

UPDATE 2023

# EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

REFORMANSÄTZE FÜR MEHR GENERATIONENGERECHTIGKEIT IN DER  
KRANKEN- UND PFLEGEVERSICHERUNG

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 171 | August 2023

Bernd Raffelhüschen  
Sebastian Schultis  
Stefan Seuffert  
Sebastian Stramka  
Florian Wimmesberger

# EHRBARER STAAT? UPDATE 2023 DER GENERATIONENBILANZ REFORMANSÄTZE FÜR MEHR GENERATIONENGERECHTIGKEIT IN DER KRANKEN- UND PFLEGEVERSICHERUNG

Bernd Raffelhüschen  
Sebastian Schultis  
Stefan Seuffert  
Sebastian Stramka  
Florian Wimmesberger

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 171

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz 06
  - 2.1 Anstieg der Nachhaltigkeitslücke und Verschlechterung der Schuldentransparenz 06
- 3 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen 08
- 4 Update der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes 12
  - 4.1 Veränderung der demografischen Rahmenbedingungen 12
  - 4.2 Auswirkungen auf die Altersstruktur 12
- 5 Zeit für Reformen: Zwei Vorschläge für mehr Generationengerechtigkeit in der GKV und SPV 17
  - 5.1 Ausgabendynamik in der GKV und SPV: Status quo versus Kostendruck-Szenario 17
  - 5.2 Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit 18
  - 5.3 Der Nachhaltigkeitsfaktor in der SPV 21
- 6 Fazit 25
- 7 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung 26
  - 7.1 Die Methode der Generationenbilanzierung 26
  - 7.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen 27
  - 7.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren 28

Literatur 30

Executive Summary 32

© 2023

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



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

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Ann Zimmermann, Guido Raddatz und Tobias Kohlstruck. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

## Vorwort

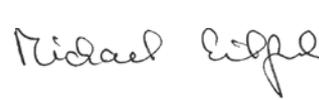
Obwohl angebotsseitige Störungen aufgrund von Lieferkettenengpässen durch die Corona-Pandemie und hoher Energiepreise infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine nachgelassen haben, steht die deutsche Wirtschaft in keinem guten Licht da. Manche sprechen gar wieder vom „kranken Mann Europas“. Zwei Quartale in Folge schrumpfte die Wirtschaftsleistung, was Ökonomen als „technische Rezession“ bezeichnen – die Stagnation am aktuellen Rand beruhigt da nur wenig und wirtschaftliche Dynamik scheint in weiter Ferne. Gleichzeitig hält sich die Inflation hartnäckig, nicht zuletzt aufgrund massiver staatlicher Entlastungsmaßnahmen und üppiger Lohnsteigerungen. Die notwendigen Zinserhöhungen der Europäischen Zentralbank sorgen zusammen mit einer immer stärker erodierenden Standortqualität für zusätzliche Belastungen.

Dass auch der demografische Wandel angesichts dieser schwierigen Lage keine Pause einlegt, erfahren Unternehmen durch akuten Fachkräftemangel und Arbeitnehmer durch höhere Abzüge für die Sozialversicherungen auf der Lohnabrechnung bereits heute schmerzhaft. Dabei wird in den nächsten Jahrzehnten – demografisch gesehen – kein Jahr so entspannt sein wie heute. Der Fachkräftemangel wird sich verschärfen und die steigende Anzahl älterer Menschen die Kassen der Sozialversicherungen weiter unter Druck setzen. Es stellt sich die Frage, wer zukünftig für die Innovationen, Produktivitätssteigerungen und wirtschaftliche Dynamik sorgen soll, wenn Fachkräften durch Frühverrentungsprogramme und 4-Tage Woche suggeriert wird, sie können bei vollem Lohnausgleich doch auch einfach zu Hause bleiben.

Die Rechnung für diese Politik muss von den zukünftigen Generationen bezahlt werden. Diese werden trotz Bildungsmisere merken, dass die heutige Generation ihren Lebensstandard auf Pump finanziert hat, und sich fragen, ob sie vor diesem Hintergrund wirklich bereit sind, die Generationenverträge einzuhalten.

Die aktuelle fiskalische Belastung in Form von impliziten Staatsschulden der Gebietskörperschaften und insbesondere der umlagefinanzierten Sozialversicherungen stellen die offiziell ausgewiesenen expliziten Schulden in den Schatten. Vor diesem Hintergrund werden im diesjährigen Update der Generationenbilanz die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung genauer unter die Lupe genommen und Reformoptionen aufgezeigt, die für eine gerechtere Finanzierung mit mehr Eigenverantwortung, Transparenz sowie eine regelbasierte Berücksichtigung der demografischen Entwicklung führen würden.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

## 1 Einleitung

Im Jahr 2023 ist die politische und wirtschaftliche Gemengelage in Folge des Krieges in der Ukraine weiterhin angespannt. Gestiegene Energiepreise, zusätzliche Verteidigungsausgaben und Preissteigerungen, die nahezu alle Lebensbereiche tangieren, sind die Themen der Stunde. Während das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2021 im Vergleich mit dem Vorjahr um 2,7 Prozent anstieg, wuchs es im Folgejahr nur um 1,8 Prozent weiter (Statistisches Bundesamt, 2022a und 2023a). Auch die Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose (2023) der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute wurden dementsprechend nach unten angepasst. Ging die Gemeinschaftsdiagnose im vergangenen Jahr noch von einem mittelfristigen Wirtschaftswachstum von 3,1 Prozent für das Jahr 2023 aus, wird in der diesjährigen Gemeinschaftsdiagnose nur noch ein moderates Wachstum des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 0,3 Prozent erwartet (Gemeinschaftsdiagnose, 2022, 2023) und die ersten realisierten Daten für das Jahr 2023 lassen sogar eine Rezession befürchten.

Ein Blick auf den Verbraucherpreisindex zeigt, welche Gütergruppen besonders unter gestiegenen Verbraucherpreisen betroffen sind. Neben den um mehr als 7 Prozent gestiegenen Kosten für Wohnung, Wasser, Strom und Gas, haben vor allem die Preise für Nahrungsmittel und Verkehr um mehr als 12 Prozentpunkte von 2021 auf 2022 zugelegt (Statistisches Bundesamt 2023b). Als Reaktion auf diese Inflation wurde im November 2022 das Inflationsausgleichsgesetz der Bundesregierung verabschiedet, um zusätzliche Belastungen der Bevölkerung zu verhindern und der kalten Progression<sup>1</sup> entgegenzuwirken. Laut Bundesministerium der Finanzen beträgt diese Entlastung – vor allem durch die Änderung des Einkommensteuertarifs und die Anhebung des Kindergelds – im Jahr 2023 über 18,6 Milliarden Euro und im Folgejahr etwa 31,8 Milliarden Euro (BMF 2022a). Entlastungswirkungen für die Bürger stehen entsprechende Mindereinnahmen des Fiskus gegenüber. Demzufolge prognostiziert die Gemeinschaftsdiagnose im laufenden Jahr 12,3 Milliarden Euro und im Jahr 2024 weitere 14,6 Milliarden Euro Steuermindereinnahmen allein aufgrund des veränderten Einkommensteuertarifs (Gemeinschaftsdiagnose 2023).

Diesen steuerrechtlich bedingten zukünftigen Steuermindereinnahmen stehen Mehreinnahmen direkter Steuern aufgrund der anstehenden (Tarif)-Lohnsteigerungen entgegen. Infolge der hohen Inflationsrate waren die Reallöhne laut Statistischem Bundesamt (2023c) im gesamten Jahr 2022 rückläufig und sanken von Ende 2022 bis ins erste Quartal

2023 um weitere 2,3 Prozent. Nicht zuletzt durch diese reale Abwärtsbewegung stehen im laufenden Jahr, beispielsweise in der Metall- und Elektroindustrie sowie im öffentlichen Dienst, außergewöhnlich starke Tarifierpassungen an, sodass die Gemeinschaftsdiagnose (2023) wieder von steigenden Reallöhnen und dementsprechend auch deutlich steigenden Nominallöhnen für dieses und das Folgejahr ausgeht.

Insgesamt ist infolge dieser Entwicklungen sowohl mit einem Einnahmen- als auch mit einem Ausgabenanstieg zu rechnen. Demnach werden die prognostizierten gesamtstaatlichen Einnahmen im laufenden Jahr um 3,7 Prozent und im Folgejahr um 5,7 Prozent steigen, wohingegen die Ausweitung der Ausgaben mit 3,0 Prozent und 2,9 Prozent im Jahr 2023 respektive 2024 etwas verhaltener ausfallen wird (Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Zu den bereits skizzierten Herausforderungen kommen in der politischen Diskussion immer neue Streitpunkte und Forderungen hinzu, die zukünftig zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Finanzen führen könnten, aber zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt sind. Dazu zählt zum Beispiel die geplante – und jüngst vom Bundesverfassungsgericht verzögerte – Änderung des Gebäudeenergiegesetzes. Die fiskalischen Auswirkungen dieser Reform sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

Zusätzlich zu den aktuell politisch diskutierten Themen bleiben die mittel- bis langfristigen Herausforderungen der sozialen Sicherungssysteme insbesondere aufgrund des doppelten Alterungsprozesses weiterhin bestehen. Eine der drängendsten Aufgaben für politische Entscheidungsträger bleibt dabei, das langfristige Finanzierungsproblem der umlagefinanzierten Sozialversicherungen sowie der Gebietskörperschaften zu entschärfen. Um diesem Problem zu begegnen, ist durch den anstehenden Ruhestandseintritt der geburtenstarken Jahrgänge zunehmend weniger politische Weitsicht aber weiterhin die politische Bereitschaft zu unpopulären Maßnahmen erforderlich, damit auch nachfolgenden Generationen fiskalischer Handlungsspielraum bleibt. Dafür ist es unerlässlich, intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen in den Entscheidungsprozess miteinzubeziehen und die fiskalischen Lasten – anders als bisher – nicht überwiegend auf den Schultern der zukünftigen Generationen zu verteilen. Andernfalls stellt sich die Frage, ob zukünftige Generationen bereit sind, die vermeintlich solidarischen Systeme der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) weiterhin mitzutragen. Die impliziten Generationenverträge dieser beiden Sozialversicherungs-

<sup>1</sup> Der Begriff der kalten Progression beschreibt eine schleichende Steuererhöhung. Dabei wird eine Gehaltserhöhung durch die Inflation real nivelliert und führt bei gleichbleibendem progressivem Steuertarif dennoch zu einer höheren Besteuerung.

systeme sind nicht generationengerecht und im Falle der SPV schon seit der Einführung im Jahr 1995 sogar explizit generationenungerecht. Ein Paradigmenwechsel ist daher dringlicher denn je erforderlich, aber einer zunehmend alternden Wählerschaft wohl nur schwer vermittelbar. Dennoch ist jetzt die Zeit für Reformen - Reformen für mehr Generationengerechtigkeit, Reformen, die die Generationenverträge für alle Generationen tragbar machen. Mit Vorschlägen zur Stärkung der Eigenverantwortung für die Anbieter und Nachfrager in der GKV und mit dem Nachhaltigkeitsfaktor für die SPV werden zwei entsprechende Reformansätze präsentiert, die einen solchen Paradigmenwechsel einläuten und mehr Generationengerechtigkeit herstellen können.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 7) werden nachfolgend die seit Anfang des Jahres 2021 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert und die Wirkung der beiden Reformvorschläge für die GKV und die SPV untersucht. Ausgangspunkt der Analyse bilden die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Berücksichtigt werden außerdem die Ergebnisse der im Mai 2023 veröffentlichten Steuerschätzung, der Gemeinschaftsdiagnose

des Frühjahres 2023 sowie – erstmals im Rahmen der Generationenbilanz – die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Im Vergleich zu vorangegangenen Veröffentlichungen der Generationenbilanz bewirkt die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung – vorrangig aufgrund erhöhter Migrationsannahmen – eine Verjüngung und Ausweitung der Gesamtbevölkerung, was sich im Rahmen der Generationenbilanzierung tendenziell positiv auf die fiskalische Nachhaltigkeit auswirkt.

Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen – beinhaltet insbesondere die Quantifizierung der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel. Neben den aktualisierten Berechnungen der Nachhaltigkeitslücke, die als Summe der expliziten und impliziten Staatsschulden verstanden werden kann, steht die Generationengerechtigkeit der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung sowie die veränderte mittel- und langfristige Bevölkerungsentwicklung im Fokus des diesjährigen Updates der Generationenbilanz.

## 2 Die aktuelle Generationenbilanz

### 2.1 Anstieg der Nachhaltigkeitslücke und Verschlechterung der Schulden- transparenz

Im Status-quo-Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz stellt sich das Missverhältnis in der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates in Form einer impliziten Staatsschuld von 381,5 Prozent des BIP dar (siehe Abbildung 1). Diese unsichtbaren Schulden durch zukünftige Defizite ergeben zusammen mit den expliziten, also sichtbaren, Staatsschulden von 66,3 Prozent des BIP eine Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von 447,8 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von etwa 17,3 Billionen Euro. Davon entfallen rund 2,6 Billionen Euro auf explizit ausgewiesene Schulden, während der Großteil von 14,7 Billionen Euro auf implizite Schulden zurückzuführen ist. Der Vergleich mit dem Update 2022 zeigt, dass

die explizite Verschuldung – trotz ausgesetzter Schuldenbremse – von 71,0 auf 66,3 Prozent des BIP gesunken ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das (nominale) BIP aufgrund der Inflation deutlich gestiegen ist, während die bestehenden Staatsschulden nominal fixiert sind und durch die Inflation real entwertet werden. Demgegenüber steht, aufgrund konjunkturbedingt gedämpfter Erwartung künftiger realer Steuereinnahmen, ein Anstieg der impliziten Staatsschuld von 324,5 auf 381,5 Prozent des BIP (vgl. Abbildung 1). Insgesamt kommt es zu einer deutlichen Ausweitung der Nachhaltigkeitslücke um über 52 Prozentpunkte von 395,4 auf 447,8 Prozent des BIP. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass der Anteil der expliziten Schulden an der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Update 2022 (17,9 Prozent) auf 14,8 Prozent gesunken ist (siehe Abbildung 2). Die Transparenz der Staatsverschuldung hat folglich weiter abgenommen und befindet sich nun auf einem neuen Tiefststand. Mehr als 85 Prozent der staatlichen Gesamtschulden werden nicht als solche ausgewiesen.

Abbildung 1:  
Niedrigere zukünftige Steuereinnahmen erhöhen die impliziten Schulden  
in Prozent des jeweiligen BIP\*

Quelle: Eigene Berechnungen.

