig wirkende und um konjunkturelle Einflüsse bereinigt, um jeweils die zugrundeliegenden strukturellen Komponenten zu ermitteln. Die Differenz zwischen den strukturellen Einnahmen (E^S) und Ausgaben (A^S) ergibt den strukturellen Haushaltssaldo (S^S).

Zum 1. Januar 2006 wurde der Fälligkeitstermin für die Beiträge zu den Sozialversicherungen vorgezogen. Damit erhielt die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2006 einmalig deutlich höhere Beitragseinnahmen (JG 2006 Ziffer 361). Dieser Einmaleffekt wird mit Hilfe von Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen korrigiert, da letztere diesen Effekt herausrechnen (JG 2006 Ziffer 387).

Für die **Konjunkturbereinigung** mit einem disaggregierten Verfahren werden auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite jeweils einzelne Posten betrachtet. Auf der Seite der **Einnahmen** werden lediglich die Beitragseinnahmen (BE) als konjunkturabhängig eingestuft und bereinigt. Diese machen über 90 vH der Gesamteinnahmen aus. Um den Rückgang der Beitragseinnahmen durch

die Senkung des Beitragssatzes (BS) zu Beginn des Jahres 2007 nicht als konjunkturell zu interpretieren, werden zur Konjunkturbereinigung die Beitragsbemessungsentgelte (BME), das heißt der Quotient aus Beitragseinnahmen und Beitragssatz, herangezogen. Von den mit Census-X12-ARIMA saisonbereinigten Werten wird über einen Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) mit einem Glättungsparameter $\lambda = 1600$ der Trend (Superskript T) berechnet. Die Abweichungen der saisonbereinigten Werte von ihrem Trend ergeben den konjunkturellen Einfluss auf die saisonbereinigten Beitragsbemessungsentgelte. Über eine Multiplikation mit dem Beitragssatz wird die konjunkturelle Komponente (Superskript $konj$) der Beitragseinnahmen in dem jeweiligen Quartal berechnet. Der Jahreseffekt ergibt sich als Summe der Quartalseffekte:

$$BE_t^{konj} = \sum_{i=1}^4 BE_{i,t}^{konj} = \sum_{i=1}^4 (BME_{i,t} - BME_{i,t}^T) BS_t$$

$$t \in \{1998, \dots, 2007\}$$

Auf der **Ausgabenseite** werden sowohl die Ausgaben für das Arbeitslosengeld (ALG) als auch die Ausgaben für die aktive Arbeitsförderung (AA) konjunkturbereinigt. Die zusätzlich bei der Bundesagentur für Arbeit für die Verwaltung anfallenden Ausgaben werden als konjunkturunabhängig eingestuft und deswegen nicht bereinigt. Der außerdem seit Beginn des Jahres 2005 von der Bundesagentur für Arbeit an den Bund zu zahlende Aussteuerungsbetrag wird vor dem Hintergrund seiner beschlossenen Abschaffung ebenfalls nicht konjunkturbereinigt.

Die von der Politik insbesondere durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bewirkten vielfältigen Veränderungen auf der Ausgabenseite lassen sich im Einzelnen nicht berücksichtigen, so dass zur Konjunkturbereinigung **makroökonomische Bezugsgrößen** herangezogen werden, die weniger stark von den politisch gewollten Umgestaltungen betroffen waren. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld werden mit Hilfe der Abweichung der Anzahl der Arbeitslosengeldbezieher ($ALGB$) trendbereinigt. Die konjunkturelle Komponente der Ausgaben für die aktive Arbeitsförderung wird mit der Abweichung der Maßnahmeteilnehmer (TN) aus dem Rechtskreis des SGB III mit ihrem Trendwert berechnet. Die Trendwerte werden wie auf der Einnahmeseite mit Hilfe eines HP-Filters ermittelt. Unter der Annahme von Ausgabenelastizitäten in Höhe von eins übertragen sich die als konjunkturell gedeuteten Abweichungen der Bezugsgrößen von ihren Trends in gleichem Maße auf den jeweiligen Ausgabenposten. Mit dieser Methode ergeben sich die konjunkturellen Komponenten des Arbeitslosengelds (ALG) und der aktiven Arbeitsförderung (AA) dann als Produkt der Ausgaben pro Arbeitslosengeldbezieher (Maßnahmeteilnehmer) und der Abweichung der saisonbereinigten Personenzahl von ihrem Trend:

$$ALG_t^{konj} = \sum_{i=1}^4 \frac{ALG_{i,t}}{ALGB_{i,t}} (ALGB_{i,t} - ALGB_{i,t}^T) \quad \text{und} \quad AA_t^{konj} = \sum_{i=1}^4 \frac{AA_{i,t}}{TN_{i,t}} (TN_{i,t} - TN_{i,t}^T).$$

Die strukturellen Ausgaben (Einnahmen) lassen sich als Gesamtausgaben (Gesamteinnahmen) abzüglich konjunktureller Komponenten und möglicher Einmaleffekte (EE) berechnen:

$$E_t^S = E_t^{ges} - BE_t^{konj} - EE_t \quad \text{und} \quad A_t^S = A_t^{ges} - ALG_t^{konj} - AA_t^{konj} - EE_t.$$

Der **nachhaltige Beitragssatz** (BS^N) ist der Beitragssatz, bei dem die strukturellen Einnahmen die strukturellen Ausgaben decken, der strukturelle Saldo also genau null beträgt. Bei der Ermittlung dieses Satzes ist zu beachten, dass die Beitragseinnahmen nicht 100 vH der Gesamteinnahmen ausmachen. Dementsprechend müssen die strukturellen Beitragseinnahmen mit dem nachhaltigen Beitragssatz nicht den gesamten strukturellen Ausgaben sondern nur einem Teil derselben entsprechen. Für die Berechnung des nachhaltigen Beitragssatzes werden die strukturellen Ausgaben deshalb um die Differenz aus strukturellen Gesamteinnahmen und Beitragseinnahmen korrigiert:

$$BS_t^N = \frac{A_t^S - (E_t^S - BE_t^S)}{BME_t^S}.$$

Auf diese Weise werden für die Jahre vor 2004 nachhaltige Beitragssätze in Höhe von knapp 7 vH ermittelt. Dies spiegelt die strukturelle Unterdeckung des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit vor Inkrafttreten der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wider. Letztere reduzierten die strukturellen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit deutlich. Dadurch ging der nachhaltige Beitragssatz rechnerisch bis auf 3,9 vH für das Jahr 2007 zurück.

Um abzuschätzen, wie sich künftige Politikmaßnahmen im Haushalt der Bundesagentur auswirken werden, ist zu beachten, dass die Senkung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte strukturell einen Einnahmeausfall in Höhe von 750 Mio Euro bewirkt. Bei strukturellen Ausgaben für das Arbeitslosengeld in Höhe von gut 16 000 Euro pro Person im Jahr würde ein Rückgang der strukturellen Anzahl der Arbeitslosengeldbezieher von derzeit gut 1,3 Millionen Personen um etwa 50 000 Personen eine Senkung des Beitragssatzes um 0,1 Punkte zulassen. Ebenso müssten von den strukturell knapp 700 000 Maßnahmeteilnehmern im Rechtskreis des SGB III rund 51 000 Personen strukturell weniger in Maßnahmen sein, damit der Beitragssatz nachhaltig um 0,1 Prozentpunkte gesenkt werden kann.

2. Der Haushalt der Bundesagentur: Kein Steinbruch für Steinbrück

320. Die von der Entspannung der finanziellen Lage des Bundeshaushalts angestoßenen geplanten Änderungen auf der Ausgabenseite, namentlich der Eingliederungsbeitrag, der Wegfall der Kostenübernahme für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Arbeitslosenversicherung, die Finanzierung des Erwerbstätigenzuschusses (Ziffern 527 ff.) und die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitslose, zielen ebenso wie weitergehende Vorschläge, die beispielsweise eine teilweise Umleitung des noch im Koalitionsvertrag vereinbarten gegenwärtigen Bundeszuschusses in Höhe von einem halben Umsatzsteuerpunkt in die Gesetzliche Krankenversicherung vorsehen, letztlich primär darauf ab, den Bundeshaushalt auf Kosten der Arbeitslosenversicherung und damit ihrer Beitragszahler zu entlasten. Dieses Vorgehen verwischt die Aufgabenteilung zwischen Sozialversicherung und steuerfinanziertem allgemeinen Staatshaushalt, hat eine gesamtwirtschaftlich ineffiziente Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zur Folge und ist insbesondere deshalb beunruhigend, weil damit trotz sich entspannender Lage der öffentlichen Haushalte die in finanzpolitisch wesentlich schwierigeren Zeiten vorgenommene sinnvolle Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Sozialversicherungen allein aus fiskalischen Motiven in Teilen wieder rückgängig gemacht würde.

321. Dem Wesen einer Sozialversicherung entspricht es, Beitragsmittel nur zur Finanzierung von dem jeweiligen Versicherungszweck immanenten Aufgaben zu verwenden, während versicherungsfremde Elemente – sowohl bestimmte Leistungen als auch Umverteilungselemente – als von der gesamten Gesellschaft zu tragende Ausgaben über Steuern (oder den Sozialversicherungszweig, für den sie versicherungsimmanent sind) finanziert werden sollten (JG 2005 Ziffern 507 ff.). Eine solche Aufgabenverteilung stärkt den Äquivalenzcharakter der Leistungen und reduziert so die verzerrende Steuerwirkung der Beiträge. Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung ist die Absicherung des versicherten Arbeitnehmers gegen den temporären Einkommensverlust im Fall der Arbeitslosigkeit und – wenn auch hinsichtlich der genauen Abgrenzung weniger unstrittig – die Bereitstellung gewisser Vermittlungsdienstleistungen und Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern, für arbeitslose Versicherte.

322. Die Einkommensabsicherung und Betreuung von Langzeitarbeitslosen und Personen, die noch nie sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, gehören indes nicht zu den Aufgaben der Arbeitslosenversicherung.

Dies ist allein schon daran zu erkennen, dass die entsprechenden Leistungen bedürftigkeitsabhängig gewährt werden und insofern keine Versicherungsleistung, sondern ein fürsorgepolitischer Transfer vorliegt. Dies galt im Übrigen ansatzweise bereits vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, da die Arbeitslosenhilfe zwar von der damaligen Bundesanstalt für Arbeit administriert, aber vom Bund bezahlt wurde und zudem eine abgeschwächte Bedürftigkeitsprüfung beinhaltete.

Die Politik hat mit den Hartz-Reformen, insbesondere dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, eine begrüßenswerte Entflechtung der Aufgaben und Finanzierungswege in der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen, indem bei Langzeitarbeitslosen der Bund und die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterhalt, Unterkunft und Betreuung aufkommen. Soweit die Bundesagentur an der Betreuung mitwirkt, werden ihr die dadurch entstehenden Kosten erstattet. Zwar verblieben mit dem Aussteuerungsbetrag und einer Reihe von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – die genaue Höhe variiert je nach Studie – einige Ausgaben, die als versicherungsfremd zu klassifizieren sind und besser gestrichen worden oder durch einen Bundeszuschuss zu finanzieren gewesen wären, im beitragsfinanzierten Haushalt der Bundesagentur, doch unter Berücksichtigung des an die Arbeitslosenversicherung abgeführten Umsatzsteuerpunkts wurde bereits ein beachtlicher Teil dieser Lücke geschlossen. Die angestrebte Beteiligung an den Ausgaben des Bundes für die eigentlich gänzlich aus Steuermitteln zu finanzierende Grundsicherung ist vor diesem Hintergrund ein klarer Rückschritt in die fast schon überwunden geglaubte Vermengung der Aufgabensphären von Arbeitslosenversicherung und Bund. Vergleicht man das Ergebnis mit dem versicherungssystematisch konsequenten Vorgehen, auf die finanzielle Beteiligung der Bundesagentur zu verzichten, den Beitragsatz zur Arbeitslosenversicherung im entsprechenden Umfang zu senken und dafür an anderer Stelle im Bundeshaushalt Einsparungen vorzunehmen (oder die Einnahmen zu erhöhen), so wird offensichtlich, dass die Beitragszahler eine Sonderabgabe zur Entlastung des Bundeshaushalts leisten müssen, während der größere Kreis der Steuerzahler entsprechend entlastet wird. Die Bundesregierung sollte daher von ihrem Vorhaben einer Kostenbeteiligung der Bundesagentur absehen und stattdessen nur den Aussteuerungsbetrag ersatzlos streichen. Durch den an die Bundesagentur abgeführten Bundeszu-

schluss werden die versicherungsfremden Leistungen zu mehr als der Hälfte bereits abgedeckt, so dass die Arbeitslosenversicherung auf dem Weg zur Stärkung des Äquivalenzprinzips und damit zur Verringerung des beschäftigungsfeindlichen Effekts eines höheren Beitragssatzes ein gutes Stück vorankäme. Diese Lösung muss auch nicht an der Gegenfinanzierung scheitern: Ein erster Schritt könnte der Verzicht auf teure, aber wenig wirksame Kombilohnmodelle im Rechtskreis SGB II wie beispielsweise der Erwerbstätigenzuschuss sein.

