

Bahnsen, Lewe; Manthei, Gerrit; Raffelhüschen, Bernd

Research Report

Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2018: Grosse Koalition, grosse Kosten

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 142

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Bahnsen, Lewe; Manthei, Gerrit; Raffelhüschen, Bernd (2018) : Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2018: Grosse Koalition, grosse Kosten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 142, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182513>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

GROSSE KOALITION, GROSSE KOSTEN

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 142 | September 2018

Lewe Bahnsen
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen



UPDATE 2018

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

GROSSE KOALITION, GROSSE KOSTEN

Lewe Bahnsen
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 142

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz – Leichte Verbesserungen dank guter Konjunktur 07
- 3 Die Politikfelder im Einzelnen 11
- 4 Dem Koalitionsvertrag auf den Zahn gefühlt 14
 - 4.1 Von Rentengeschenken und Verschiebebahnhöfen 14
 - 4.2 Abschaffung des Solidaritätszuschlags 19
 - 4.3 Familiennachzug bei subsidiär Geschützten 20
 - 4.4 So teuer wird die „GroKo“ 21
- 5 Fazit 22

Literatur 23

Executive Summary 24

© September 2018

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
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 David Gutmann, Fabian Peters und Guido Raddatz. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

Dank der weiterhin rückläufigen Zinsausgaben und der nach wie vor üppig fließenden Steuer- und Beitragseinnahmen konnte der deutsche Gesamthaushalt im Jahr 2017 zum vierten Mal in Folge einen deutlichen Überschuss erzielen. Die „schwarze Null“ bleibt also fester Bestandteil der deutschen Finanzpolitik. Leider sorgt diese kurzfristig gute Haushaltslage dafür, dass die Bundesregierung alle mittel- und langfristigen Herausforderungen aus den Augen zu verlieren droht. Dabei ist fiskalischer Korrekturbedarf weiterhin vorhanden. Zwar hat die Große Koalition angekündigt, in sinnvolle Maßnahmen wie Bildung und digitale Infrastruktur zu investieren, gleichzeitig bläht sie aber den Sozialstaat mit der Mütterrente II und der Grundrente weiter auf – ganz zu schweigen von der geplanten doppelten Haltelinie in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die geplanten neuen Maßnahmen werden die bereits bestehenden demografischen Belastungen weiter verstärken. Darüber hinaus werden Steuergelder für Subventionen verausgabt, deren Ziele und Effektivität mehr als fraglich sind. Das Baukindergeld ist dafür nur ein Beispiel.

Dabei zeichnete sich diese Marschroute der neuen Regierung bereits im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2017 ab. Der in guter Zeit vermeintlich mangelnde Reformdruck und die fehlende Bereitschaft zu ökonomisch sinnvollen Reformen haben nach der Wahl zu einem Koalitionsvertrag geführt, der den staatlichen Einfluss in Gesellschaft und Wirtschaft zu Lasten individueller Freiräume weiter ausbaut. Ob dies zur angestrebten Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft beiträgt, darf mit Fug und Recht angezweifelt werden. Mit diesem Vorgehen verschläft die Bundesregierung einmal mehr die prioritären Themen des demografischen Wandels und der Digitalisierung. Und als wäre dies nicht schon beklagenswert genug, beginnt sie zudem, vergangene – auf Nachhaltigkeit ausgerichtete – Reformen wieder zurückzunehmen, um damit

kurzfristig in der Gunst der Wähler zu steigen. Gewinner der aktuellen Politik sind, wie so häufig, die älteren Generationen – die Zeche zahlen hingegen die Jungen. Dabei sind fiskalische Spielräume durchaus vorhanden. Aber statt diese für die Haushaltskonsolidierung, steuerliche Entlastungen oder Zukunftsinvestitionen zu verwenden, wird ordentlich an der „konsumtiven“ Ausgabenschraube gedreht. Bei einer Normalisierung des Zinsniveaus und der Konjunktur könnten diese dauerhaft anfallenden Ausgabenlasten der Politik allerdings auch bald wieder „auf die Füße fallen“. Vor diesem Hintergrund möchte man der Bundesregierung den zeitlosen Rat geben: „Spare in der Zeit, dann hast du in der Not“.

Neben der aktualisierten Berechnung der deutschen Nachhaltigkeitslücke, welche die expliziten und impliziten Schulden zusammenfasst, stehen ausgewählte Vereinbarungen des Koalitionsvertrages der seit dem Frühjahr 2018 amtierenden Bundesregierung sowie deren mögliche fiskalische Auswirkungen im Fokus der diesjährigen Analyse. Die Ergebnisse sollten als Mahnung verstanden werden, den intergenerativen Auswirkungen politischer Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit zu schenken und sich mit Nachdruck dem Abbau der Nachhaltigkeitslücke zu widmen.

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

In den ersten beiden Quartalen 2018 hat die deutsche Wirtschaft etwas an Fahrt eingebüßt, ist aber weiterhin in guter Verfassung. Parallel dazu hat die Große Koalition ihre Arbeit aufgenommen und damit begonnen, die Vereinbarungen des im März 2018 beschlossenen Koalitionsvertrages in die Realität umzusetzen. Was die öffentliche Aufmerksamkeit betrifft, wurden die ersten Monate der neuen Bundesregierung durch eine hitzig geführte Debatte – insbesondere zwischen CDU und CSU – zum Thema Migration geprägt, die andere Reformvorhaben zeitweise fast völlig in den Hintergrund drängte.

Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist das bedauerlich, da vor allem den langfristigen Folgen der im Koalitionsvertrag vereinbarten sozialpolitischen Reformen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Diese bergen erhebliche fiskalische Gefahren für die noch immer angeschlagene Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Angesichts der zunehmenden Alterung der deutschen Gesellschaft und deren Auswirkung auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme sind die geplanten Vorhaben entweder kaum realisierbar oder aber nicht zu bezahlen. Vor diesem Hintergrund können die Ergebnisse der vorliegenden Studie als Mahnung an die Politik verstanden werden, den langfristigen Blick zu wahren und auch intergenerative Auswirkungen ihres Handelns zu bedenken.