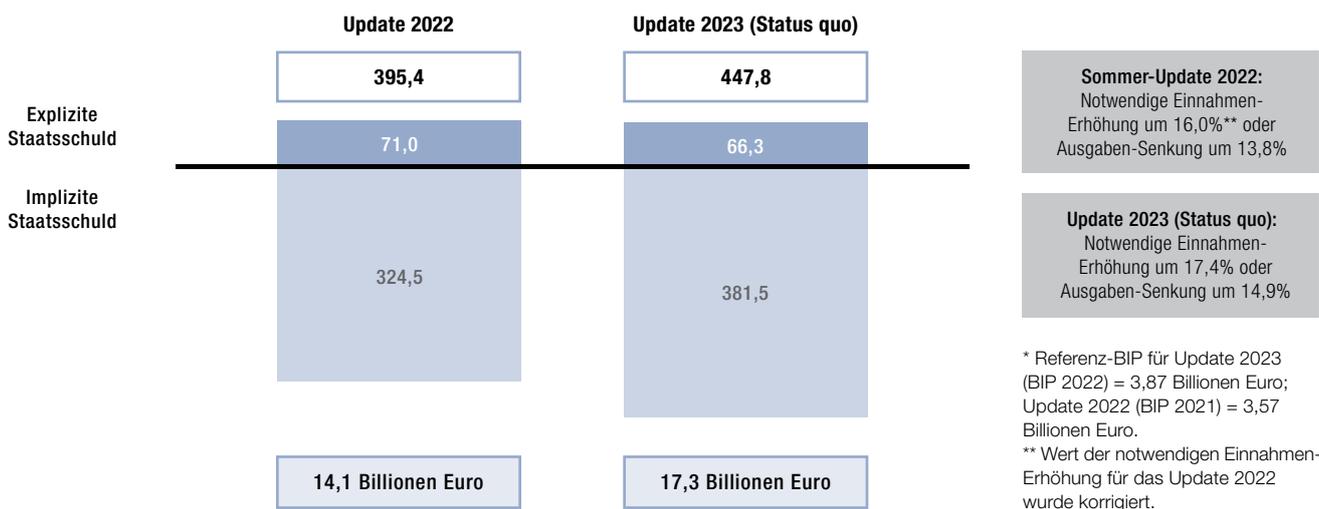


Abbildung 2:  
Der Staat weist nur einen Bruchteil seiner Schulden aus

Expliziter und impliziter Anteil der Staatsschulden im Zeitverlauf (in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Der in Abbildung 1 veranschaulichte Vorjahresvergleich, zeigt neben der gestiegenen Gesamtverschuldung und der Verschlechterung der Schuldentransparenz auch, wie hoch jeweils die Konsolidierungsmaßnahmen ausfallen müssen, um eine langfristig nachhaltige Ausgestaltung des Staatshaushalts zu gewährleisten. Durch den Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um mehr als 52 Prozentpunkte erhöht sich auch der Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte. Während nach dem Update 2022 der Generationenbilanz dauerhafte Einsparungen staatlicher Ausgaben im Umfang von 13,8 Prozent hinzuzunehmen gewesen wären, sind im Status quo nun Ausgabensenkungen von 14,9 Prozent notwendig, um eine langfristige Nachhaltigkeit des Staatshaushalts zu erreichen. In noch deutlicherer Form lässt sich diese Entwicklung auch einnahmenseitig beobachten. Unter gleichbleibender Prämisse könnte die bestehende Nachhaltigkeitslücke alternativ durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 17,4 Prozent (Update 2022: 16,0 Prozent) ausgeglichen werden.<sup>2</sup> Obwohl durch die rückläufige explizite Staatsschuld der Eindruck einer Verbesserung des Staatshaushaltes entstehen

kann, zeigen die Ergebnisse deutlich, dass die Ausweitung der öffentlichen Gesamtverschuldung – bedingt durch die wachsende implizite Verschuldung – dringend eine politische Strategie erfordert, um die Staatsfinanzen langfristig nachhaltig aufzustellen.

Den hier dargestellten langfristigen Projektionsergebnissen der Generationenbilanz liegen die mittelfristigen Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023) sowie der 164. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF, 2023) zugrunde. Erstere liefert Schätzwerte für die kurzfristigen fiskalischen Effekte aktueller Politikmaßnahmen bis zum Jahr 2024. Letztere verwendet die gesamtwirtschaftlichen Projektionsdaten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur Abschätzung des Steueraufkommens im Zeitraum von 2021 bis 2027. Im Vergleich zum vergangenen Update der Generationenbilanz fallen diese zugrunde liegenden Schätzungen der realen Steuereinnahmen heute jedoch konservativer aus. Für die Jahre 2023 bis 2026 werden demnach geringere reale Gesamtsteuereinnahmen erwartet, wodurch sich die Nachhaltigkeitslücke um mehr als 50 Prozentpunkte ausdehnt.

<sup>2</sup> Die Unterschiede in der erforderlichen einnahmenseitigen bzw. ausgabenseitigen Konsolidierung des Staatshaushaltes ist auf die jeweiligen Posten in Verbindung mit der Bevölkerungsstruktur zurückzuführen.

### 3 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Die Sozialversicherungen verzeichneten im Jahr 2022 gegenüber 2021 einen Einnahmenanstieg um 27,8 Milliarden Euro (3,5 Prozent) auf 811,3 Milliarden Euro (siehe Tabelle 1). Wesentlicher Treiber war ein Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge um 30,9 Milliarden Euro (5,2 Prozent). Demgegenüber steht ein Ausgabenanstieg der Sozialversicherungen um 25,5 Milliarden Euro (3,3 Prozent) auf 804,7 Milliarden Euro, der hauptsächlich auf die gestiegenen Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zurückzuführen ist. Dies resultierte gemäß VGR in einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von

6,7 Milliarden Euro für das Jahr 2022. Nachdem bereits 2021 ein Überschuss in Höhe von 4,3 Mrd. Euro zu verzeichnen war (Statistisches Bundesamt, 2023d) ist das der zweite positive Finanzierungssaldo in Folge. Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) wird allerdings auch im Jahr 2022 erneut ein hohes Finanzierungsdefizit in Höhe von 108,0 Milliarden Euro ausgewiesen, obschon die Einnahmen um 83,0 Milliarden Euro (7,4 Prozent) im Vergleich zum Vorjahr gestiegen sind. Ausgabenseitig kam es bei den Gebietskörperschaften zu einem Anstieg um 52,5 Milliarden Euro (4,2 Prozent) auf 1.307,4 Milliarden Euro.

Tabelle 1:

Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen (in Milliarden Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023d).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
<b>Gebietskörperschaften</b>	1.116,4	1.199,4	1.255,0	1.307,4	-138,5	-108,0
Gesetzliche Rentenversicherung	352,7	373,8	352,4	371,1	0,3	2,8
Gesetzliche Krankenversicherung	298,8	321,6	298,9	318,8	-0,1	2,8
Soziale Pflegeversicherung	52,4	57,7	52,3	58,7	0,1	-1,0
Sonstige Sozialversicherungen	82,0	60,8	78,1	58,7	3,9	2,1
<b>Sozialversicherungen insgesamt</b>	<b>783,5</b>	<b>811,3</b>	<b>779,2</b>	<b>804,7</b>	<b>4,3</b>	<b>6,7</b>

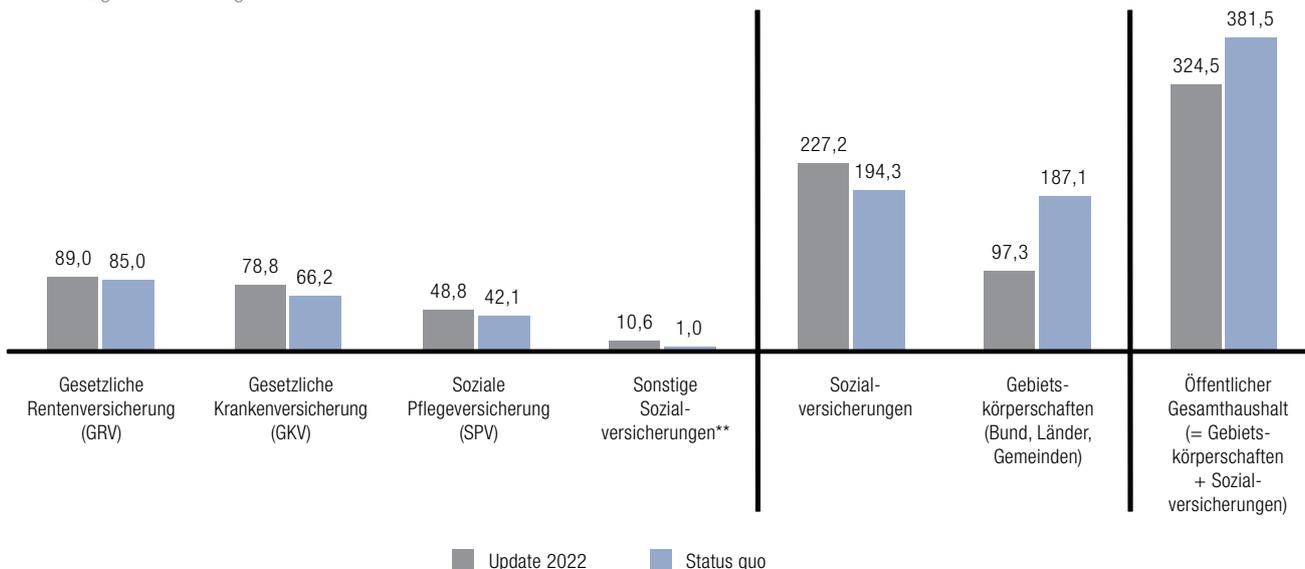
Diese Finanzierungsergebnisse fließen in das diesjährige Update der Generationenbilanzierung ein. So verringern sich aufgrund des Finanzierungsüberschusses der Sozialversicherungen im Basisjahr sowie jüngerer projizierter Bevölkerung (siehe Kapitel 4) die impliziten Schulden im Vergleich zum Update 2022 um 32,9 Prozentpunkte auf 194,3 Prozent des BIP (siehe Abbildung 3). Für die Gebietskörperschaften zeigen die Ergebnisse dagegen trotz der Verringerung des jährlichen Finanzierungsdefizits einen Anstieg der impliziten Verschuldung. Das liegt vor allem an den in der

164. Steuerschätzung in realen Größen mittelfristig erwarteten Steuermindereinnahmen im Vergleich zur 162. Steuerschätzung vom Mai 2022 (siehe BMF, 2023). Im Vergleich zum Update 2022 steigt die implizite Verschuldung in den Gebietskörperschaften um 89,8 Prozentpunkte auf 187,1 Prozent des BIP. Wie in Abbildung 3 zu erkennen ist, übersteigt dieser Anstieg die Reduktion der impliziten Schulden in den Sozialversicherungen. Infolgedessen steigt die implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf 381,5 Prozent des BIP.

Abbildung 3:  
Optimistischere demografische Annahmen und pessimistischere wirtschaftliche Aussichten

Implizite Schulden der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften im Jahresvergleich (in Prozent des jeweiligen BIP\*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



\* Referenz-BIP für Update 2023 (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro; Update 2022 = 3,57 Billionen Euro.

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

## Die Gebietskörperschaften

Die Gebietskörperschaften weisen auch im Jahr 2022 ein hohes Defizit aus. Mit 108,0 Milliarden Euro liegt dieses zwar etwas unter dem Vorjahresdefizit in Höhe von 138,5 Milliarden Euro, aber immer noch deutlich über dem zum Vorkrisenniveau 2019 (44,0 Milliarden Euro). Im Vergleich zum Update 2022 ergibt sich daraus ein Anstieg der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften auf 187,1 Prozent des BIP. Das entspricht etwa 7,2 Billionen Euro. Die Generationenbilanzierung zeigt damit eine gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöhte Nachhaltigkeitslücke für die Gebietskörperschaften.

Der jüngste Anstieg der Nachhaltigkeitslücke der Gebietskörperschaften ist weitestgehend durch den verminderten realen Zuwachs in den Steuereinnahmen im Vergleich zur erwarteten Entwicklung im Mai 2022 zu erklären. Grundsätzlich gestalten sich zwar die erwarteten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der 164. Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ positiver als noch in der 162. Steuerschätzung im Mai 2022 angenommen. Dennoch dämpft das Inflationsausgleichsgesetz sowie das Jahressteuergesetz 2022 die prognostizierten Steuereinnahmen

bis 2024. Ging der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai 2022 von einem Anstieg der nominalen Steuereinnahmen auf 964,7 Milliarden Euro aus, werden in der diesjährigen Steuerschätzung um 2,5 Milliarden Euro geringere Gesamtsteuereinnahmen erwartet. Das liegt vor allem daran, dass die im Inflationsausgleichsgesetz beschlossenen Maßnahmen dazu führen, dass inflationsbedingte Steuererhöhungen für Bürgerinnen und Bürger vermieden werden. Lohnsteigerungen zum Ausgleich der Inflation führen, anders als in der Vergangenheit, aufgrund der steuerlichen Freistellung zur Vermeidung der so genannten kalten Progression nicht zu Steuererhöhungen für den Fiskus. Insgesamt geht die 164. Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen davon aus, dass von 2023 bis 2027 Steuermindereinnahmen in Höhe von 170,3 Milliarden Euro auf Veränderungen des Steuerrechts zurückzuführen sind.

Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2022 wurde das Gesamtsteueraufkommen für die Jahre 2023 bis 2026 nominal um insgesamt 15,8 Milliarden Euro nach oben korrigiert. Bis 2027 wird das gesamtstaatliche Steueraufkommen laut Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ damit zwar voraussichtlich auf nominal 1.078,5 Milliarden Euro ansteigen, real

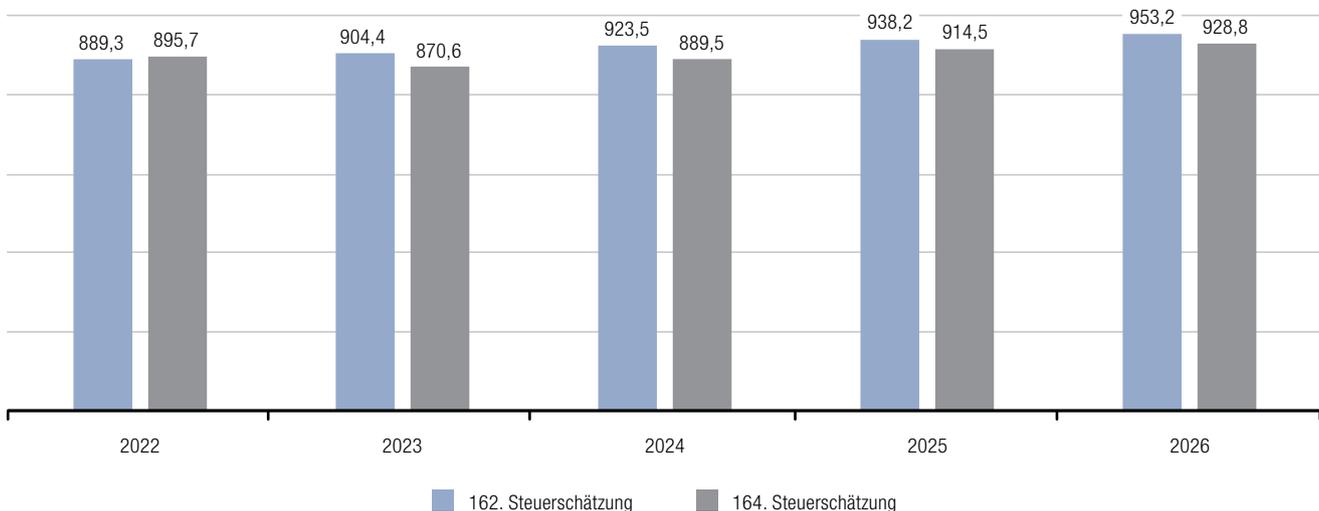
allerdings nur auf 938,4 Milliarden Euro. Damit wachsen die Gesamtsteuereinnahmen langsamer als noch im Mai 2022 angenommen. Abbildung 4 zeigt, dass nach Bereinigung um die gestiegenen Inflationserwartungen die diesjährige Steu-

erschätzung geringere Steuereinnahmen prognostiziert und gegenüber der letztjährigen Steuerschätzung im Jahr 2026 von realen Mindereinnahmen in Höhe von 24,4 Milliarden Euro bzw. 2,6 Prozent ausgeht.

