

UPDATE 2024

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ DAS RENTENPAKET II

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 176 | September 2024

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka



EHRBARER STAAT? UPDATE 2024 DER GENERATIONENBILANZ DAS RENTENPAKET II

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 176

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Die aktuelle Generationenbilanz	05
2.1 Nachhaltigkeitslücke und Verbesserung der Schuldentransparenz	05
2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen	06
3 Das Rentenpaket II	11
3.1 Rentenniveauhaltelinie und Generationenkapital	11
3.2 Fiskalische Nachhaltigkeit der GRV	12
3.3 Gesamtstaatliche Betrachtung des Rentenpakets II	13
3.4 Intergenerative Umverteilung	16
4 Fazit	17
5 Grundlagen der Generationenbilanzierung	19
5.1 Methode	19
5.2 Rahmenbedingungen	20
5.3 Nachhaltigkeitsindikatoren	21
Literatur	22

© 2024

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

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © 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.

Executive Summary

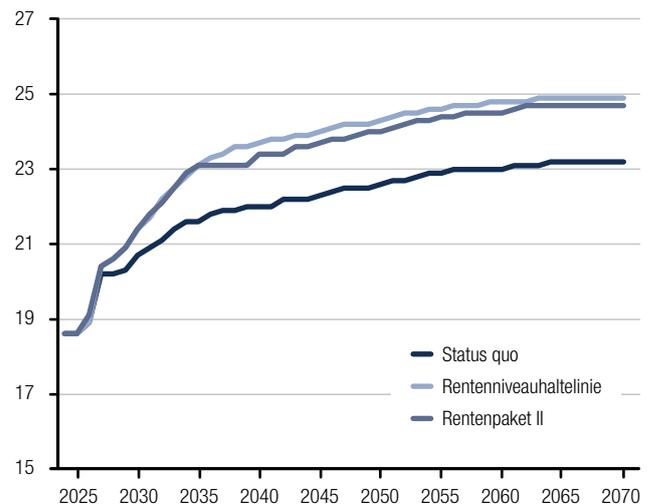
Neben der mittlerweile chronischen Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft lässt auch die kurzfristige konjunkturelle Erholung auf sich warten. Zudem schreitet der demografische Wandel voran und setzt mit dem Fachkräftemangel nicht nur den Arbeitsmarkt, sondern auch die **Sozialversicherungen zunehmend unter Druck**. Zwar sind die damit verbundenen Probleme mittlerweile in der öffentlichen und politischen Diskussion angekommen, dies hat sich jedoch noch immer nicht in fiskalisch nachhaltigen Reformen niedergeschlagen. Das gilt auch für die aktuell geplante Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) im Rahmen des **Rentenpakets II**. Diese würde die Situation der Rentenversicherung nicht entschärfen, sondern im Gegenteil das zukünftige **Finanzierungsdefizit vergrößern** und damit zu einer noch massiveren Belastung der Beitragszahler sowie einer weiteren Umverteilung von Alt zu Jung führen.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die **langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen**. Gemäß dem vorliegenden Update 2024 der **Generationenbilanz** beläuft sich die aktuelle **Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 15,4 Billionen Euro oder 347,6 Prozent des BIP**. Im Vergleich zum Vorjahr handelt es sich dabei um einen Rückgang um 36,5 Prozent des BIP, was auf eine Senkung der impliziten Schulden bei den Gebietskörperschaften aufgrund höherer Steuer- und Beitragseinnahmen zurückzuführen ist. Implizite 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 310,9 Prozent des BIP insgesamt **83 Prozent der staatlichen Gesamtverschuldung** aus. Demgegenüber belaufen sich die expliziten Schulden „nur“ auf 63,6 Prozent des BIP und weisen damit **nur rund ein Fünftel 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 Ausgaben um 12,8 Prozent gesenkt** oder **alle Staatseinnahmen um 14,8 Prozent erhöht** werden.

Ein besonderes Augenmerk liegt im diesjährigen Update auf der **Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)**, die mit einer Nachhaltigkeitslücke von 87,8 Prozent besonders schwer zu Buche schlägt. Würde das **Rentenpaket II** in der im Mai 2024 vom Kabinett beschlossenen Fassung vom Bundestag

verabschiedet, würde sich die **Nachhaltigkeitslücke der GRV um 35,9 Prozentpunkte auf 123,7 Prozent des BIP** vergrößern. Die Rentenniveauhaltelinie sorgt dabei für einen Anstieg von 39,9 Prozentpunkten, welchen das Generationenkapital nur um 4,0 Prozentpunkte abfedern kann – ein Tropfen auf den heißen Stein. Wenn diese Rentenniveauhaltelinie wie geplant bis ins Jahr 2039 gehalten werden soll, würde sich der **heutige Beitragssatz von 18,6 Prozent bis zum Jahr 2040 nicht nur um 3,4 Prozentpunkte, sondern um 5,1 Prozentpunkte auf 23,7 Prozent** erhöhen. Das Generationenkapital könnte diesen Anstieg um lediglich 0,3 Prozentpunkte dämpfen.

Fast ein Viertel für die Rente:
Zukünftige Beitragssatzentwicklung in der GRV
(in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Versuch der Bundesregierung, mit dem Rentenpaket II den demografischen Problemen generationengerecht zu begegnen, ist damit zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. Wie schon bei den Rentenreformen 2014 und 2018 profitieren vor allem die älteren Generationen und dies zu Lasten der jüngeren und zukünftigen Beitrags- und Steuerzahler. Es fehlt scheinbar schlicht an dem Willen und wohl auch dem Mut, die sozialen Sicherungssysteme generationengerecht umzugestalten. So bleibt kaum mehr als zu hoffen, dass das aktuelle Reformvorhaben scheitert.

1 Einleitung

Im Jahr 2023 geriet die deutsche Wirtschaft aufgrund des krisengeprägten Umfelds ins Stocken. Den revidierten Zahlen des Statistischen Bundesamtes (2024a,b) zufolge schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2023 um 0,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Zwar war die Phase der zunehmenden Teuerung überwunden, das anhaltend hohe Preisniveau dämpfte die Konjunktur aber weiterhin und steigende Zinsen erschwerten die Finanzierungsbedingungen zusätzlich (Statistisches Bundesamt, 2024a). Mit einem Anstieg des BIP um 0,2 Prozent gegenüber dem Vorquartal, zeigt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im ersten Quartal des Jahres 2024 wieder eine leichte Erholungstendenz. Im Vergleich zum Vorjahresquartal ist diese Entwicklung jedoch weniger positiv zu bewerten, da das BIP in diesem Zeitraum preis- und kalenderbereinigt sogar um 0,2 Prozent zurückgegangen ist (Statistisches Bundesamt, 2024b). Auch der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat seine 166. Steuerschätzung vom Mai 2024 entsprechend korrigiert und stellt fest, dass der bereits 2023 erwartete Aufschwung nun zwar eintritt, jedoch weitaus schwächer ausfällt als erwartet. Diese verzögerte wirtschaftliche Erholung dämpft die Steuereinnahmenerwartungen für die kommenden Jahre (BMF, 2024a).

Laut der diesjährigen Gemeinschaftsdiagnose (2024) der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute wird der konjunkturelle Aufschwung vor allem vom privaten Konsum getragen, der aufgrund der positiven Lohnentwicklung angekurbelt wurde. Im Vergleich zum Vorjahresquartal stiegen die Reallöhne um 3,8 Prozent an und konnten die bisherige Entwicklung der Verbraucherpreise ein Stück weit ausgleichen (Statistisches Bundesamt, 2024c). Für die Sozialversicherungen wirken sich diese Lohnsteigerungen – auch wenn sie den Verbraucherpreisanstieg der letzten Jahre noch nicht vollständig ausgleichen konnten – grundsätzlich positiv aus, da sie mit höheren Beitragseinnahmen verbunden sind. Das sorgt in den meisten Sozialversicherungen sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist für eine verringerte fiskalische Belastung. Einzig in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ist der Effekt höherer Beitragseinnahmen nicht eindeutig. Die verzögerte Auswirkung gestiegener Löhne auf die Entwicklung der Renten bewirkt mittel- und langfristig einen Anstieg der Rentenzahlungen. Die damit verbundenen Mehrausgaben können die zusätzlichen Beitragseinnahmen übersteigen. Letztlich hängt der Nettoeffekt steigender Löhne von der demografischen Entwicklung ab. Im diesjährigen Update der Generationenbilanz führen die beobachteten Lohnsteigerungen dennoch zu einer leichten Verbesserung der gesamtsstaatlichen Nachhaltigkeit. Von einer fiskalischen Nachhaltigkeit ist der Staat dennoch weit entfernt. Die aktuelle Verbesserung ist

in diesem Sinne eher als eine kurze Atempause zu verstehen, bis sich auch die Leistungen der anderen Sozialversicherungen an die gestiegenen Lohnkosten anpassen und dadurch die Finanzierungssituation wieder verschärfen.

Zusätzlich dazu bleiben die mittel- und langfristigen Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere aufgrund des demografischen Wandels, weiterhin bestehen. Eine der drängendsten Aufgaben für politische Entscheidungsträger bleibt es, die langfristigen Finanzierungsprobleme der umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu entschärfen. Dafür ist es unerlässlich, intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Der Versuch der Bundesregierung, mit dem Rentenpaket II den demografischen Problemen generationengerecht zu begegnen, berücksichtigt insbesondere die Interessen der 50 bis 60-Jährigen. Die Generationen der unter 25-Jährigen hätte dagegen den Großteil der Kosten der vorgesehenen massiven Leistungsausweitungen zu tragen. Dies zeigt sich neben einem deutlichen Beitragssatzanstieg auch in der zukünftigen Entwicklung der Zahlungen des Bundes an die GRV. Der Aufbau eines sogenannten Generationenkapitals würde in den kommenden zehn Jahren deutliche Mehrausgaben aufseiten des Bundes bewirken, zukünftige Beitragszahlergenerationen aber bei weitem nicht für die Belastungen durch die Rentenniveauhaltelinie kompensieren.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 5) werden nachfolgend die seit Anfang des Jahres 2023 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert und die zu erwartenden Wirkungen des Rentenpakets II untersucht. Ausgangspunkt der Analyse bilden die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Berücksichtigt werden außerdem die Ergebnisse der im Mai 2024 veröffentlichten Steuerschätzung, der Gemeinschaftsdiagnose des Frühjahres 2024 sowie die 15. koordinierte Bevölkerungsvoraberechnung des Statistischen Bundesamtes. 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, welche als Summe der expliziten und impliziten Staatsschulden verstanden werden kann, steht die Generationengerechtigkeit der GRV sowie die diskutierte Rentenreform im Fokus des diesjährigen Updates der Generationenbilanz.