Die derzeit noch durchaus erfreuliche Entwicklung der öffentlichen Haushalte scheint die Weitsicht der politisch Handelnden zu trüben. Zwar konnte der Staat bereits das vierte Jahr in Folge einen Finanzierungsüberschuss erzielen (Statistisches Bundesamt, 2018) und laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ zudem mit einem Anstieg der Steuereinnahmen von 772 Milliarden Euro im Jahr 2018 auf 906 Milliarden

Euro im Jahr 2022 (BMF, 2018). Gleichwohl dürfen die haushalts- und steuerpolitischen Erfolgsmeldungen im Hier und Heute keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte eng mit der zukünftigen demografischen Entwicklung verknüpft ist. Die langfristige Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen bleibt daher eine der Kernherausforderungen in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr zwölfte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Bilanz des ehrbaren Staates“ dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung (siehe Box 1) werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2016 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Haushalten dokumentiert. Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der Finanzen – beinhaltet insbesondere die Beurteilung der intertemporalen Wirkung der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel. Ausgangspunkt der Analyse sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für das Jahr 2016 – daher wird auch vom Basisjahr 2016 der Generationenbilanz gesprochen. Daneben fließen in das diesjährige Update 2018 auch die vorläufigen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2017 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2018 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-) Maßnahmen ein. Im diesjährigen Themenschwerpunkt werden ausgewählte Vereinbarungen des Koalitionsvertrages der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD und ihre möglichen langfristigen fiskalischen Auswirkungen einer genauen Analyse unterzogen.

Die Generationenbilanzierung

Box 1

Die Generationenbilanz wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan J. Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence J. Kotlikoff zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.* Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung (Box 2) sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen (Box 3) in der Zukunft zugrunde. Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Sie 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 die zukünftigen Generationen jeweils der Betrag ermittelt werden, mit dem diese zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen.

* Siehe Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich bei Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

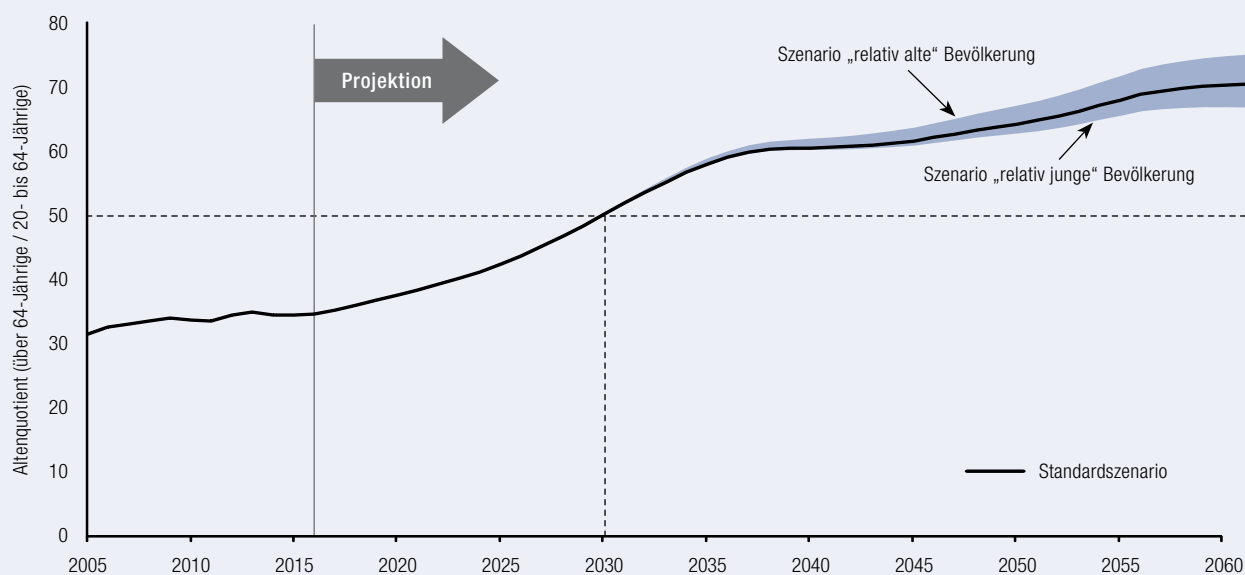
Die demografische Entwicklung

Box 2

Das Standardszenario der Generationenbilanz 2018 unterstellt, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,6 Kindern pro Frau verharnt und die Lebenserwartung von Männern/Frauen von momentan 78,3/83,2 bis 2060 auf 84,8/88,8 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird in Anlehnung an die Annahmen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2017) ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.* Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 82 Millionen auf 72 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings weniger dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 1 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Insbesondere bis zum Jahr 2037 wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Die in Abbildung 1 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien.** Entfallen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies bereits im Jahr 2031 lediglich noch zwei Erwerbsfähige sein. Auch nach dem Jahr 2037 wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit langsamerer Geschwindigkeit.

Abbildung 1:
Verdoppelung des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Der unterstellte Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt einen Kompromiss zwischen dem vom Statistischen Bundesamt als „stärkere Zuwanderung“ bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 200.000 Personen und dem als „schwächere Zuwanderung“ bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 100.000 Personen dar.

** Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer um 0,2 Kinder pro Frau bis zum Jahr 2028 sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Die Entwicklung der Lebenserwartung gleicht der des Standardszenarios. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer bei 1,6 Kindern pro Frau verharnt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,7/90,4 ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

2 Die aktuelle Generationenbilanz – Leichte Verbesserungen dank guter Konjunktur

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung (BMF, 2016) und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2016), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.¹ Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Länder und Gemeinden, auch die gesetzlichen Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt (Werding, 2017).² Während die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, wird ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen durch die