Abbildung 4:  
Geringere Steuereinnahmen erwartet

Zukünftige Steuereinnahmen laut Steuerschätzung (in Milliarden Euro, bereinigt um die Inflationsannahmen der jeweiligen Steuerschätzungen)

Quelle: BMF (2022b, 2023).



Die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften wird neben den geringeren realen gesamtstaatlichen Steuereinnahmen auch durch Ausgabenprogramme belastet, die im Juni 2022 noch nicht beschlossen waren und daher in der impliziten Schuld des Updates 2022 nicht einberechnet werden konnten. Dazu zählt zum Beispiel die finanzielle Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs in Form des so genannten „49-Euro-Tickets“, das zum 01. Mai 2023 eingeführt wurde. Darüber hinaus belasten weiterhin zusätzliche Mehrausgaben in Folge des Krieges in der Ukraine sowie Maßnahmen zur Abfederung des Energiepreis- und Inflationsanstiegs die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften (Gemeinschaftsdiagnose, 2023).

Diese zusätzlichen Ausgabenbeschlüsse wirken sich in der Generationenbilanzierung negativ auf die langfristige Projektion der zukünftigen Defizite aus und führen dementsprechend zu einem deutlichen Anstieg der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften.

### Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnet im Jahr 2022 aufseiten der Einnahmen gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um 21,1 Milliarden Euro (6,0 Prozent). Dieser ist sowohl auf eine deutliche Zunahme der Beitragseinnahmen um 5,4 Prozent als auch der sonstigen Einnahmen um 7,3 Prozent zurückzuführen. Unter Letzteren ist insbesondere der zusätzliche Bundeszuschuss hervorzuheben, der an die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen gekoppelt ist und infolge ihres massiven Anstiegs zwischen 2020 und 2021 um 14,2 Prozent anstieg. Sowohl die positive Lohn- und Beschäftigungsentwicklung als auch der Anstieg des Mehrwertsteueraufkommens trugen folglich zu einer Entspannung der finanziellen Situation der GRV bei. Gleichzeitig stehen den höheren Einnahmen jedoch deutlich höhere Ausgaben gegenüber. Vor allem aufgrund des gestiegenen Rentenwertes infolge des „Rentenanpassungs- und

Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz“ 2022 (siehe Raffelhüschen et al. 2022) erhöhten sich die Ausgaben der Rentenversicherung um 18,7 Milliarden Euro (5,3 Prozent). Im Jahr 2022 verzeichnete die GRV insgesamt einen Überschuss von 2,7 Milliarden Euro. Das Zusammenspiel dieser konjunkturell bedingten Entwicklung und der Auswirkungen der Annahmen der neuen, 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bewirken insgesamt ein leichtes Absinken der Nachhaltigkeitslücke um 4,0 Prozentpunkte, sodass die aktualisierte Nachhaltigkeitslücke der GRV nunmehr bei 85,0 Prozent des BIP liegt.

### Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen der GKV im Jahr 2022 um 22,7 Milliarden Euro (7,6 Prozent) gestiegen. Die Ausgaben haben sich mit Mehrausgaben in Höhe von 19,8 Milliarden Euro (6,6 Prozent) ebenfalls erhöht. Insgesamt konnte der Haushalt der GKV im vergangenen Jahr mit einem Überschuss abschließen. Diese positive Einnahmesituation ist vor allem auf einen um weitere 9 Milliarden Euro erhöhten Bundeszuschuss im Jahr 2022 zurückzuführen.

Die Ausgaben haben gemäß dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) unter anderem im Bereich der Arznei- und Verbandmittel zugenommen (4,8 Prozent). Darüber hinaus haben sich die Ausgaben für Schutzimpfungen (14,6 Prozent) und der Vorsorge- und Rehabilitationsleistungen (10,7 Prozent) erhöht. Die Schutzimpfungen umfassen dabei jedoch vornehmlich Ausgaben für Impfstoffe gegen Gürtelrose und keine Corona-Impfstoffe, da diese durch den Bund finanziert wurden. Die Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel sind im Vergleich zum Vorjahr mit 6,5 Prozent etwas dynamischer angestiegen als die Ausgaben insgesamt.

Mit dem Gesetzentwurf zur finanziellen Stabilisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstabilisierungsgesetz – GKV-FinStG) beschloss die Bundesregierung Maßnahmen mit Wirkung ab dem Jahr 2023, um dem zukünftig drohenden Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen umfassen unter anderem eine letztmalige Erhöhung des Bundeszuschusses im laufenden Jahr 2023 um 2 Milliarden Euro, bevor dieser (bis auf weiteres) wieder 14,5 Milliarden Euro beträgt. Zudem hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG 2023) Regelungen getroffen, um die Ausgabendynamik im Bereich der Arzneimittel zu verlangsamen. Auch wurde der durchschnittliche Zusatzbeitragssatz zum

01. Januar 2023 um 0,3 Prozentpunkte auf nun 1,6 Prozent erhöht. Diese Finanzentwicklung zuzüglich der beschriebenen Maßnahmen schlägt sich auch im Vergleich der Nachhaltigkeitslücke nieder, die mit 66,2 Prozent um 12,6 Prozentpunkte niedriger ausfällt als im Vorjahr. Darüber hinaus ist diese Reduktion durch die diesjährige Berücksichtigung der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (siehe Kapitel 5) bedingt.

### Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Gemäß VGR zeigt sich in der SPV ein finanzielles Ungleichgewicht – im Jahr 2022 entstand ein negativer Finanzierungssaldo in Höhe von rund 1 Milliarde Euro. Die Einnahmen stiegen dabei im Vergleich zum Vorjahr um 5,3 Milliarden Euro (10,1 Prozent) an, während die Ausgaben um 6,4 Milliarden Euro (12,2 Prozent) zunahmten.

Obwohl mit dem Gesundheitsversorgungs-Weiterentwicklungsgesetz (GWVG)<sup>3</sup> erst im vergangenen Jahr eine Leistungsausweitung stattfand, ließ die nächste (Leistungs-)Reform nicht lange auf sich warten. Ende Mai 2023 wurde das Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz (PUEG) verabschiedet. Diese Reform war in Teilen notwendig, da das Bundesverfassungsgericht am 07. April 2022 geurteilt hatte, dass die von der Kinderzahl unabhängige Beitragsbelastung von Eltern verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist (BVerfG, 2022). Folgende Änderungen wurden eingeführt:

- „moderate“ [sic] Erhöhung des Beitragssatzes um 0,35 Prozentpunkte,
- Erhöhung des Kinderlosenzuschlags auf 0,6 Beitragssatzpunkte,
- Entlastung der Mitglieder mit mehreren Kindern (zwei bis fünf Kinder) in Höhe von 0,25 Beitragssatzpunkten je Kind,<sup>4</sup>
- Erhöhung der Pflegegeld- und Sachleistungen der ambulanten Pflege um 5 Prozent zum 01. Januar 2024,
- Erhöhung der Leistungszuschläge zum pflegebedingten Eigenanteil um 5 bis 10 Prozentpunkte,
- Dynamisierung der Geld- und Sachleistungen zum 01. Januar 2025 und zum 01. Januar 2028.

Unter Berücksichtigung dieser Reformmaßnahmen und der methodischen Änderungen (siehe Kapitel 4) ergibt sich für die SPV ein Absinken der Nachhaltigkeitslücke um 6,7 Prozentpunkte auf 42,1 Prozent des BIP.

<sup>3</sup> Siehe Raffelhüschen et al. (2021) für weitere Informationen.

<sup>4</sup> Gemäß dem Gesetz sind bei der Ermittlung des Abschlags Kinder, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, nicht berücksichtigungsfähig.

### Sonstige Sozialversicherungen (SSV)

Die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung bilden im Rahmen der Generationenbilanz zusammen die sonstigen Sozialversicherungen. Aufgrund der positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nahmen die Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung im Jahresvergleich um 1,8 Milliarden Euro (5,9 Prozent) zu, während die Ausgaben um 12,7 Milliarden Euro (32,5 Prozent) sanken. Die in den Jahren 2020

und 2021 realisierten Defizite wurden in Zuschüsse durch den Bund umgewandelt und damit der Arbeitslosenversicherung erlassen. Die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung haben das vergangene Jahr mit einem positiven Saldo abgeschlossen. Allerdings tragen sie nur einen geringen Teil zu den Entwicklungen in der SSV bei. Für die langfristige Projektion der Arbeitslosenversicherung wird unterstellt, dass das Vorkrisenniveau erreicht ist. Insgesamt zeigt sich für die SSV damit ein Absinken der impliziten Verschuldung um 9,6 Prozentpunkte auf 1 Prozent des BIP.

## 4 Update der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes

### 4.1 Veränderung der demografischen Rahmenbedingungen

Im Gegensatz zu vergangenen Updates der Generationenbilanzierung sind für die grundlegende Bevölkerungsprojektion die Annahmen der „moderaten“ Variante (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022b) maßgebend. Dieser neuen Bevölkerungsvorausberechnung liegen veränderte Annahmen bezüglich der Lebenserwartung, des Wanderungssaldos und den Geburtenziffern zugrunde. Die Bevölkerungsprojektion der vorliegenden Generationenbilanz unterstellt, dass die Fertilitätsrate (G2) ausgehend von einem Wert von 1,49 Kinder pro Frau im Jahr 2023 bis auf 1,55 Kinder je Frau im Jahr 2032 ansteigt und danach auf diesem Niveau verbleibt. Ferner wird angenommen, dass die Lebenserwartung (L2) bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,8/83,6 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung (W2) wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 293.000 Personen unterstellt.

Tabelle 2 fasst die unterschiedlichen Annahmen, die den beiden Bevölkerungsvorausberechnungen zugrunde liegen, zusammen. Die unterstellte Geburtenhäufigkeit - bestehend aus jährlicher Geburtenziffer im Ausgangsjahr und endgültiger Kinderzahl je Frau - ist bis auf den Rückgang der langfristigen Kinderzahl von 1,60 auf 1,55 gleichgeblieben. Ebenso ist die durchschnittliche Lebenserwartung von Männern und Frauen

von der 14. zur 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nahezu unverändert. Die größte Veränderung zwischen den beiden Bevölkerungsvorausberechnungen ist auf den unterstellten Wanderungssaldo zurückzuführen. Im Gegensatz zur 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wurde in der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nur ein jährlicher Wanderungssaldo in Höhe von durchschnittlich 221.000 Personen angenommen.

### 4.2 Auswirkungen auf die Altersstruktur

Wie die veränderten Annahmen auf die Bevölkerungsstruktur wirken, kann anhand des Altenquotienten verdeutlicht werden. Der Altenquotient stellt die Anzahl der über 66-jährigen Personen der Anzahl der 20- bis 66-jährigen Personen gegenüber und dient damit als ein Maß für die gesellschaftliche Belastung durch die Versorgung der Ruhestandsbevölkerung. Abbildung 5 zeigt, dass der Altenquotient unter den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von 31,5 in 2021 langfristig auf 47,9 in 2070 steigt (siehe Verlauf der blauen Linie). Damit fällt er geringer aus als mit den Annahmen der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (schwarze Linie).

Um den Effekt, den die deutlich veränderte Migrationsannahme auf die Gesamtbevölkerung hat, zu isolieren, kann in der 14. koordinierten Bevölkerungsprojektion ein Wanderungssaldo entsprechend der 15. koordinierten Bevölke-

Tabelle 2:  
Annahmen der 14. und 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung im Vergleich

Quelle: Statistisches Bundesamt (2019, 2022b).

	14. koordinierte Vorausberechnung		15. koordinierte Vorausberechnung	
<b>Geburtenhäufigkeit</b>				
Jährliche Geburtenziffer	1,55		1,55	
endgültige Kinderzahl je Frau	1,60		1,55	
Alter bei Erstgeburt	32,60		32,60	
<b>Lebenserwartung (Männer/ Frauen)</b>				
bei Geburt	84,4	88,1	84,6	88,2
im Alter von 65 Jahren	21,8	24,5	21,7	24,6
<b>Wanderungssaldo</b>				
Durchschnittliche Nettozuwanderung p.a.	221.000		293.000	

rungsvorausberechnung unterstellt werden, während alle anderen Annahmen unverändert bleiben. In Abbildung 5 ist der daraus resultierende Altenquotient schwarz-gestrichelt dargestellt. Dieser ist nahezu deckungsgleich mit dem Altenquotienten auf Grundlage der Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Daran wird deutlich, dass die Veränderungen in der Bevölkerungsprojektion zum größ-

ten Teil auf der veränderten Migrationsannahme beruhen.

Da die Gesamtbevölkerung weniger stark altert als in früheren Berechnungen angenommen, fallen die Nachhaltigkeitsindikatoren bei unveränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen positiver als in früheren Veröffentlichungen aus, was innerhalb der Sozialversicherungssysteme zu einer geringeren Nachhaltigkeitslücke führt.