323. Eine versicherungsfremde Leistung ist auch die jüngst vorgeschlagene **Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds** nur für ältere Arbeitslose auf bis zu 24 Monate. Es widerspricht dem Charakter einer Risikoversicherung gegen den Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit, die Dauer der Lohnersatzleistung vom Alter des Versicherten abhängig zu machen (JG 2005 Ziffer 542). Die Arbeitslosenversicherung ist kein Sparplan, bei dem Arbeitnehmer durch langjährige Einzahlungen einen Anspruch auf erhöhte oder verlängerte Rückzahlungen erwerben, ganz abgesehen davon, dass bei einer solchen Begründung nicht auf das Lebensalter, sondern die vorangehenden Beitragszeiten abzustellen wäre. Auch der Verweis auf einen besonderen Absicherungsbedarf Älterer verfängt nicht. Denn erstens lassen sich für andere Merkmale wie das Qualifikationsniveau, den bisher ausgeübten Beruf, die regionale Ansässigkeit oder das Geschlecht ähnlich plausible Begründungen finden. Zweitens handelt es sich bei einer so begründeten Leistung an bestimmte Personengruppen letztlich um ein verteilungspolitisches Anliegen, das aus ordnungspolitischen Überlegungen nicht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren ist. Denn es ist davon auszugehen, dass selbst bei einer Beschränkung der verlängerten Bezugsdauer auf Arbeitslose im Alter von mindestens 55 Jahren der Beitragssatz um etwa 0,2 Beitragssatzpunkte höher ausfallen muss oder entsprechend weniger stark gesenkt werden kann. Der Vorschlag der CDU, die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für langjährige Beitragszahler kostenneutral zu verlängern, hätte zur Gegenfinanzierung Leistungskürzungen für jüngere Arbeitslose zur Folge und wäre von der Sache her ebenfalls ein Verstoß gegen den Risikoversicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung.

Hinzu kommt, dass unabhängig vom Alter oder den Beitragszeiten der Betroffenen die Ausdehnung der Bezugsdauer arbeitsmarktpolitisch verfehlt ist. Denn von den zwei zentralen Stellgrößen beim Arbeitslosengeld, der Höhe der Leistung und der Bezugsdauer, verlängert insbesondere letztere die Dauer der Arbeitslosigkeit (JG 2003 Ziffer 305; JG 2005 Ziffer 237). Die Verlängerung der Bezugsdauer steht somit im Gegensatz zum Ziel einer Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer. Sollte es tatsächlich zur Anhebung der Bezugsdauer kommen, bleibt nur noch die Hoffnung, dass auf eine Flankierung durch vorruhestandsähnliche Maßnahmen wie eine Wiederbelebung des auslaufenden § 428 SGB III verzichtet wird. Dies würde nämlich die beschäftigungsfeindlichen Wirkungen der höheren Bezugsdauer bei Älteren noch potenzieren.

V. Das Solidarische Bürgergeld – keine Alternative zum heutigen Sozialstaat

324. Eine staatlich organisierte Absicherung gegen die großen Lebensrisiken insbesondere als Folge von Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit sowie die Verhinderung existenzieller Armut in allen Lebensphasen zählen – ebenso wie ein gewisses Maß an Umverteilung von den reicheren Mitgliedern einer Gesellschaft zu den ärmeren – zu den Aufgaben der Politik in jeder modernen Gesellschaft namentlich in einer sozialen Marktwirtschaft. Während relevante Teile der Einkom-

mens- und Vermögensverluste, die mit einem temporären oder dauerhaften Ausscheiden aus dem Erwerbsleben im Alter oder bei Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Unfällen oder Arbeitslosigkeit verbunden sind, in Deutschland – wie in der Mehrzahl der kontinentaleuropäischen Staaten – über parafiskalische Einrichtungen, die Sozialversicherungen, kompensiert werden, sind die Armutsvermeidung und die Umverteilung von Reich zu Arm in erster Linie dem staatlichen Steuer- und Transfersystem zugewiesen.

Diese in weit über hundert Jahren gewachsene und verrechtlichte Rollenverteilung einer Entprivatisierung großer Lebensrisiken, die allerdings der Eigenverantwortung noch Raum lässt, wird in jüngster Zeit fundamental in Frage gestellt. Diese **Fundamentalkritik am deutschen Sozialstaatsmodell** erwächst zum einen aus einer – zumindest vermeintlich – zunehmenden Verteilungsungerechtigkeit (Ziffern 714 ff.) und zum anderen aus Ängsten hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit einer Arbeitsgesellschaft, die einem hohen Beschäftigungsgrad verpflichtet ist.

325. Seit einiger Zeit wird die **Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen** als Patentlösung für die wirtschaftlichen, demografischen und gesellschaftlichen Herausforderungen erhoben. Solche Alternativentwürfe sind nicht neu und können auf eine lange ideengeschichtliche Tradition zurückblicken. Denn der Kern der Idee ist alt: Jede Person, ob Frau, Mann oder Kind, soll ohne jede Voraussetzung, und das heißt vor allem ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung, einen das soziokulturelle Existenzminimum abdeckenden Geldbetrag erhalten. Jedoch bleibt es unbenommen, diesen staatlichen Transfer durch ein Markteinkommen aufzustocken. Von dieser Idee scheint eine besondere Faszination auszugehen. Wann kommt es schon einmal vor, dass quer über das Parteienspektrum hinweg, von der CDU bis zur Linkspartei, und in trauter Einheit von liberalen Ökonomen und Anthroposophen ein- und dieselbe Grundidee propagiert wird, wenn auch in Produktvarianten und mit unterschiedlichen Begründungen? Den einen geht es vor allem um eine radikale Vereinfachung der intransparenten Steuer- und Sozialbürokratie sowie um eine Entlastung der Marktmechanismen von hemmenden und verzerrenden Abgaben. Andere betonen die Armutsvermeidung auf großzügigem Niveau, die selbstbestimmte, erfüllende Arbeit und freie Entfaltungsmöglichkeiten jenseits wirtschaftlicher Zwänge durch die Trennung von Arbeit und Einkommen. Bei allen Unterschieden im Detail bedeuten aber alle Vorschläge für ein bedingungsloses Grundeinkommen eine grundlegende Abkehr vom Lebensstandard sichernden und Status konservierenden Sozialversicherungssystem und von einer bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung.

326. Bislang existieren nur wenige quantitative Analysen zu den finanziellen Auswirkungen, den Beschäftigungswirkungen und den Verteilungseffekten eines bedingungslosen Grundeinkommens. Für eine bestimmte Ausprägung eines solchen Grundeinkommens, das Solidarische Bürgergeld von Dieter Althaus, dem Ministerpräsidenten des Freistaates Thüringen, werden im Folgenden die entsprechenden Berechnungen vorgenommen und bewertet. Kurz zusammengefasst lautet das Urteil: In der von Althaus vorgeschlagenen Version ist das bedingungslose Grundeinkommen nicht finanzierbar, es reißt eine **Finanzierungslücke von rund 227 Mrd Euro** in die öffentlichen Haushalte. Passt man einzelne Elemente des Konzepts so an, dass eine Finanzierbarkeit prinzipiell gewährleistet ist, lösen sich die vermuteten positiven ökonomischen Auswirkungen schlicht in Luft auf.

1. Das Solidarische Bürgergeld: Eine sozialpolitische Revolution

327. Ein aktuell besonders intensiv und prominent diskutiertes Grundeinkommensmodell ist das von Althaus vorgeschlagene und von ihm selbst als sozialpolitische Revolution eingestufte **Solidarische Bürgergeld**. Die CDU hat im September 2007 eine Kommission zum Solidarischen Bürgergeld eingesetzt, um dieses Konzept „auf Herz und Nieren“ zu prüfen. Die Kommissionsarbeit ist auf zwei Jahre angelegt. Wenn die im Folgenden präsentierten Berechnungen des Sachverständigenrates zu den Auswirkungen des Solidarischen Bürgergelds berücksichtigt werden, könnte es aber auch schneller gehen.

Althaus begründet seinen Vorstoß für eine **radikale Erneuerung des Steuer- und Transfersystems** in Richtung eines bedingungslosen Grundeinkommens damit, dass in seinen Augen der gewachsene Sozialstaat heutiger Prägung in vielen Bereichen angesichts der wirtschaftlichen, demografischen und gesellschaftlichen Herausforderungen an seine Grenzen stößt. Durch die Entkopplung der sozialen Absicherung von der Erwerbsarbeit will er neben weiteren vielfältigen Zielsetzungen wie beispielsweise der Stärkung des ehrenamtlichen und familiären Engagements in der Gesellschaft insbesondere den Phänomenen einer Massenarbeitslosigkeit und nicht existenzsichernden Einkommen entgegenwirken, ohne die Finanzierbarkeit des Sozialstaats zu gefährden.

328. Das Solidarische Bürgergeld von Althaus (2007a, 2007b, 2007c) ist ein **bedingungsloses Grundeinkommen** für alle Personen, die seit mindestens zwei Jahren einen festen und ununterbrochenen Wohnsitz in Deutschland haben. Auf diesen staatlichen Pauschaltransfer, der unabhängig vom Haushaltskontext gewährt wird, besteht ein individueller Rechtsanspruch. Bei der Bestimmung der Transferhöhe orientiert sich das Konzept grob am soziokulturellen Existenzminimum. Dabei wird zwischen volljährigen und minderjährigen Personen unterschieden. Eltern bekommen unabhängig von ihrer individuellen Einkommens- und Vermögenssituation für jedes ihrer minderjährigen **Kinder** einen Anspruch auf **300 Euro** pro Monat. **Volljährige** Personen erhalten einen Anspruch auf ein bedingungsloses Grundeinkommen von monatlich **600 Euro**. Um besondere Bedarfslagen von Personen mit Behinderungen oder Personen in besonderen Lebenslagen abzudecken, ist – wenig systematisch – der Bezug eines Bürgergeldzuschlags vorgesehen. Dieser wird nicht bedingungslos gewährt, sondern von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht.

Neben dem Grundeinkommen erhalten alle anspruchsberechtigten Personen unabhängig von ihrem Alter und sonstigen individuellen Merkmalen für die Kranken- und Pflegeversicherung einen einheitlichen monatlichen Pauschalbetrag in Höhe von **200 Euro**, der als **Gesundheitsprämie** an eine gesetzliche oder private Krankenversicherung abzuführen ist. Gleichzeitig entfallen die einkommensabhängigen Beiträge an die Krankenversicherung und die Pflegeversicherung. Damit wird eine Bürgerpauschale eingeführt, wie sie der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat (JG 2004 Ziffern 485 ff.). Die Wahlfreiheit der Versicherten bleibt bestehen. Alle Krankenversicherungen müssen ein Angebot für die Standardabsicherung einschließlich der Pflegeleistungen garantieren. Der eingeforderte monatliche Pauschalbeitrag darf den Betrag von 200 Euro nicht übersteigen. Beitragsrückerstattungen sind zulässig.

329. Im Bereich der Alterssicherung beabsichtigt das Konzept eine Umstellung der Gesetzlichen Rentenversicherung auf eine Bürgergeldrente. Damit entfallen die bisherigen Sozialversicherungs-

beiträge zur Rentenversicherung. Ab einem Alter von 67 Jahren erhält jede anspruchsberechtigte Person zusätzlich zum Grundeinkommen eine monatliche **Zusatzrente** von **maximal 600 Euro**. Deren individuelle Höhe bemisst sich an der Beschäftigungsdauer und der Höhe der Entlohnung. Eine vollständige Aufgabe des in der gegenwärtigen Gesetzlichen Rentenversicherung geltenden Grundsatzes der Teilhabeäquivalenz, das heißt der Rente als „Alterslohn für Lebensleistung“, soll somit vermieden werden. Aus Vertrauens- und Bestandsschutzgründen wird von Althaus für eine lange Übergangsphase eine **Rentenzulage** vorgesehen, mit der bislang erworbene Rentenansprüche im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung, die über das Solidarische Bürgergeld hinausgehen, ausgeglichen werden.

Das Bürgergeld löst ebenfalls die Arbeitslosenversicherung und damit das Arbeitslosengeld, aber auch die Grundsicherungssysteme wie das Arbeitslosengeld II, die Sozialhilfe und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab. Es entfallen damit auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Zudem werden im Wesentlichen alle weiteren steuerfinanzierten Sozialleistungen wie Wohngeld, Kindergeld und BAföG durch das Grundeinkommen ersetzt.