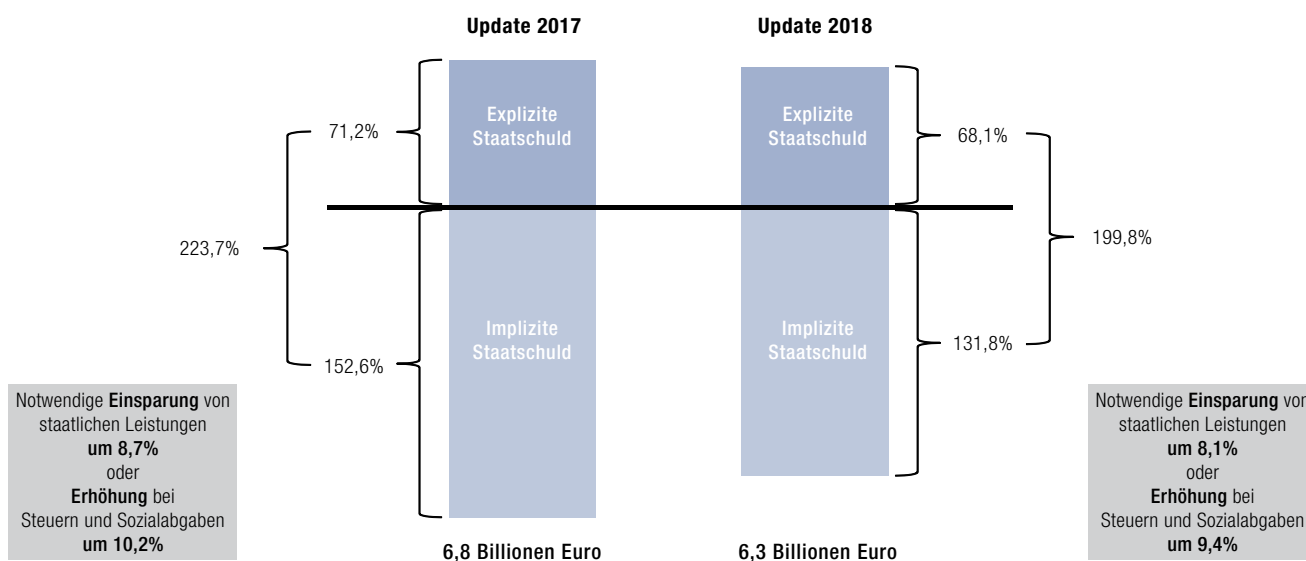
ältere Bevölkerung verursacht. Die in Abbildung 1 dargestellte Zunahme des Altenquotienten führt zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

Im Update 2018 der Generationenbilanz spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 131,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wider (siehe Abbildung 2).³ Zusammen mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 68,1 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 199,8 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von rund 6,3 Billionen Euro. Folglich erfasst die offizielle Statistik knapp zwei Drittel der öffentlichen Gesamtverschuldung nicht.

Abbildung 2:

Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – Leichter Rückgang der Gesamtverschuldung auf hohem Niveau (in Prozent des BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* BIP im Basisjahr des Update 2017: 3.044 Milliarden Euro; BIP im Basisjahr des Update 2018: 3.144 Milliarden Euro.

1 Nähere Informationen zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Bahnsen et al. (2016) und Hagist et al. (2006).

2 Siehe Box 2 und 3.

3 Ein Überblick über die im Folgenden verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren findet sich in Box 4.

Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

Box 3

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanz bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (2018) zu den Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2016 und 2017. Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben demografischen Veränderungen (siehe Box 2) – durch wirtschaftliche und fiskalpolitische Rahmenbedingungen in der mittleren sowie langen Frist geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres 2016 unterstellt die Generationenbilanz in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate in Höhe 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.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mai 2018 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen sowie die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2018 bis 2022.

Nachhaltigkeitsindikatoren

Box 4

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig, sodass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

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

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 langfristig die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

* Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Bürger infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgaben senkung.

Wird dies den Ergebnissen der Generationenbilanz des Vorjahres (Update 2017; Bahnsen et al., 2017) gegenübergestellt, so ergibt sich im Jahresvergleich eine Abnahme der relativen Gesamtverschuldung um 23,9 Prozentpunkte. Wie Abbildung 2 zeigt, ist diese verbesserte Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zum einen auf den Rückgang der expliziten Staatsschulden (-3,1 Prozentpunkte) und zum anderen auf den Rückgang der impliziten Verschuldung (-20,8 Prozentpunkte) zurückzuführen.

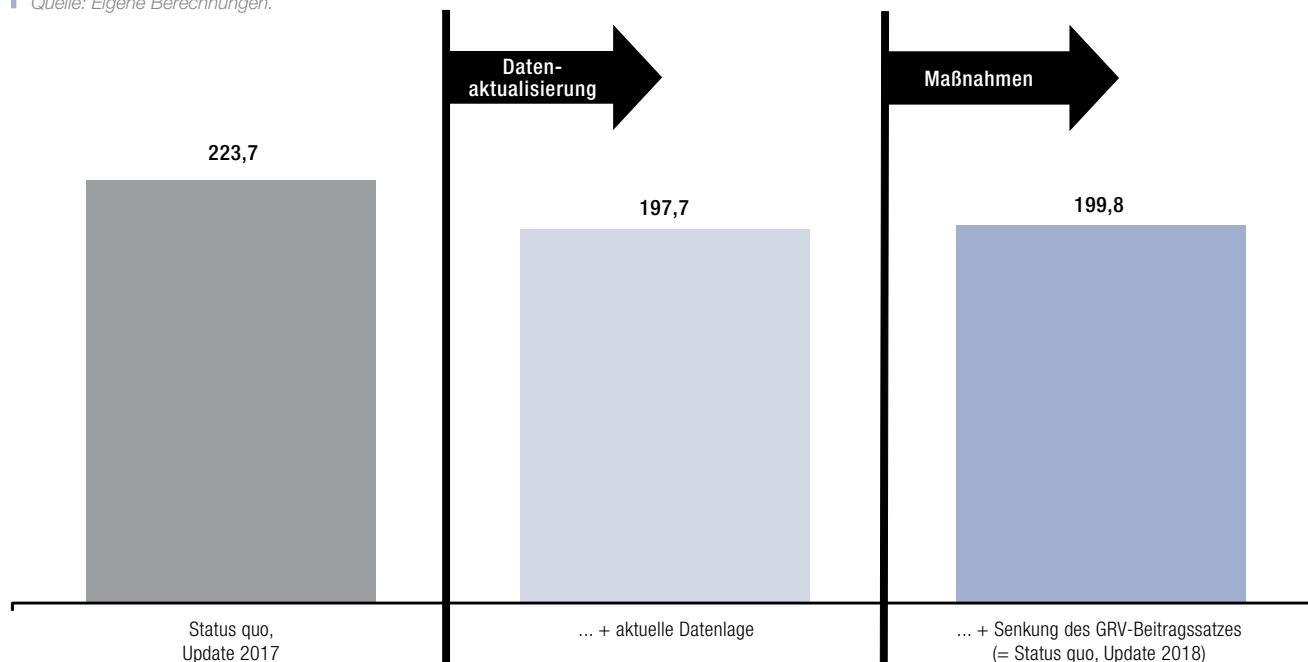
Der leichte Rückgang der öffentlichen Gesamtverschuldung ändert aber nicht den langfristig dringend notwendigen Konsolidierungsbedarf. Würden heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so wären dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Leistungen im Umfang von 8,1 Prozent (Update 2017: 8,7 Prozent) nötig. Alternativ könnte die Kon-

solidierung der öffentlichen Haushalte durch dauerhafte Erhöhungen bei den Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 9,4 Prozent (Update 2017: 10,2 Prozent) erreicht werden.⁴