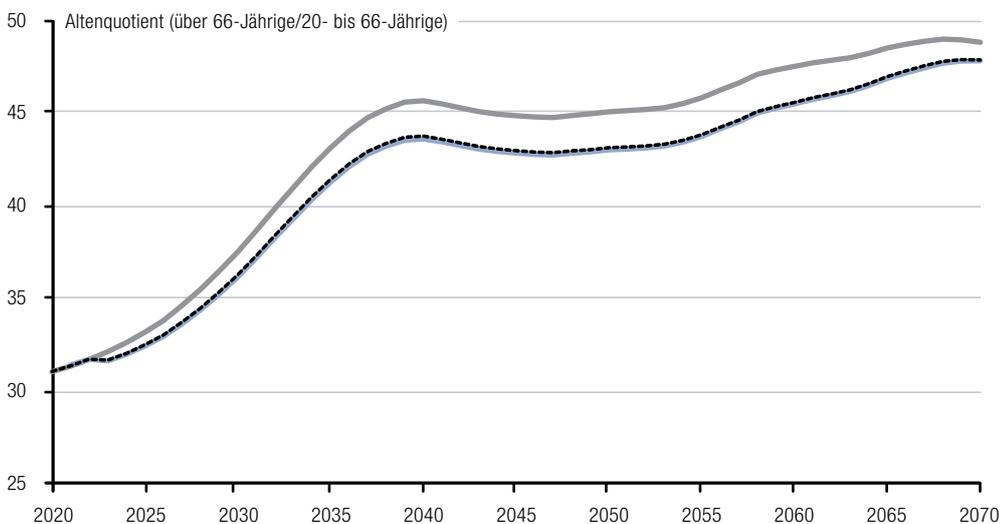


Abbildung 5:  
Die Veränderung des  
Altenquotienten resultiert  
im Wesentlichen aus den  
veränderten  
Wanderungsannahmen

Der Altenquotient im Zeitablauf  
bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.

- 15. Bevölkerungsvorausberechnung
- 14. Bevölkerungsvorausberechnung
- - 14. Bevölkerungsvorausberechnung mit Wanderungsannahmen der 15. Bevölkerungsvorausberechnung

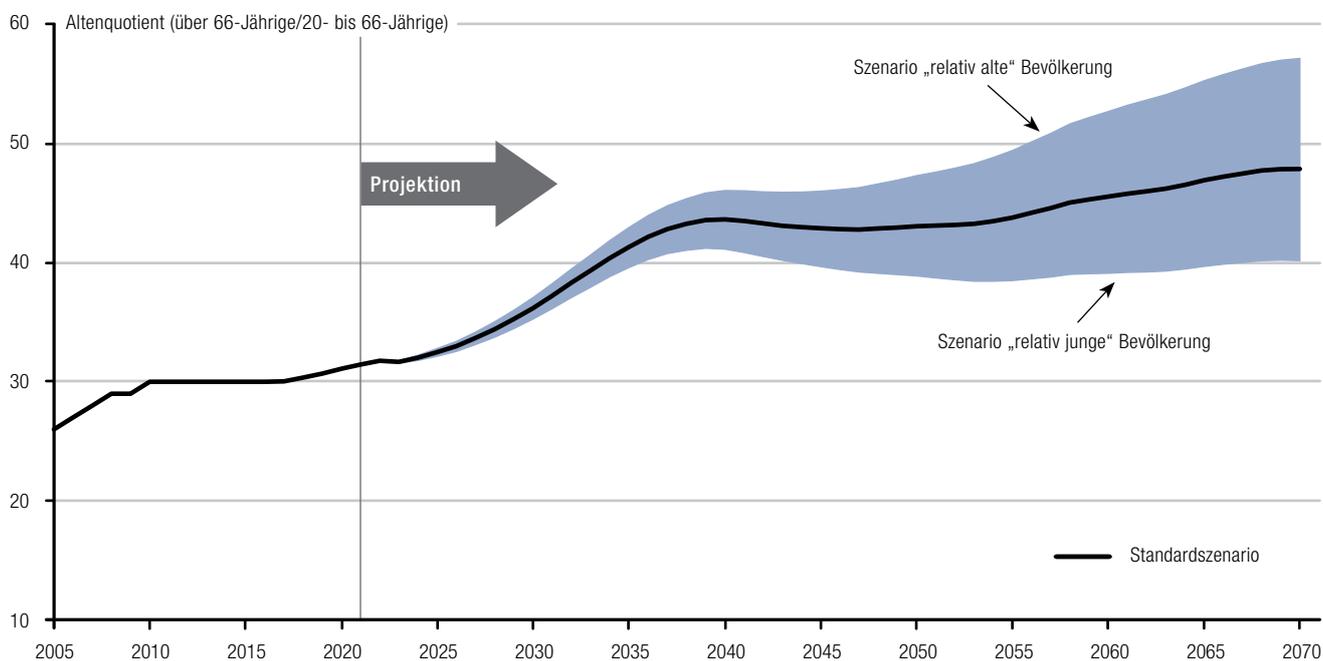
Die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge, die sich derzeit gerade noch im Erwerbsalter befinden, werden in den kommenden Jahren in den Ruhestand eintreten. Die entscheidende Veränderung im Hinblick auf die fiskalischen Implikationen besteht jedoch nicht allein in der großen Zahl der Ruhestandseintritte, sondern in ihrer Kombination mit der geringeren Größe der nachrückenden Generationen. Dadurch wird sich der Altenquotient bis zum Jahr 2070 deutlich erhöhen. Das gilt insbesondere bis Ende der 2030er Jahre. Nach dem Ruhestandseintritt der Babyboomer weist der Altenquotient weiterhin eine steigende Tendenz auf, die auf die stetig zunehmende Lebenserwartung und punktuell auf den Renteneintritt der Kinder der Babyboomer zurückzuführen

ist. Für das Ausmaß der zukünftigen Versorgungsentwicklung bedeutet das, dass im Jahr 2070 nur noch zwei Personen im Erwerbsalter auf eine Person über 66 Jahre kommen werden, statt gegenwärtig noch etwa drei Personen. Folglich verandert sich die Belastung in diesem Zeitraum.

Zur Einordnung dieser Entwicklung zeigt Abbildung 6 neben dem Altenquotienten auf Basis der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (schwarze Linie) als blaue Fläche die Bandbreite für alternative Bevölkerungsszenarien; nämlich Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.<sup>5</sup>

Abbildung 6:  
Anstieg des Altenquotienten bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.



<sup>5</sup> Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2070 bei Jungen/Mädchen auf 82,6/86,1 steigt. Die Annahme bezüglich des Wanderungssaldos wird weiter erhöht, sodass von einem durchschnittlichen Wanderungsüberschuss von 400.000 Personen pro Jahr ausgegangen wird. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,4/90,1 ansteigt und der durchschnittliche Wanderungsüberschuss lediglich 180.000 Personen pro Jahr beträgt.

## Der demografische Wandel im Wandel

Die Bevölkerungsprojektion des Forschungszentrum Generationenverträge (FZG), als zentraler Baustein der Generationenbilanz, orientiert sich maßgeblich an den Annahmen der jeweils aktuellen koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Historisch betrachtet haben sich deren Annahmen und damit auch deren Ergebnisse aus Sicht der fiskalischen Nachhaltigkeit in eine positive Richtung entwickelt. Dies zeigen die projizierten Entwicklungen des Altenquotienten in unterschiedlichen Bevölkerungsvorausberechnungen (vgl. Abbildung 7).<sup>6</sup>

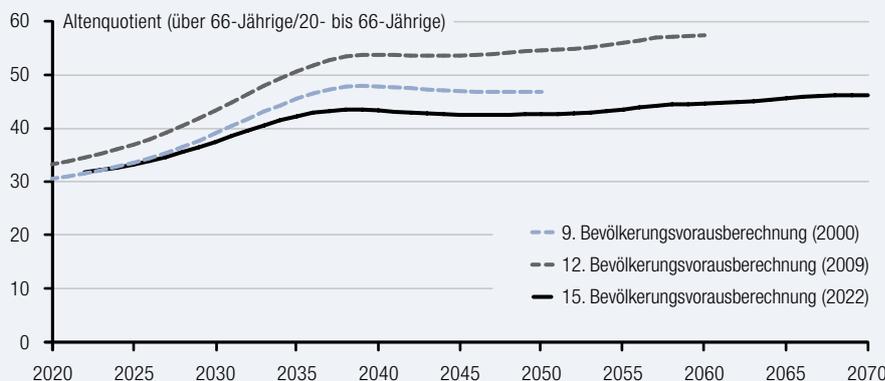


Abbildung 7:  
Jünger als gedacht! –  
Aber immer noch alternd!

Altenquotient nach koordinierten  
Bevölkerungsvorausberechnungen

Quelle: Statistisches Bundesamt  
(2000, 2009, 2022b).

Ausgehend von der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (blau-gestrichelte Linie) aus dem Jahr 2000 wurden die projizierten Werte des Altenquotienten mit jeder Veröffentlichung bis zur 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (grau-gestrichelte Linie) aus dem Jahr 2009 schrittweise angehoben.<sup>7</sup> Während das Statistische Bundesamt (2000) einen langfristigen Anstieg des Altenquotienten auf 46,8 im Jahr 2050 prognostizierte, wurde diese Schätzung bis zur 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung auf 54,6 ausgedehnt. In den darauffolgenden Vorausberechnungen fielen die Schätzungen vor allem aufgrund veränderter Wanderungsannahmen hingegen wieder deutlich niedriger aus, sodass in der aktuellen 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (schwarze Linie) nur noch von einem Altenquotienten in Höhe von 42,7 im Jahr 2050 ausgegangen wird.

Da der 9. und 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung identische Annahmen bezüglich Geburtenziffer (1,4) sowie Wanderungssaldo (durchschnittlich 150.000 Personen jährlich) zugrunde liegen, ergeben sich Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung des Altenquotienten ausschließlich aufgrund der unterstellten Lebenserwartung. In der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wurde von einer langfristigen Lebenserwartung bei Geburt von 78,1 Jahren für Jungen und 84,5 für Mädchen ausgegangen. Diese Annahme wurde in der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung deutlich erhöht: 85,0 Jahren für Jungen und 89,2 für Mädchen. In der anschließenden Entwicklung der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ist die angenommene jährliche Geburtenziffer leicht auf 1,55 Kinder pro Frau gestiegen, während die geschätzte Lebenserwartung bei Geburt langfristig auf 84,6 Jahre für Jungen und auf 88,2 für Mädchen gesunken ist. Diese Veränderungen führen jedoch nur zu einer leichten Dämpfung des Altenquotienten. Der größte Unterschied zwischen der 12. und der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung besteht in den unterschiedlichen unterstellten Wanderungssaldi. Während zuvor von einer durchschnittlichen Nettozuwanderung von 150.000 Personen pro Jahr ausgegangen wurde, nimmt die 15.

<sup>6</sup> Der Altenquotient gibt dabei die Anzahl der Menschen im Rentenalter (über 66 Jahren) pro 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 20 und 66 Jahren) an, sodass ein höherer Altenquotient eine ältere Bevölkerung beschreibt.

<sup>7</sup> Ein detaillierter Vergleich der 9., 10. und 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung sowie deren Auswirkungen auf die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist bei Ehrentraut und Heidler (2008) zu finden.

koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung nun einen Wanderungssaldo von durchschnittlich 293.000 Personen pro Jahr an. Dieser Anstieg wie auch der Verjüngungseffekt tragen maßgeblich zur Reduktion der Altenquotienten im Vergleich zur 12. Vorausberechnung bei. Diese erhöhte Migrationsannahme sorgt ebenfalls dafür, dass der vorausberechnete Bevölkerungsstand der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2060 mit 82,9 Millionen Personen deutlich über dem der 9. sowie 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung liegt, die noch von einem starken Bevölkerungsschwund auf ein Niveau von 67,1 Millionen Personen im Jahr 2050 (9. Vorausberechnung) beziehungsweise 67,4 Millionen Personen im Jahr 2060 (12. Vorausberechnung) ausgingen. Abbildung 8 zeigt, als wichtige Kennzahl für das Sozialversicherungssystem, die Entwicklung des Altenquotienten gemäß der "moderaten" Variante (G2-L2-W2) des Statistischen Bundesamtes (schwarze Linie) und entsprechend der Berechnungen der Generationenbilanz (blaue Linie) im Zeitverlauf zwischen 2020 und 2070. Die beiden Projektionen weisen einen nahezu identischen Verlauf auf und weichen erst in den Jahren ab 2055 erkennbar voneinander ab. Diese geringfügige Abweichung hat aufgrund ihrer Distanz zum Basisjahr in der Barwertbetrachtung der Generationenbilanz jedoch keine nennenswerten Auswirkungen auf die präsentierten Ergebnisse.

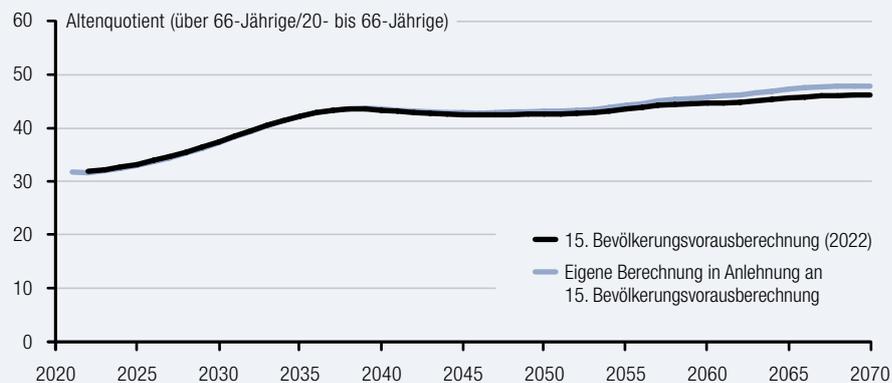


Abbildung 8:  
Entwicklung des Altenquotienten nach eigenen Berechnungen im Vergleich zu den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes

Quelle: Eigene Berechnungen, Statistisches Bundesamt (2022b).