2 Die aktuelle Generationenbilanz

2.1 Nachhaltigkeitslücke und Verbesserung der Schuldentransparenz

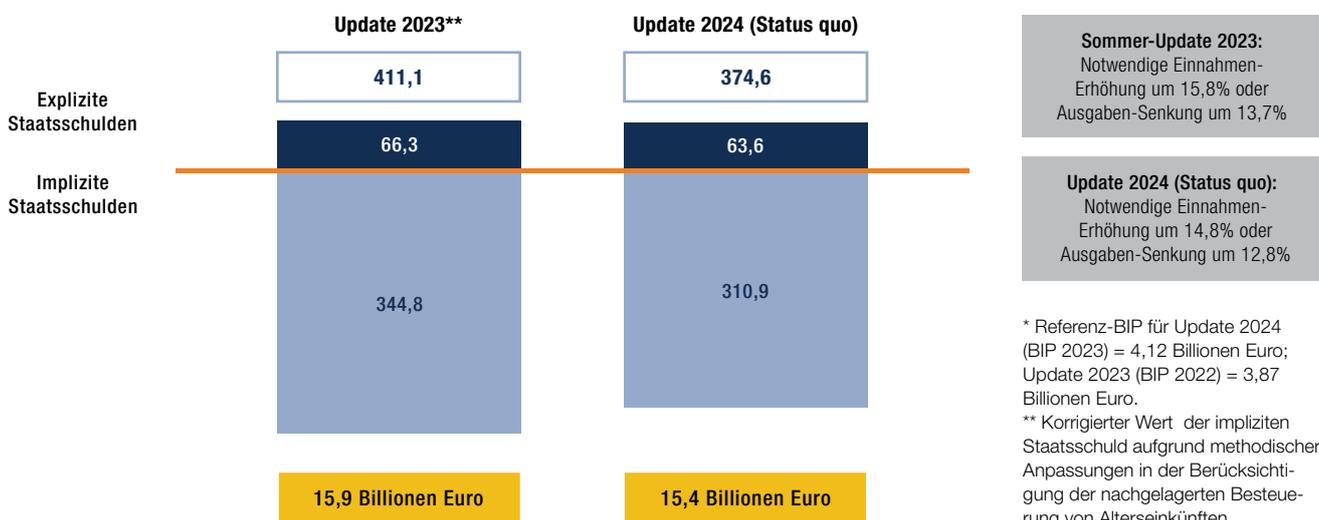
Im Status quo-Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz stellt sich das Missverhältnis in der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates in Form einer impliziten Staatsschuld von 310,9 Prozent des BIP dar (siehe Abbildung 1). Diese unsichtbaren Schulden durch zukünftige Defizite ergeben zusammen mit den expliziten – also sichtbaren – Staatsschulden von 63,6 Prozent des BIP eine Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von insgesamt 374,6 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von etwa 15,4 Billionen Euro. Davon entfallen rund 2,6 Billionen Euro auf explizit ausgewiesene Schulden, wäh-

rend der Großteil von 12,8 Billionen Euro auf implizite Schulden zurückzuführen ist. Der Vergleich mit dem Update 2023 zeigt, dass sowohl die explizite Verschuldung von 66,3 auf 63,6 Prozent des BIP als auch die implizite Staatsschuld von 344,8 auf 310,9 Prozent des BIP gesunken ist, was in einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 36,5 Prozentpunkte von 411,1 auf 374,6 Prozent des BIP resultiert. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass der Anteil der expliziten Schulden an der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Update 2023 von 16,1 Prozent auf 17,0 Prozent gestiegen ist (siehe Abbildung 2). Die Transparenz der Staatsverschuldung hat so zwar leicht zugenommen, befindet sich aber noch immer nur knapp über dem bisherigen Tiefststand im Jahr 2020 (15,9 Prozent). Demnach ist der Großteil von nun 83,0 Prozent der staatlichen Schulden nicht explizit ausgewiesen und weniger als ein Fünftel der Gesamtverschuldung als solche erkennbar.

Abbildung 1: Rückgang der impliziten und expliziten Verschuldung

in Prozent des jeweiligen BIP*

Quelle: Eigene Berechnungen.



Der in Abbildung 1 veranschaulichte Vorjahresvergleich offenbart neben der gesunkenen Gesamtverschuldung und dem Anstieg der Schuldentransparenz auch das Ausmaß der notwendigen Konsolidierung, um den Staatshaushalt langfristig nachhaltig auszugestalten. Durch den Rückgang der Nachhaltigkeitslücke um 36,5 Prozentpunkte sinkt der

Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte leicht. Während nach dem Update 2023 dauerhafte Einsparungen staatlicher Ausgaben im Umfang von 13,7 Prozent hinzunehmen gewesen wären, sind im Status quo nun Ausgaben-senkungen von 12,8 Prozent notwendig, um langfristige Nachhaltigkeit des Staatshaushalts zu erreichen. Unter

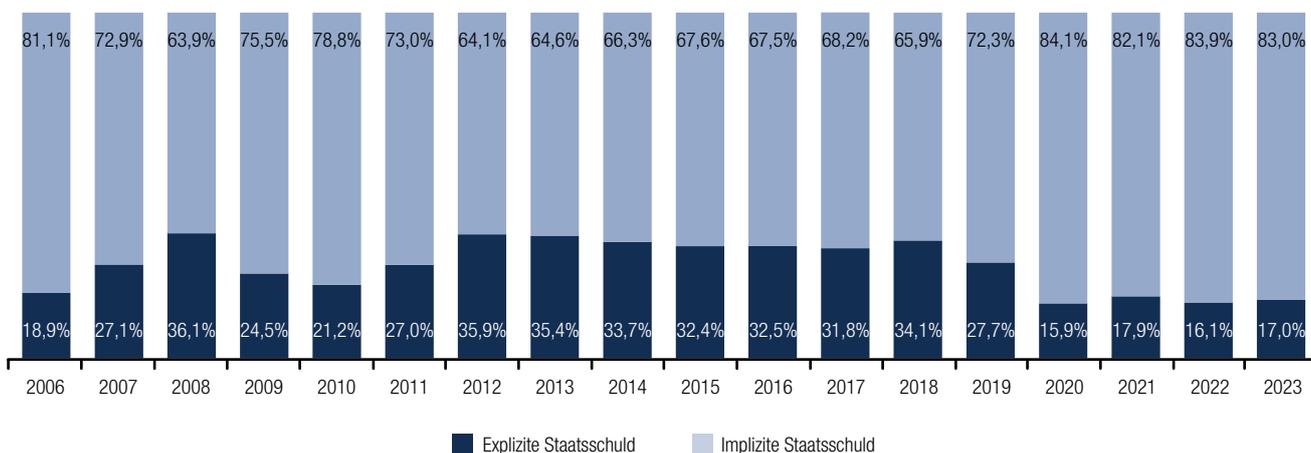
gleichbleibender Prämisse könnte die bestehende Nachhaltigkeitslücke alternativ durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 14,8 Prozent (Update 2023: 15,8 Prozent) ausgeglichen werden.

Trotz leicht rückläufiger Nachhaltigkeitslücke zeigen diese Zahlen nach wie vor, dass dringend eine politische Strategie von Nöten ist, um die Staatsfinanzen langfristig nachhaltig aufzustellen.

Abbildung 2:
Schuldentransparenz weiterhin auf niedrigem Niveau

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



Den hier dargestellten langfristigen Projektionsergebnissen der Generationenbilanz liegen die mittelfristigen Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024) sowie der 166. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF, 2024b) zugrunde. Erstere liefert Schätzwerte für die fiskalischen Impulse der aktuellen Politikmaßnahmen bis zum Jahr 2025, die nicht zuletzt durch den Wegfall der Abgabenfreiheit der Inflationsausgleichsprämie die Nachhaltigkeitslücke verringern. Letztere verwendet die gesamtwirtschaftlichen Daten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur kurz- und mittelfristigen Abschätzung des Steueraufkommens im Zeitraum von 2023 bis 2028. Wie schon im vergangenen Update fallen diese zugrundeliegenden Schätzungen der realen Steuereinnahmen konservativer aus als zuvor. So wird für die Jahre 2024 bis 2026 vor allem aufgrund von Steuerrechtsänderungen und weniger optimistischen Konjunkturerwartungen mit geringeren realen Gesamtsteuereinnahmen gerechnet. Auf die gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke haben die gedämpften Einnahmenerwartungen

der Steuerschätzung in Kombination mit den Impulsen der Gemeinschaftsdiagnose insgesamt einen verringernden Effekt in Höhe von 9,9 Prozentpunkten.

2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Zentrale Entwicklungen im Überblick

Die Sozialversicherungen verzeichneten im Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2022 einen leichten Einnahmestieg um 14,4 Mrd. Euro (1,8 Prozent) auf 826,4 Mrd. Euro (siehe Tabelle 1). Dieser ist im Wesentlichen auf den Einnahmestieg von 12,4 Mrd. Euro (3,3 Prozent) innerhalb der GRV zurückzuführen. Zusätzlich stiegen die Einnahmen der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) bzw. der sonstigen Sozialversicherungen im Vergleich zum Jahr 2022 ebenfalls um 4,9

Mrd. Euro (8,4 Prozent) bzw. 5,0 Mrd. Euro (8,2 Prozent), sodass der Rückgang der Einnahmen innerhalb der Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) von 8,2 Mrd. Euro (2,5 Prozent) insgesamt kompensiert wird. Der Ausgabenanstieg der Sozialversicherungen in Höhe von 13,9 Mrd. Euro (1,7 Prozent) auf 817,6 Mrd. Euro ist maßgeblich von der Ausgabenentwicklung der GRV geprägt. Deren Ausgaben sind mit 19,3 Mrd. Euro (5,5 Prozent) deutlich angewachsen. Innerhalb der GRV führt diese Entwicklung zu einem merklichen Rückgang des Finanzierungssaldos ausgehend von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2022 auf nun etwa 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2023. Demgegenüber steht eine positive Einnahmenentwicklung der sonstigen Sozialversicherungen (Arbeitslosenversicherung, Gesetzliche Unfallversicherung und Landwirtschaftliche Alterskassen), deren Einnahmen um jeweils 8,2 Prozent angestiegen sind, sodass daraus gemäß VGR über alle Sozialversicherungen

insgesamt ein Finanzierungsüberschuss in Höhe von 8,8 Mrd. Euro für das Jahr 2023 resultiert. Nachdem bereits 2021 und 2022 Überschüsse in Höhe von 4,3 bzw. 8,3 Mrd. Euro zu verzeichnen waren (Statistisches Bundesamt, 2023), handelt es sich beim diesjährigen Saldo der Sozialversicherungen um den dritten positiven Finanzierungssaldo in Folge. Diese Verbesserung innerhalb der Sozialversicherungen wird jedoch auf Seiten der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) durch ein hohes und gestiegenes Finanzierungsdefizit konterkariert. Die Gebietskörperschaften weisen im Jahr 2023 ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 107,9 Mrd. Euro aus, welches im Vergleich zum Vorjahr um 2,7 Mrd. Euro (2,6 Prozent) angewachsen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen um 37,9 Mrd. Euro (3,2 Prozent) angestiegen sind, während die Ausgaben ebenfalls um 40,6 Mrd. Euro (3,1 Prozent) ausgeweitet wurden.