Welche Faktoren und Maßnahmen im Einzelnen zur Verringerung der Nachhaltigkeitslücke geführt haben, zeigt Abbildung 3. Im Vergleich zum vorjährigen Update der Generationenbilanzierung führt die Berücksichtigung der aktuellen Wirtschafts-, Finanz- und Bevölkerungsdaten für sich genommen zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 26,0 Prozentpunkte auf 197,7 Prozent des BIP.⁵ Dieser Sprung lässt sich unter anderem durch das höhere BIP, die erheblich positiveren Steuerprognosen sowie die gute Lage der öffentlichen Finanzen im Jahr 2017 erklären. Letztere spiegelt sich in einem Anstieg des staatlichen Finanzierungsüberschusses, gemäß VGR, von 25,7 auf 36,6 Milliarden Euro wider.

Abbildung 3:
Die Entwicklung der Nachhaltigkeitslücke
(in Prozent des BIP des jeweiligen Basisjahres)

Quelle: Eigene Berechnungen.



4 Der Konsolidierungsbedarf fällt auf der Einnahmenseite prozentual größer aus, da nur Steuer- und Beitragseinnahmen einbezogen werden, nicht aber alle sonstigen Einnahmen des Staates. Auf der Ausgabenseite werden hingegen sämtliche Ausgaben in die Berechnung des prozentualen Konsolidierungsbedarfs mit einbezogen.

5 Die jährliche Datenaktualisierung umfasst die Berücksichtigung der aktuellen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 2016 und 2017, der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2018 für den Zeitraum 2018 bis 2022 sowie der aktuellen Daten zum Bevölkerungsstand, zur Fertilität und zum Migrationsverhalten.

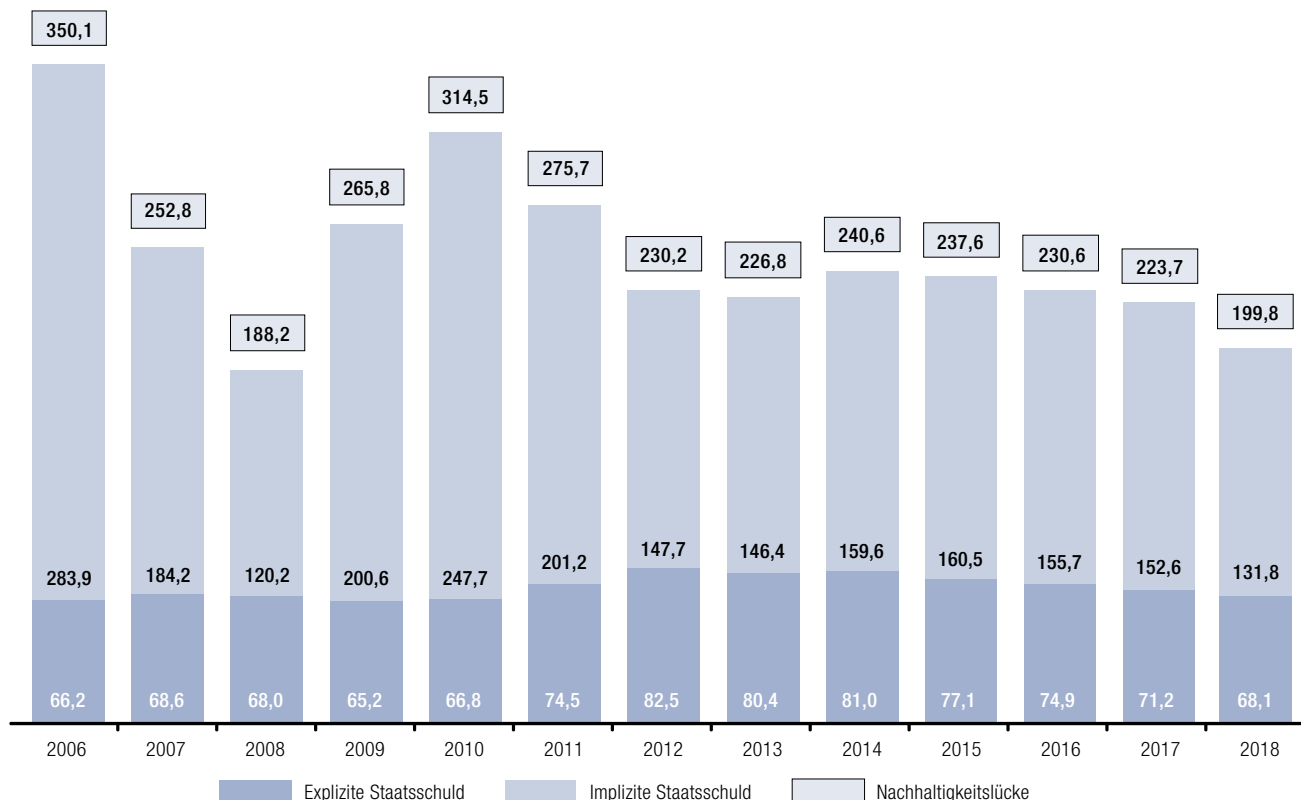
Die im fiskalischen Jahr 2017/2018 beschlossenen Politikmaßnahmen führen zu einem minimalen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 2,1 Prozentpunkte auf 199,8 Prozent des BIP. Alleiniger Grund hierfür ist die vom Deutschen Bundestag beschlossene Beitragssatzsenkung zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Der Beitragssatz wurde ab dem 1. Januar 2018 um 0,1 Prozentpunkte auf 18,6 Prozent gesenkt.