330. Die Finanzierung dieses Grundeinkommens soll vor allem durch eine reformierte Einkommensbesteuerung erfolgen. Leitprinzip ist eine starke Vereinfachung des Einkommensteuerrechts durch eine gleichförmige Besteuerung aller Einkommensarten unter Abschaffung von Freibeträgen und auch des Ehegatten-Splittings und der Zusammenveranlagung von Ehegatten. Mit dem Solidarischen Bürgergeld soll eine **negative Einkommensteuer** eingeführt werden. Es sieht eine lineare Einkommensteuer vor (Schaubild 63, Seite 226): Die anspruchsberechtigten Personen, die über ein monatliches Einkommen von bis zu 1 600 Euro verfügen, erhalten den monatlichen Bürgergeldanspruch in Höhe von 800 Euro steuerfrei ausgezahlt (**Großes Bürgergeld**), müssen dafür aber ihr Einkommen ab dem ersten Euro mit 50 vH besteuern. Bei einer Verrechnung von Bürgergeld und Steuerschuld ergibt sich als Saldo in diesem Einkommensbereich eine „Negativsteuer“. Sie beträgt für diejenigen, die kein eigenes Einkommen erzielen, 800 Euro monatlich oder 9 600 Euro jährlich und wird bis zu einem monatlichen (jährlichen) Einkommen von 1 600 (19 200) Euro linear auf 0 Euro abgeschmolzen. Die Transferenzugsrate beträgt bis zur Transferschwelle von 1 600 Euro monatlich (19 200 Euro jährlich) somit 50 vH. Ab einem monatlichen Bruttoeinkommen oberhalb der Transferschwelle entsteht eine positive Steuerschuld. Der in diesem Einkommensbereich relevante Grenzsteuersatz beläuft sich im Althaus-Konzept auf 25 vH. Für Einkommensbezieher mit einem 19 200 Euro übersteigenden jährlichen Einkommen wird ein hälftiges Bürgergeld von 400 Euro monatlich oder 4 800 Euro jährlich angesetzt (**Kleines Bürgergeld**). Dieses kann entweder ausbezahlt werden, dann sind im Gegenzug sämtliche Markteinkommen zu versteuern, oder in den Steuertarif integriert werden. Der **integrierte Steuer- und Transfertarif** hat dann insgesamt die Form

$$T = \begin{cases} 0,50 \text{ zvE} - 9\,600 < 0 & \text{für } 0 \leq \text{zvE} < 19\,200 \text{ Euro} \\ 0,25 \text{ zvE} - 4\,800 \geq 0 & \text{für } \text{zvE} \geq 19\,200 \text{ Euro} \end{cases}$$

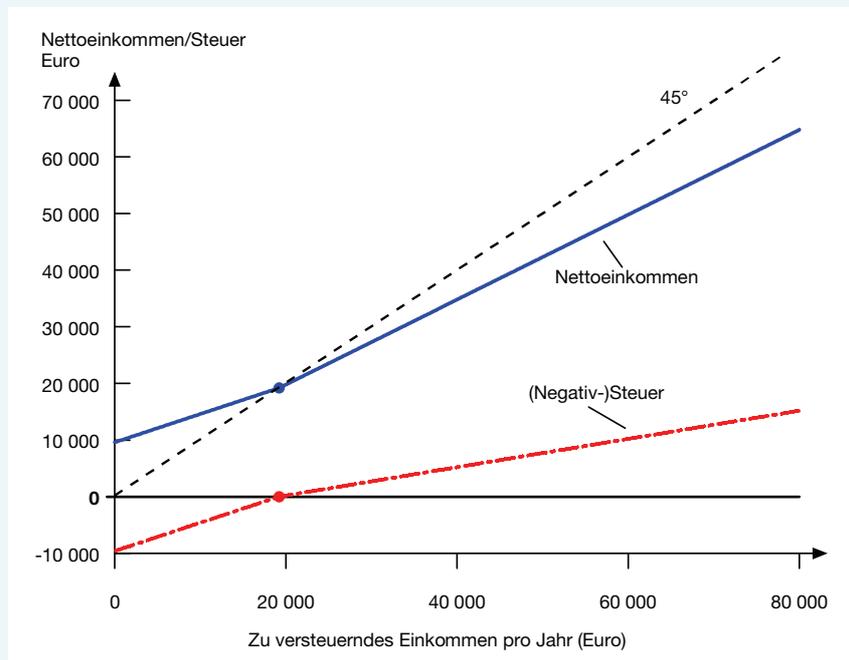
mit

T : (Negativ-)Steuerschuld;

zvE : zu versteuerndem Einkommen.

Schaubild 63

Nettoeinkommen und (Negativ-)Steuer beim Solidarischen Bürgergeld



© Sachverständigenrat

Bei einem zu versteuernden Einkommen von unter 19 200 Euro ergibt sich eine Negativsteuer, darüber wird die mit dem Kleinen Bürgergeld saldierte Steuerschuld positiv. Die Stetigkeit des Tarifverlaufs ist sichergestellt, da die Relation von Großem und Kleinem Bürgergeld ($800/400=2$) exakt mit der Relation der Steuersätze unter- und oberhalb der Transferschwelle ($50/25=2$) übereinstimmt. Die blaue Linie beschreibt den Verlauf des Nettoeinkommens in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen.

331. Als weiteres Finanzierungsinstrument ist neben der Einkommensteuer und den erwarteten Einsparungen durch eine Vereinfachung, Entbürokratisierung sowie eine bessere Koordination des Steuer- und Transfersystems auch eine von den Arbeitgebern zu zahlende **Lohnsummensteuer** vorgesehen. Sowohl die leistungsbezogene Zusatzrente als auch die Rentenzulage sollen durch diese Lohnsummensteuer in Höhe von zunächst **12 vH** auf alle gezahlten Arbeitsentgelte (auch die der Beamten) wie bei den bisherigen Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung finanziert werden. Diese neue Steuer soll jedoch mit dem Auslaufen der Rentenzulage gesenkt werden. Langfristig soll diese Abgabe nur zur Finanzierung der Zusatzrente dienen.

332. Eine gewisse Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen haben neben dem Althaus-Modell noch die folgenden Konzepte erfahren:

- Das „Bedingungslose Grundeinkommen“ von Thomas Straubhaar (Straubhaar, 2006 und Hohenleitner und Straubhaar, 2007): Dieses Konzept für ein bedingungsloses Grundeinkommen geht über die Neuordnung des Steuer- und Transfersystems hinaus und fordert zudem eine radikale Flexibilisierung des Arbeitsmarkts.

- „Das Grüne Grundeinkommen“ der Kommission „Zukunft Sozialer Sicherung“ von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2007). Dieses Modell wurde als Diskussionsgrundlage für die Bundesdelegiertenkonferenz im November 2007 entwickelt. Dieser Vorschlag sieht eine Neuordnung des Steuer- und Transfersystems vor und weist viele Parallelen zum Solidarischen Bürgergeld von Althaus auf.
- Das „Konzept der BAG Grundeinkommen in und bei der Linkspartei.PDS für ein Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) in Höhe der Armutsrisikogrenze“ (BAG Grundeinkommen, 2006): Dieses Konzept wurde im Jahr 2006 von einer Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen (BAG) in die Diskussion eingebracht.
- Für ein „Bedingungsloses Grundeinkommen“ wird seit Jahren von Götz Werner geworben. Hierbei handelt es sich nicht um ein detailliert ausgearbeitetes Konzept, sondern mehr um ein Plädoyer für die „Idee“ eines bedingungslosen Grundeinkommens in Verbindung mit einem reinen Konsumsteuersystem (Werner, 2007a, 2007b).

Aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung zählt das „Liberale Bürgergeld“ der FDP (Kommission Bürgergeld – Negative Einkommensteuer, 2005) trotz der Namensähnlichkeit nicht zu dem Kreis der Reformvorschläge, die ein bedingungsloses Grundeinkommen vorsehen.

2. Wirkungen des Solidarischen Bürgergelds: Anspruch und Wirklichkeit

333. Das Solidarische Bürgergeld impliziert eine Rundumerneuerung des Steuer- und Transfersystems. Es führt mit der negativen Einkommensteuer eine zweistufige *flat tax* ein und außerdem eine Bürgerpauschale in der Kranken- und Pflegeversicherung; es schafft die Arbeitslosenversicherung ab und geht zu einer steuerfinanzierten Sockelrente mit einer einkommensproportionalen, vollständig arbeitgeberseitig finanzierten Zusatzrente über. Das Konzept bündelt (und modifiziert) damit bislang isoliert voneinander vorgeschlagene Reformelemente – die negative Einkommensteuer von Bofinger und Walwei, die *flat tax* von Paul Kirchhof, die Grundrente von Biedenkopf und die von der Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft vorgeschlagene Beseitigung der Arbeitslosenversicherung. Keiner dieser schon für sich genommen jeweils weitreichenden Vorschläge ist bislang von der Politik ernsthaft in Erwägung gezogen worden. Erst recht ist dann ihre Bündelung durch das Solidarische Bürgergeld wahrlich nichts für verzagte politische Geister. Gleichwohl kann das Konzept erstrebenswert sein. Unter ökonomischen Gesichtspunkten kommt es dabei auf die **Auswirkungen** einer Einführung des Solidarischen Bürgergelds **auf die Beschäftigung, die Verteilung, die Staatsfinanzen** und andere Kenngrößen an. Die quantitative Ermittlung dieser Wirkungen ist Gegenstand der folgenden Abschnitte.

Struktur und Ablauf der Simulationsrechnungen

334. In der empirischen Wirtschaftsforschung werden zur (Ex-ante-)Analyse von Reformoptionen, etwa Änderungen des Steuer- und Transfersystems, auf Mikro- und Makrodaten beruhende Modellsimulationen herangezogen. Hierbei geht es darum, die Komplexität des real existierenden Wirtschafts- und Rechtssystems in Modellen abzubilden und mögliche Effekte von Änderungen an diesen Systemen (ex-ante) zu untersuchen. Ist man nur an bestimmten partiellen Wirkungen interessiert, beispielsweise an den Effekten von Änderungen des Steuer- und Transfersystems auf das Arbeitsangebot, so werden in der Regel mikroökonomische partialanalytische Modelle verwendet. Diese Modelle erlauben eine sehr detaillierte Abbildung und Untersuchung sozio-ökonomischer Strukturmerkmale von Haushalten, lassen aber gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge außer Acht. Will man hingegen auch die über Preisänderungen vermittelten Rückwirkungen auf andere

Märkte sowie das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage berücksichtigen, werden totalanalytische makroökonomische Modelle benötigt. Gesamtwirtschaftliche Simulationsmodelle weisen dafür aber nicht den Grad an Detailliertheit auf, der Mikromodelle auszeichnet.

Neuere Entwicklungen in der empirischen Wirtschaftsforschung zielen deshalb auf eine Kombination von Mikro- und Makrosimulationsmodellen ab. Für eine Wirkungsanalyse des Solidarischen Bürgergelds verwendet der Sachverständigenrat ein vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, entwickeltes **kombiniertes Mikro-Makro-Simulationsmodell** (Kasten 12). Diese Modellkombination stellt das derzeit fortgeschrittenste methodische Instrumentarium zur Analyse von Reformen des Steuer- und Transfersystems dar.

Kasten 12

Datenbasis und Simulationsmodell

Das ZEW-Simulationspaket besteht aus zwei aufeinander abgestimmten Simulationsmodellen, dem **Mikrosimulationsmodell STSM** und dem **makroökonomischen Gleichgewichtsmodell PACE-L**.

Das **Mikromodell** setzt sich aus zwei Bausteinen zusammen (Arntz et al., 2007). Der erste Baustein besteht aus der Konstruktion einer die Ausgangssituation oder das Basisjahr beschreibenden Datenbasis. In diese gehen zum einen die Wellen der Jahre 2004 und 2005 des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) ein, zum anderen eine sehr detaillierte Abbildung des Steuer- und Transfersystems im Basisjahr 2004. Während die steuerlichen Regelungen des Jahres 2004 nachgebildet werden, wird beim Transfersystem der Rechtsstand vom Oktober des Jahres 2005 modelliert, um die grundlegenden Reformmaßnahmen der Hartz-Gesetze in das Modell aufzunehmen. Zusammen genommen erhält man eine das Jahr 2004 beschreibende Datengrundlage, ergänzt um relevante Regelungen des Jahres 2005, die den Sektor der privaten Haushalte umfassend und nach verschiedenen sozio-ökonomischen Merkmalen gegliedert erfasst. Für die hier interessierenden Zusammenhänge bildet das die Ausgangssituation des Basisjahres 2004 beschreibende Modell die relevanten aggregierten Kennziffern sehr genau ab (Tabelle 25).