Tabelle 1:
Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen (in Mrd. Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024d).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Gebietskörperschaften	1.198,3	1.236,2	1.303,5	1.344,1	-105,2	-107,9
Sozialversicherungen insgesamt	812,0	826,4	803,7	817,6	8,3	8,8
Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	374,0	386,4	353,2	372,5	2,6	1,0
Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)	321,8	313,6	317,7	314,6	4,1	-1,0
Soziale Pflegeversicherung (SPV)	57,8	62,7	58,4	59,2	-0,6	3,4
Sonstige Sozialversicherungen	60,9	65,9	58,7	60,5	2,2	5,3

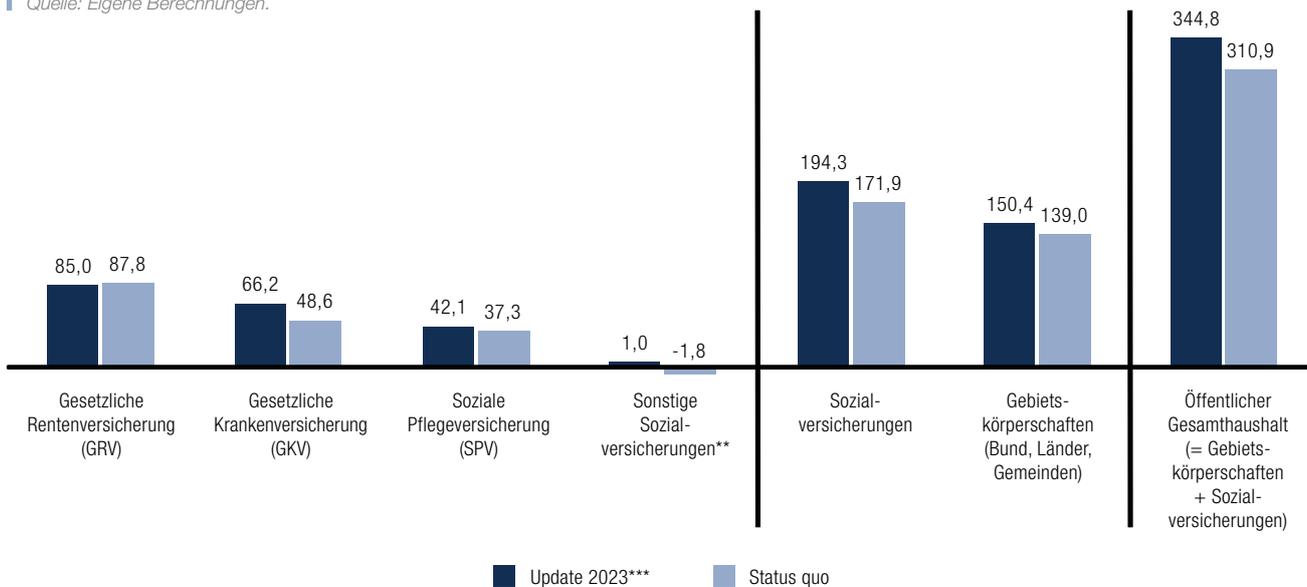
Diese Ergebnisse fließen in das diesjährige Update der Generationenbilanzierung ein und führen im Zusammenspiel mit dem von der Gemeinschaftsdiagnose (2024) erwarteten Anstieg der Beitragseinnahmen durch den Wegfall der abgabenfreien Inflationsausgleichsprämie (2024: 4,2 und 2025: 8,0 Mrd. Euro) zu einem Rückgang der Nachhaltigkeitslücke in den Sozialversicherungen. Deren impliziter Schuldenstand sinkt im Vergleich zum letztjährigen Update um 22,4 Prozentpunkte auf 171,9 Prozent des BIP (siehe Abbildung 3).

Für die Gebietskörperschaften zeigen die Ergebnisse trotz der Ausweitung des jährlichen Finanzierungsdefizits einen leichten Rückgang ihrer impliziten Verschuldung um 11,4 Prozentpunkte. Die Veränderungen der impliziten Schulden in den Sozialversicherungen und in den Gebietskörperschaften wirken somit in die gleiche Richtung (vgl. Abbildung 3). Insgesamt sinkt die implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts um 33,8 Prozentpunkte auf 310,9 Prozent des BIP.

Abbildung 3:
Leichte Verringerung der impliziten Verschuldung

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für Update 2024 (BIP 2023) = 4,12 Billionen Euro; Update 2023 = 3,87 Billionen Euro.

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

*** Korrigierte Werte der impliziten Schuld für das Update 2023 aufgrund methodischer Anpassungen in der Berücksichtigung der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften.

Die Gebietskörperschaften

Die Gebietskörperschaften weisen auch im Jahr 2023 ein hohes Defizit auf. Entgegen der Verschlechterung des Finanzierungssaldos im Basisjahr des diesjährigen Updates, hat sich die implizite Schuld im Vergleich zum letzten Update 2023 auf 139,0 Prozent des BIP reduziert. Sie beläuft sich damit aktuell auf 5,7 Billionen Euro. Obwohl sich die derzeitige finanzielle Situation der Gebietskörperschaften gemessen an ihrer impliziten Schuld leicht verbessert hat, ist für ihre Einordnung zu beachten, dass die Nachhaltigkeitslücke der Gebietskörperschaften bis 2020 aufgrund eines beträchtlichen impliziten Vermögens negativ war (Bahnsen et al., 2020). Die heute zu beobachtende Verbesserung stellt demnach zwar ein Schritt in die richtige Richtung dar, gleicht jedoch bei weitem nicht die Verschlechterungen der fiskalischen Nachhaltigkeit der Gebietskörperschaften seit dem Jahr 2020 aus.

Die Veränderung der Nachhaltigkeitslücke rührt von einer Vielzahl einander gegenseitig beeinflussender Faktoren her.¹ Neben weiteren kleinen Effekten bestehen die zentralen Veränderungen mit direktem Einfluss auf die implizite Schuld aus (1) den sich gegenüber der bisherigen Datengrundlage erhöhten durchschnittlichen Lohn- und Kapitalertragsteuerzahlungen von Ausländern, welche in der Projektion ein Anstieg der zukünftigen Steuereinnahmen bewirken, (2) der mittelfristigen Abwärtsrevision der gesamtwirtschaftlichen Situation in der aktuellen Steuerschätzung sowie (3) der Veränderung der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte.

Der Rückgang der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass sich der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Lohn- und Kapitalertragsteuerzahlungen junger und älterer Ausländer und

1 Eine isolierte Zuordnung auf einzelne Entwicklungen ist in den meisten Fällen nicht sinnvoll möglich, weshalb im Folgenden nur auf die wichtigsten Effekte eingegangen wird.

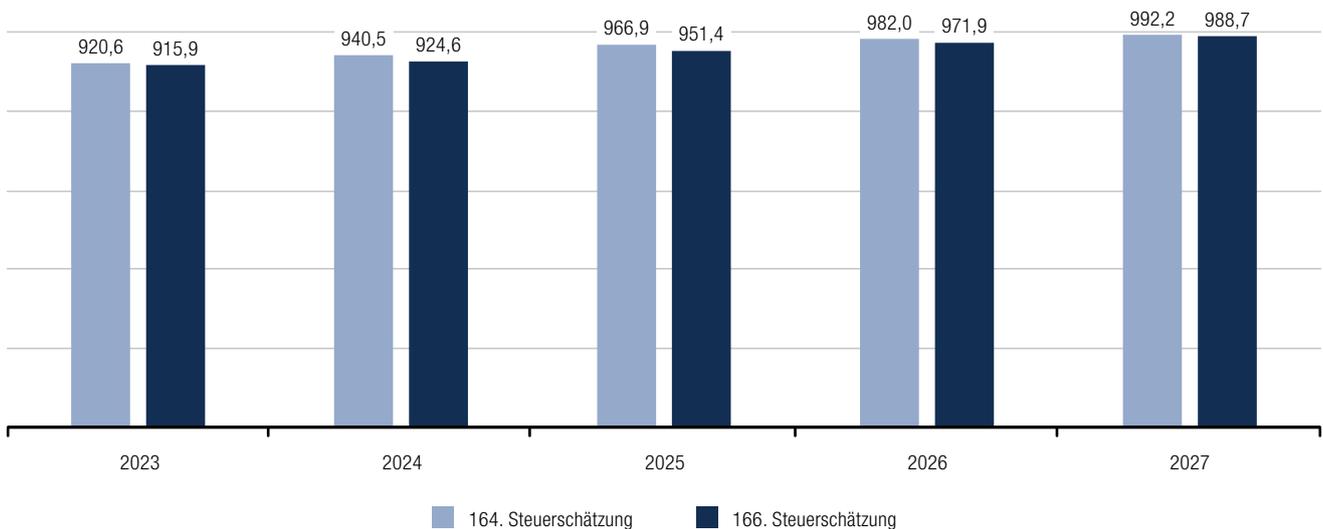
denen der gleichaltrigen Inländern verringert hat. Die erhöhten Lohn- und Kapitalertragsteuerzahlungen der Ausländer führen langfristig zu Mehreinnahmen, die für sich genommen die implizite Schuld der Gebietskörperschaften um 10,9 Prozentpunkte reduzieren. Dem gegenüber stehen mehrere Effekte, die die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften erhöhen. So gestalten sich die erwarteten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der 166. Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ etwas pessimistischer als noch in der 164. Steuerschätzung im Mai 2023. Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2023 wurde bereits das nominale Gesamtsteueraufkommen für die Jahre 2024 bis 2027 um insgesamt 39,4 Mrd. Euro nach unten korrigiert. In realen Größen ist dieser Effekt aufgrund angepasster Inflationserwartung noch stärker ausgeprägt, sodass die Erwartung des realen Gesamtsteueraufkommens für die Jahre 2024 bis 2027 um insgesamt 45,0 Mrd. Euro nach unten korrigiert wurde. Vor allem diese preisbereinigte Berechnung zeigt, dass

sich die wirtschaftliche Erholung und damit auch der Anstieg des BIP im Vergleich zur Erwartung der 164. Steuerschätzung zeitlich verzögert hat (BMF, 2024b). Abbildung 4 verdeutlicht, dass diese Abwärtsrevision des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ gerade kurzfristig die Steuereinnahmenerwartung dämpft. Während die inflationsbereinigten Steuereinnahmen für das Jahr 2023 um 0,5 Prozent nach unten korrigiert wurden, werden für die Jahre 2024 und 2025 bereits 1,7 bzw. 1,6 Prozent weniger Steuereinnahmen erwartet als noch im Vorjahr angenommen wurde. Damit setzt sich der Trend der immer pessimistischeren Steuereinnahmenerwartungen des vergangenen Jahres fort. Erst in der mittleren Frist ab dem Jahr 2027 wird mit ähnlich hohen realen Steuereinnahmen wie in der 164. Steuerschätzung gerechnet. Dieser negative Impuls wirkt sich in der Generationenbilanzierung auf die langfristige Projektion der zukünftigen Defizite aus und würde isoliert zu einem Anstieg der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften um 4,0 Prozentpunkte führen.

Abbildung 4:
Abwärtsrevision dämpft Steuereinnahmenerwartungen weiter ab

Zukünftige Steuereinnahmen laut Steuerschätzung (in Mrd. Euro, bereinigt um die jeweiligen Inflationsannahmen der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke)

Quelle: BMF (2023, 2024b).