In der Gesamtbetrachtung des Jahres 2017/18 ist festzuhalten, dass sich die fiskalischen Rahmenbedingungen weiter verbessert haben. Sowohl die explizite als auch die implizite Schuld ist gesunken. Kurzfristig wird zumindest weiterhin die „schwarze Null“ erreicht. Im Zeitverlauf lässt sich

seit dem Update 2014 ein leichter Trend zur Verringerung der Nachhaltigkeitslücke beobachten (siehe Abbildung 4). Angesichts des nach wie vor beträchtlichen Schuldenbergs reicht diese positive Entwicklung allerdings kaum aus, das fiskalische Nachhaltigkeitsproblem zu lösen, zumal sie keinesfalls „naiv“ in die Zukunft fortgeschrieben werden darf. Die Politik wäre gut beraten, kein „Weiter so“ zu postulieren, sondern aktiv die mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen anzugehen. Keinesfalls sollte die positive Entwicklung bei Nachhaltigkeit und Staatsfinanzen dazu genutzt werden, um großzügig Klientelpolitik zu betreiben.

Abbildung 4:
Positive Entwicklung seit 2014 – Die Nachhaltigkeitslücke im Zeitablauf
(in Prozent des BIP des jeweiligen Basisjahres)

Quelle: Eigene Berechnungen.



3 Die Politikfelder im Einzelnen

Die Einnahmen der gesetzlichen Sozialversicherungen sind im Jahr 2017 deutlich um 28,5 Milliarden Euro (4,7 Prozent) gestiegen. Maßgeblicher Treiber hierfür ist die gute Beschäftigungslage, die zu einem kräftigen Zuwachs bei den Sozialbeiträgen geführt hat. Demgegenüber steht eine etwas niedrigere Zunahme der Ausgaben um 26,2 Milliarden Euro (4,4 Prozent), für welche hauptsächlich die gestiegenen Ausgaben der Gesetzlichen Renten- (GRV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) verantwortlich sind. In der Summe konnten die Sozialversicherungen, gemäß VGR, nach abnehmenden Überschüssen in den vergangenen Jahren nun zum zweiten Mal in Folge einen Anstieg des Überschusses verzeichnen. Der Finanzierungssaldo stieg von 8,2 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf 10,5 Milliarden Euro im Jahr 2017 an (Statistisches Bundesamt, 2018).

Dass sich dieses verbesserte Finanzergebnis der Sozialversicherungen im Jahr 2017 nicht in den Ergebnissen des Updates 2018 der Generationenbilanzierung widerspiegelt, liegt vor allem an der Entwicklung der Ausgaben der GRV. Sowohl die Zugangsrenten als auch die Bestandsrenten werden wesentlich durch die (Brutto-)Lohnentwicklung, aber auch durch politische Veränderungen (z.B. Veränderungen im Rentenanpassungsverfahren oder beim gesetzlichen Renteneintrittsalter) geprägt. Insbesondere der Anstieg der durchschnittlichen Renten im Rentenzugang, also der Zuwachs des monatlichen Betrages, auf den ein Neurentner bei Renteneintritt derzeit im Durchschnitt Anspruch hat, macht sich deutlich

bemerkbar.⁶ Da der Anstieg der durchschnittlichen Renten aller Rentner im Vergleich nur moderat ausfiel, kann hier von derzeit ungedeckten, zukünftigen Leistungsversprechen gesprochen werden. Aktuelle Entwicklungen, wie beispielsweise bei der Mütterrente und der „Ost-West-Angleichung“ des vergangenen Jahres verstärken diese Entwicklung noch zusätzlich. Wie Abbildung 5 zeigt, ist die implizite Verschuldung der Sozialversicherungen im Vergleich zum Vorjahr (Update 2017) von 233,2 auf 261,9 Prozent des BIP gestiegen.

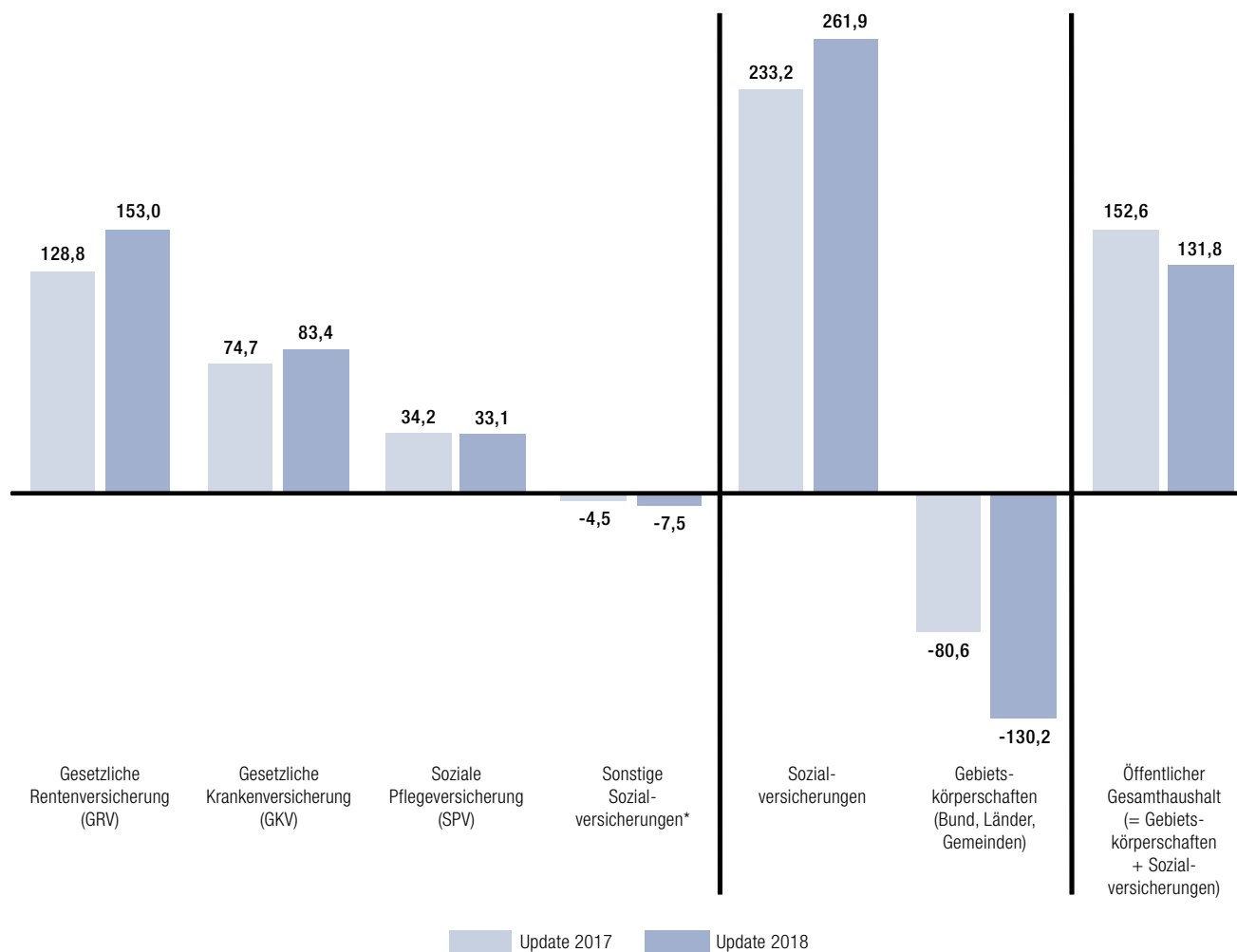
Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ergibt sich im Jahresvergleich ein starker Anstieg des impliziten Vermögens von 80,6 auf 130,2 Prozent des BIP. Im Vergleich zu den Sozialversicherungen weist die Bilanz der Gebietskörperschaften damit weiterhin ein hohes implizites Vermögen auf. Zwar werden die Gebietskörperschaften – insbesondere die Bundesländer – zukünftig beträchtliche Pensionslasten schultern müssen, in der Gesamtbetrachtung zeigt Abbildung 5 jedoch, dass die implizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte allein auf die Sozialversicherungen entfällt.⁷ Trotz der bestehenden expliziten Schulden in Höhe von 68,1 Prozent des BIP sind zumindest die Haushalte der Gebietskörperschaften unter den heutigen Bedingungen nachhaltig finanziert. Allerdings reicht die Differenz aus implizitem Vermögen und expliziten Schulden (62,1 Prozent des BIP) bei den Gebietskörperschaften nicht aus, um die impliziten Schulden der Sozialversicherungen in Höhe von 261,9 Prozent des BIP zu kompensieren.