## 5 Zeit für Reformen: Zwei Vorschläge für mehr Generationengerechtigkeit in der GKV und SPV

### 5.1 Ausgabendynamik in der GKV und SPV: Status quo versus Kostendruck-Szenario

Die in Kapitel 3 beschriebenen Entwicklungen der Nachhaltigkeitslücken der GKV und der SPV beruhen in erster Linie auf den heutigen durchschnittlichen altersspezifischen Einnahmen und Ausgaben je Mitglied, die in Abbildung 9 dargestellt sind.<sup>8</sup> Auf der Einnahmenseite sind dies vor allem Beitragszahlungen der Erwerbstätigen, der Rentner und der Arbeitslosen, auf der Ausgabenseite dagegen die als Transfers bezeichneten medizinischen und pflegerischen Leistungen bzw. die mit ihnen verbundenen Ausgaben. Demnach steigen die Beitragszahlungen der Mitglieder der GKV (SPV) im Durchschnitt zwischen 20 und 30 Jahren kontinuierlich an und verbleiben bis zum Renteneintritt auf einem Niveau von etwa 4.500 (900) Euro. Mit dem Renteneintritt sinken die Pro-Kopf-

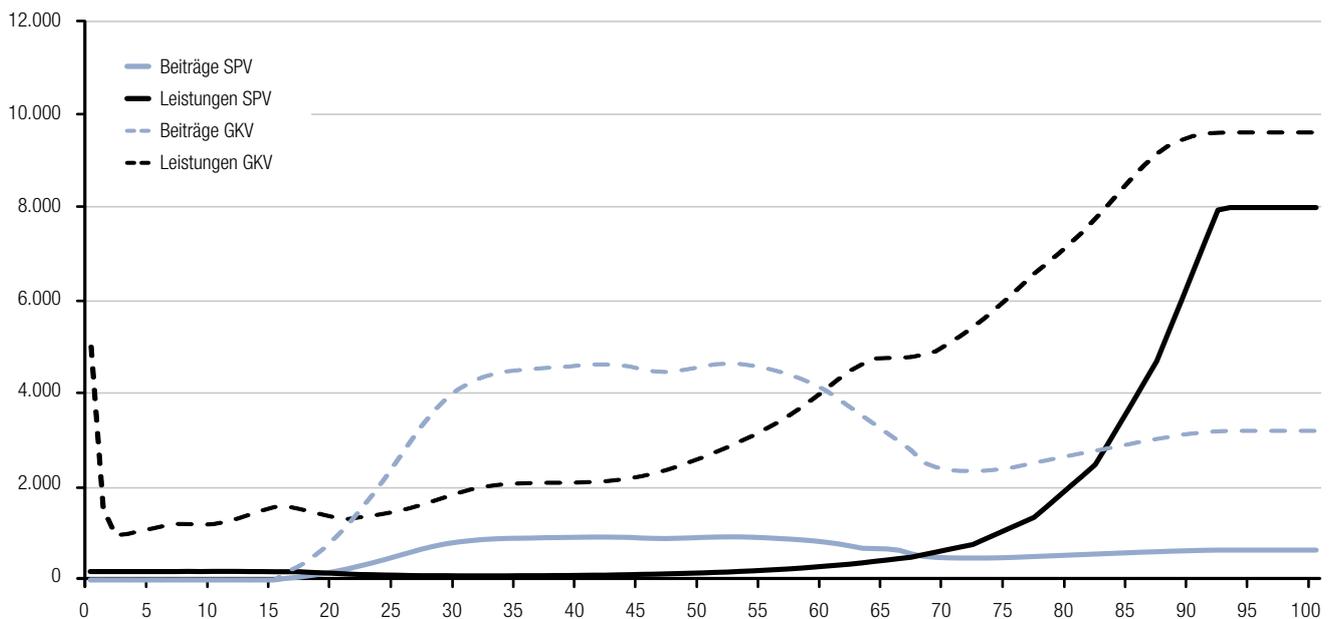
Beiträge, sodass ein durchschnittlicher Rentner etwa 2.800 (600) Euro pro Jahr in die GKV (SPV) einzahlt. Anders sieht es bei den jährlichen Ausgaben je Mitglied aus, deren Verläufe sich zwischen der GKV und SPV deutlich unterscheiden. Zu Beginn des Lebenszyklus, bei der Geburt und in den ersten Lebensjahren, fallen relativ hohe Ausgaben der GKV an, die dann von rund 1.000 Euro kontinuierlich weiter auf 4.700 Euro bis zum Renteneintritt ansteigen. Danach kommt es zu einem beschleunigten Anstieg der Inanspruchnahme der Gesundheitsleistungen auf durchschnittlich 9.600 Euro. Im Hinblick auf die SPV zeigen sich bis zum Renteneintritt niedrige Leistungszahlungen von durchschnittlich etwa 170 Euro. Ähnlich zum Verlauf in der GKV zeigt sich sodann ein kontinuierlicher Anstieg der Leistungsanspruchnahme, die ab einem Alter von 90 Jahren durchschnittlich rund 7.800 Euro beträgt. Die rein altersspezifischen Beitrags- und Leistungsprofile in Abbildung 9 zeigen das Bild eines größtenteils zwischen den Generationen umverteilenden – impliziten,

Abbildung 9:

Wer erhält in der GKV und in der SPV die Leistungen und wer bezahlt sie?

Beiträge und Leistungen im Basisjahr 2021 (in Euro)

Quelle: Eigene Berechnungen.



<sup>8</sup> Den Berechnungen liegen genau genommen alters- und geschlechtsspezifische Beitrags- und Leistungszahlungen zugrunde. Aus Gründen der Darstellung werden nur altersspezifische Profile abgebildet.

weil nicht verbrieften – Generationenvertrags: die jeweils (erwerbstätigen) Jüngeren finanzieren zu großen Teilen die hohe Leistungsanspruchnahme der jeweils Älteren. In Verbindung mit den in Kapitel 4 beschriebenen demografischen Entwicklungen ergibt sich eine doppelte Finanzierungsproblematik, indem in einer zunehmend älteren Gesellschaft die Beitragszahlungen sinken, während die Leistungszahlungen ansteigen. Daraus resultiert die in Kapitel 3 attestierte Nachhaltigkeitslücke im Status quo in Höhe von 66,2 (42,1) Prozent für die GKV (SPV).

Neben der Bevölkerungsalterung ist der medizinisch-technische Fortschritt ein wesentlicher Faktor für die Ausgabenentwicklung in der GKV. Durch Innovationen kann sich zum einen der notwendige Ressourcenaufwand für medizinische Güter und Dienstleistungen verändern und zum anderen die Auswahlmöglichkeiten, wobei dies sowohl zu Kostensenkungen als auch zu Kostensteigerungen führen kann. Grundsätzlich können zwei Arten des medizinisch-technischen Fortschritts unterschieden werden:

1. Prozessinnovationen ermöglichen existierende medizinische Verfahren mit weniger Ressourcenaufwand durchzuführen, was kostensenkend wirkt. Allerdings können diese Kostensenkungen dazu führen, dass die entsprechenden Verfahren in den Leistungskatalog der GKV aufgenommen und von einer zunehmenden Zahl an Patienten in Anspruch genommen werden, wodurch ein kostensteigernder Effekt eintreten würde. Die Gesamtwirkung von Prozessinnovationen ist folglich nicht eindeutig.
2. Produktinnovationen, in Form neuer Therapie- und Diagnosemöglichkeiten, erweitern das Behandlungsspektrum und damit die Nachfrage nach medizinischen Leistungen, wodurch sie zumeist kostensteigernd wirken.

Bei einem doppelten Alterungsprozess entfaltet der medizinisch-technische Fortschritt eine Hebelwirkung. Da es sich beim medizinisch-technischen Fortschritt im Wesentlichen um Produktinnovationen handelt, die im Gegensatz zu kostensenkenden Prozessinnovationen den Umfang des praktisch Machbaren erweitern, ist es möglich, immer mehr Krankheiten zu therapieren bzw. zu heilen. Dies induzierte in der Vergangenheit, unabhängig vom demografischen Wan-

del, eine stetige Ausdehnung des Leistungskatalogs der GKV und letztlich auch steigende durchschnittliche Leistungsausgaben je Mitglied. Die demografische Alterung verstärkt diesen Effekt nochmals. So zeigen Breyer et al. (2015), dass der medizinisch-technische Fortschritt insgesamt in der Vergangenheit kostensteigernd gewirkt hat.

Eine ähnliche kostensteigernde Entwicklung lässt sich auch im Pflegebereich beobachten. Der Wirkungskanal stellt hier jedoch die Personalintensität der Pflege dar. Produktivitätsfortschritte lassen sich hierbei nur begrenzt realisieren. Folglich würden sich die Löhne in diesem Bereich nicht mit dem allgemeinen Produktivitätswachstum entwickeln, so dass sich die Pflegedienstleistungen im Vergleich zu Industriegütern stark verteuern würden. Dieses Phänomen wurde von Baumol (1967) als „unbalanced growth“ bezeichnet und ist heute besser bekannt als die „Baumol’sche Kostenkrankheit“.

Um dem resultierenden Kostendruck in unseren Kalkulationen Rechnung zu tragen, wird auf Basis der Berechnungen von Breyer und Ulrich (2000) eine Wachstumsdifferenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben von 1 Prozentpunkt sowohl für die GKV als auch für SPV unterstellt.<sup>9</sup> Die unter dieser Annahme des Kostendrucks ermittelten Nachhaltigkeitslücken für die GKV und SPV im Vergleich zum Status quo sind in Abbildung 10 dargestellt und zeigen die entsprechenden Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitslücken der beiden Sozialversicherungssysteme. Unter diesen Umständen kann nicht mehr von einem Generationenvertrag gesprochen werden. Es ist an der Zeit, die fehlende Generationengerechtigkeit in den Blick zu nehmen. Mit Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung für die Anbieter und Nachfrager in der GKV und mit dem Nachhaltigkeitsfaktor für die SPV stellen wir zwei Reformansätze dar, um dieses „Mehr“ an Generationengerechtigkeit zu erreichen.

---

## 5.2 Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit

---

Schon in der Vergangenheit ist es nicht gelungen, Beitragsstabilität in der GKV zu gewährleisten und erst recht nicht, sie für die kommenden Herausforderungen des demografischen Alterungsprozesses zu wappnen. Einschneidende Eingriffe in das Gesundheitssystem sind geradezu ein Tabu-

<sup>9</sup> Breyer und Ulrich (2000) zeigen, dass der diskutierte Kostendruck in einer um einen Prozentpunkt höheren Wachstumsrate der GKV-Ausgaben resultiert. Für ein einheitliches Vorgehen wird diese höhere Wachstumsrate auch für die SPV-Ausgaben unterstellt. Die höhere Wachstumsrate wird für beide Sozialversicherungszweige über einen Zeitraum von 40 Jahren angenommen.

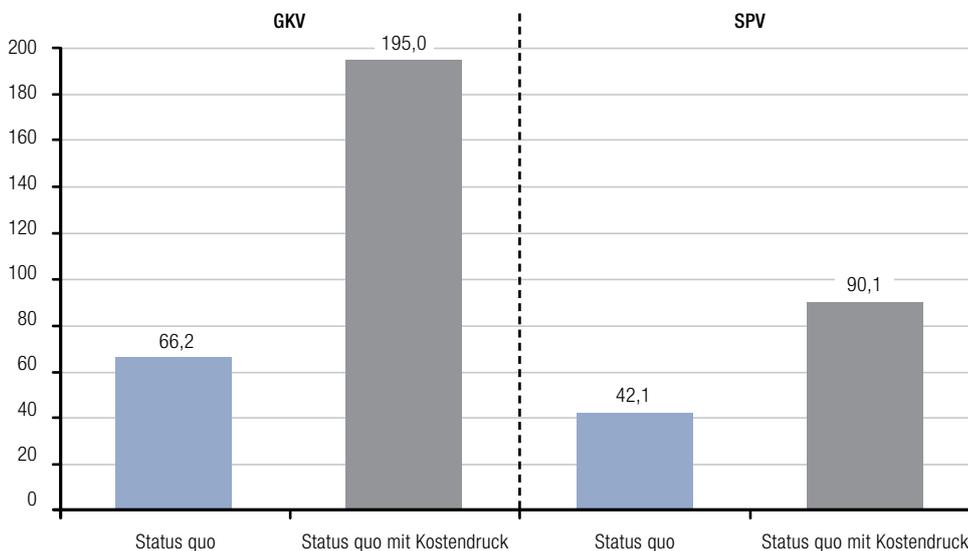


Abbildung 10:  
Belastung durch  
Kostendruck

Implizite Schulden in der GKV  
und in der SPV  
(in Prozent des jeweiligen BIP\*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

\* Referenz-BIP für Update 2023  
(BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro;  
Update 2022 = 3,57 Billionen Euro.

Hinweis: Der Kostendruck entspricht  
ausgabeseitig einer um einen  
Prozentpunkt höheren Wachstums-  
rate in den nächsten 40 Jahren.

thema, werden jedoch angesichts der Finanzierungssituation, in der sich die GKV langfristig befindet, zunehmend unumgänglich.

Die Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung, auch bekannt als Freiburger Agenda, sind ein Reformvorschlag für die GKV, der unter anderem von Fetzer und Raffelhüschen (2005) und zuletzt von Bahnsen und Raffelhüschen (2021) im Rahmen der Generationenbilanz untersucht wurde. Dieser Reformvorschlag besteht konkret aus drei Komponenten:

1. der Ausgliederung aller zahnärztlichen und zahntechnischen Leistungen,
2. einem absoluten Selbstbehalt für ambulante Leistungen und Arzneimittel und
3. einer Reduzierung des Kostendrucks im stationären Sektor durch wettbewerbliche und ordnungspolitische Regeln.

Diese Maßnahmen würden einen großen Schritt in Richtung Nachhaltigkeit und damit in Richtung einer langfristigen Finanzierungssicherung bedeuten. Zudem ließe sich diese Reform einfach und relativ schnell umsetzen.

Vorbilder für die erste Komponente des Reformvorschlags sind eine Reihe anderer Länder, wie z.B. die Schweiz oder Norwegen. Die individuelle Mehrbelastung durch die Ausgliederung aller zahnärztlichen und zahntechnischen Leistungen in den eigenverantwortlichen bzw. privaten Bereich dürfte relativ gering sein. Bereits heute wird ein Teil der Kosten durch private Zuzahlungen getragen oder durch er-

gänzende private Zusatzversicherungen abgedeckt. Patienten und Leistungserbringer sind daher zumindest teilweise bereits an Marktprinzipien und direkte Abrechnung gewöhnt. Zudem ist die Inanspruchnahme zahnärztlicher Leistungen wenig altersspezifisch, sodass private Versicherungen bei der Prämienkalkulation auf die teurere Rücklagenbildung verzichten könnten.

Die zweite Komponente sieht die Einführung einer absoluten jährlichen Selbstbeteiligung in Höhe von 1.800 Euro für jedes Individuum vor. Selbstbeteiligungen sind im System der GKV nichts Neues. Es gibt bereits viele Bereiche wie Arzneimittel, Verbandmittel, Zahnersatz und zahnärztliche Leistungen, in denen private Zuzahlungen durch die Patienten zu leisten sind. In anderen Ländern sind Selbstbeteiligungen in weitaus größerem Umfang die Regel. Aus theoretischer Perspektive sollen sie dazu beitragen, dem sogenannten Moral Hazard entgegenzuwirken bzw. die Gesundheitskosten für den Patienten transparent offenzulegen. Voraussetzung dafür ist zunächst ein vollständiger Übergang zum Kostenerstattungsprinzip bzw. der Ausweis von festen Euro-Beträgen für alle medizinischen Leistungen.