Der zweite Baustein besteht aus dem eigentlichen Mikrosimulationsmodell. Ausgangspunkt sind Änderungen im Steuer- und Transfersystem, hier die Einführung des Solidarischen Bürgergelds. Mit Hilfe des Simulationsmodells lassen sich unter anderem die finanziellen Auswirkungen auf die staatlichen Einnahmen, die Arbeitsangebotseffekte, die Verteilungswirkungen und die veränderten Steuerbelastungen der privaten Haushalte berechnen. In der Regel wird dabei zweistufig vorgegangen. Zunächst werden nur die Einkommenswirkungen der untersuchten Reformen bei unverändertem Verhalten der privaten Haushalte ermittelt (**Erstrundeneffekte**). Dies erlaubt eine erste Abschätzung der finanziellen Auswirkungen oder auch der Verteilungswirkungen von Politikmaßnahmen. Danach werden mit den neu berechneten Haushaltseinkommen die Arbeitsangebotseffekte im Rahmen eines mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodells simuliert (**Zweitrundeneffekte**). Das Arbeitsangebot der Haushalte wird dabei als eine diskrete Entscheidung modelliert (van Soest, 1995; Expertise 2006b, Ziffern 120, 132 f.), die Wahlmöglichkeiten zulässt zwischen 0 Stunden (Nichtpartizipation), 0 bis 22,5 Stunden und über 22,5 bis 34 Stunden (Teilzeitbeschäftigung).

tigung) sowie über 34 bis 42,5 Stunden (Vollzeit) und darüber (Überstunden). Mit verändertem Arbeitsangebot ergeben sich in der zweiten Runde dann auch andere finanzielle Auswirkungen und Verteilungseffekte.

Tabelle 25

Aggregierte Kennziffern im Basisjahr 2004
– Modell und Realität –

	Modell	Realität
Arbeitsmarkt¹⁾		
Arbeitslosenquoten (vH)²⁾		
Insgesamt	11,25	11,25
Männer ³⁾	11,20	11,20
Frauen ³⁾	11,30	11,30
Personen⁴⁾		
ohne Berufsabschluss	24,60	24,60
mit Berufsabschluss	8,70	8,70
Abgabenbelastungen (vH)		
Abgabenquote ⁵⁾	38,70	39,00
Abgabenbelastung des Durchschnittsverdieners (alleinstehend) ⁶⁾		
Grenzelastung	53,38	53,84
Durchschnittselastung	37,34	38,07
Verteilungsmaße⁷⁾		
Gini-Koeffizient	0,2557	0,2610
Armutsquote (vH) ⁸⁾	12,86	13,50

1) Das Modell wurde so kalibriert, dass die tatsächlichen Arbeitslosenquoten exakt abgebildet werden.– 2) Anteil der Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen. Quelle: IAB.– 3) Anteil der arbeitslosen Männer (Frauen) an allen Männern (Frauen) im Alter von 25 bis 64 Jahren.– 4) Anteil der arbeitslosen Personen ohne Berufsabschluss (mit Berufsabschluss) an allen Personen ohne Berufsabschluss (mit Berufsabschluss) im Alter von 25 bis 64 Jahren.– 5) Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 6) Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung.– 7) Quelle für „Realität“: Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht 2005 der Bundesregierung; Angaben für das Jahr 2003.– 8) Die Armutsquote misst den Anteil der Personen mit einem Einkommen von weniger als der Armutsgrenze (60 vH des Medians der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen an der Gesamtbevölkerung). Die Äquivalenzgewichtung wird mit der neuen, modifizierten OECD-Skala vorgenommen, Ziffer 716.

Ob sich die berechneten Arbeitsangebotseffekte auch in einer Änderung der Beschäftigung niederschlagen, kann im Mikrosimulationsmodell nicht untersucht werden, da nur die Angebotsseite auf den Arbeitsmärkten, nicht aber die Nachfrageseite modelliert wird. Aussagen über die Beschäftigungseffekte wirtschaftspolitischer Reformen lassen sich nur in makroökonomischen Gleichgewichtsmodellen gewinnen, in denen Nachfrage und Angebot auf Güter- und Faktormärkten simultan erfasst werden. Marktgleichgewichte werden über endogene Anpassungen der Preise und Löhne erreicht (**Drittrundeneffekte**). Dazu wird das Mikrosimulationsmodell STSM durch das **numerische Gleichgewichtsmodell PACE-L** ergänzt (Arntz et al., 2006). Marktgleichgewicht bedeutet dabei nicht Marktäumung. Vielmehr werden auf den Arbeitsmärkten für Arbeitskräfte mit und ohne Berufsausbildung Unterbeschäftigungsgleichgewichte betrachtet, wobei die Unterbe-

schäftigung über ein traditionelles Gewerkschaftslohnmodell erklärt wird. Das numerische Gleichgewichtsmodell sichert automatisch auch die Einhaltung der staatlichen Budgetgleichung.

Die Lösung des allgemeinen Gleichgewichtsmodells und die dabei gewonnenen Informationen über Veränderungen etwa der Lohnsätze oder der die Einhaltung der staatlichen Budgetgleichung gewährleistenden Steuersätze werden in einem weiteren Schritt wieder in das Mikrosimulationsmodell eingegeben. Dieser Variablen austausch zwischen Mikro- und Makrosimulationsmodell endet, sobald es zu keinen weiteren Preis- und Lohnänderungen kommt.

335. Bei den Simulationsrechnungen zum Solidarischen Bürgergeld werden verschiedene Varianten betrachtet. In der **Althaus Originalversion** werden exakt die von Althaus genannten Komponenten seines Vorschlags modelliert: Ein Großes und Kleines Bürgergeld von 800 Euro und 400 Euro monatlich; eine negative Einkommensteuer mit einer Transferenzugsrate von 50 vH bei einem zu versteuernden jährlichen Einkommen unter 19 200 Euro und einem Steuersatz von 25 vH bei darüber liegenden Einkommen; Ehegatten werden getrennt veranlagt; eine zwölfprozentige Lohnsummensteuer dient der Finanzierung einer Zusatzrente und einer Rentenzulage, die die vor der Reform erworbenen Rentenansprüche sichern soll; die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung wird auf eine Gesundheitsprämie in Höhe von maximal 200 Euro monatlich pro Person umgestellt. Im Gegenzug entfallen die bisherigen einkommensbasierten Beiträge zu diesen Sozialversicherungen. Die Arbeitslosenversicherung wird ganz abgeschafft. Es entfallen auch die Beamtenpensionen, die Altershilfe der Landwirte, das Arbeitslosengeld II, die Sozialhilfe und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das Kindergeld, Wohngeld, BAföG und das Erziehungsgeld. Reha-Maßnahmen im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung bleiben aber ebenso bestehen wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ab der sechsten Krankheitswoche. Dafür wird ein relativ geringer Betrag von pauschal 10 Mrd Euro angesetzt, eine Annahme, die sich zugunsten des Althaus-Modells auswirkt. Saldiert mit den Entlastungen der Gebietskörperschaften durch den Wegfall steuerfinanzierter Leistungen ergibt sich ein Entlastungsvolumen von 176,9 Mrd Euro (Tabelle 26).

336. Da nicht davon auszugehen ist, dass das Solidarische Bürgergeld in der Althaus Originalversion aufkommensneutral ist und die Einhaltung der staatlichen Budgetrestriktion gewährleistet, kann diese Variante nur mit dem Mikrosimulationsmodell durchgerechnet werden, nicht aber mit dem numerischen Gleichgewichtsmodell, da in diesem konstruktionsgemäß die staatliche Budgetgleichung eingehalten wird. Von primärem Interesse ist die Höhe der Aufkommenseffekte bei Einführung des Solidarischen Bürgergelds. Diese werden zunächst als Erstrundeneffekte ohne jegliche Verhaltensänderungen berechnet. Ermittelt werden ferner als Zweitrundeneffekte die Änderungen des Arbeitsangebots, neue Kennziffern zu den Abgabenbelastungen sowie die Verteilungseffekte der Althaus Originalversion. Mit den neuen Werten für das Arbeitsangebot können dann erneut die finanziellen Auswirkungen des Vorschlags ermittelt werden, nun ebenfalls in Form von Zweitrundeneffekten. Selbst wenn man die Rentenzulage ausblendet, mit der der Bestandsschutz der in der Gesetzlichen Rentenversicherung erworbenen Anwartschaften gewährleistet wird, würde die Althaus Originalversion zu einer geradezu gigantischen Finanzierungslücke in einer Größenordnung von zwischen rund 227 Mrd Euro und rund 246 Mrd Euro führen.

Tabelle 26

**Entlastung der Gebietskörperschaften
durch Wegfall bisher steuerfinanzierter Leistungen**

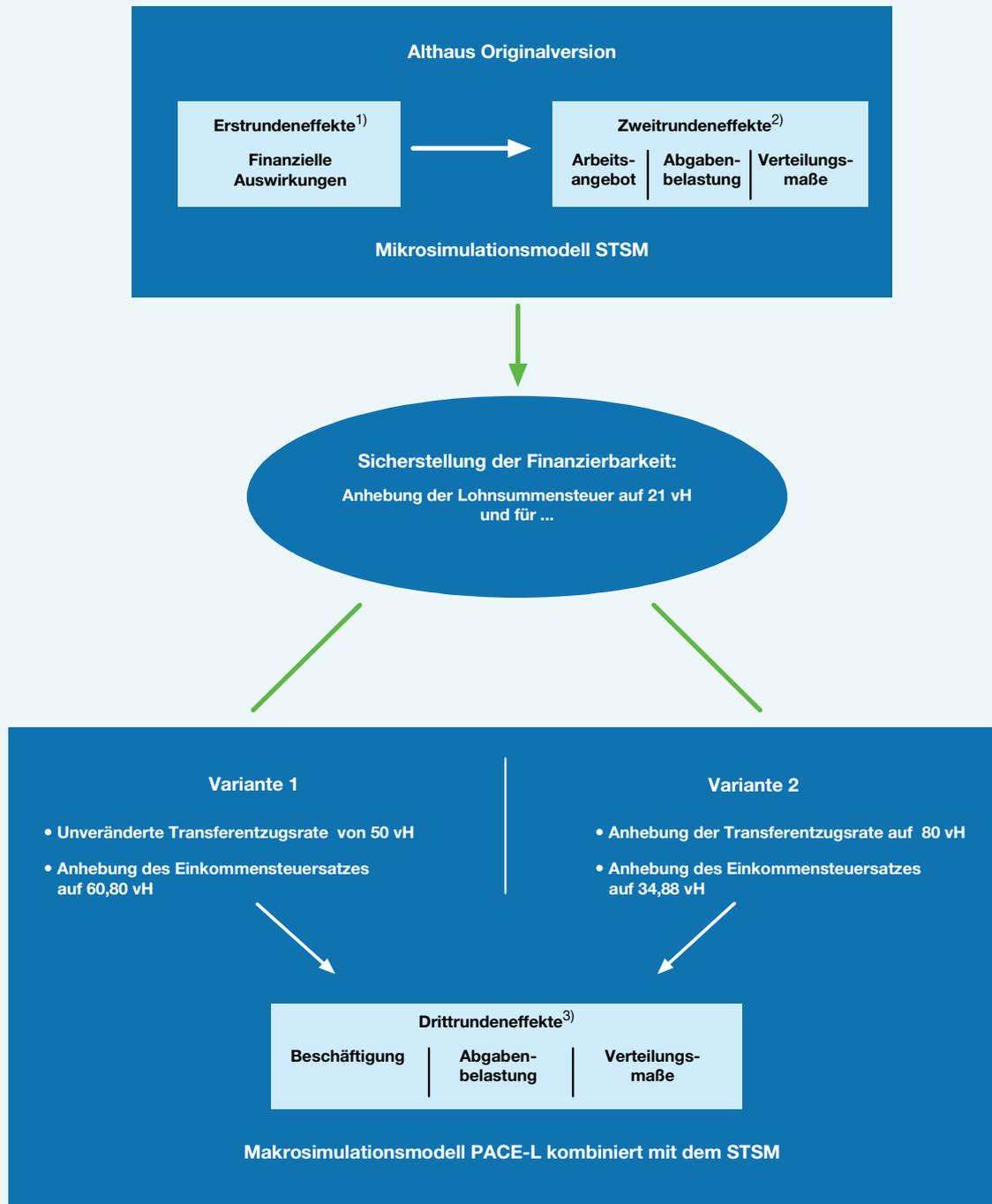
	Mrd Euro
Entlastung:	
• Wegfall der Zahlungen des Bundes an die Gesetzliche Rentenversicherung	73,4
• Wegfall von steuerfinanzierten Transferleistungen	113,5
Belastung:	
• Weiterführung von bisher beitragsfinanzierten Leistungen	– 10,0
Nettoentlastung	176,9

337. Schließt man eine erhöhte Neuverschuldung zur Schließung dieser Finanzierungslücke aus, muss die Althaus Originalversion des Solidarischen Bürgergelds geändert werden, um seine Finanzierbarkeit sicherzustellen. Es handelt sich dann noch um die Einführung eines Solidarischen Bürgergelds, aber nicht mehr in der von Althaus vorgeschlagenen Ausgestaltung. Diese wird in der Tat eine sozialpolitische Utopie bleiben. Generell wird deshalb unterstellt, dass der Satz der Lohnsummensteuer auf 21 vH angehoben wird. Die Anhebung nur der Lohnsummensteuer reicht bei weitem nicht aus, um die Finanzierbarkeit zu gewährleisten. Zur Schließung der verbleibenden Finanzierungslücke werden zwei Varianten betrachtet. In der **ersten Variante** bleibt es bei der Transferentzugsrate von 50 vH für zu versteuernde Jahreseinkommen unter 19 200 Euro. Dann muss allerdings der Steuersatz für oberhalb der Transferschwelle liegende Einkommen auf etwas über 60 vH angehoben werden. In einer **zweiten Variante** wird die Finanzierbarkeit sichergestellt, indem die Transferentzugsrate auf 80 vH angehoben wird. Das entspricht – allerdings bei erheblich ausgeweitetem Gültigkeitsbereich – in etwa der heutigen Grenzbelastung von Empfängern des Arbeitslosengelds II. Als weitere Alternativen hätten eine Anhebung des Umsatzsteuersatzes oder eine drastische Kürzung der staatlichen Ausgaben untersucht werden können. Die sich daraus ergebenden Effekte dürften zwischen denen der beiden hier betrachteten Finanzierungsvarianten liegen.