⁶ Für den Anspruch entscheidend sind individuelle Faktoren, wie die Erwerbsbiografie, die relative Beitragshöhe und die Art der Rente. Zusätzlich haben Entwicklungen des allgemeinen Lohnniveaus und Anpassungen im Rentenrecht (z.B. Anrechnung von Ausbildungs- und Kindererziehungszeiten) einen Einfluss.

⁷ Zu den Pensionslasten des Bundes und der Länder siehe Benz et al. (2011).

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



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

Die Gebietskörperschaften

Wie bereits im Jahr 2016, schlossen die Haushalte der Gebietskörperschaften auch im Jahr 2017 mit einem positiven Ergebnis ab. Die Einnahmen stiegen im Vergleich zum Jahr 2016 um 36,7 Milliarden Euro (4,0 Prozent), während die Ausgaben lediglich um 28,1 Milliarden Euro (3,1 Prozent) zunahmen. Infolgedessen verzeichneten die Haushalte der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr einen deutlichen Finanzierungsüberschuss von 26,1 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 8,6 Milliarden Euro. Das implizite Vermögen erhöhte sich im Jahresvergleich von 80,6 auf 130,2 Prozent des BIP. Dies ist im Wesentlichen auf das große Steuerplus zurückzuführen, welches aktuellen Prognosen zufolge in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird (BMF, 2018).⁸ Hinzu kommt, dass die gute Finanzlage (noch) nicht wie in der Vergangenheit für Steuersenkungen genutzt wurde. Aufgrund der im Koalitionsvertrag festgehaltenen Gesetzesvorhaben (siehe Abschnitt 4) dürfte sich dies im Jahr 2018 allerdings ändern, sodass spätestens im Jahr 2019 mit einer tatsächlichen Umsetzung einer Steuerreform gerechnet werden kann. Unter Nachhaltigkeitsaspekten ist dies zwar zunächst negativ zu sehen, kann aber angesichts von Entlastungswirkungen und Wachstumsimpulsen andererseits gut begründet sein.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) stiegen mit 13,0 Milliarden Euro (4,5 Prozent) deutlich stärker als im Jahr 2016. Insbesondere die günstige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung wirkte sich positiv auf die Beitragseinnahmen aus. Gleichzeitig verzeichneten die Ausgaben einen Anstieg gegenüber dem Jahr 2016 von 10,3 Milliarden Euro (3,5 Prozent) (Statistisches Bundesamt, 2018). Diese Entwicklung resultierte im Wesentlichen aus der nach wie vor stark nachgefragten „Rente mit 63“ und den Rentenerhöhungen Mitte 2016 und 2017. Der Finanzierungssaldo ist infolgedessen im Jahr 2017 nach Defiziten in 2015 und 2016 erstmals wieder ausgeglichen. In der langfristigen Betrachtung machen sich allerdings insbesondere die Senkung des Beitragssatzes und der abermalige Anstieg der durchschnittlichen Rentenzahlungsbeträge im Rentenzugang bei Altersrenten auf Grund der Mütterrente bemerkbar. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Kosten der Mütterrente bisher deutlich unterschätzt wurden. Insgesamt ergibt sich daraus eine Erhöhung der impliziten Verschuldung für die GRV von 128,8 Prozent auf 153,0 Prozent des BIP.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Gegenüber dem Jahr 2016 stiegen die Einnahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) um 10,1 Milliarden Euro (4,4 Prozent), während gleichzeitig die Ausgaben „nur“ im Umfang von 8,4 Milliarden Euro (3,7 Prozent) erhöht wurden. Wie im Jahr 2016 konnte der Haushalt der GKV daher auch im vergangenen Jahr mit einem Überschuss abschließen. Dieser schlägt mit 4,2 Milliarden Euro zu Buche. Gründe für diese Entwicklung sind die günstige Entwicklung der Beitragseinnahmen des Gesundheitsfonds durch die weiterhin positive Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, aber auch die – migrationsbedingt – steigende Zahl von Versicherten, wobei sich letztere zudem auch günstig auf die Ausgaben auswirken. Neuzugänge in der GKV sind im Schnitt nicht nur jünger, sondern nehmen auch weniger Gesundheitsleistungen als die gleichaltrigen Bestandsversicherten in Anspruch. Dennoch ergibt sich in der langen Frist insgesamt eine Zunahme der impliziten Verschuldung von 74,7 (Update 2017) auf 83,4 Prozent des BIP. Zum Teil lässt sich diese Entwicklung auf die geplante Senkung des Zusatzbeitrages zurückführen.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Nach einem leichten Rückgang des Finanzierungssaldos in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) im Jahr 2016 sank dieser im Jahr 2017 deutlich ab. Während sich Einnahmen aufgrund der guten Lohn- und Beschäftigungsentwicklung und vor allem durch die Beitragssatzerhöhung um 0,2 Prozentpunkte insgesamt um 3,9 Milliarden Euro (12,3 Prozent) erhöhten, stiegen die Ausgaben stark um 7,3 Milliarden Euro (24,6 Prozent) an. Dies resultiert vor allem aus der Umstellung der bisherigen drei Pflegestufen auf die neuen fünf Pflegegrade (Pflegestärkungsgesetz II). Damit ergibt sich für den Haushalt der SPV im Jahr 2017 eine Finanzierungslücke von 1,4 Milliarden Euro. Dass diese Verschlechterung der Finanzlage aufgrund der Ausweitung der Leistungen der SPV nicht zu einer Zunahme der impliziten Verschuldung der SPV führt, sondern sogar mit einer leichten Verbesserung von 34,2 auf 33,1 Prozent des BIP einhergeht, liegt daran, dass die Auswirkungen des Pflegestärkungsgesetzes II in den Berechnungen der vorherigen Jahre bereits berücksichtigt wurden. Der hohe Anstieg der Ausgaben war somit bereits in der Nachhaltigkeitslücke des Updates 2017 enthalten, sodass in diesem Jahr nun vor allem die gute Wirtschaftslage den leichten Rückgang auf 33,1 Prozent des BIP erklärt.