Bei der Ausgestaltung der Selbstbehalte lassen sich verschiedene Konzepte unterscheiden. Die beiden bekanntesten und am häufigsten verwendeten sind der absolute und der relative Selbstbehalt, die sich hinsichtlich der Anreizwirkungen bei entsprechenden Tarifen nur unwesentlich unterscheiden. Hinsichtlich der Verteilungswirkungen unterscheiden sie sich jedoch erheblich. Da die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen mit zunehmendem Alter tendenziell ansteigt, wäre ein relativer Selbstbehalt für große Teile der älteren Bevölke-

rung schlicht zu teuer. Daher erscheint die Einführung einer absoluten Selbstbeteiligung praktikabler, da sie aufgrund einer festgelegten Höchstgrenze für ältere und krankheitsanfällige Individuen eher finanzierbar ist als eine relative Selbstbeteiligung. Dies bedeutet aber auch, dass die sozialpolitisch gewollten Kompensationszahlungen für die älteren Jahrgänge durch andere staatliche Institutionen geringer ausfallen. Sozialpolitischer Flankierungsbedarf besteht bei der absoluten Eigenbeteiligung in erster Linie für einkommensschwache Teile der Bevölkerung sowie für kinderreiche Familien und weniger für ältere Menschen im Allgemeinen. Dies könnte vor allem über die bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe und/oder den Familienlastenausgleich abgedeckt werden.

Die dritte Komponente des Reformvorschlags ist die Dämpfung des Kostendrucks im stationären Sektor durch wettbewerbs- und ordnungspolitische Maßnahmen. Dabei geht es um die Vertragsfreiheit von Krankenkassen und Krankenhasträgern bei der Vergütungsgestaltung im stationären Bereich. Konkreter ist damit ein echter Kassenwettbewerb gemeint, bei dem jede Krankenkasse mit den Krankenhäusern ihrer Wahl individuelle Verträge abschließen kann. Bei einer ineffizienten Vertragswahl müssten die Krankenkassen entweder höhere Ausgaben und damit höhere Beiträge oder bei gleichen Beiträgen schlechtere Leistungen als ihre Konkurrenten anbieten, was die betroffenen Versicherten zu einem Kassenwechsel veranlassen könnte. Auf diese Weise würden sich mit der Zeit effiziente Vergütungssysteme herauskristalisieren. Voraussetzung für solchen Wettbewerb

ist zum einen die Kassenwahlfreiheit der Versicherten. Zum anderen müssen die Krankenkassen die Möglichkeit haben, selektive Verträge mit medizinischen Leistungsanbietern schließen zu können. Während Ersteres in der GKV seit 1996 formal gegeben ist, verhindern die kollektivvertraglichen Versorgungsstrukturen im Status quo den Wettbewerb zwischen den Kassen um neue Vertragslösungen mit den Krankenhäusern. Grundvoraussetzung für Vertragsfreiheit ist zudem ein funktionierender Risikostrukturausgleich, der eine Risikoselektion der Kassen verhindert, damit keine Krankenkassen für reiche Gesunde und Krankenkassen für arme Kranke entstehen. Um die Kostendämpfungseffekte im stationären Bereich quantitativ zu erfassen, wird im Referenzfall unterstellt, dass es gelingt, den Kostendruck im stationären Bereich durch wettbewerbspolitische Maßnahmen vollständig zu beseitigen.

Die Wirkungsweisen der einzelnen Komponenten auf die Nachhaltigkeitslücke, ausgehend vom Szenario mit Kostendruck, sind durch die entsprechenden Zwischenschritte je Komponente in Abbildung 11 veranschaulicht. Die größte Reduktion in Höhe von 156 Prozentpunkten erfährt die Nachhaltigkeitslücke durch die Einführung eines absoluten Selbstbetrags in Höhe von 1.800 Euro. Die Kostenreduzierung im stationären Bereich hat eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 51,8 Prozentpunkte zur Folge. Die vollständige Herausnahme der Zahnbehandlung aus dem Leistungskatalog der GKV fällt mit einer Reduktion der Nachhaltigkeitslücke um 31,5 Prozentpunkte am geringsten aus. Ausgehend vom

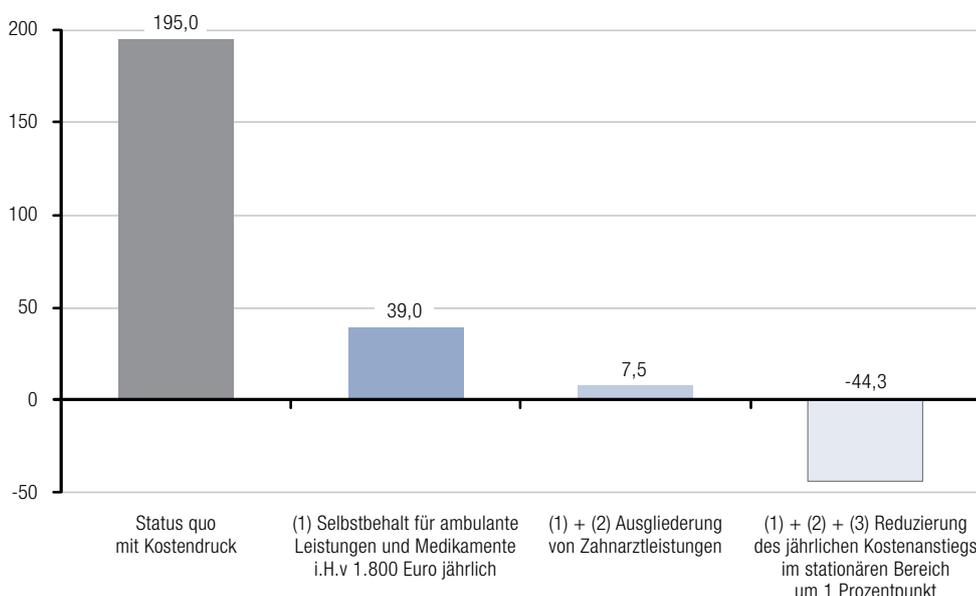


Abbildung 11:  
Die Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung würden das Nachhaltigkeitsproblem der GKV komplett lösen

Implizite Schulden in der GKV (in Prozent des jeweiligen BIP\*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

\* Referenz-BIP für Update 2023 (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro.

Hinweis: Der Kostendruck entspricht ausgabeseitig einer um einen Prozentpunkt höheren Wachstumsrate in den nächsten 40 Jahren.

Szenario des Kostendrucks würde dies jedoch immer noch eine große Entlastung zukünftiger Beitragszahler bedeuten. Das Gesamtprogramm zur Stärkung der Eigenverantwortung würde grundsätzlich zu einer nachhaltigen Finanzierung der GKV führen.

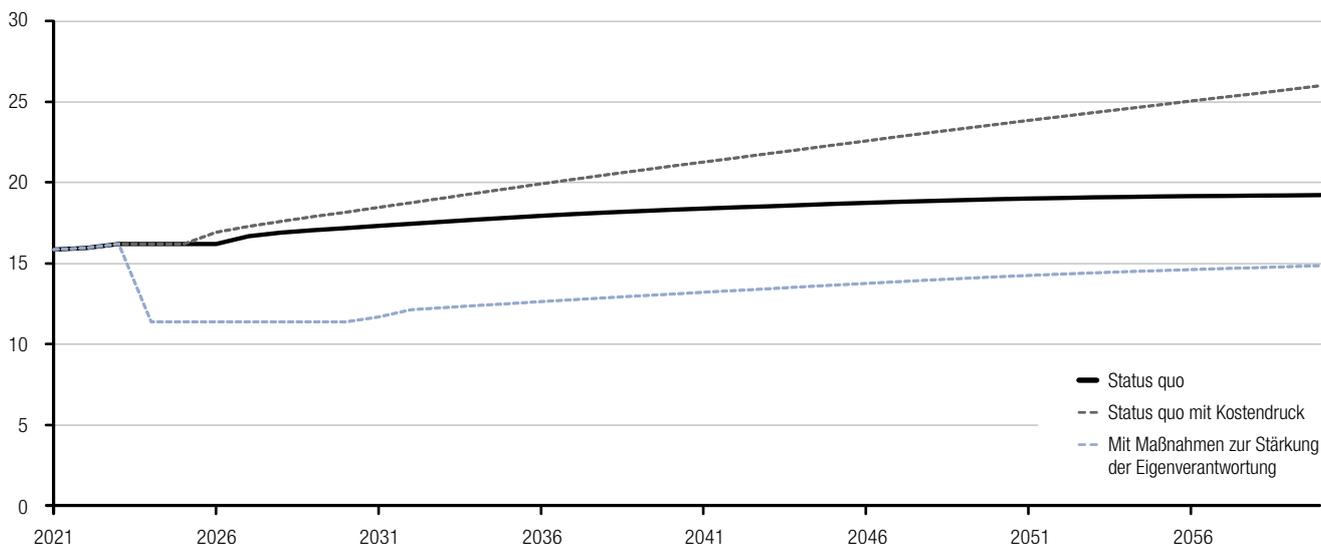
Die Auswirkung dieser Reform auf den Beitragssatz gegenüber dem Status quo mit Kostendruck zeigt sich, wenn die in der Nachhaltigkeitslücke kumulierten zukünftigen Defizite (Überschüsse) jedes Jahr durch entsprechende Beitragserhöhungen (Beitragssenkungen) aufgefangen werden.

Abbildung 12 dokumentiert den Vergleich der Beitragssatzentwicklung mit und ohne Reform der GKV im Kostendruck-szenario. Anfänglich könnte es zu einer Senkung des Beitragssatzes auf 11,4 Prozent kommen, der sogar für sechs weitere Jahre beibehalten werden könnte. Ab dem Jahr 2031 wären jedoch auch in diesem Szenario weitere Beitragssatzsteigerungen erforderlich, die bis zum Jahr 2060 etwa 14,9 Prozent erreichen könnten. Offensichtlich ist selbst mit gravierenden Reformmaßnahmen keine Beitragssatzkonstanz in der langen Frist zu gewährleisten.

Abbildung 12:  
Die Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung entlasten zukünftige Generationen

Beitragssätze in der GKV (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen.



### 5.3 Der Nachhaltigkeitsfaktor in der SPV

Die Untersuchung der fiskalischen Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen in Kapitel 3 hat gezeigt, dass auch die SPV vor massiven Problemen steht und – insbesondere vor dem Hintergrund des in Abschnitt 5.1 aufgezeigten Kostendrucks – grundlegende Reformen erforderlich sind. Werding et al. (2020) sowie Bahnsen und Wimmesberger (2023) folgend ließe sich in Anlehnung an die GRV ein sogenannter Nach-

haltigkeitsfaktor (NHF) in der SPV einführen. Unter Berücksichtigung einer laufenden Dynamisierung der Leistungen schlagen die Autoren eine Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung unter Berücksichtigung des NHF vor. Ziel des NHF ist es, das Verhältnis von Leistungsempfängern und versicherungspflichtig Beschäftigten zu berücksichtigen. In Anlehnung an den Nachhaltigkeitsfaktor in der GRV kann eine explizite Anpassungsformel für die von der SPV gewährten Leistungen eingeführt werden, die mit dem NHF einen regelbasierten Mechanismus zur Berücksichtigung der demo-

grafischen Entwicklung beinhaltet (vgl. Werding et al. 2020). Die entsprechende Anpassungsformel für die Leistungen der SPV im Jahr t im Vergleich zum Vorjahr t-1 lautet:

$$b_{a,t} = b_{a,t-1} \cdot \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}}}_{\text{Lohnkomponente}} \cdot \left( \underbrace{1 - \frac{\frac{PB_{t-1}}{BZ_{t-1}}}{\frac{PB_{t-2}}{BZ_{t-2}}}}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}} \right) \cdot \alpha + 1 \quad (1)$$

mit  $0 < \alpha \leq 1$

Demnach werden die altersspezifischen Pflegeleistungen  $b$  jährlich an das Wachstum des Bruttoeinkommens  $BE$  (Löhne, Gehälter und Renten) angepasst. In der Generationenbilanzierung entspricht dieses dem unterstellten Produktivitätswachstum. Wenn das Verhältnis aus Pflegebedürftigen und Beitragszahlern konstant bliebe, könnten die Leistungen der Pflegeversicherung mit diesem Wachstum ansteigen, ohne eine Beitragssatzerhöhung zu bewirken. Wenn sich dagegen der Pflegebedürftigkeitsquotient – also das Verhältnis aus Pflegebedürftigen  $PB$  und Beitragszahlern  $BZ$  – erhöht, muss entweder der Beitragssatz ansteigen oder das Leistungsniveau weniger stark wachsen als die Löhne. Der Nachhaltigkeitsfaktor bezieht demografische Veränderungen in die Leistungsanpassung über die Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten mit ein und erlaubt über den Gewichtungsparemeter  $\alpha$  eine Verteilung dieser demografischen Belastung zwischen den (alten) Pflegebedürftigen und den (jungen) Beitragszahlern. Damit würde sich die Entwicklung der Pflegeleistungen nicht nur an der Dynamik der Löhne, sondern auch des demografischen Wandels orientieren. In der Generationenbilanzierung werden die benötigten Informationen über den (zukünftigen) Pflegebedürftigkeitsquotienten anhand der Anzahl der Leistungsempfänger nach Geschlecht und Altersgruppen (BMG 2022a) und der Anzahl der Versicherten nach Geschlecht und Altersgruppen (BMG 2022b) bestimmt. Es werden nur Versicherte berücksichtigt, die tatsächlich Beiträge zahlen. Mitversicherte Familienangehörige bleiben unberücksichtigt. Entsprechend der Annahme einer konstanten Pflegeprävalenz werden die daraus resultierenden alters- und geschlechtsspezifischen Anteile in der Berechnung konstant gehalten, sodass der Pflegequotient im Zeitablauf durch die zugrunde gelegte Bevölkerungsvorausberechnung bestimmt wird.