Beide Varianten sind zwar deutlich unattraktiver als die utopische Althaus Originalversion, aber dafür zumindest im Prinzip umsetzbar. Die Wirkungen dieser veränderten Versionen eines Solidarischen Bürgergelds auf Beschäftigung, Abgabenbelastung und Einkommensverteilung werden mit dem kombinierten Mikrosimulationsmodell STSM und dem Gleichgewichtsmodell PACE-L ermittelt (Drittrundeneffekte). Die Finanzierbarkeit der Vorschläge ist dann automatisch gewährleistet, da die Steuersätze endogen so bestimmt werden, dass die staatliche Budgetrestriktion eingehalten wird. Schaubild 64 (Seite 232) illustriert den Ablauf der Simulationsrechnungen im Überblick.

Schaubild 64

Struktur der Simulationsrechnungen zum Solidarischen Bürgergeld



1) Ohne Verhaltensreaktionen.– 2) Arbeitsangebotseffekte bei konstanten Lohnsätzen und Preisen.– 3) Lohnsätze, Preise und Mengen endogen; Marktgleichgewicht mit Unterbeschäftigung.

Simulationsergebnisse zur Althaus Originalversion des Solidarischen Bürgergelds

Finanzielle Auswirkungen

338. Die Implementierung des Solidarischen Bürgergelds in der von Althaus genannten Spezifikation würde zu einer **Finanzierungslücke** in einer Größenordnung von **227 Mrd Euro** bei Berücksichtigung von Zweitrundeneffekten führen (Tabelle 27). Dies sind etwas über 10 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des unseren Berechnungen zugrunde liegenden Basisjahres 2004. Betrachtet man nur die Erstrundeneffekte ohne Arbeitsangebotswirkungen, liegt die Finanzierungslücke um fast 20 Mrd Euro höher. Berücksichtigt sind dabei die Ausgaben für das Netto-Bürgergeld (Negativsteuer) als Differenz der Ausgaben für das Bürgergeld an Personen über und unter 18 Jahren und der entsprechenden Steuerzahlungen, die bei zu versteuernden Einkommen unterhalb der Transferschwelle von 19 200 Euro jährlich anfallen. Hinzu kommen Ausgaben für die Zusatzrente. Unterstellt ist eine 50-prozentige Witwen- oder Witwerrente aus der Zusatzrente, weil es andernfalls trotz des Bürgergelds zu einer dramatischen Einkommensminderung bei sehr vielen Beziehern von Hinterbliebenenrenten kommen würde. Dies verursacht zusätzliche Ausgaben von 20,11 Mrd Euro. Mögliche Rentenzulagen werden der Einfachheit halber vernachlässigt. Sie würden die Finanzierungslücke weiter erhöhen. Da sie im Zeitablauf bis auf null abschmelzen, werden hier also letztlich die finanziellen Auswirkungen des Solidarischen Bürgergelds nach Ablauf einer längeren Übergangsphase betrachtet.

Tabelle 27

Finanzielle Auswirkungen des Solidarischen Bürgergelds – Althaus Originalversion¹⁾ – Mrd Euro²⁾

	Erstrundeneffekte ³⁾	Zweitrundeneffekte ⁴⁾
Ausgaben	477,69	469,95
Netto-Bürgergeld (= negative Einkommensteuer) einschließlich Zuschuss für eine Gesundheitsprämie		
Personen über 18 Jahre	273,07	265,33
Kinder unter 18 Jahre	86,12	86,12
Zusatzrenten		
Eigene Renten	98,40	98,40
Witwen-/Witwerrenten	20,11	20,11
Einnahmen	231,65	242,49
Einkommensteuer / Althaus	116,59	123,12
Einkommensteuer / Status quo	– 163,87	– 163,87
Lohnsummensteuer	102,04	106,35
Entlastung bei Sozialleistungen	176,89	176,89
Finanzierungssaldo	– 246,04	– 227,46

1) Transferenzugsrate: 50 vH; Einkommensteuersatz: 25 vH; Lohnsummensteuer: 12 vH.– 2) Abweichungen durch Runden der Zahlen.–
3) Ohne Verhaltensreaktionen.– 4) Mit Arbeitsangebotsreaktionen bei konstanten Lohnsätzen und Preisen.

Auf der Einnahmeseite sind die Aufkommen aus der Einkommensteuer bei dem von Althaus vorgeschlagenen Steuertarif (Schaubild 63) und der Lohnsummensteuer mit dem Wegfall des aus der

Anwendung des linear-progressiven Tarifs resultierenden Einkommensteueraufkommens zu saldieren. Hinzu kommen die steuerlichen Entlastungen aus dem Wegfall der in Tabelle 26 angeführten Leistungen.

Die hier ermittelten Finanzierungslücken weichen von anderen Berechnungen der finanziellen Wirkungen des Solidarischen Bürgergelds ab (Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007; Fuest et al. 2007). Das liegt an unterschiedlichen Annahmen über nicht von Althaus spezifizierte Kostenelemente oder an veränderten Parameterwerten der Althaus Originalversion. So gehen Fuest et al. (2007, 37) schon in der Basisvariante davon aus, „dass die Arbeitgeber eine Steuer in Höhe ihrer bisherigen Beiträge zu den Sozialversicherungen zahlen“. Berücksichtigt man diesen Unterschied, stimmen zumindest bei den Erstrundeneffekten die Finanzierungslücken in etwa überein.

Belastungs- und Verteilungswirkungen

339. Den finanziellen Belastungen des Staatshaushalts entsprechen finanzielle **Entlastungen der Steuerpflichtigen** und daraus resultierende Verteilungswirkungen (Tabelle 28). Die Abgabenquote insgesamt geht um 5 Prozentpunkte zurück. Die Grenzbelastung für zu versteuernde Einkommen oberhalb der Transferschwelle von 19 200 Euro jährlich beläuft sich generell auf 25 vH. Für einen alleinstehenden Durchschnittsverdiener ergibt sich gegenüber der Ausgangssituation eine Reduzierung der Grenzbelastung um rund 28 Prozentpunkte und der Durchschnittsbelastung von etwa 20 Prozentpunkten.

Tabelle 28

Abgabenbelastungen und Verteilungsmaße des Solidarischen Bürgergelds – Althaus Originalversion ¹⁾ –				
	Erstrundeneffekte ²⁾		Zweitrundeneffekte ³⁾	
	Niveau	Veränderung in Prozentpunkten	Niveau	Veränderung in Prozentpunkten
Abgabenbelastungen (vH)				
Abgabenquote	33,56	– 5,14	34,05	– 4,65
Abgabenbelastung des Durchschnittsverdieners (alleinstehend)				
Grenzbelastung	25,00	– 28,38	25,00	– 28,38
Durchschnittsbelastung	16,77	– 20,57	17,06	– 20,28
Verteilungsmaße				
Gini-Koeffizient	0,2836	2,79	0,2818	2,61
Armutsquote (vH) ⁴⁾	5,94	– 6,92	5,15	– 7,71

1) Transferentzugsrate: 50 vH; Einkommensteuersatz: 25 vH; Lohnsummensteuer: 12 vH.– 2) Ohne Verhaltensreaktionen.– 3) Mit Arbeitsangebotsreaktionen bei konstanten Lohnsätzen und Preisen.– 4) Die Armutsquote misst den Anteil der Personen mit einem Einkommen von weniger als der Armutsgrenze (60 vH des Medians der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen an der Gesamtbevölkerung). Die Äquivalenzgewichtung wird mit der neuen, modifizierten OECD-Skala vorgenommen.

Die veränderten Nettoeinkommen gehen mit Änderungen in der Einkommensverteilung und der Armutsquote einher. Die Einkommensungleichheit wird über den Gini-Koeffizienten gemessen (Ziffer 717). Das Solidarische Bürgergeld führt zu einem Anstieg des Gini-Koeffizienten und damit zu einer **größeren Einkommensungleichheit**. Dies mag auf den ersten Blick überraschen,

erklärt sich aber dadurch, dass die oberen Einkommensgruppen durch den niedrigen Steuersatz von 25 vH weitaus stärker entlastet werden als die von der negativen Einkommensteuer profitierenden Bezieher niedriger Einkommen. Da sich speziell die Bezieher ganz niedriger Einkommen in der Regel (aber nicht zwangsläufig) durch das Solidarische Bürgergeld oder die negative Einkommensteuer verbessern, kommt es gleichzeitig zu einer drastischen **Reduzierung der Armutsquote**. Die durch das Solidarische Bürgergeld bewirkten Veränderungen der Einkommensungleichheit und der Armutsquote sind also gegenläufig.

Arbeitsangebotseffekte

340. Eine derart weitreichende Entlastung der Steuerzahler und der Transferempfänger geht natürlich mit Verhaltensänderungen einher, insbesondere im Hinblick auf das Arbeitsangebot. Dabei ist zwischen einem **Partizipationseffekt** und einem **Arbeitszeiteffekt** zu unterscheiden. Bei der Partizipationsentscheidung geht es darum, ob sich überhaupt ein positives Arbeitsangebot einstellt oder ein in der Ausgangssituation vorhandenes positives Arbeitsangebot auf null reduziert wird; der Arbeitszeiteffekt beschreibt die Ausweitung oder Einschränkung eines in der Ausgangssituation positiven Arbeitsangebots. A priori sind Auswirkungen veränderter Steuersätze oder Transferentzugsraten auf beide Komponenten des Arbeitsangebots unklar, da es zu gegenläufigen Einkommens- und Substitutionseffekten kommt (Expertise 2006b Ziffern 41 ff.). Aus der Arbeitsmarktliteratur ist aber bekannt, dass in der Regel der Substitutionseffekt dominiert und geringere Steuersätze und Transferentzugsraten das Arbeitsangebot positiv beeinflussen.

Das Solidarische Bürgergeld in der von Althaus vorgeschlagenen Form würde in der Tat zu massiven positiven Arbeitsangebotseffekten führen (Tabelle 29, Seite 236). Dies gilt sowohl für die in Personenzahlen gemessenen Partizipationseffekte als auch für die in Vollzeitäquivalenten ausgedrückten Arbeitszeiteffekte. Auch die Partizipationseffekte können in Vollzeitäquivalente überführt werden. Sie sind in der Tabelle nicht angegeben. Die positiven Arbeitszeiteffekte für sämtliche betrachteten Personengruppen (Frauen, Männer, Personen mit oder ohne Berufsabschluss) können angesichts einer drastischen Reduzierung der Grenzbelastung des Arbeitseinkommens letztlich nicht überraschen. Auch die starke Erhöhung der Partizipationseffekte war zu vermuten, da die Transferentzugsrate bei Einkommensbeziehern unterhalb der Transferschwelle im Vergleich zu den Regelungen des Arbeitslosengelds II deutlich reduziert wird. Dies überkompensiert die negativen Partizipationswirkungen durch das Große Bürgergeld. Ob und inwieweit sich das erhöhte Arbeitsangebot auch in einer erhöhten Beschäftigung und einer geringeren Arbeitslosigkeit niederschlägt, kann ohne Berücksichtigung der Nachfrageseite auf den Arbeitsmärkten nicht gesagt werden. Dazu muss das partialökonomische Mikrosimulationsmodell um ein makroökonomisches Gleichgewichtsmodell mit Unterbeschäftigung ergänzt werden.