⁸ Im Vergleich zur Steuerschätzung aus dem Frühjahr 2017 (BMF, 2017) ergeben sich um 39,7 Milliarden Euro höhere Steuereinnahmen für das Jahr 2018. Es wird erwartet, dass der Bund dabei Mehreinnahmen von 13,3 Milliarden Euro, die Länder von 15,6 Milliarden Euro und die Kommunen von 0,4 Milliarden Euro generieren.

4 Dem Koalitionsvertrag auf den Zahn geföhlt

Rund viereinhalb Monate waren am Ende nötig um den Weg für eine neue Regierungskoalition frei zu machen. Das Ergebnis war der 177 Seiten umfassende Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, der zu einer Neuauflage bzw. Fortsetzung der Großen Koalition führte. Die am 12. März 2018 von allen Parteivorsitzenden unterzeichnete Grundsatzvereinbarung traf dabei von vornherein auf ein gemischtes Echo. Während in einigen Teilbereichen konkrete Vorhaben formuliert wurden, blieben andere Bereiche eher schwammig. Für viele der Vorhaben können insbesondere langfristige Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen erwartet werden. Schwerpunkte des vorliegenden Updates der Generationenbilanz sollen daher einige ausgewählte Vorhaben des Koalitionsvertrages der Großen Koalition sein, die auf ihre fiskalische Nachhaltigkeit geprüft werden:

- Die Absicherung der gesetzlichen Rente auf heutigem Niveau von 48 Prozent sowie eine Haltelinie beim GRV-Beitragssatz von 20 Prozent (doppelte Haltelinie).
- Die Einführung einer Grundrente von 10 Prozent über dem Grundsicherungsniveau für alle, die 35 oder mehr Jahre gearbeitet haben (mit vorheriger Bedürftigkeitsprüfung).
- Mütter mit drei oder mehr Kindern sollen künftig für die vor 1992 geborenen Kinder auch das dritte Jahr Erziehungszeit in der Rente angerechnet bekommen.
- Die schrittweise „Abschaffung“ des Solidaritätszuschlags ab dem Jahr 2021, mit einem deutlichen ersten Entlastungsschritt im Umfang von circa 55 Prozent des Gesamtaufkommens.
- Die Gewährung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte ab dem 1. August 2018, bei Begrenzung des Zuzugs auf 1.000 Personen pro Monat.
- Sonstige Maßnahmen, wie die Wiederherstellung der „Parität“ beim Zusatzbeitrag der GKV, die Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderzuschlages, Mehrausgaben für Kinderbetreuung, BAföG, regionale Strukturpolitik und Forschung.

Den einzelnen Ergebnissen vorangestellt lässt sich feststellen, dass der Koalitionsvertrag hinter dem zurückbleibt, was zur langfristigen Verbesserung der Verschuldung nötig wäre und möglich ist. In zentralen Punkten, die zur langfristigen Sicherung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der Bewältigung demografischer Herausforderungen relevant wären, werden leider falsche Weichenstellungen vorgenommen, wobei insbesondere in der Rentenpolitik fatale Folgen drohen.

4.1 Von Rentengeschenken und Verschiebepbahnhöfen

Zur Analyse der Renten-Maßnahmen finden verschiedene Szenarien Verwendung. Diesen liegen unterschiedliche Annahmen hinsichtlich der beiden Komponenten Beitragssatz und Rentenniveau zugrunde. Das Status quo-Szenario bildet zunächst das Referenzszenario, das als Ausgangs- und Vergleichspunkt für die weiteren vier Szenarien dient. Für die genauere Analyse der Haltelinien-Maßnahmen wird das Status quo-Szenario angepasst, indem der Beitragssatz variabel gehalten wird. Eine Übersicht über die zugrunde liegenden Annahmen kann Tabelle 1 entnommen werden.

4.1.1 Haltelinien

Zur Veranschaulichung der Auswirkungen der Einführung einer sogenannten Haltelinie beim Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung dient in diesem Abschnitt die dauerhafte Festschreibung des Rentenniveaus auf dem derzeitigen Niveau von rund 48 Prozent des Durchschnittsverdienstes. Gemäß dem Koalitionsvertrag ist eine solche Festschreibung zunächst zwar nur bis zum Jahr 2025 geplant, die jüngsten Äußerungen von Bundesfinanzminister Olaf Scholz hinsichtlich einer Sicherung des Rentenniveaus bis zum Jahr 2040 zeigen allerdings, auf welch wackeligen Füßen entsprechende Befristungen stehen, wenn einmal der Damm einer regelgebundenen Rentenpolitik gebrochen ist. Die im Folgenden unterstellte dauerhafte Festschreibung des Rentenniveaus kann vor diesem Hintergrund – unter fiskalischen Aspekten – als Worst-Case-Szenario interpretiert werden.