Die Berücksichtigung des NHF (siehe Gleichung (1)) ermöglicht es, die jährliche Veränderung der Leistungen mit den beiden Determinanten Zahl der Pflegebedürftigen  $PB$

und Zahl der Beitragszahler  $BZ$  in Beziehung zu setzen. Eine genauere Betrachtung des NHF macht die Dynamik dieses Faktors deutlich:

$$\left( 1 - \frac{\frac{PB_{t-1}}{BZ_{t-1}}}{\frac{PB_{t-2}}{BZ_{t-2}}} \right) \cdot \alpha + 1 \quad (2)$$

[1]                      [2]                      [3]

Ohne eine Berücksichtigung des Parameters  $\alpha$  führt eine Zunahme (Abnahme) der Pflegebedürftigen  $PB$  ceteris paribus aufgrund des Bestandteils [1] in Gleichung (2) zu einem negativen (positiven) Wert, der den Anteil darstellt, um den die Leistungsanpassung gedämpft (verstärkt) wird. Folglich führt eine Erhöhung (Verringerung) der Beitragszahler  $BZ$  ceteris paribus aufgrund von Bestandteil [1] zu einem positiven (negativen) Wert, der den Anteil darstellt, um den die Leistungsanpassung verstärkt (gedämpft) wird. Der Gewichtungsparemeter  $\alpha$  (siehe Bestandteil [2]) stellt einen intergenerativen Verteilungskompromiss dar, indem er die finanziellen Auswirkungen reguliert, die sich aus der Lohnkomponente (siehe Gleichung (1)) und der Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten ergeben. Durch die Einführung des Parameters  $\alpha=(0,1]$  wird sichergestellt, dass die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit mit einer niedrigen Rate angepasst werden, wenn der Pflegebedürftigkeitsquotient  $PB/BZ$  steigt (sinkt). Ein  $\alpha=0$  würde die finanziellen Auswirkungen der Anpassung über die Lohnkomponente allein auf die Erwerbstätigen und damit auf den Beitragssatz übertragen. Der NHF wäre damit nicht wirksam. Mit  $\alpha=1$  und einem sich verändernden Pflegebedürftigkeitsquotienten (d.h. Bestandteil [1] in Formel 2 ist ungleich 0) würde die SPV eine einnahmenorientierte Ausgabenpolitik verfolgen. Die finanziellen Auswirkungen würden somit vollständig auf die Anpassung der Leistungen übertragen. Folglich würde  $\alpha=0,5$  die Anpassung hälftig auf die Pflegebedürftigen und die Beitragszahler verteilen. Die Addition von 1 (siehe Bestandteil [3]) ergibt schließlich in der Summe den tatsächlichen (Nachhaltigkeits-)Faktor, um den die Lohnkomponente angepasst wird. Ein NHF mit einem Wert  $>(<) 1$  würde die Leistungsanpassung verstärken (dämpfen). In unserer Analyse wird der NHF ab dem Jahr 2024 wirksam.

Die fiskalischen Herausforderungen ergeben sich vor allem aus der Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten. Wie Abbildung 13 zeigt, wird dieser Quotient zwischen 2021 und 2060 stetig ansteigen. Gleichung (1) folgend wirkt

sich diese Entwicklung auf die Anpassung der Leistungen durch den NHF aus. Das Ausmaß dieser Anpassung hängt jedoch vom Parameter  $\alpha$  ab, dem Parameter zur Steuerung der intergenerativen Verteilung der finanziellen Belastung. In der weiteren Analyse werden zwei Fälle unterschieden, mit  $\alpha=0,5$

und  $\alpha=1,0$ . Der erste Fall basiert auf dem Vorschlag von Werding et al. (2020) und wird auch in der vorliegenden Analyse berücksichtigt. Letzterer stellt ein Extremszenario dar, in dem die gesamte Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten auf die Anpassung der Leistungen übertragen wird.

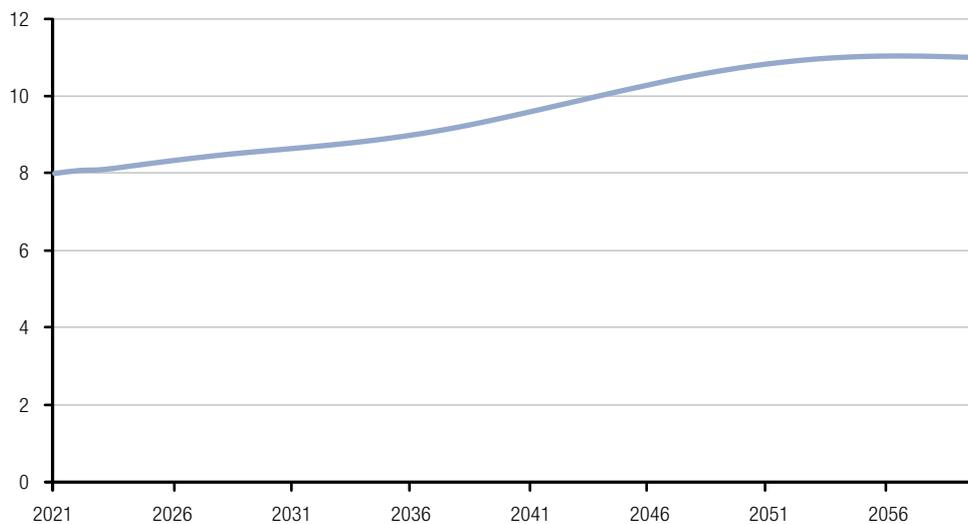


Abbildung 13:  
Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten  
in Prozent

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 3 zeigt die daraus resultierende Entwicklung des NHF im Zeitablauf für diese beiden Fälle. Der NHF weist für beide untersuchten Varianten des Parameters  $\alpha$  bis 2060 einen Wert  $< 1$  auf, das heißt die Leistungsanpassung würde in diesen Jahren gedämpft. Für  $\alpha=0,5$  würde der NHF die Leistungsanpassung im Jahr 2030 um 0,36 Prozent und bis 2040 um 0,67 Prozent reduzieren.<sup>10</sup> Im Jahr 2060 würde der NHF erstmals zu einer verstärkten Anpassung der Leistungen führen. Diese Entwicklungen gelten auch für einen Wert von  $\alpha=1,0$ ; die Anpassungseffekte sind jedoch doppelt so stark. In dieser Variante werden die Leistungen durch den NHF ebenfalls im Jahr 2060 erstmals verstärkt angepasst. Dies lässt sich durch die demografische Entwicklung des Verhältnisses aus Pflegebedürftigen PB und Beitragszahlern BZ erklären, die sich entlastend auf die SPV auswirkt. Diese Entwicklung ist jedoch nicht dauerhaft, sondern kehrt sich ab 2067 um und führt wieder zu einem NHF  $< 1$ . Diese Flexibilität zeigt die

Tabelle 3:  
Entwicklung des Nachhaltigkeitsfaktors bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen nach Bahnsen und Wimmesberger (2023).

	$\alpha = 0,5$	$\alpha = 1,0$
2030	0,9964	0,9929
2040	0,9933	0,9866
2050	0,9948	0,9896
2060	1,0007	1,0013

Praktikabilität und den Vorteil des NHF, indem die demografische Entwicklung zu Gunsten bzw. zu Ungunsten der Beitragszahler bzw. Pflegebedürftigen berücksichtigt wird.

<sup>10</sup> Ohne NHF würde annahmegemäß eine jährliche reale Leistungsanpassung von 1,5 Prozent erfolgen.

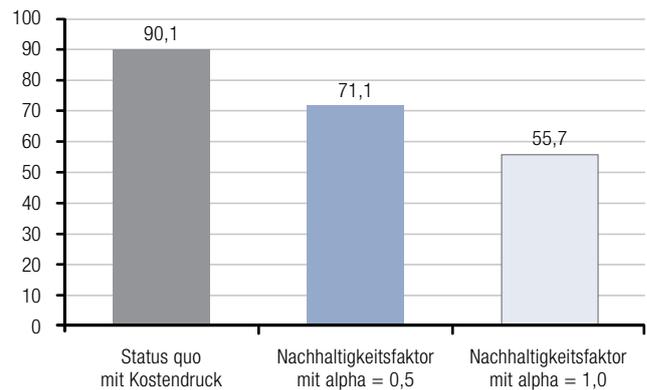
Die Frage ist nun, welche fiskalische Wirkung unter Berücksichtigung des Kostendrucks, der in der SPV wirkt, realisiert werden kann. Zusammen mit der Entwicklung des NHF würde die Nachhaltigkeitslücke bei einem Parameter  $\alpha=0,5$  von 90,1 Prozent im Status-quo-Szenario mit Kostendruck auf 71,7 Prozent des BIP sinken (siehe Abbildung 14). Wird dieser Parameter auf  $\alpha=1,0$  erhöht – und damit die Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten vollständig auf die Leistungsanpassung übertragen – würde unter Berücksichtigung des Kostendrucks eine Nachhaltigkeitslücke von 55,7 Prozent des BIP verbleiben. Diese Entlastungseffekte werden auch deutlich, wenn man die Entwicklung des Beitragssatzes im Zeitablauf in Abbildung 15 betrachtet. Für beide Varianten gilt: Der Beitragssatz und damit die Belastung vor allem der jungen, erwerbstätigen Generationen wäre im Vergleich zum Status-quo-Szenario mit Kostendruck geringer. Bei  $\alpha=0,5$  liegt der Beitragssatz im Jahr 2040 bei 4,4 Prozent und steigt bis 2060 auf 6,3 Prozent an. Für  $\alpha=1,0$  liegen die entsprechenden Werte bei 4,2 Prozent und 5,5 Prozent.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Nachhaltigkeitsfaktor es ermöglicht, die aus der demografischen Entwicklung resultierende Be- bzw. Entlastung im Rahmen der Leistungs-

Abbildung 14:  
Die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors

Implizite Schulden in der SPV (in Prozent des jeweiligen BIP\*)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Bahnsen und Wimmesberger (2023).



\* Referenz-BIP für Update 2023 (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro.

Hinweis: Der Kostendruck entspricht ausgabeseitig einer um einen Prozentpunkt höheren Wachstumsrate.

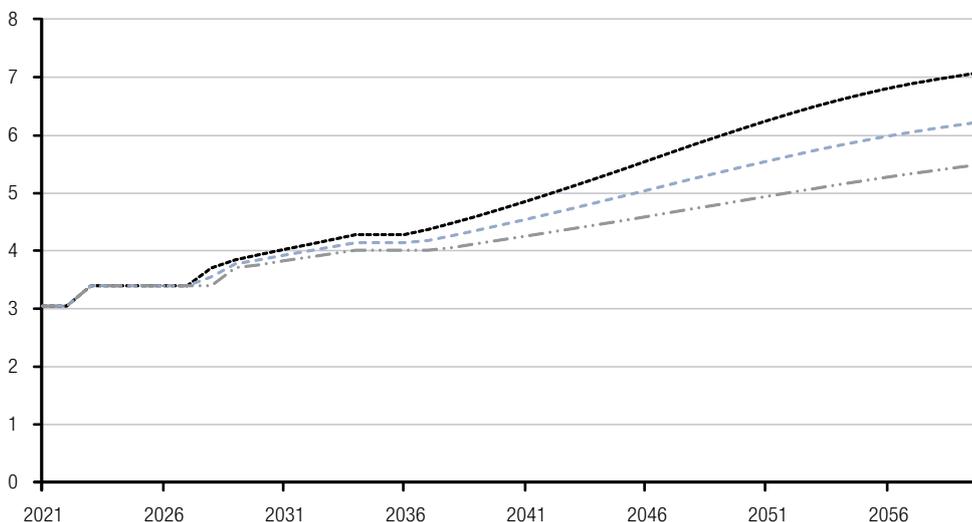


Abbildung 15:  
Entlastung für zukünftige Generationen in der SPV

Beitragssätze in der SPV (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Bahnsen und Wimmesberger (2023).

- Ohne Nachhaltigkeitsfaktor
- - Nachhaltigkeitsfaktor mit  $\alpha = 0,5$
- ... Nachhaltigkeitsfaktor mit  $\alpha = 1,0$

anpassung regelbasiert zu berücksichtigen. Damit wirkt er in beide Richtungen: Bei einem überproportionalen Anstieg der Pflegebedürftigen gegenüber den Beitragszahlern erfolgt eine gedämpfte Leistungsanpassung, während bei einem überproportionalen Anstieg der Beitragszahler gegenüber den Pflegebedürftigen eine verstärkte Leistungsanpassung vorgenom-

men wird. Der Nachhaltigkeitsfaktor schafft damit Transparenz und Klarheit bei der Leistungsanpassung und ermöglicht es, bei einem Parameter  $\alpha=0,5$  die Auswirkungen der demografischen Entwicklung hälftig zwischen jungen und alten Generationen aufzuteilen.

## 6 Fazit

Derzeit setzen die Generationenverträge das alte Motto der Solidargemeinschaft „Unus pro omnibus, omnes pro uno – Einer für alle, alle für einen“ eher einseitig als „Omnes generationes pro senibus – Alle Generationen für die Alten“ um. Zumindest offenbart das diesjährige Update der Generationenbilanz einen weiteren Anstieg der ohnehin massiven Nachhaltigkeitslücke von 395,4 Prozent des BIP im Update 2022 auf nun 447,8 Prozent des BIP und damit eine weitere Verschiebung fiskalischer Lasten auf junge und zukünftige Generationen. Umgerechnet bedeutet dies einen Anstieg der staatlichen Gesamtverschuldung – einschließlich impliziter Schulden – von 14,1 auf 17,3 Billionen Euro. Die impliziten Schulden verzeichnen im Vorjahresvergleich eine Steigerung um mehr als 50 Prozentpunkte des BIP, während die expliziten Schulden um rund 5 Prozentpunkte gesunken sind. Damit wird ein neuer Rekord hinsichtlich fehlender Schulden-Transparenz erreicht. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf realeinnahmendämpfende Inflationserwartungen der zugrundeliegenden Schätzungen des Arbeitskreises „Steuer-schätzungen“ zurückzuführen. Die positiven Entwicklungen innerhalb der Sozialversicherungen liegen in den gestiegenen Einnahmen des vergangenen Jahres sowie in (zumindest fiskalisch) positiv wirkenden Beitragssatzanhebungen und weiteren Reformelementen begründet. Darüber hinaus werden seit dem diesjährigen Update die neu veröffentlichten Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt. Diese unterstellt u.a. deutlich höhere Wanderungszahlen, die einen verjüngenden Effekt auf die demografische Entwicklung haben. Die daran angelehnte Bevölkerungsvorausberechnung des Forschungszentrums Generationenverträge berücksichtigt diese Entwicklungen ebenfalls, wobei sich zeigt, dass sie dem Alterungsprozess zwar entgegenwirken, ihn aber nicht aufhalten können. Langfristig wird die Gesamtbevölkerung dennoch stark altern, allerdings deutlich weniger abnehmen. Und dennoch: Die fiskalischen Folgen dieses doppelten Alterungsprozesses bestehen weiterhin und stellen den Generationenvertrag unvermindert in Frage. Der diesjährige Themenschwerpunkt der Generationenbilanzierung zeigt auf, dass ein „Weiter so!“ in den beiden Sozialversicherungssystemen der GKV und der SPV die Gefahr birgt, dass zukünftige Generationen weder in der Lage noch Willens sein

werden, dieses vermeintlich solidarische System zu tragen. Unter Berücksichtigung eines Kostendruck Szenarios für die beiden „Solidarsysteme“ der GKV und SPV wird die hohe verschleierte Finanzierungslast offenbar, die ohne einen Paradigmenwechsel zu weiter steigenden Lasten in Form von Beitragssatzsteigerungen für zukünftige Generationen führen werden. Demnach würde das „Weiter so!“ bis 2060 zu einem Beitragssatz in der GKV von 26,0 und in der SPV von 7,1 Prozent führen. Die vorgestellten Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung in der GKV sowie der Nachhaltigkeitsfaktor für die SPV könnten den erforderlichen Paradigmenwechsel einläuten und ein solidarisches System auch im Sinne intergenerativer Gerechtigkeit ermöglichen. Diese vorgeschlagenen Maßnahmen würden die Bedeutung der Eigenverantwortung stärken und Transparenz durch eine regelbasierte Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in der SPV schaffen. Beide Reformansätze sind ein Schritt in Richtung nachhaltige Finanzierung und ein Schritt zur Entlastung zukünftiger Generationen.