Ebenso nachhaltigkeitsverringend wirkt die beschlossene Reform der nachgelagerten Besteuerung, die einen verlängerten Übergangszeitraum bis zum Jahr 2058 vorsieht. Dem bisherigen Rechtsstand nach fand eine schrittweise Erhö-

hung des Besteuerungsanteils um je einen Prozentpunkt pro Jahr statt, sodass ab dem Jahr 2040 der Besteuerungsanteil der Renten aller Neurentner sowie der Pensionen aller Neupensionäre bei 100 Prozent gelegen hätte. Mit dem

Wachstumschancengesetz vom 27. März 2024 wurde die Übergangsphase mit dem Ziel, potenzielle Doppelbesteuerung zu vermeiden, bis zum Jahr 2058 verlängert, sodass der Besteuerungsanteil der Renten und Pensionen ab dem Veranlagungszeitraum 2023 nur noch um einen halben statt einem ganzen Prozentpunkt pro Jahr steigt.² Die dadurch ausgelöste Verzögerung der Steuerzahlungen bewirkt in den Gebietskörperschaften eine Verringerung der realen Steuereinnahmen und erhöht so die implizite Verschuldung um etwa 3,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnet aufseiten der Einnahmen gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um 12,4 Mrd. Euro (3,3 Prozent). Dieser ist auf den deutlichen Anstieg der Beitragseinnahmen um 13,7 Mrd. Euro (5,3 Prozent) auf 272,8 Mrd. Euro zurückzuführen, der den leichten Rückgang der Bundeszuschüsse um 2,5 Mrd. Euro (2,2 Prozent) auf 110,8 Mrd. Euro überkompensiert. Hierbei ist insbesondere die positive Lohnentwicklung hervorzuheben, die zu einem deutlich gesteigerten Beitragsaufkommen führte und folglich zu einer kurzfristigen Entspannung der finanziellen Situation der GRV beitrug. Den erhöhten Einnahmen standen jedoch bereits im Jahr 2023 deutlich erhöhte Ausgaben gegenüber. Insbesondere aufgrund gestiegener Altersrentenzahlungen um 5,5 Prozent stiegen die Ausgaben der Rentenversicherung insgesamt um 14,1 Mrd. Euro (3,8 Prozent) an. Damit erhöhten sich die Ausgaben der GRV im Vergleich zum Vorjahr stärker als die Einnahmen. Von größerer Bedeutung ist jedoch die verzögerte Auswirkung der Lohnsteigerungen auf die Entwicklung der Renten, die in der Projektion der Rentenversicherung mittelfristig einen weiteren Anstieg der Rentenzahlungen bewirkt. Insgesamt kommt es daher im Vergleich zum Update 2023 zu einer leichten Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 2,8 Prozentpunkte. Damit liegt die aktualisierte Nachhaltigkeitslücke der GRV nunmehr bei 87,8 Prozent des BIP.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Im Vergleich zum Vorjahr sind sowohl die Einnahmen der GKV als auch ihre Ausgaben gesunken. Während die Einnahmen jedoch um 8,2 Mrd. Euro (2,5 Prozent) sanken, betragen die Minderausgaben lediglich 3,1 Mrd. Euro (1,0 Prozent). Konnte der Haushalt der GKV im Jahr 2022 noch mit

einem Überschuss von 4,1 Mrd. Euro abschließen, ist für das Jahr 2023 ein Defizit in Höhe von 1,0 Mrd. Euro zu verzeichnen. Die negative Einnahmesituation im Vergleich zum Jahr 2022 ist vor allem auf geringere Bundeszuschüsse zurückzuführen. Im Jahr 2022 wurde der Bundeszuschuss allein um 14 Mrd. Euro ausgeweitet, um die Folgen der Coronapandemie für das Gesundheitssystem abzumildern. Im Jahr 2023 kehrte der Bundeszuschuss schrittweise zu seinem ursprünglichen Ausgangsniveau von 14,5 Mrd. Euro zurück. Partiiell kompensiert wurde der Effekt dieser verringerten Bundeszuschüsse durch gestiegene Beitragseinnahmen. Aufgrund inflationsbedingter Lohnsteigerungen ist bei den Beitragseinnahmen im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr ein Zuwachs um 5,4 Prozent festzustellen (BMG, 2024a). Verstärkt wird dieser positive Impuls im Rahmen des diesjährigen Updates der Generationenbilanz durch den Wegfall der abgabenfreien Inflationsausgleichsprämie. Den Erwartungen der Gemeinschaftsdiagnose (2024) folgend, steigen dadurch in den Folgejahren die sozialversicherungspflichtigen Löhne und somit auch die Beitragszahlungen zur GKV weiter an.

Nach Angaben des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) sind die Ausgaben der GKV vor allem in den Bereichen Krankenhausbehandlung (7,0 Prozent) und Arzneimittel (2,9 Prozent) gestiegen. Bei den Krankenhausbehandlungen wuchsen insbesondere die Aufwendungen für stationäre psychiatrische Behandlungen an. Im Vergleich zum Jahr 2022 erhöhten sich diese Kosten um 1,1 Mrd. Euro (13,5 Prozent). Hinzu kam die im Vorjahr nicht vorhandene Vermögensabführung nach § 272b SGB V an den Gesundheitsfonds in Höhe von 2,5 Mrd. Euro (BMG, 2024a). Trotz der grundsätzlich ausgabendämpfenden Maßnahmen des Finanzstabilisierungsgesetzes wirken sich insbesondere inflationsbedingt höhere Ausgaben für Personal- und Sachkosten steigernd auf die Ausgaben der GKV aus. Zwar liegen die Gesamtausgaben in Höhe von 314,6 Mrd. Euro unter dem Ausgabenniveau des Vorjahres, allerdings ist die GKV im Jahr 2023 dennoch aufgrund der ebenfalls niedrigeren Einnahmen defizitär geworden.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Im Gegensatz zur Situation in der GKV ist in der SPV im Jahr 2023 laut VGR kein finanzielles Ungleichgewicht zu erkennen. Die um 6,1 Mrd. Euro (11,6 Prozent) deutlich ge-

² Durch das im März 2024 verabschiedete Wachstumschancengesetz wurde der Übergangszeitraum zur vollständig nachgelagerten Besteuerung mit Wirkung zum Veranlagungszeitraum 2023 um 38 Jahre bis 2058 verlängert. Eine Analyse der damit einhergehenden intra- und intergenerativen Umverteilungswirkungen sowie der fiskalischen Auswirkungen ist bei Schultis et al. (2024a) zu finden.

stiegenen Beitragseinnahmen der SPV im vergangenen Jahr sind vor allem auf inflationsbedingte Lohnsteigerungen und eine Differenzierung des Beitragsatzes nach der Anzahl der Kinder eines Arbeitnehmers zurückzuführen. Seit 01. Juli 2023 sorgt letztere für einen um 0,25 Prozentpunkte erhöhten Zuschlag für kinderlose Beitragszahler. Die Ausgaben der SPV haben dem BMG (2024b) zufolge vor allem in den Bereichen der Geld- und Sachleistungen (7,9 Prozent) sowie bei der vollstationären Pflege (6,5 Prozent) im Vergleich zum Vorjahr einen Zuwachs erfahren. Dennoch stiegen die Gesamtausgaben der SPV nur moderat um 0,9 Mrd. Euro (1,5 Prozent) auf 59,2 Mrd. Euro im Jahr 2023.

Darüber hinaus geht die Gemeinschaftsdiagnose (2024) davon aus, dass durch den Wegfall der Abgabenfreiheit der Inflationsausgleichsprämie die sozialversicherungspflichtigen Löhne 2024 und 2025 ansteigen werden, was durch höhere Beitragseinnahmen einen nachhaltigkeitsfördernden Effekt nach sich zieht. Die daraus resultierenden höheren Beitragseinnahmen sowie der im Jahr 2023 erzielte Finanzierungsüberschuss führen zu einem Rückgang der impliziten Verschuldung um 4,8 Prozentpunkte. Die aktualisierte Nachhaltigkeitslücke der SPV liegt damit bei 37,3 Prozent des BIP.

Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV)

Die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung werden in der Generationenbilanzierung als sonstige Sozialversicherungen gemeinsam betrachtet. Aufgrund der positiven Arbeitsmarktentwicklung nahmen die Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung im Jahresvergleich um 4,1 Mrd. Euro (12,3 Prozent) zu, während die Ausgaben nur um 1,8 Mrd. Euro (4,4 Prozent) anstiegen. Die in den Jahren 2020 und 2021 realisierten Defizite wurden bereits im Jahr 2021 in Zuschüsse durch den Bund umgewandelt und damit der Arbeitslosenversicherung erlassen. Im Jahr 2023 leistete der Bund einen Zuschuss in Höhe von 6,6 Mrd. Euro. Die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung haben das vergangene Jahr mit einem positiven Saldo abgeschlossen. Allerdings tragen sie nur einen äußerst geringen Teil zu den Entwicklungen in der SSV bei. Insgesamt zeigt sich für die SSV damit ein Absinken der impliziten Verschuldung um 2,8 Prozentpunkte. Dadurch verzeichnen die SSV ein implizites Vermögen in Höhe von 1,8 Prozent des BIP. Da die ALV ein zentrales Element des staatlichen Ausgleichs konjunktureller Schwankungen darstellt, ist dieses implizite Vermögen Ausdruck eines vergleichsweise positiven Arbeitsmarktumfelds und sollte nicht als Indikator für einen überhöhten Beitragssatz missverstanden werden.

3 Das Rentenpaket II

3.1 Rentenniveauhaltelinie und Generationenkapital

Kurz vor der diesjährigen Rentenanpassung beschloss das Bundeskabinett am 29. Mai 2024 mit dem Regierungsentwurf des „Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals“ für die GRV das sogenannte Rentenpaket II. Das Gesetz konnte vor der parlamentarischen Sommerpause jedoch nicht mehr verabschiedet werden. Der zentrale Inhalt dieses Rentenpakets ist die Verlän-

gerung der Wirkung der Rentenniveauhaltelinie von 48 Prozent bis ins Jahr 2039. Das bedeutet, dass der Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenanpassung in diesem Zeitraum ausgesetzt und das Rentenniveau auch über den eigentlichen Wirkungszeitraum der Haltelinie hinaus im Vergleich zum gesetzlichen Status quo deutlich angehoben wird.³ Der mittlerweile etablierte Begriff „Rentenniveauhaltelinie“ bezeichnet letztlich nichts anderes als die – zeitlich begrenzte – Einführung des Leistungsprimats in der GRV. Umlagefinanzierte Systeme haben grundsätzlich zwei Möglichkeiten auf demografische Veränderungen zu reagieren. Sie können entstehende Be- oder Entlastungen entweder aufseiten der Beitragszahler wirken lassen oder

³ Nach dem Wirkungszeitraum der Rentenniveauhaltelinie würde die Rentenanpassung wieder anhand der Rentenanpassungsformel inklusive des Nachhaltigkeitsfaktors vorgenommen. Die Grundlage der Rentenanpassung wäre dann wieder der Rentenwert des Vorjahres. Der Rentenwert des Jahres 2039 wäre aufgrund der jahrelangen Wirkung der Rentenniveauhaltelinie deutlich höher als im Basisszenario. Die Dämpfungswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors würde zwar wieder wirken, die entfallene Dämpfungswirkung würde jedoch nicht nachgeholt. Die Rentenniveauhaltelinie würde dementsprechend alle zukünftigen Rentenwerte erhöhen und wäre in ihrer Wirkung nicht auf den Zeitraum bis 2039 begrenzt.

aufseiten der Leistungsempfänger. Systeme, die darauf ausgerichtet sind, unabhängig von der demografischen Struktur stets das gleiche Leistungsniveau bereitzustellen, unterliegen dem sogenannten Leistungsprimat. Das bedeutet, dass das Beitragsniveau bedingungslos so angepasst wird, dass das Leistungsniveau aufrechterhalten werden kann.