341. Auf den ersten Blick erstaunlich ist der **geringe relative Partizipationseffekt bei Frauen**. Da das Solidarische Bürgergeld eine getrennte Veranlagung von Ehegatten vorsieht, hätte die Vermutung nahe gelegen, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen gefördert wird. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Die negative Einkommensteuer erzeugt einen Anreiz, das Arbeitsangebot eines Partners, in der Regel der Frau, auf null zurückzufahren und – sofern möglich – durch ein höheres Arbeitsangebot des anderen Partners auszugleichen. Dieser Effekt entsteht bei getrennter Veranlagung dann, wenn der marginale Steuersatz geringer ist als die Transferentzugsrate. Ein Beispiel

kann das verdeutlichen. Angenommen, zwei Ehegatten ohne Kinder sind jeweils teilzeitbeschäftigt und beziehen jeder ein zu versteuerndes Einkommen von 22 500 Euro jährlich. Jeder Ehegatte zahlt dann eine Einkommensteuer von 825 Euro [= $0,25 \cdot 22\,500 - 4\,800$]. Der Haushalt hat insgesamt ein Nettoeinkommen (vor Abzug der Gesundheitsprämie) von 43 350 Euro. Jetzt soll einer der Ehegatten vollständig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, während der andere in eine Vollzeittätigkeit wechselt, für die er ein doppelt so hohes zu versteuerndes Einkommen wie vorher bezieht, also 45 000 Euro. Das familiäre Markteinkommen bleibt unverändert, aber das Haushaltsnettoeinkommen steigt um 4 800 Euro: Der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Ehegatte bezieht das Große Bürgergeld in Höhe von 9 600 Euro. Der andere Ehegatte zahlt eine Einkommensteuer von 6 450 Euro [= $0,25 \cdot 45\,000 - 4\,800$] und erzielt ein Nettoeinkommen in Höhe von 38 550 Euro; das Haushaltsnettoeinkommen (wiederum vor Abzug der Gesundheitsprämie) beläuft sich jetzt auf 48 150 Euro.

Tabelle 29

Arbeitsangebotseffekte des Solidarischen Bürgergelds
(Zweitrundeneffekte)¹⁾
– Althaus Originalversion²⁾ –

	Partizipationseffekte		Arbeitszeiteffekte		Gesamteffekte	
	Personen		Vollzeitäquivalente			
	Insgesamt	Veränderung gegenüber Ausgangssituation (vH)	Insgesamt	Veränderung gegenüber Ausgangssituation (vH)	Insgesamt	Veränderung gegenüber Ausgangssituation (vH)
Männer	470 986	3,92	271 011	2,20	750 324	6,08
Frauen	91 092	0,81	331 305	3,72	439 865	4,94
Summe	562 078	2,42	602 316	2,84	1 190 189	5,61
Nachrichtlich: Personen						
ohne Berufsabschluss	95 499	3,33	74 627	3,10	182 150	7,57
mit Berufsabschluss	466 259	2,35	516 143	2,81	995 645	5,43

1) Mit Arbeitsangebotsreaktionen bei konstanten Lohnsätzen und Preisen.– 2) Transferentzugsrate: 50 vH, Einkommensteuersatz: 25 vH, Lohnsummensteuer: 12 vH.

342. Die ermittelten positiven **Arbeitsangebotseffekte** sind **beeindruckend, aber letztlich nicht relevant**. Sie ergeben sich in einer fiktiven Welt mit einer Finanzierungslücke von über 227 Mrd Euro, das heißt bei einem gigantischen *deficit spending*. Um eine Aussage über relevante Arbeitsangebotseffekte zu erzielen, muss diese Finanzierungslücke erst geschlossen werden. Auch sozialpolitische Revolutionen müssen rechnerische Zwänge – hier: die Einhaltung der staatlichen Budgetrestriktion – beachten.

Zu den als Zweitrundeneffekten ermittelten Arbeitsangebotswirkungen liegen Untersuchungen von Bonin und Schneider (2007) und Fuest et al. (2007) vor. Die erstgenannten Autoren kommen zu mit unseren Berechnungen vergleichbaren Partizipationseffekten, allerdings geringeren positiven Arbeitszeitwirkungen. Im Rahmen eines detaillierten Modellvergleichs konnten diese unterschiedlichen Effekte auf eine unterschiedliche Modellierung einzelner Komponenten des Solidarischen Bürgergelds sowie auf Abweichungen der das Basisjahr charakterisierenden Datenbasis zurückge-

führt werden. Bei vergleichbarer Modellierung und Datenbasis bewegen sich auch die Arbeitszeiteffekte in einer vergleichbaren Größenordnung. Fuest et al. kommen erstaunlicherweise für die Althaus Originalversion zu negativen Partizipations- und Arbeitszeiteffekten. Vor allem Letzteres erscheint nicht besonders plausibel, da eine starke Senkung der Grenzbelastung positive Arbeitszeiteffekte erwarten lässt. Diese Unterschiede in den Ergebnissen konnten nicht vollständig geklärt werden.

Simulationsergebnisse zu einem vollständig gegenfinanzierten Solidarischen Bürgergeld

343. Wie erläutert, gibt es mehrere Möglichkeiten, um die Finanzierbarkeit eines Solidarischen Bürgergelds sicherzustellen. Hier werden nur die folgenden Varianten betrachtet. Zunächst wird generell der Satz der Lohnsummensteuer von 12 vH auf 21 vH angehoben. Dies schließt jedoch nur einen kleineren Teil der gesamten Finanzierungslücke. Zusätzlich sind Anpassungen im Tarifverlauf der negativen Einkommensteuer erforderlich.

- In der **Variante 1** wird der Einkommensteuersatz für zu versteuernde Einkommen oberhalb der Transferschwelle auf ein Niveau angehoben, das die vollständige Finanzierbarkeit des Solidarischen Bürgergelds sicherstellt. Dieser Steuersatz ermittelt sich endogen aus dem numerischen Gleichgewichtsmodell und beläuft sich auf 60,80 vH. Die Transferentzugsrate soll unverändert bei 50 vH bleiben. Der Tarifverlauf der negativen Einkommensteuer lautet

$$T = \begin{cases} 0,50 \, zvE - 9\,600 < 0 & \text{für } 0 \leq zvE < 19\,200 \text{ Euro} \\ 0,6080 \, zvE - 11\,674 \geq 0 & \text{für } zvE \geq 19\,200 \text{ Euro} \end{cases}$$

Die Transferschwelle bleibt unverändert bei 19 200 Euro jährlich. Allerdings müsste das Kleine Bürgergeld von 4 800 Euro jährlich (400 Euro monatlich) in der Originalversion von Althaus auf 11 674 Euro jährlich (rund 973 Euro monatlich) angehoben werden. Würde man das Große und Kleine Bürgergeld nicht im Rahmen einer negativen Einkommensteuer mit der Steuerschuld verrechnen, sondern tatsächlich auszahlen, käme bei zu versteuernden Einkommen unterhalb der Transferschwelle wie bisher das Große Bürgergeld von 800 Euro monatlich zur Auszahlung, bei höheren Einkommen dagegen ein Kleines Bürgergeld von 973 Euro monatlich. Es mag merkwürdig anmuten, dass das Kleine Bürgergeld höher ausfällt als das Große; dies ergibt sich aber zwangsläufig, wenn der Steuertarif stetig sein soll.

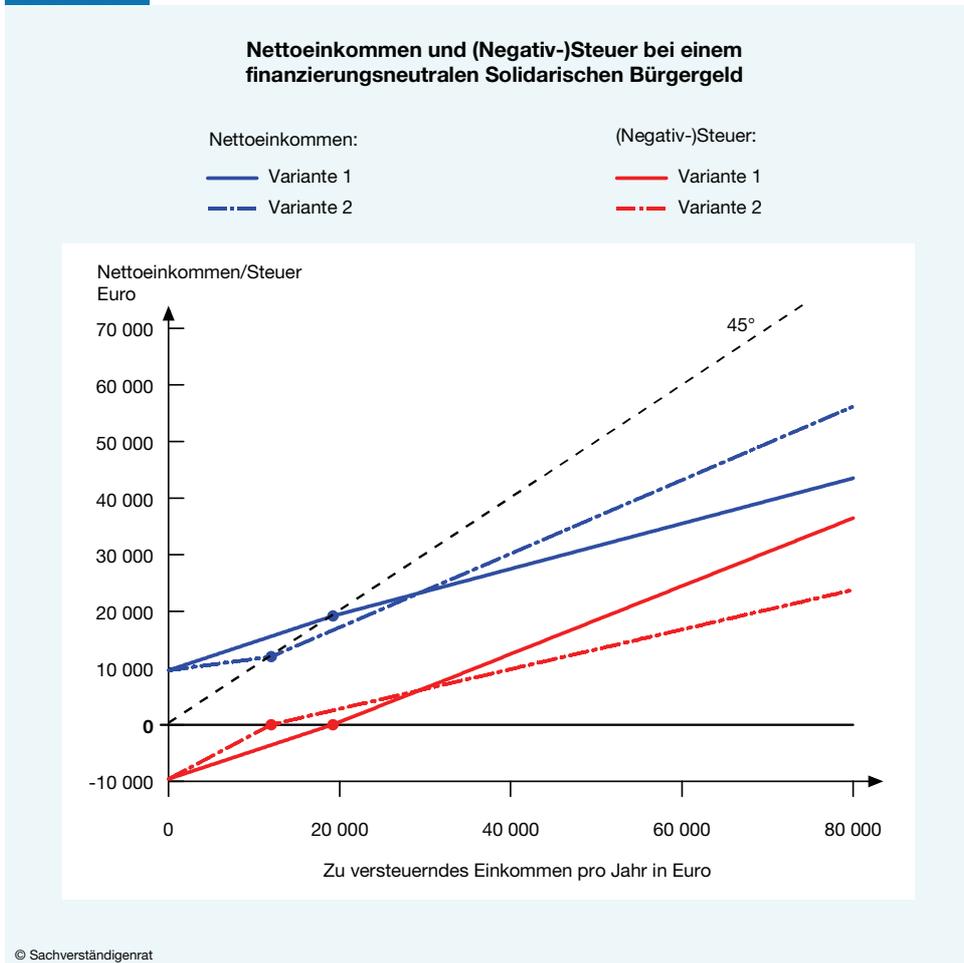
- In der **Variante 2** wird neben einer Variation des Einkommensteuersatzes auch eine Anpassung der Transferentzugsrate vorgenommen. Die Transferentzugsrate wird exogen auf 80 vH fixiert. Dann kann der Steuersatz gesenkt werden. Er ermittelt sich wieder endogen, jetzt in Höhe von 34,88 vH, um die Finanzierbarkeit des Solidarischen Bürgergelds zu sichern. Variante 2 impliziert eine Absenkung der Transferschwelle von 19 200 Euro auf 12 000 Euro jährlich. Jetzt nimmt die negative Einkommensteuer die Form an:

$$T = \begin{cases} 0,80 \, zvE - 9\,600 < 0 & \text{für } 0 \leq zvE < 12\,000 \text{ Euro} \\ 0,3488 \, zvE - 4\,186 \geq 0 & \text{für } zvE \geq 12\,000 \text{ Euro} \end{cases}$$

In dieser Variante reduziert sich die Transferschwelle auf 12 000 Euro jährlich, und das Kleine Bürgergeld sinkt von 400 Euro monatlich auf rund 350 Euro.

Die Tarifverläufe der negativen Einkommensteuer sind für beide Varianten in Schaubild 65 dargestellt.

Schaubild 65



Simulationsergebnisse zur Variante 1

344. Tabelle 30 weist die Simulationsergebnisse für die gemäß Variante 1 vorgenommene Modifikation des Solidarischen Bürgergelds aus. Die **Beschäftigungswirkungen** sind in Form von absoluten und relativen Veränderungen im oberen Teil der Tabelle angegeben. Sie werden zunächst mit den für die Althaus Originalversion ermittelten Beschäftigungseffekten verglichen. Betrachtet werden in diesem Fall die Zweitrundeneffekte im Hinblick auf das Arbeitsangebot. Da die Arbeitsnachfrageseite nicht in das Mikrosimulationsmodell eingeht, können Veränderungen der Arbeitslosenquoten nicht sinnvoll ermittelt werden. Der Vergleich der Beschäftigungseffekte in der Variante 1 mit denjenigen in der Althaus Originalversion ist vor allem deshalb interessant, weil sich so die Auswirkungen der Steuersatzerhöhung von 25 vH auf rund 61 vH isolieren lassen. Beide Situationen unterscheiden sich nämlich nur im Hinblick auf die Höhe des Steuersatzes und der Lohnsummensteuer, die aber für die reinen Arbeitsangebotseffekte unerheblich ist; alle anderen Parameterwerte sind identisch. Im Tabellenteil darunter sind die Beschäftigungseffekte der Variante 1 im Vergleich zur Ausgangssituation des Basisjahres dargestellt. Diesen Berechnungen liegt das kombinierte Mikro-Makro-Simulationsmodell zugrunde, das die Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt einschließt. In diesem Fall ist auch ein Vergleich der Arbeitslosenquoten in den beiden

Gleichgewichtszuständen möglich. Schließlich sind im Tabellenteil B die Niveaus und Veränderungen der **Abgabenbelastungen** und von **Verteilungskennziffern** dargestellt.