Die Chance einer verursachergerechten Aufteilung der demografischen Belastung wurde in den vergangenen Jahrzehnten sehenden Auges vertan. Die Generationen, die zu wenige Kinder bekommen haben, um den Status quo der Sozialversicherungen aufrecht zu erhalten, hätten in der Vergangenheit Rücklagen bilden müssen, statt sich auf die für sie vorteilhafte Umlagefinanzierung zu verlassen. Nun gilt es, aus einer schlechten Situation das Beste zu machen und die Belastung gemeinsam zu tragen. Das schwedische Motto „Lagom är bäst.“ bedeutet wörtlich „gemäßigt ist am besten.“. In Bezug auf gesellschaftliche Verteilungsfragen ist die zutreffendere Übersetzung dagegen „für jeden genug, für keinen zu viel“. Für die deutschen Sozialversicherungen im demografischen Wandel würde insbesondere der Nachhaltigkeitsfaktor in der SPV einen Schritt in die Richtung des Mottos „Omnes generationes una“ bedeuten – „alle Generationen gemeinsam“. Darüber, welche Aufteilung der demografischen Belastung (und damit welcher Wert für den Parameter  $\alpha$ ) richtig wäre, lässt sich streiten. Die derzeitige Herangehensweise einer vollständigen Verschiebung der Traglast auf die jungen und nachfolgenden Generationen birgt die Gefahr, dass dieser Streit eskaliert und die jungen Generationen einseitig aus dem Generationenvertrag aussteigen zu lassen.

## 7 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

### 7.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

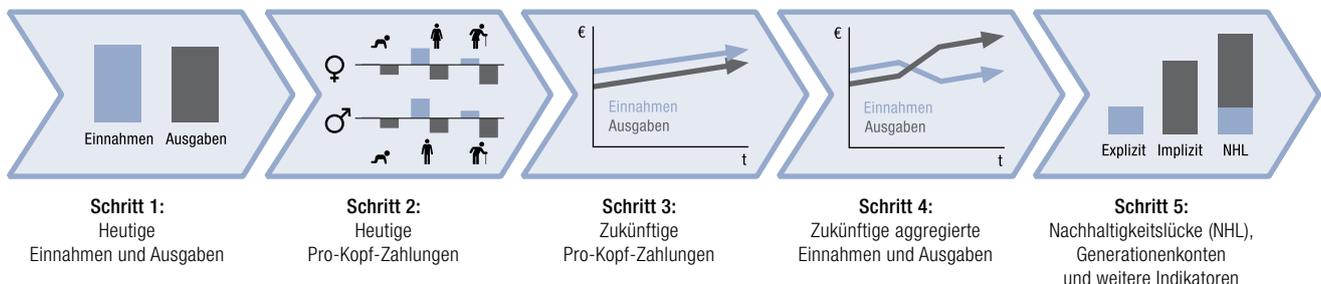
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.<sup>11</sup> Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage der Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnah-

men- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 16 skizziert.

Abbildung 16:  
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, das heißt die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR, bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatsätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrie-

ben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

<sup>11</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) sowie in Wimmesberger und Seuffert (2022).

Neben der Ermittlung von aggregierten fiskalischen Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die Generationenkonto dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonto sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Staatliche Leistungen fließen dabei mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden monetären Nettoertrag darstellt.

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2020) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – Bund, Ländern und Gemeinden – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt (siehe Kapitel 5). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 6 (S. 14) dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

## 7.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2021 und 2022 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2023d). Die projizierte zukünftige

Entwicklung wird darüber hinaus durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist sowie die langfristigen demografischen Veränderungen geprägt:

### *Wirtschaftliche Rahmenbedingungen*

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 164. Steuerschätzung aus dem Mai 2023 für den Zeitraum 2022 bis 2027 (BMF, 2023) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2023) ein.

### *Fiskalpolitische Rahmenbedingungen*

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Juni 2023 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Maßnahmen des Inflationsausgleichsgesetzes sowie des Jahressteuergesetzes 2022, das Auslaufen der temporären Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie zum Ende 2023 als auch die Erhöhung der Mini- und Midijobgrenzen zum 01. Januar 2023. Darüber hinaus finden auch folgende, teilweise zeitlich begrenzte, Ausgabenprogramme Berücksichtigung: die Energiepreispauschale, das 49-Euro-Ticket sowie zusätzliche Verteidigungsausgaben im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine.

### *Demografische Rahmenbedingungen*

Die in Abbildung 6 (S. 14) blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung betrachtet, wie in Abschnitt 4.1 ausführlich erläutert wird. Dies geschieht übereinstimmend mit den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022b).

---

### 7.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren

---

Ob fiskalpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und in welchem Ausmaß durch die Fortführung einer bestimmten Politik intergenerative Lastenverschiebungen entstehen, lässt sich mit Hilfe unterschiedlicher Nachhaltigkeitsindikatoren beantworten:

**Nachhaltigkeitslücke:** Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

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

**Notwendige Abgabenerhöhung:** Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.<sup>12</sup>

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

---

<sup>12</sup> Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, das heißt Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgaben senkung



## Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73–94.
- Bahnsen, L., T., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2020). Die Generationenbilanz Update 2020: Die Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 152.
- Bahnsen, L. und Raffelhüschen, B.** (2021). Generationenvertrag GKV? Die demografische Alterung als Herausforderung für die umlagefinanzierte Krankenversicherung, In: Henrici, Bernd Halbe Christian (Hrsg.): *Mein Beruf - meine Zukunft*, Quintessenz Publishing Deutschland.
- Bahnsen, L. und Wimmesberger, F. M.** (2023). Curbing the demographic “drifting dune” in long-term care insurance financing: The case of Germany, *International Social Security Review* 76(1), S. 35–56, DOI: <https://doi.org/10.1111/issr.12315>.
- Baumol, W. J.** (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review* 57(3), S. 415–426.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020). Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022a). Belastung durch die kalte Progression vermeiden, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/inflationsausgleichsgesetz.html>.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022b). Ergebnis der 162. Sitzung des Arbeitskreises “Steuerschätzung”, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2023). Ergebnis der 164. Sitzung des Arbeitskreises “Steuerschätzung”, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2022a). Leistungsempfänger nach Altersgruppen und Pflegegraden am 31.12.2021 (jeweils für Männer und Frauen), URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegeversicherung-zahlen-und-fakten.html>.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2022b). Versicherte der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV) nach Altersgruppen und Geschlecht am 1.7.2021, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegeversicherung-zahlen-und-fakten.html>.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2023). Vorläufige Finanzergebnisse der GKV für das Jahr 2022, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/vorlaeufige-finanzergebnisse-der-gkv-fuer-das-jahr-2022-10-03-2022.html>.
- Breyer, F., Lorenz, N. und Niebel, T.** (2015). Health care expenditures and longevity: is there a Eubie Blake effect?, *European Journal of Health Economics*, 16(1), S. 95-112.
- Breyer, F. und Ulrich, V.** (2000). Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: Eine Regressionsanalyse’, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 220(1), S. 1–17.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht** (2022). Beschluss des Ersten Senats vom 07. April 2022 - 1 BvL 3/18 -, Rn. 1-376, URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/1s20220407\\_1bvI000318.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/1s20220407_1bvI000318.html).
- Ehrentraut, O. und Heidler M.** (2008). Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen im Vergleich, *Sozialer Fortschritt*, 57(9), S. 231-241.
- Europäische Kommission** (2022). *Fiscal Sustainability Report 2021*, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Fetzer, S. und Raffelhüschen, B.** (2005). Zur Wiederbelebung des Generationenvertrags in der gesetzlichen Krankenversicherung: Die Freiburger Agenda, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6(2), S. 255–274.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2022). *Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress*, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

**Gemeinschaftsdiagnose** (2023). Inflation im Kern hoch - Angebotskräfte jetzt stärken.

**Raffelhüschen, B.** (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.

**Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2021). Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben – Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 158.

**Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S., Wimmesberger, F.** (2022). Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165.

**Statistisches Bundesamt** (2000). Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** (2019). Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** (2022a). Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2021 um 2,7% gestiegen, Pressemitteilung Nr. 020 vom 14. Januar 2022, Wiesbaden, URL: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22\\_020\\_811.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22_020_811.html).

**Statistisches Bundesamt** (2022b). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** (2023a). Bruttoinlandsprodukt, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>.

**Statistisches Bundesamt** (2023b). Verbraucherpreisindizes: Gesamtindex und 12 Abteilungen, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/Verbraucherpreise-12Kategorien.html>.

**Statistisches Bundesamt** (2023c). Reallohnindex, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Realloehne-Nettoverdienste/Tabellen/liste-reallohnindex.html>.

**Statistisches Bundesamt** (2023d). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2022 (Rechenstand: Februar 2023), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

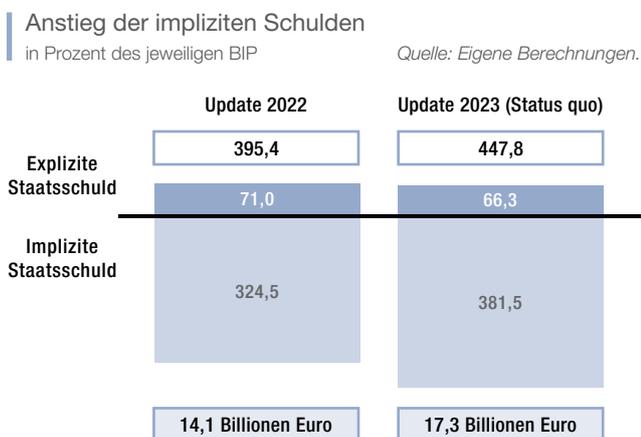
**Werding, M., Franken, H., Brossardt, B., Bucher-Koenen, T., Hüther, M., Kampeter, S., Richter, W. F., Schwannecke, H. und Zander, O.** (2020). Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen, Bericht der BDA-Kommission, Berlin.

**Wimmesberger, F. M. und Seuffert, S.** (2022). Myopic Fiscal Policy During the COVID-19 Pandemic and its Intergenerational Burden, *German Politics*, S. 1–18, DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2056594>.

## Executive Summary

Die öffentlichen Haushalte stehen aufgrund schwächelnder Konjunktur und anhaltenden Inflationsdrucks 2023 weiterhin vor **erheblichen Herausforderungen**. Nichtsdestotrotz sieht sich die Bundesregierung immer **neuen Ausgabenwünschen** gegenüber oder befördert diese selbst. Im Falle des Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetzes hat sie eine solch kostspielige Forderung bereits zu Lasten heutiger und zukünftiger Beitragszahler umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die **langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen**. Gemäß dem vorliegenden Update 2023 der **Generationenbilanz** beläuft sich die aktuelle **Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 17,3 Billionen Euro oder 447,8 Prozent des BIP**. Im Vergleich zum Vorjahr ist das ein Anstieg um 52,4 Prozent des BIP, der auf eine Erhöhung der impliziten Schulden bei den Gebietskörperschaften aufgrund langsamer steigender Steuereinnahmen zurückzuführen ist. Die impliziten Schulden spiegeln im Wesentlichen die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden, aber durch das aktuelle Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber dem Staat wider. Diese **heute noch nicht direkt sichtbaren Schulden** machen mit einem Volumen von 381,5 Prozent des BIP mehr als 85 Prozent der staatlichen Gesamtverschuldung aus. Die expliziten Schulden liegen demgegenüber „nur“ bei 66,3 Prozent des BIP und weisen damit **nicht einmal ein Sechstel der Nachhaltigkeitslücke** aus. Mit **Schuldentransparenz** hat das kaum etwas zu tun. Um das langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder **alle Staatseinnahmen um 17,4 Prozent erhöht oder alle Ausgaben um 14,9 Prozent gesenkt werden**. Der **öffentliche Konsolidierungsdruck** ist damit erneut **erheblich angestiegen**.



Ein besonderes Augenmerk wurde im diesjährigen Update auf die **Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)** und die **Soziale Pflegeversicherung (SPV)** gelegt, die mit Nachhaltigkeitslücken von 66,2 Prozent bzw. 42,1 Prozent des BIP bereits im Status-quo-Szenario einen erheblichen Reformbedarf aufweisen. Berücksichtigt man zusätzlich den durch den medizinisch-technischen Fortschritt entstehenden Kostendruck in der GKV, steigt die **Nachhaltigkeitslücke deutlich an und liegt unter den getroffenen Annahmen bei 195 Prozent des BIP**. Ähnlich sieht es in der Pflegeversicherung aus. Hier drohen aufgrund der hohen Personalintensität und geringer Rationalisierungspotentiale ebenfalls **überproportionale Kostensteigerungen**. Die Nachhaltigkeitslücke der SPV liegt in einem solchen Szenario bei **90,1 Prozent des BIP**. Um den drohenden **massiven Beitragssatzanstiegen** und der zunehmenden intergenerativen Umverteilung von Jung zu Alt Einhalt zu gebieten, schlagen wir **Reformmaßnahmen** vor, die zu mehr Nachhaltigkeit in den Sozialversicherungen führen würden:

- **Stärkung der Eigenverantwortung in der GKV** durch drei Komponenten: (1) Ausgliederung aller zahnärztlichen und zahntechnischen Leistungen, (2) ein absoluter **Selbstbehalt** für ambulante Leistungen und Arzneimittel in Höhe von 1.800 Euro pro Jahr sowie (3) die Reduzierung des Kostendrucks im stationären Sektor durch wettbewerbliche und ordnungspolitische Regeln. Allein die ersten beiden Reformvorschläge haben das Potential, die Nachhaltigkeitslücke auf 7,5 Prozent des BIP zu verringern und sogar eine permanente **Beitragssatzreduktion** gegenüber dem Status quo zu ermöglichen (vgl. Abb. 2).
- Einführung eines **Nachhaltigkeitsfaktors in die SPV**, der die Dynamisierung der Leistungen unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Pflegebedürftigen zu Beitragszahlern steuert. Erhöht sich dieses Verhältnis im Zuge des demografischen Wandels, würden die Leistungen der Pflege langsamer als die allgemeine Produktivität wachsen. Damit ließe sich die Nachhaltigkeitslücke von 90,1 Prozent auf 55,7 Prozent des BIP verringern und der Beitragssatzanstieg würde zumindest verlangsamt werden.

Diese Reformmaßnahmen könnten den in der GKV und SPV erforderlichen **Paradigmenwechsel** einläuten und ein solidarisches System im Sinne der **intergenerativen Gerechtigkeit** ermöglichen: durch mehr **Eigenverantwortung, Transparenz** sowie eine **regelbasierte** Berücksichtigung der demografischen Entwicklung.