Bei Einführung der Rentenniveauhaltelinie im Jahr 2018 wurde diese Maßnahme zugunsten der Rentnergenerationen noch durch eine sogenannte Beitragssatzhaltelinie ergänzt, die die Interessen der Beitragszahler wahren sollte. Die Absurdität dieses Versuchs, der demografischen Budgetrestriktion der GRV durch Bundeszuschüsse ein Schnippchen zu schlagen, ist in den vergangenen Jahren nicht zuletzt in dieser Veröffentlichungsreihe von Raffelhüschen et al. (2021, 2022) ausführlich aufgezeigt worden. Das Rentenpaket II setzt nun erneut zu einem Versuch an, den Rentnern ein „free lunch“ zu verschaffen. Nachdem die Finanzierung aus Bundesmitteln zwischenzeitlich auch in der öffentlichen Wahrnehmung nicht mehr als Lösung, sondern als reine Verschiebung des demografischen Problems der GRV verstanden wird, sollen Bundesmittel nun im Rahmen des sogenannten Generationenkapitals nur noch indirekt zur Generierung einer Rendite durch die geringen staatlichen Refinanzierungskosten genutzt werden. Diese basieren auf der Bonität des Bundes und resultieren vor allem aus unterschiedlichen Risikoprämien für Staatsanleihen und anderen Wertpapieren. Das geplante Volumen dieses Generationenkapitals von etwa 200 Mrd. Euro ist im Verhältnis zu den finanziellen Herausforderungen der GRV und vor allem den geplanten Leistungsausweitungen in Form der Rentenniveauhaltelinie allerdings deutlich zu gering. Die geplanten Zahlungen von jährlich 10 Mrd. Euro stellen auf

Grundlage der tatsächlichen Differenzen zwischen den staatlichen Refinanzierungskosten und der Rendite auf dem Aktienmarkt in den vergangenen Jahrzehnten zwar keine unrealistische Größenordnung dar, sind im Vergleich zur Summe der Rentenzahlungen aber ein kaum nennenswerter Betrag. Darüber hinaus ist anzumerken, dass ausgerechnet bei der Bezuschussung der GRV durch das Generationenkapital laut Regierungsentwurf vom 29. Mai 2024 keine Dynamisierung vorgesehen zu sein scheint und der jährliche Zahlungsbetrag von 10 Mrd. Euro nominal definiert ist.

3.2 Fiskalische Nachhaltigkeit der GRV

Implizite Verschuldung der GRV

Die Ausweitung der Rentenniveauhaltelinie bis ins Jahr 2039 wäre eine sozialpolitische Leistungsausweitung von beinahe historischem Ausmaß. Da die Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors gerade in den Zeitraum fällt, in dem die demografische Belastung durch den Renteneintritt der Babyboomer in der GRV realisiert wird, kommt dieser kaum noch zum Tragen – die zukünftigen Defizite der GRV würden im Barwert um über 1.600 Mrd. Euro beziehungsweise knapp 40 Prozent des BIP ansteigen (siehe Abbildung 5). Unter Einbeziehung des Generationenkapitals würde der Anstieg der impliziten Verschuldung infolge des Rentenpakets II nur um 4,0 Prozent des BIP beziehungsweise 162 Mrd. Euro reduziert. Damit kann das Generationenkapital lediglich 10 Prozent der Belastung der GRV durch die Rentenniveauhaltelinie kompensieren. Bereits ohne Leistungsausweitungen

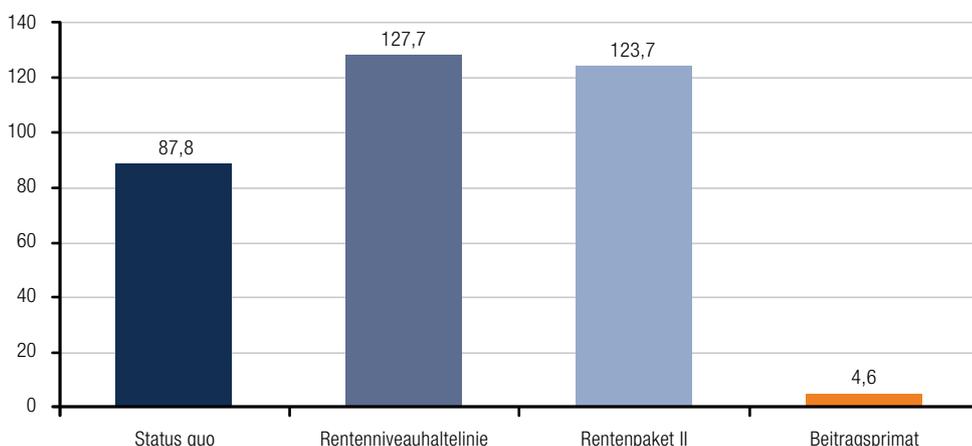


Abbildung 5: Fiskalische Nachhaltigkeit der GRV mit und ohne die Maßnahmen des Rentenpakets II

Implizite Schulden der GKV (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

beträgt die implizite Verschuldung in der GRV aktuell 87,8 Prozent des BIP, da der Nachhaltigkeitsfaktor die demografische Belastung lediglich zu 25 Prozent den Rentnern und zu 75 Prozent den Beitragszahlern auferlegt.⁴ In einem Beitragsprimat – wenn die Rentenanpassung also darauf ausgerichtet wäre, die demografische Belastung ausschließlich leistungsseitig wirksam werden zu lassen und ihre Traglast den Rentnern aufzuerlegen – wäre die implizite Verschuldung dagegen deutlich geringer und läge bei lediglich 4,6 Prozent des BIP.⁵

Beitragssatzentwicklung in der GRV

Die zukünftigen Defizite, aus denen sich im Status quo-Szenario die implizite Verschuldung ergibt, bedeuten außerhalb dieser theoretischen Betrachtungsweise zukünftige Beitragssatzanstiege. Die implizite Verschuldung ohne weitere politische Maßnahmen von 87,8 Prozent des BIP entspricht einem zukünftigen Anstieg des Beitragssatzes zur Deckung der Defizite bis auf 23,2 Prozent im Jahr 2070. Die Ausweitung der Rentenniveauhaltelinie bis ins Jahr 2039 würde den

Beitragssatzanstieg deutlich verstärken und den Beitragssatz im Jahr 2040 gegenüber dem Basisszenario um 1,7 Prozentpunkte von 22,0 Prozent auf 23,7 Prozent erhöhen (siehe Abbildung 6). Das Generationenkapital könnte diesen Anstieg um lediglich 0,3 Punkte dämpfen, sodass das Rentenpaket insgesamt den GRV-Beitragssatz bis zum Jahr 2040 um 1,4 Prozentpunkte steigern würde.⁶

3.3 Gesamtstaatliche Betrachtung des Rentenpakets II

Implizite Verschuldung in GKV, SPV und Gebietskörperschaften

Die gesamtstaatliche Belastung durch das Rentenpaket II ist geringer als die Belastung der GRV, da die höheren Renten höhere Beitragszahlungen der Rentner zur GKV und zur SPV bewirken. Abbildung 7 zeigt daher neben dem Anstieg der impliziten Verschuldung in der GRV um 35,9 Prozent des

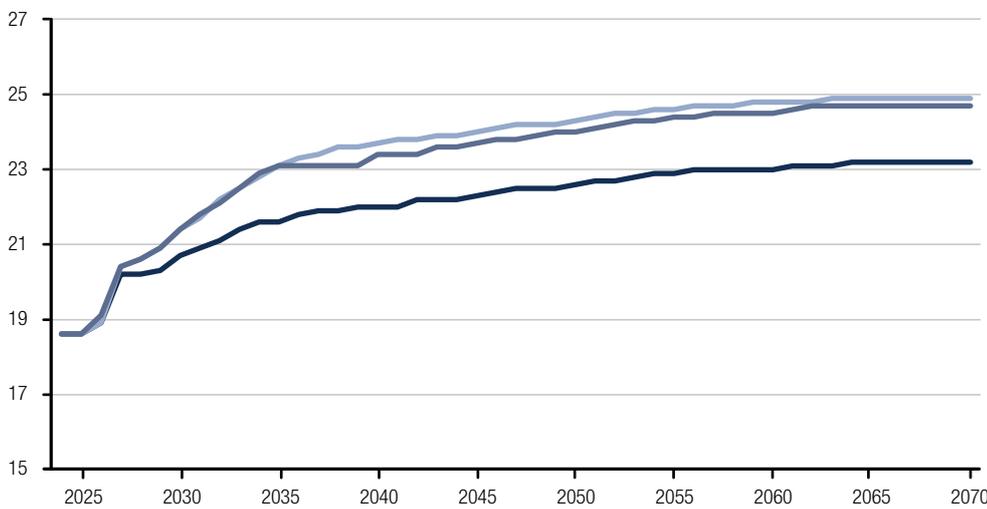


Abbildung 6:
Fast ein Viertel für die
Rente: Zukünftige Bei-
tragssatzentwicklung in
der GRV (in Prozent)
Quelle: Eigene Berechnungen.

4 Diese Aufteilung anhand des Parameters α bezieht sich auf die demografische Belastung bei einer Nettolohnanpassung. Diese unterliegt gegenüber der Bruttolohnanpassung bereits dem Effekt eines demografisch bedingten Beitragssatzanstiegs. Betrachtet man die demografische Belastung als Gesamteffekt gegenüber einer reinen Bruttolohnanpassung, so läge die Traglast der Rentner bei gut 40 Prozent. Der in dieser Veröffentlichungsreihe von Raffelhüschen et al. (2022) unterbreitete Transparenzvorschlag für die Rentenanpassung sieht vor, den Beitragssatzfaktor durch eine Erhöhung des Parameters α auf den Wert $\alpha^* = 42$ Prozent zu setzen, um die Traglast der Rentner auf die Entwicklung der Bruttolöhne zu beziehen.

5 Theoretisch würde die implizite Verschuldung im Beitragsprimat den Wert Null annehmen. Praktisch unterliegt die Renten- und Beitragssatzanpassung jedoch jedoch Verzögerungseffekten, die eine vollkommene Vermeidung zwischenzeitlicher Defizite und kleinerer Anpassungen des Beitragssatzes nicht ausschließen können.

6 Dabei ist zu beachten, dass aufgrund der nicht (explizit) vorgesehenen Dynamisierung der Bezuschussung der GRV durch das Generationenkapital in Höhe von 10 Mrd. Euro die Dämpfungswirkung des Generationenkapitals auf den Beitragssatz mit der Zeit abnimmt.