Tabelle 30

Solidarisches Bürgergeld bei vollständiger Gegenfinanzierung: Variante 1¹⁾

A. Beschäftigungseffekte

	Partizipationseffekte		Arbeitszeiteffekte		Gesamteffekte		Nachrichtlich: Arbeitslosenquoten	
	Personen		Vollzeitäquivalente				Niveau vH	Abweichung in Prozentpunkten
	insgesamt	vH	insgesamt	vH	insgesamt	vH		
Veränderung gegenüber Althaus Originalversion (Zweitrundeneffekte)								
Männer	- 382 593	- 3,07	- 343 610	- 2,73	- 757 645	- 5,79		
Frauen	- 298 683	- 2,64	- 394 588	- 4,28	- 659 124	- 7,06		
Summe	- 681 276	- 2,86	- 738 198	- 3,38	- 1 416 769	- 6,32		
Nachrichtlich: Personen								
ohne Berufsabschluss	- 81 917	- 2,76	- 62 616	- 2,52	- 174 715	- 6,75		
mit Berufsabschluss	- 592 528	- 2,92	- 659 226	- 3,50	- 1 224 500	- 6,33		
Veränderung gegenüber Ausgangssituation (Drittrundeneffekte)								
Männer	88 392	0,74	- 72 598	- 0,59	- 7 320	- 0,06	11,43	0,23
Frauen	- 207 591	- 1,85	- 63 284	- 0,71	- 219 259	- 2,46	11,55	0,25
Summe	- 119 199	- 0,51	- 135 882	- 0,64	- 226 579	- 1,07	11,49	0,24
Nachrichtlich: Personen								
ohne Berufsabschluss	13 582	0,47	12 011	0,50	7 435	0,31	24,87	0,27
mit Berufsabschluss	- 125 269	- 0,63	- 143 084	- 0,78	- 228 855	- 1,25	8,93	0,23

B. Abgabenbelastungen und Verteilungsmaße

	Niveau	Änderung in Prozentpunkten gegenüber	
		Althaus Originalversion mit Arbeitsangebotseffekten	Ausgangssituation
Abgabenbelastungen (vH)			
Abgabenquote	44,91	10,86	6,21
Abgabenbelastung des Durchschnittsverdieners (alleinstehend)			
Grenzbelastung	60,80	35,80	7,42
Durchschnittsbelastung	29,45	12,39	- 7,89
Verteilungsmaße			
Gini-Koeffizient	0,2137	- 6,81	- 4,20
Armutsquote (vH)	2,85	- 2,30	- 10,01

1) Transferentzugsrate: 50 vH; Einkommensteuersatz: 60,80 vH; Lohnsummensteuer: 21 vH.

345. Wie zu erwarten zeigt sich, dass die den Vergleich der Variante 1 mit der Althaus Originalversion ausmachende **isolierte Steuersatzerhöhung** einen **dramatischen Einbruch bei der Beschäftigung** bewirkt. Die prozentualen Beschäftigungsrückgänge bewegen sich dabei für alle Segmente des Arbeitsmarkts in ähnlichen Größenordnungen. Während der starke Einbruch bei den Ar-

beitszeiteffekten wenig überraschen kann – schließlich steigt der für die Entscheidung über das Arbeitsvolumen in erster Linie relevante Grenzsteuersatz um über 35 Prozentpunkte –, könnte der nicht minder ausgeprägte Rückgang bei der Partizipation schon eher verwundern, da die Transferenzugsrate in dieser Variante unverändert bleibt. Für die Partizipationsentscheidung ist aber weniger die Grenzbelastung als vielmehr die Durchschnittsbelastung mit Steuern und Abgaben von Bedeutung. Ein Blick in den unteren Tabellenteil zeigt, dass sowohl die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote als auch die durchschnittliche Abgabenbelastung des Durchschnittsverdieners in der Variante 1 gegenüber der Originalversion des Solidarischen Bürgergelds erheblich ansteigt. Dies erklärt den Rückgang bei den Partizipationseffekten.

346. Auch beim Vergleich der Beschäftigungseffekte der Variante 1 mit denen der Ausgangssituation ergibt sich ein Rückgang von insgesamt über 220 000 Vollzeitäquivalenten. Dies ist jetzt auf das Gesamtpaket des Solidarischen Bürgergelds in der Variante 1 als Ersatz für die sozial- und steuerpolitischen Regelungen des betrachteten Status quo zurückzuführen. Die Zuordnung der Beschäftigungseffekte zu einzelnen Maßnahmen ist allenfalls über Plausibilitätsargumente möglich. Auch hier zeigen sich die negativen Auswirkungen der Steuersatzerhöhung bei den Arbeitszeiteffekten. Sie fallen geringer aus als beim Vergleich zuvor, weil sich der Grenzsteuersatz um wesentlich weniger erhöht. Für den (alleinstehenden) Durchschnittsverdiener nimmt der Grenzsteuersatz um etwas über 7 Prozentpunkte zu. Einleuchtend sind die unterschiedlichen Vorzeichen bei den Arbeitszeiteffekten für Personen mit und ohne Berufsabschluss. Die letztgenannte Personengruppe ist überwiegend im Niedriglohnbereich beschäftigt. Hier kommt es im Vergleich zum Status quo zu einer Reduzierung der Transferenzugsrate mit entsprechend positiven Arbeitszeiteffekten. Beschäftigte mit Berufsabschluss in den höheren Einkommensklassen sind hingegen von der höheren Grenzbelastung betroffen und reduzieren dementsprechend ihren Arbeitseinsatz.

347. Die **Partizipation am Arbeitsmarkt** geht im Vergleich zur Ausgangssituation insgesamt zurück; dies hängt mit der höheren Abgabenquote zusammen. Je höher die Belastung mit Steuern und Abgaben, desto weniger lohnt es sich, eine Beschäftigung aufzunehmen. Auffällig sind die unterschiedlichen Beschäftigungsreaktionen von Frauen und Männern. Während der Partizipationseffekt bei Männern sogar positiv und der Arbeitszeiteffekt nur schwach negativ ist, sind beide Effekte bei Frauen ausgeprägt negativ. Auch dies erklärt sich wieder über die negativen Anreize auf eine Beschäftigungsaufnahme von Frauen, die vom Solidarischen Bürgergeld in Kombination mit der getrennten Veranlagung ausgehen. Die Fortführung des obigen Beispiels (Ziffer 341) vermag dies zu erläutern. Bei Teilzeitbeschäftigung der beiden Ehegatten und einem gemeinsamen Einkommen von 45 000 Euro, das jeweils zur Hälfte von den Ehegatten erwirtschaftet wird, beträgt die gemeinsame Steuerschuld aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag im Jahr 2004 bei Zusammenveranlagung 7 629,76 Euro und das gemeinsame Nettoeinkommen (vor Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen) 37 370,24 Euro. Da Männer auf dem Arbeitsmarkt in der Regel bessere Einkommenschancen haben, wird angenommen, dass die Frau nach Einführung der Variante 1 des Solidarischen Bürgergelds ihre Beschäftigung aufgibt und das Große Bürgergeld in Höhe von 9 600 Euro jährlich bezieht. Der Mann wechselt in eine Vollzeitbeschäftigung mit verdoppeltem zu versteuernden Einkommen. Seine Steuerschuld beläuft sich dann auf 15 686 Euro [= $0,608 \cdot 45\,000 - 11\,674$]. Insgesamt bezieht der Haushalt unter Berücksichtigung des Bürgergelds ein Haushaltsnettoeinkommen von 38 914 Euro. Bei dieser Berechnung wurden zur Verein-

fachung die in der Ausgangssituation zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge und im Gegenzug die Gesundheitsprämie in der Variante 1 des Solidarischen Bürgergelds vernachlässigt. Ihre Berücksichtigung würde an dem qualitativen Ergebnis nichts ändern.

348. Die **Arbeitslosenquote** insgesamt und auch die geschlechts- und qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten nehmen zu, wenn auch nur in geringem Umfang. Auch das leuchtet ein. Steuern und Abgaben beeinflussen die Höhe der Arbeitslosigkeit, sind aber nicht deren Ursache. Höhere Abgabenquoten haben einen negativen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit, aber der Effekt ist vergleichsweise gering. Speziell in Gewerkschaftslohnmodellen, in denen die Tarifvertragsparteien über die Lohnhöhe verhandeln und die Arbeitgeber die Beschäftigung festlegen, kommt hinzu, dass höhere Grenzsteuersätze und eine verschärfte Steuerprogression tendenziell zu moderateren Lohnforderungen führen können (Fuest, 2000). Eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muss bei den Ursachen, den Inflexibilitäten auf den Arbeitsmärkten und zu hohen Löhnen, ansetzen. Veränderungen der marginalen Steuerbelastungen sind nicht das primäre Instrument zur Reduktion der Arbeitslosigkeit und können die Konsequenzen einer verfehlten Lohnsetzung durch die Tarifvertragsparteien nicht kompensieren. Trotz dieser Einschränkungen sollte der negative Einfluss einer Systemumstellung auf das Solidarische Bürgergeld in der Variante 1 nicht klein geschrieben werden. Auch eine um nur zwei Zehntelprozentpunkte erhöhte Arbeitslosenquote bedeutet einen Schritt in die falsche Richtung.

349. Im Hinblick auf die **Verteilungseffekte** der Variante 1 des Solidarischen Bürgergelds ist ein geringfügiger Rückgang der über den Gini-Koeffizienten gemessenen Einkommensungleichheit festzustellen. Dies hängt damit zusammen, dass die durchschnittliche Steuerbelastung für die Bezieher hoher Einkommen zunimmt und ihre Nettoeinkommen dementsprechend sinken; demgegenüber nehmen die Einkommen von Niedrigverdienern wegen des Solidarischen Bürgergelds tendenziell zu. Die **Armutquote** sinkt durch das Solidarische Bürgergeld insbesondere im Vergleich zur Ausgangssituation außerordentlich stark. Mit einer Armutsquote von nur noch 2,85 vH ist die relative Armut weitgehend beseitigt. Dieses Ergebnis sollte nicht überinterpretiert werden. Etwas überspitzt dargestellt wäre die relativ gemessene Armut sogar vollständig beseitigt, wenn jeder Einwohner ein knapp über dem Existenzminimum liegendes Bürgergeld in identischer Höhe bekommen würde und sämtliche darüber hinausgehenden Markteinkommen konfiskatorisch besteuert würden. Die relative Armut wäre beseitigt, jegliche Leistungsanreize allerdings ebenso.

Simulationsergebnisse zur Variante 2

350. Die zweite Variante des Solidarischen Bürgergelds unterscheidet sich von der zuvor betrachteten durch eine höhere Transferenzugsrate, aber einen geringeren Einkommensteuersatz oberhalb der auf 12 000 Euro reduzierten Transferschwelle. Die aufgrund theoretischer Überlegungen zu erwartenden Effekte werden durch die quantitativen Berechnungsergebnisse bestätigt (Tabelle 31).

Die höhere Transferenzugsrate reduziert die Anreize zur Arbeitsaufnahme; dementsprechend stark gehen die Partizipationseffekte zurück. Auf der anderen Seite sinkt die Grenzbelastung im Vergleich zur Ausgangssituation für den (alleinvertienenden) Durchschnittsverdiener und erst recht für Bezieher höherer Einkommen erheblich. Als Konsequenz stellen sich durchweg positive Arbeitszeiteffekte ein, die die negativen Partizipationseffekte überwiegen. Insgesamt stellen sich eine

zunehmende Beschäftigung und eine **zurückgehende Arbeitslosenquote** ein, wobei der Rückgang der Arbeitslosenquote gering ausfällt. Mit der höheren Beschäftigung geht ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts einher.

Wegen des niedrigen Einkommensteuersatzes von 34,88 vH verbessert sich die Einkommensposition der gut verdienenden Personen, so dass die **Einkommensungleichheit** gemessen über den Gini-Koeffizienten ansteigt.