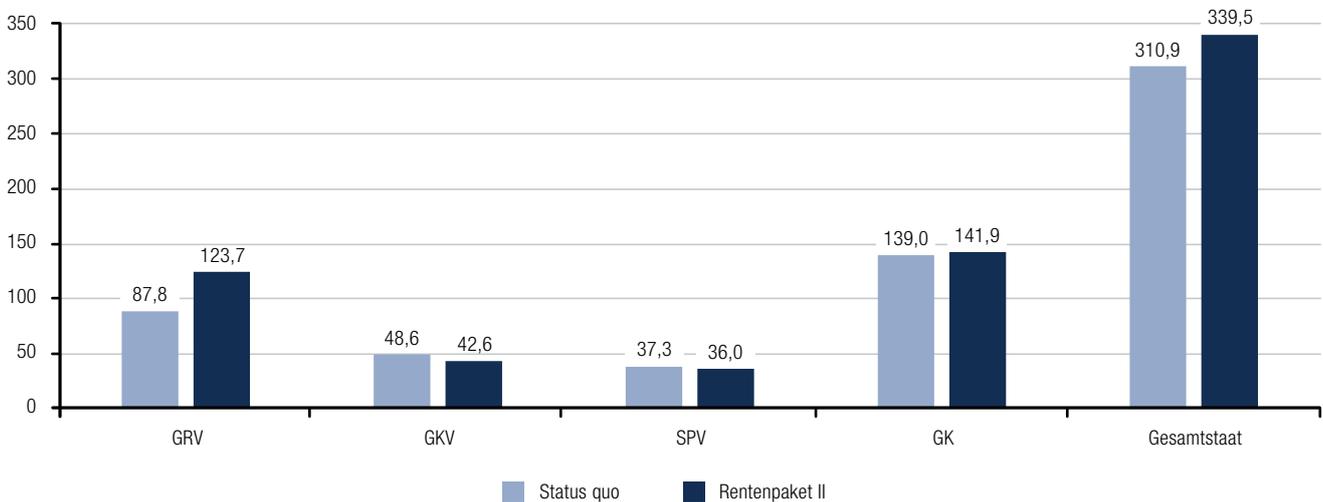
BIP auch einen Rückgang der impliziten Verschuldungen der GKV und der SPV um 6,0 beziehungsweise 1,3 Prozent des BIP. Die Belastung der Gebietskörperschaften in Höhe von 2,9 Prozent des BIP resultiert ausschließlich aus den Zahlungen zum Aufbau des Generationenkapitals. Da das Gene-

rationenkapital als eigenständiger Parafiskus über diese Mittel verfügen würde, zeigt sich dieser Anstieg jedoch nicht in der gesamtstaatlichen impliziten Verschuldung. Diese würde durch das Rentenpaket II folglich um 28,6 Prozent des BIP auf einen Wert von 339,5 Prozent des BIP erhöht.⁷

Abbildung 7:
Rentenerhöhungen bedeuten mehr Beitragseinnahmen

Implizite Schulden der betroffenen Sozialversicherungen (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bundeszuschüsse – Eine unerschöpfliche Ressource?

Das Konzept der impliziten Verschuldung unterliegt der Status quo-Annahme, nach der alle Steuer- und Beitragssätze auf dem aktuellen Niveau verbleiben. Auch der gesetzlich festgelegte Anstieg des allgemeinen Bundeszuschusses infolge der Dynamisierung anhand des Beitragssatzes findet unter dieser Annahme nicht statt. Die Entwicklungen der GRV-spezifischen Zahlungen des Bundes relativ zu dessen Steuereinnahmen in Abbildung 8 entstammen dagegen der Betrachtung mit veränderlichen Beitragssätzen. Im Jahr 2024 betragen die Bundeszuschüsse zur GRV 23,7 Prozent

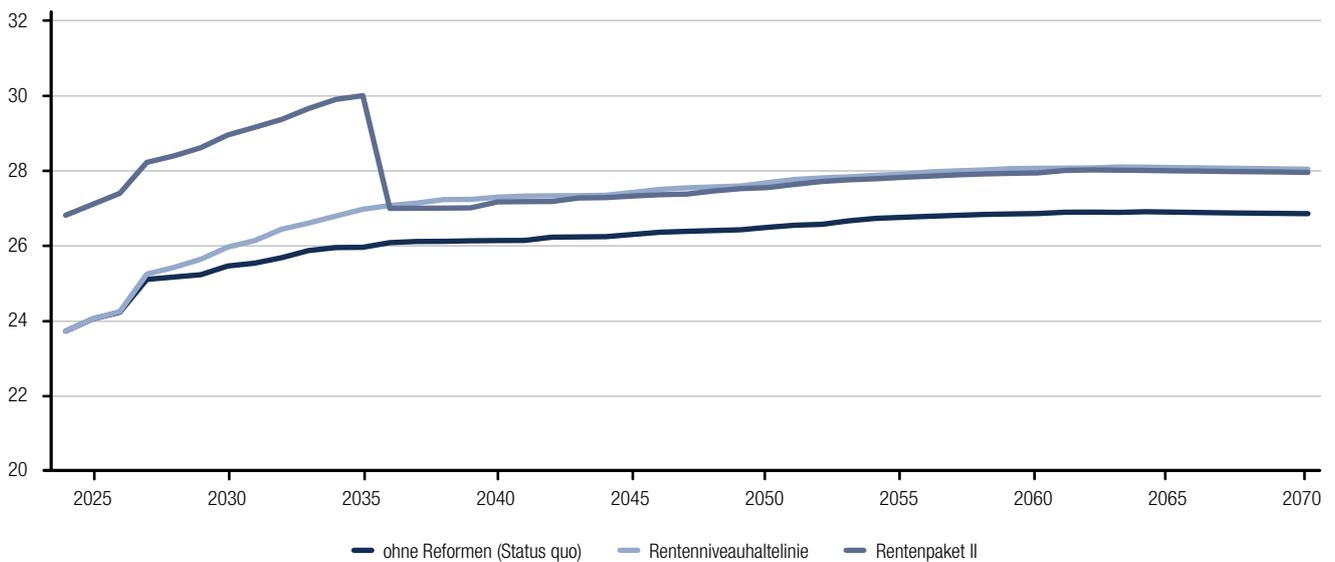
der Bundessteuereinnahmen. Bis 2034 erhöht sich dieser Wert infolge steigender Beitragssätze im Basisszenario auf 26,0 Prozent. Die Rentenniveauhaltelinie würde den GRV-Beitragssatz und dadurch ebenso die finanzielle Belastung des Bundes steigern, sodass diese zukünftig um bis zu 1,4 Prozent der Bundessteuereinnahmen erhöht würde. Berücksichtigt man darüber hinaus die geplanten Ausgaben zum Aufbau des Generationenkapitals, so würden die Zahlungen des Bundes für die GRV durch das Rentenpaket II im Jahr 2035 zwischenzeitlich auf 30,0 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes ansteigen.

⁷ Hier ist zu diskutieren, ob die schuldenfinanzierten Zahlungen des Bundes an das Generationenkapital als Ausgaben zu betrachten sind. Dagegen spricht, dass mit den Zahlungen stets ein Anspruch auf Rückzahlung und Leistung des Zinsdienstes einhergeht. Die Zahlungen stellen damit gesamtwirtschaftlich keine konsumtiven Ausgaben dar. Für eine Berücksichtigung spricht jedoch die Tatsache, dass die Überlassung der Mittel mit dem Zweck einer dauerhaften Anlage am Kapitalmarkt geschieht. Die Belastung des Bundeshaushaltes im politischen Sinne kann durch die Definition eines Sondervermögens und die Ausnahme von der Schuldenbremse per Definition umgangen werden. Das Budget des Bundes im ökonomischen Sinne ist unabhängig von der politischen Definition der Ausgaben und der Art der Refinanzierung.

Abbildung 8:
Belastung der Finanzen des Bundes durch die GRV

Anteil der GRV-Zahlungen des Bundes an den Steuereinnahmen des Bundes (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz – Vom Fallen einst magischer Grenzen

Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz steigt bereits im Basisszenario zukünftig deutlich an (siehe Abbildung 9). Dabei wird infolge der Erhöhungen des GKV- und SPV-Beitragsatzes der vergangenen Jahre die ehemals magische Grenze von 40 Prozent („Sozialgarantie“) bereits durchbrochen. Ohne weitere Maßnahmen wird die nächste Schwelle von 45 Prozent im Jahr 2033 überschritten sein. Die Marke von 50 Prozent wird im Jahr 2070 erreicht. Mit der Rentenniveauhaltelinie würde der Anstieg deutlich verstärkt. Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz würde auf bis zu 51,2 Prozent im Jahr 2070 ansteigen und die Grenze von 50 Prozent bereits im Jahr 2051 erreichen – also 20 Jahre früher als im Basisszenario. Für das Rentenpaket II, inklusive Generationenkapital und der damit einhergehenden Entlastung der GRV, würde der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz leicht gedämpft und die Grenze von 50 Prozent ein Jahr später erreicht. Bei der Betrachtung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes ist außerdem zu beachten, dass der medizinisch-technische Fortschritt einen zusätzlichen

Kostendruck in der GKV bewirken könnte. Raffelhüschen et al. (2023) zeigen auf, dass der GKV-Beitragssatz dadurch bereits im Jahr 2040 um zusätzliche 2,7 Prozentpunkte und im Jahr 2060 um zusätzliche 6,8 Prozentpunkte ansteigen könnte. In einem „Worst-Case-Szenario“ mit Rentenniveauhaltelinie und Kostendruck in der GKV läge der Beitragssatz bereits ab dem Jahr 2039 bei über 50 Prozent.

3.4 Intergenerative Umverteilung

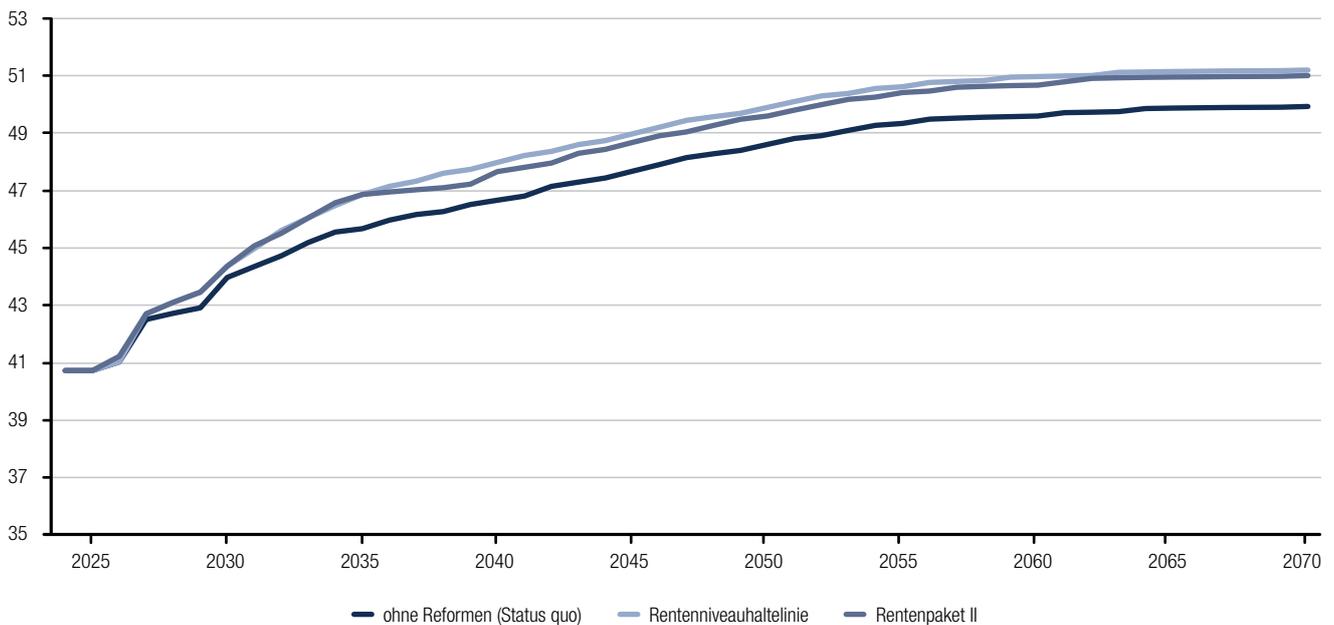
Wer profitiert vom Generationenkapital? – Vor allem die Jungen!

Die Bezuschussung durch das Generationenkapital ab 2036 kann den massiven Finanzierungsbedarf der Rentenniveauhaltelinie nicht decken, würde aber die Ausgaben des Bundes der kommenden Jahre merklich erhöhen. Die doppelte Haltelinie von 2018 sah ebenfalls eine Refinanzierung aus Bundesmitteln zur Wahrung der Interessen junger und zukünftiger Generationen vor. Diese bewirkte paradoxerweise eine verstär-

Abbildung 9:
Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von über 50 Prozent?

Beitragssatzsumme der Sozialversicherungen (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen.



kte Wirkung der Rentenniveauhaltelinie, da ein verringerter Beitragssatz das Rentenniveau ceteris paribus senkt (siehe hierzu Seuffert 2022, S. 186–189). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Generationen vom Generationenkapital tatsächlich profitieren würden. Die Veränderung der Generationenkonten⁸ in Abbildung 10 zeigt auf, dass die im Basisjahr 15-Jährigen am stärksten von einer Umsetzung des Generationenkapitals im Rentenpaket II profitieren würden. Abbildung 10 zeigt jedoch ebenfalls, dass diese Kohorte mit am stärksten von der Maßnahme der Rentenniveauhaltelinie belastet wird. Für die 6- bis 15-jährigen bedeutet dies pro Kopf eine Belastung im Barwert von über 4.600 Euro. Das sind wohlgerne ausschließlich die direkten Kosten in Form von Beitragszahlungen. Die indirekten Kosten der volkswirtschaftlichen Folgen einer verminderten Standortattraktivität durch erhöhte Lohnnebenkosten sind dabei nicht berücksichtigt.

Wer profitiert von der Rentenniveauhaltelinie? Alle außer den ganz Jungen

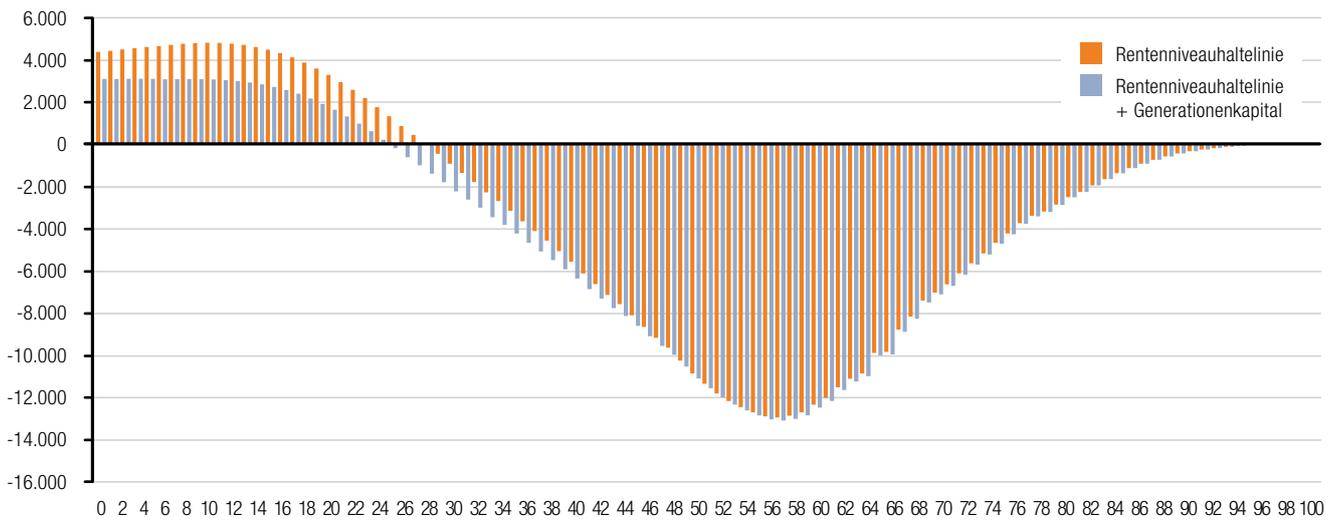
In Bezug auf die Rentenniveauhaltelinie gilt für Jugendliche die alte Devise „Trau keinem über 30“. Genaugenommen sollten junge und zukünftige Generationen keinem über 25 trauen, der ihnen erzählt, die Rentenniveauhaltelinie schütze die Interessen aller Generationen. Denn bereits die 26-Jährigen profitieren mehr von der Maßnahme als sie, wenn auch in vergleichsweise geringem Ausmaß. Am stärksten würde die Altersgruppe der 53- bis 63-Jährigen von einer Rentenniveauhaltelinie profitieren. Sie kämen in den Genuss eines finanziellen Vorteils im Barwert von rund 12.000 Euro pro Kopf. Diese Altersgruppe ist bereits nah genug am Renteneintritt, um nicht mehr lange von den höheren Beitragssätzen belastet zu werden und noch jung genug, um die volle Wirkung der Rentenniveauhaltelinie auszuschöpfen.

⁸ Generationenkonten beziffern den Barwert der zukünftigen Zahlungen, die eine Generation an den Staat leisten wird. Ein Anstieg der Generationenkonten bedeutet eine Belastung der entsprechenden Generationen, eine Verringerung stellt eine Entlastung dar. Eine methodische Erläuterung findet sich in Kapitel 5.

Abbildung 10:
Intergenerative Umverteilungswirkung der Maßnahmen

Veränderung der gesamtstaatlichen Generationenkonten in Euro gegenüber dem Status quo

Quelle: Eigene Berechnungen.



4 Fazit

Auf den ersten Blick hat sich im Vergleich zum Update 2023 die Nachhaltigkeitssituation des Staates – gemessen an der Veränderung der Nachhaltigkeitslücke – verbessert. Ausgehend von 411,1 Prozent des BIP hat sich die Summe aus impliziten und expliziten Schulden um 36,5 Prozentpunkte auf nunmehr 374,6 Prozent des BIP verringert. Umgerechnet bedeutet dies einen Rückgang der staatlichen Gesamtverschuldung – einschließlich impliziter Schuld – von 15,9 auf 15,4 Billionen Euro. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf den inflationsbedingten Anstieg der Löhne und der darauf entfallenden Abgaben sowie auf den Wegfall der abgabenfreien Inflationsausgleichsprämie zurückzuführen. Damit einher geht ein Abbau der impliziten Verschuldung sowohl bei Gebietskörperschaften als auch bei den Sozialversicherungen. Einzige Ausnahme stellt die GRV dar, bei der steigende Beitragseinnahmen zukünftig zu höheren Ausgaben führen. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die Nachhaltigkeitssituation durch die derzeit diskutierten Reformen in Zukunft weiter verschlechtert.

Der sozialpolitische Diskurs war in den letzten Jahren vor allem eine Debatte über Leistungsdefizite. Sowohl in der Pflege als auch in der Gesundheitsversorgung wurden – nicht zuletzt infolge der Belastungen durch die COVID-19-Pandemie – die Leistungsfähigkeit der Systeme und ihre drohende Überlastung diskutiert. In der Rentenpolitik wurde 2018 noch eine doppelte Haltelinie eingeführt, die zumindest vordergründig versuchte, die Interessen von Rentnern und Beitragszahlern gleichermaßen zu wahren. Aktuell steht nun eine einfache Rentenniveauhaltelinie zur Diskussion, die von den Erträgen eines Generationenkapitals flankiert werden soll, die allerdings bei weitem nicht ausreichen werden, um die jungen und zukünftigen Generationen durch die Mehrbelastung der Rentenniveauhaltelinie zu kompensieren. Zu dem Versuch, das Versorgungsniveau der Vergangenheit aufrechtzuerhalten, gehört jedoch auch die Berücksichtigung des Preises dieses Bestrebens und derjenigen, die ihn bezahlen sollen. Auch ohne die Rentenniveauhaltelinie bedeutet die derzeitige Sozialpolitik, dass die heute Geborenen

im Alter von 46 Jahren die Hälfte ihres erwirtschafteten Einkommens allein für die Sozialversicherung aufwenden müssen. Das Rentenpaket II würde das Erreichen dieser Grenze deutlich beschleunigen. Bereits 18 Jahre früher – im Alter von 28 Jahren – unterlägen die heute Geborenen einer Beitragssatzsumme von 50 Prozent.

Das Rentenpaket II würde die große Mehrzahl der heute lebenden Generationen begünstigen. Wie das gesamte aktuelle System der sozialen Sicherung geht es aber zu Lasten der jüngeren und zukünftigen Generationen. Aufgabe der heute erwachsenen Generationen ist es, die Knappheit der Ressourcen in den Sozialversicherungen anzuerkennen und ihre zukünftige Ausgestaltung darauf abzustimmen. Dazu gehört die Einsicht, dass die seit Jahrzehnten alternde Gesellschaft heute noch vergleichsweise jung ist und das aktuelle Versorgungsniveau auf einer momentan ausgesprochen günstigen demografischen Situation beruht. Diese derzeit günstige Lage ist kurz davor, sich in eine ausgesprochen ungünstige Situation zu verwandeln. In der gesellschaftlichen Wahrnehmung sind die Babyboomer zwar bereits seit einigen Jahren keine junge Generation mehr, aus Sicht der Sozialversicherungen sind sie dies jedoch durchaus noch, da für die Sozialversicherung vorrangig die Einteilung in alte, nicht erwerbstätige und junge, erwerbstätige Personen gilt. Wir profitieren daher immer noch von der Geburtenwelle der 1960er-Jahre. Die vielen Kinder von damals sind heute als alternde Erwachsene dazu in der Lage, zur Versorgung ihrer Eltern beizutragen. Dies wird sich in den nächsten zehn Jahren relativ abrupt ändern, wenn mit dem Renteneintritt der Babyboomer der Bug des Schiffs der Sozialversicherungen sich in das Wellental der Demografie senkt. Die Babyboomer werden mit dem Renteneintritt auch für die Sozialversicherungen „alt“ und für die GRV kostspielig, um einige Jahre später auch in der GKV und der SPV einen Ausgabenanstieg zu verursachen.

Mit diesem Wissen das Leistungsniveau der GRV für die Zukunft festzulegen, bedeutet jungen und zukünftigen Generationen abzuverlangen, was die älteren Generationen selbst nicht bereit gewesen sind zu leisten. Schließlich ist die Existenz des demografischen Wandels und seiner Auswirkungen in den Jahren zwischen 2025 und 2035 keine neue Erkenntnis. Eine Anhebung der Beitragssätze zur Bildung finanzieller Rücklagen wäre bereits Anfang der 2000er-Jahre möglich gewesen. Und tatsächlich wurde mit der Riester-Rente ein Instrument zur Teilkapitalisierung der GRV geschaffen. Dieses weist jedoch zwei Aspekte auf, die die mangelnde Bereitschaft zur Zahlung höherer Beitragssätze der damaligen Gesellschaft aufzeigen. Erstens wurde im

Rahmen der so genannten Riester-Treppe eine Leistungsdämpfung der GRV eingeführt, die die Entwicklung des Beitragssatzes dämpfte, um den Versicherten den finanziellen Spielraum zur privaten Vorsorge zu verschaffen. Zweitens war diese private Vorsorge nicht verpflichtend, sondern freiwillig. Der Rentenversicherungsbericht aus dem Jahr 2023 weist neben der Projektion des Rentenniveaus auch eine Projektion des Rentenniveaus inklusive Riester-Rente aus und kommt zu dem Ergebnis, dass die Riester-Rente das Rentenniveau für die Rentennewuzugänge konstant auf einem Niveau von über 52 Prozent halten kann. Die heute vor dem Renteneintritt stehenden Generationen hatten folglich sowohl institutionell als auch finanziell die Gelegenheit, die notwendigen zusätzlichen Beiträge zur Aufrechterhaltung des individuellen Rentenniveaus zu leisten. Entweder haben sie sich freiwillig dagegen entschieden, dies zu tun oder sie können das Absinken des Rentenniveaus durch private Vorsorge kompensieren. Die Rentenniveaualtelinie bedeutet demnach nicht nur eine Leistungsausweitung gegenüber dem Status quo, sondern auch eine Besserstellung der Neurentner in den kommenden 20 Jahren gegenüber den vorangegangenen Rentnergenerationen.