Tabelle 31

Solidarisches Bürgergeld bei vollständiger Gegenfinanzierung: Variante 2¹⁾

A. Beschäftigungseffekte

	Partizipationseffekte		Arbeitszeiteffekte		Gesamteffekte		Nachrichtlich: Arbeitslosenquoten	
	Personen		Vollzeitäquivalente				Niveau vH	Abwei- chung in Prozent- punkten
	ins- gesamt	vH	ins- gesamt	vH	ins- gesamt	vH		
Veränderung gegenüber Althaus Originalversion (Zweitrundeneffekte)								
Männer	- 372 301	- 2,98	- 51 225	- 0,41	- 415 835	- 3,18		
Frauen	- 893 349	- 7,90	- 103 229	- 1,12	- 673 525	- 7,21		
Summe	- 1 265 650	- 5,32	- 154 454	- 0,71	- 1 089 360	- 4,86		
Nachrichtlich: Personen								
ohne Berufsabschluss	- 254 299	- 8,58	- 25 242	- 1,02	- 175 637	- 6,79		
mit Berufsabschluss	- 1 004 457	- 4,94	- 127 226	- 0,67	- 903 623	- 4,67		
Veränderung gegenüber Ausgangssituation (Drittrundeneffekte)								
Männer	98 684	0,82	219 786	1,78	334 490	2,71	11,01	- 0,19
Frauen	- 802 257	- 7,16	228 076	2,56	- 233 660	- 2,63	11,10	- 0,20
Summe	- 703 573	- 3,03	447 862	2,11	100 830	0,47	11,05	- 0,20
Nachrichtlich: Personen								
ohne Berufsabschluss	- 158 799	- 5,53	49 385	2,05	6 512	0,27	24,34	- 0,26
mit Berufsabschluss	- 537 198	- 2,71	388 917	2,12	92 022	0,50	8,52	- 0,18

B. Abgabenbelastungen und Verteilungsmaße

	Niveau	Änderung in Prozentpunkten gegenüber	
		Althaus Originalversion mit Arbeitsangebotseffekten	Ausgangssituation
Abgabenbelastungen (vH)			
Abgabenquote	41,75	7,70	3,05
Abgabenbelastung des Durch- schnittsverdieners (alleinstehend)			
Grenzbelastung	34,88	9,88	- 18,50
Durchschnittsbelastung	28,72	11,66	- 8,62
Verteilungsmaße			
Gini-Koeffizient	0,2862	0,44	3,05
Armutsquote (vH)	6,62	1,47	- 6,24

1) Transferentzugsrate: 80 vH; Einkommensteuersatz: 34,88 vH; Lohnsummensteuer: 21 vH.

3. Fazit

351. Vorschläge zu einem bedingungslosen Grundeinkommen haben Konjunktur und stoßen auf eine bemerkenswert große Resonanz in Politik, Medien und Bevölkerung.

Der heutige Sozialstaat zielt auf eine Lebensstandardsicherung ab, das heißt eine Gewährleistung relativer Einkommenspositionen, die durch das mit den Sozialversicherungsbeiträgen belegte Erwerbseinkommen bestimmt werden. Die Abkehr von diesem System und die Hinwendung zu einem neuen Konzept der Sozialstaatlichkeit wäre für Deutschland eine sozialpolitische Revolution. Die nur auf den ersten Blick klar und überzeugend erscheinende Patentlösung für die vielfältigen wirtschaftlichen, demografischen und gesellschaftlichen Herausforderungen verliert bei näherer Betrachtung allerdings erheblich an Charme. Dies gilt jedenfalls im Hinblick auf die **ökonomischen Auswirkungen** des von Ministerpräsident Althaus vorgeschlagenen **Solidarischen Bürgergelds**.

352. Die von **Althaus** vorgeschlagene **Originalversion** ist mit einer Finanzierungslücke von über 227 Mrd Euro schlicht und einfach **nicht finanzierbar**. Auch sozialpolitische Revolutionen können ökonomische Grundzusammenhänge, insbesondere die Einhaltung der staatlichen Budgetbeschränkung, nicht außer Kraft setzen. Modifiziert man das ursprüngliche Althaus-Konzept so, dass eine Finanzierung gewährleistet ist – das ist die Mindestanforderung, die an jeden ernstzunehmenden wirtschaftspolitischen Vorschlag zu stellen ist –, verliert das Konzept einen großen Teil seiner Attraktivität. Man muss dann entweder den in der Originalversion enthaltenen attraktiven Einkommensteuersatz oder die niedrige Transferenzzugsrate anheben oder die Gegenfinanzierung über andere Maßnahmen sicherstellen, wie drastische Ausgabenkürzungen oder eine Erhöhung des Umsatzsteuersatzes. Für die vorgenommenen Modellberechnungen wurden zwei Alternativen betrachtet, die grob als Extreme der Gegenfinanzierungsmöglichkeiten angesehen werden können und die Spannweite der sich ergebenden ökonomischen Effekte abdecken. In der ersten Alternative wurde die niedrige Transferenzzugsrate von 50 vH beibehalten, aber der Einkommensteuersatz endogen auf rund 61 vH so angepasst, dass die staatliche Budgetrestriktion eingehalten wird. Diese Variante begünstigt die Transferempfänger, belastet aber die Steuerzahler. Sie führt zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung, aber einer geringeren Beschäftigung, leicht höherer Arbeitslosigkeit und einem geringeren Bruttoinlandsprodukt. Die zweite Variante ist durch eine hohe Transferenzzugsrate von 80 vH charakterisiert, dafür aber einen niedrigeren Einkommensteuersatz von rund 35 vH. Die Transferempfänger werden dann relativ stärker belastet, während die Steuerzahler entlastet werden. Die Einkommensverteilung wird ungleicher, aber die Beschäftigung und das Bruttoinlandsprodukt steigen, und die Arbeitslosenquote geht zurück. Beide Varianten zusammengenommen verdeutlichen den letztlich nicht vermeidbaren Konflikt zwischen einer gleicheren Einkommensverteilung und einer größeren Effizienz in Form von mehr Beschäftigung und höherem Bruttoinlandsprodukt. Beide Ziele gemeinsam, eine gleichmäßigere Einkommensverteilung und eine höhere Beschäftigung, sind in der Regel nicht zu erreichen.

353. Die Beurteilung der unterschiedlichen Varianten eines bedingungslosen Grundeinkommens erfolgte anhand **modellbasierter ökonomischer Wirkungen**. Diese Modelle blenden zugegebenermaßen viele der Zusammenhänge aus, die von den Protagonisten der unterschiedlichen Vorschläge behauptet werden: die Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit, die Stärkung eines christlichen

Menschenbilds, verminderte Bürokratiekosten, verstärkte Investitionen in den Menschen, eine Stärkung der Risikobereitschaft und anderes mehr. Es liegt jetzt bei den Befürwortern der einzelnen Modelle zu beweisen, dass dies schwerer wiegt als die hier berechneten Effekte. Auf bloße Vermutungen darf man sich dabei aber nicht verlassen.

Anzumerken bleibt, dass auch weitere ökonomische Fragen mit unseren Berechnungen nicht beantwortet werden. Wie soll die für das Jahr 2009 vorgesehene Abgeltungsteuer auf Einkünfte aus Kapitalvermögen in das Konzept des Solidarischen Bürgergelds integriert werden? Wie steht es um die Verzahnung von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer? Wie verträgt es sich mit der im EG-Vertrag garantierten Arbeitnehmerfreizügigkeit, wenn Althaus das bedingungslose Grundeinkommen nur für Bürger gewähren will, die mindestens zwei Jahre einen festen und ununterbrochenen Wohnsitz in Deutschland haben? Es mag unfair und beckmesserisch erscheinen, sozialpolitische Utopien an den Widrigkeiten der Realität oder europarechtlichen Zwängen zu messen. Aber die **Steuer- und Sozialpolitik** ist nun einmal **kein Wunschkonzert**.

Literatur

- Althaus, D. (2007a) *Das Solidarische Bürgergeld*, in: Borchard, M. (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee*, Stuttgart, 1 - 12.
- Althaus, D. (2007b) *Thesen zum Solidarischen Bürgergeld*, http://www.d-althaus.de/fileadmin/PDF/ThesenSolidarischen_B_rgergeld.pdf [08.08.2007].
- Althaus, D. (2007c) *Fragen und Antworten*, http://www.d-althaus.de/fileadmin/PDF/FAQs_Internetseite_B_rgergeld2-07.pdf [08.08.2007].
- Arntz, M., S. Boeters, N. Gürtzgen und S. Schubert (2006) *Analysing Welfare Reform in a Microsimulation-AGE Model: The Value of Disaggregation*, ZEW Discussion Paper No. 06-076, erscheint in: *Economic Modeling*.
- Arntz, M., M. Clauss, M. Kraus, R. Schnabel, A. Spermann und J. Wiemers (2007) *Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform*, IAB-Forschungsbericht Nr. 10/2007.
- BAG Grundeinkommen (2006) *Konzept der BAG Grundeinkommen in und bei der Linkspartei. PDS für ein Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) in Höhe der Armutsrisikogrenze*, http://www.die-linke-grundeinkommen.de/PDF/BAG_BGE_Konzept_16_07_06.pdf [08.08.2007].
- Bieber, U. und D. Klebula (2005) *Erste Ergebnisse aus der Studie Alterssicherung in Deutschland*, Deutsche Rentenversicherung, Nr. 6 - 7, 362 - 374.
- Blos, K. und B. Schwengler (2007) *Regionale Einkommenseffekte der Arbeitsmarktreformen*, IAB-Kurzbericht, Nr. 4.
- Börsch-Supan, A. (2007) *Über selbststabilisierende Rentensysteme*, MEA Discussion Paper 133.
- Börsch-Supan, A., A. Reil-Held und C. B. Wilke (2007) *Zur Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung*, MEA Discussion Paper 117.
- Bonin, H. und H. Schneider (2007) *Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte einer Einführung des Solidarischen Bürgergeldes*, Bonn.

- Breyer, F. und W. Buchholz (2006) *Ökonomie des Sozialstaats*, Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003) *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*, Bericht der Kommission, Berlin, August 2003.
- Bundesministerium des Innern (2007) *Beantwortung der Anfrage des Bundesministeriums für Gesundheit zur verfassungsrechtlichen Bewertung der Zulässigkeit eines Finanzausgleichs zwischen privater Pflegeversicherung und sozialer Pflegeversicherung*.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2007) *Entgeltumwandlung für betriebliche Altersvorsorge: Beitragsfreiheit erhalten, Doppelbelastung verhindern!*, Berlin.
- Clemens, J. (2006) *Anmerkungen zur geplanten Anhebung des gesetzlichen Rentenalters*, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 3, 163 - 167.
- Fiedler, E., G. Büscher und M. Luengen (2007) *Belastungen des demografischen Wandels intergenerativ gerecht verteilen!*, in: Gesundheits- und Sozialpolitik, Nr. 9/10, 19 - 25.
- Fuchs, J. (2006) *Rente mit 67 – Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik*, IAB-Kurzbericht, Nr. 16.
- Fuest, C. (2000) *Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit*, Beiträge zur Finanzwissenschaft 11, Tübingen.
- Fuest, C., A. Peichl und T. Schaefer (2007) *Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Bürgergeldkonzepts von Dieter Althaus*, ifo Schnelldienst 60/10, 36 - 40.
- Genzke, J. (2007) *Die aktuelle Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und weitere Ausichten*, RVaktuell, 8/2007.
- Gunkel, A. (2005) *Beitragsfreie Entgeltumwandlung: Ein anderer Standpunkt*, in: Die Angestelltenversicherung, Nr. 8, 746 - 749.
- Häcker, J. (2007) *Zur notwendigen Dynamisierung der Leistungen in der gesetzlichen Pflegeversicherung*, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 4, 91 - 97.
- Hohenleitner, I. und T. Straubhaar (2007) *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, in: HWWI (Hrsg.), Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, Hamburg, 4 - 90.
- Kommission Bürgergeld – Negative Einkommensteuer (2005) *Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, transparent und gerecht*, Ergebnisbericht der Kommission Bürgergeld – Negative Einkommensteuer (KoBüNE).
- Kommission Soziale Sicherheit (Herzog-Kommission) (2003) *Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der Sozialen Sicherungssysteme*, Berlin.
- Kommission „Zukunft Sozialer Sicherung“ von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2007) *Bericht der Kommission „Zukunft Sozialer Sicherung“ von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*.
- OECD (2007) *Pensions at a Glance*.
- Opielka, M. und W. Strengmann-Kuhn (2007) *Das Solidarische Bürgergeld – Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts*, in: Borchard, M. (Hrsg.), Das Solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee, Stuttgart, 13 - 142.
- Rürup, B. (1999) *Der „demografische Faktor“ – Begründung und Notwendigkeit*, in: Deutsche Rentenversicherung, Nr. 8/9, 455 - 464.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Expertise 2006b) *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.

- Schölkopf, M. (2007) *Kommentar zum Artikel „Zur notwendigen Dynamisierung der Leistungen in der gesetzlichen Pflegeversicherung“*, in: Sozialer Fortschritt, Jahrgang 56, Heft 11, 291 - 292.
- Sommer, M. (2007) *Fiskalische Auswirkungen einer Erweiterung des Förderungsrahmens von Riesterrenten*, MEA Discussion Paper 122.
- Straubhaar, T. (2006) *Grundeinkommen: Nachhaltigkeit für den Sozialstaat Deutschland*, Update. Wissens-Service des HWWI, Ausgabe 05/2006, 1 - 3.
- Thiede, R. (2005) *Beitragsfreie Entgeltumwandlung: Anmerkungen zu Zielen und Auswirkungen einer umstrittenen Regelung*, in: Die Angestelltenversicherung, Nr. 6, 265 - 269.
- Van Soest, A. (1995) *Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach*, The Journal of Human Resources 30 (1), 63 - 88.
- Werner, G. (2007a) *Einkommen für alle*, Köln.
- Werner, G. (2007b) *Lösungen für die moderne Arbeitswelt*, Das Wirtschaftsstudium 02/2007, 141 - 142.
- Wübbecke, C. (2007) *Einmal arm, immer arm?*, IAB-Kurzbericht, Nr. 14.