Der Eintritt der Babyboomer in den Ruhestand und ihre schwindende Gesundheit werden die Sozialversicherung vor eine bisher nicht dagewesene Herausforderung stellen, da sie selbst deutlich weniger Kinder bekommen haben als ihre Eltern. Sie sind folglich die Verursacher des zukünftigen Mangels an Beitragszahlern. Folgerichtig wäre demnach, dass sie die entstehende Belastung selbst tragen. Das würde allerdings nicht die Etablierung eines Leistungsprimats, sondern im Gegenteil die eines Beitragsprimats bedeuten. Vor 20 Jahren wurde demokratisch legitimiert die Aufteilung der demografischen Belastung zwischen den Generationen beschlossen – ein Kompromiss zwischen Leistungs- und Beitragsprimat. Dass damit sowohl die Beitragssätze steigen als auch das Rentenniveau sinken würde, stand außer Frage. Die Infragestellung dieses Beschlusses in den vergangenen Jahren ist politökonomisch wenig überraschend, da sich aus der Alterung des Medianwählers eine Verschiebung seiner Interessen bezüglich der GRV ergibt. „In der Kunst wie in [der] Politik haben Großväter immer unrecht“, belehrt Lord Henry Wotton den Protagonisten in Oscar Wildes Roman „Das Bildnis des Dorian Gray“. Wenn der Politik an einer tatsächlich generationengerechten Gestaltung der GRV gelegen ist, täte sie gut daran, dieses Zitat zu beherzigen. Andernfalls befindet sich die Demokratie und ihre alternde Bevölkerung auf dem Weg in eine Gerontokratie, in der die politischen Akteure dem Medianwähler – ihrem greisen König – Leistungen aus Ressourcen versprechen, die nicht existieren.

5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

5.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

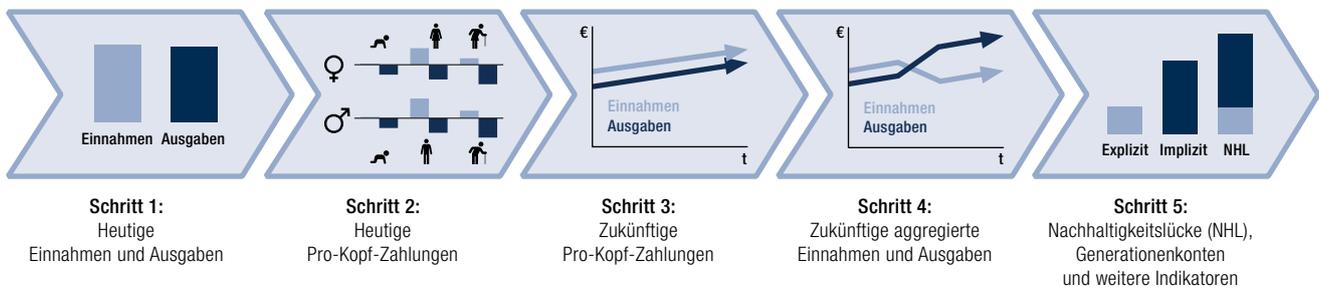
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.⁹ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische 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 11 skizziert.

Abbildung 11:
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-, geschlechts- und migrationsspezifische 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

fortgeschrieben. 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.

⁹ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) sowie in Wimmesberger und Seuffert (2024).

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, 2024c) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – also 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 Abschnitt 6.2). 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 12 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2022 und 2023 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2024d). 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 166. Steuerschätzung aus dem Mai 2024 für den Zeitraum 2023 bis 2028 (BMF, 2024b) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2024) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

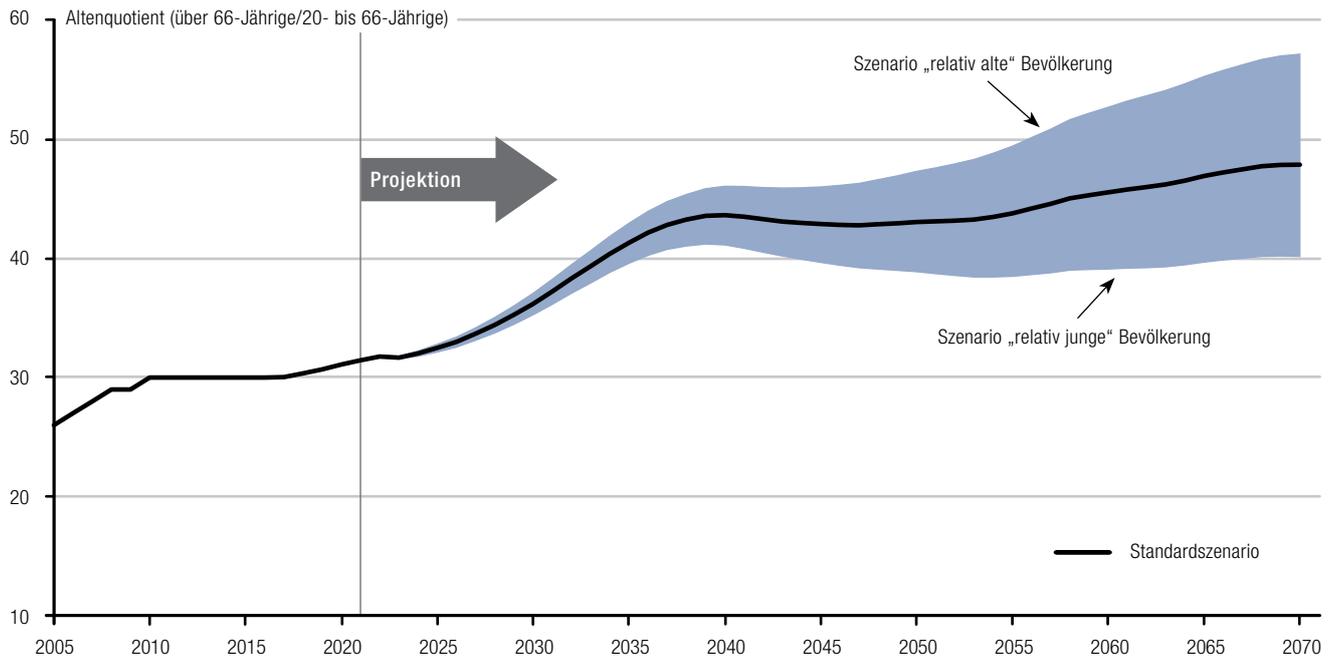
Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Juni 2024 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Maßnahmen des Wachstumschancengesetzes sowie des Jahressteuergesetzes 2023, den Wegfall der Strom- und Gaspreisbremse und zusätzliche Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds. Darüber hinaus finden auch teilweise zeitlich begrenzte Ausgabenprogramme Berücksichtigung, wie beispielsweise das Deutschlandticket sowie zusätzliche Verteidigungsausgaben im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine.

Demografische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz 2023, dass die Fertilitätsrate von 1,49 Kindern pro Frau im Jahr 2023 bis 2032 auf 1,55 Kindern pro Frau ansteigt und anschließend auf diesem Niveau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,8/83,3 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige konstante Nettozuwanderung von jährlich 250.000 Personen unterstellt. Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2070 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 84,4 Millionen auf 82,4 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang an sich ist weniger mit Schwierigkeiten verbunden. Vergleichsweise problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten jedoch die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung sowie die sich verändernde Bevölkerungsstruktur (siehe Schultis et al. 2024b). Wie Abbildung 12 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66

Abbildung 12:
Anstieg des Altenquotienten bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.



Jahren, bis zum Jahr 2070 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit reduzierter Geschwindigkeit. Entfallen auf eine über 67-jährige Person gegenwärtig noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2070 nur noch etwas mehr als zwei erwerbsfähige Personen sein.

Die in Abbildung 12 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, ebenfalls in Anlehnung an die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.¹⁰

5.3 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:

10 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 Jahre 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 Jahre ansteigt und der durchschnittliche Wanderungsüberschuss lediglich 180.000 Personen pro Jahr beträgt.

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.

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

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), 303–318.

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 2021: Die Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 152.

Bonin, H. (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023). *Rentenversicherungsbericht 2023*.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023). Ergebnis der 164. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzung", Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024a). Grundlagen der Steuerschätzung, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2024/05/2024-05-16-ergebnisse-der-166-steuerschaetzung.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024b). Ergebnis der 166. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzung", Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024c). Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2024a). Vorläufige Finanzergebnisse der GKV für das Jahr 2023, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/vorlaeufige-gkv-finanzergebnisse-2023>.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2024b). Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung – Ist-Ergebnisse ohne Rechnungsabgrenzung (Stand: Juli 2024), URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/filead->

min/Dateien/3_Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Finanzentwicklung/03-Finanzentwicklung-der-sozialen-Pflegeversicherung__2023_bf.pdf.

Bundesregierung (2024). Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), Bearbeitungsstand 03.05.2024, URL: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-stabilisierung-rentenniveau-generationenkapital.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Europäische Kommission (2022). Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper, 171, Brüssel.

Gemeinschaftsdiagnose (2024). Deutsche Wirtschaft kränkt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

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, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 158, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

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

Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka S. und Wimmesberger, F. (2023). Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 171, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Schultis, S., Toussaint, P. und Stramka, S. (2024a). Weniger Doppelbesteuerung, mehr Belastung? – Nachhaltigkeits- und Verteilungswirkungen durch die Neuregelung der nachgelagerten Besteuerung, *Wirtschaftsdienst* [erscheint in Kürze].

Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S. (2024b). Der demografische Wandel im Wandel, *Wirtschaftsdienst*, 104 (4), 269–274.

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

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

Statistisches Bundesamt (2024a). Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 um 0,3 Prozent gesunken, Pressemitteilung Nr. 019 vom 15. Januar 2024, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_019_811.html.

Statistisches Bundesamt (2024b). Bruttoinlandsprodukt im 1. Quartal 2024 um 0,2 Prozent höher als im Vorquartal, Pressemitteilung Nr. 173 vom 30. April 2024, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_173_811.html.

Statistisches Bundesamt (2024c). Reallöhne im 1. Quartal 2024 um 3,8 % höher als im Vorjahresquartal, Pressemitteilung Nr. 211 vom 29. Mai 2024, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_211_62321.html.

Statistisches Bundesamt (2024d). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2023, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Wimmesberger, F. M. und Seuffert, S. (2024). Myopic Fiscal Policy During the COVID-19 Pandemic and its Intergenerational Burden, *German Politics*, 33 (1), 68–85, DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2056594>.



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

ist Professor für Finanzwissenschaft und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war Professor an der Universität Bergen, Norwegen (1994-2019). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten befasst er sich – zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission, der Kommission Steuergesetzbuch oder als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft – mit Fragen der praktischen Sozialpolitik.



Sebastian Schultis

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten mit Schwerpunkt Banken studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Raffelhüschen sowie am Lehrstuhl für betriebswirtschaftliche Steuerlehre und am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik tätig.



Dr. Stefan Seuffert

studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der Universität Göteborg und ist seit 2012 am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Von 2017 bis 2022 verfasste er unter Betreuung von Prof. Raffelhüschen seine Dissertation zum Thema „Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanz“. Aktuell ist er als Postdoc am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik tätig.



Sebastian Stramka

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut tätig.



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