Wird vom momentanen gesetzlichen Stand ausgegangen (Status quo mit Nachhaltigkeitsfaktor und begrenztem Beitragssatz (22 Prozent)), ergibt sich bei isolierter Betrachtung in der GRV langfristig eine Nachhaltigkeitslücke von 50,5 Prozent des BIP.⁹ Bei der Fixierung des derzeitigen Rentenniveaus käme es zu einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 61,4 Prozentpunkte auf dann 111,9 Prozent des BIP (siehe Abbildung 6). Ein fixiertes Rentenniveau könnte demnach Mehrkosten von rund 1,9 Billionen Euro verursachen. Diese Summe verdeutlicht, wie unrealistisch solche Forderungen unter den jetzigen Bedingungen tatsächlich sind.

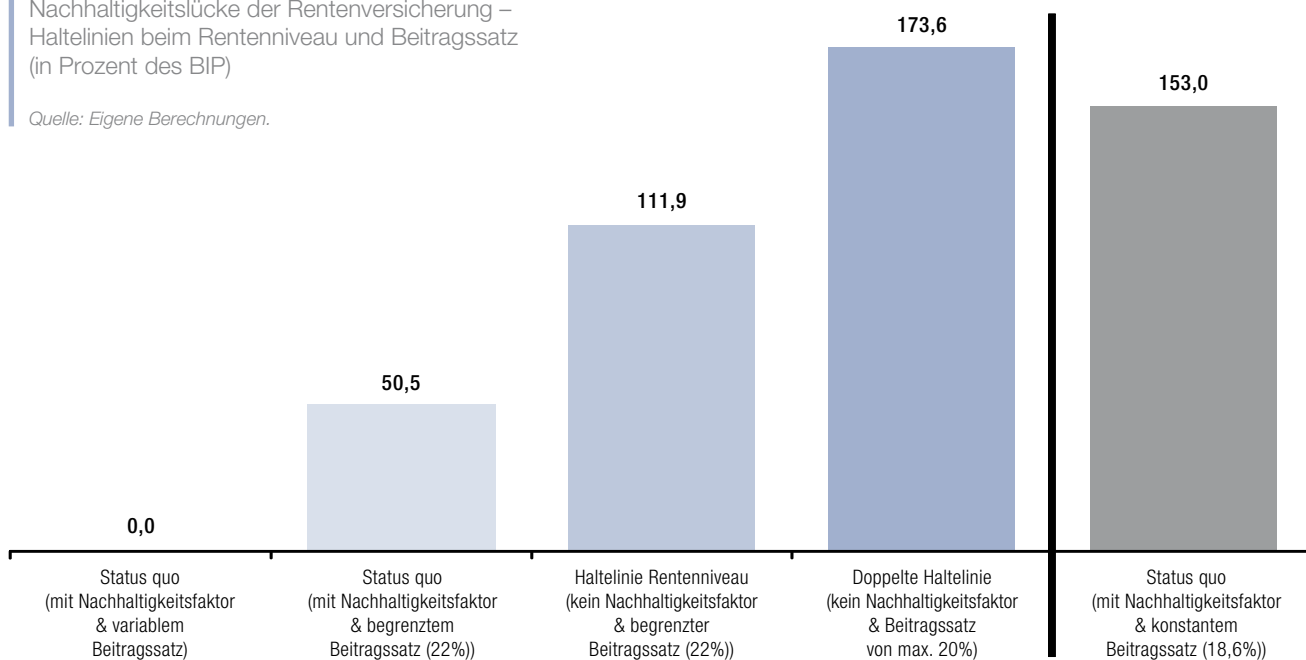
⁹ Zur Erläuterung: Der Unterschied zum Status quo mit Nachhaltigkeitsfaktor und konstantem Beitragssatz (18,6 Prozent) ergibt sich aus dem Spielraum des Beitragssatzes. Während letzteres Szenario den Beitragssatz von 18,6 Prozent langfristig in die Zukunft fortschreibt, lässt das andere Szenario einen Anstieg bis maximal 22 Prozent zu (gegenwärtige gesetzliche Rahmenbedingungen).

Tabelle 1:
Rentenszenarien im Überblick

Szenario	Beitragssatz	Rentenniveau
Status quo	Konstant auf derzeit 18,6 %	Entwickelt sich gemäß der Rentenanpassungsformel
Status quo (mit Nachhaltigkeitsfaktor & variablem Beitragssatz)	Steigt flexibel im notwendigen Umfang an, um die Rentenausgaben vollständig zu finanzieren, so dass keine Nachhaltigkeitslücke in der GRV entsteht	Entwickelt sich gemäß der Rentenanpassungsformel
Status quo (mit Nachhaltigkeitsfaktor & begrenztem Beitragssatz (22 %))	Laut Altersvermögensergänzungsgesetz (AvmEG, 2001) darf der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 auf maximal 20 % und bis zum Jahr 2030 auf maximal 22 % ansteigen (danach fix bei 22 %)	Entwickelt sich gemäß der Rentenanpassungsformel
Haltelinie Rentenniveau (kein Nachhaltigkeitsfaktor & begrenzter Beitragssatz (22 %))	Der Beitragssatz steigt bis zum Jahr 2020 auf maximal 20 % und bis zum Jahr 2030 auf maximal 22 % (danach fix bei 22 %)	Aussetzung der Rentenanpassungsformel, um das Rentenniveau auf dem heutigen Stand konstant zu halten
Doppelte Haltelinie (kein Nachhaltigkeitsfaktor & Beitragssatz von max. 20 %)	Steigt bis auf maximal 20 % bis zum Jahr 2025 an (danach fix bei 20 %)	Aussetzung der Rentenanpassungsformel, um das Rentenniveau auf dem heutigen Stand konstant zu halten

Abbildung 6:
Nachhaltigkeitslücke der Rentenversicherung –
Haltelinien beim Rentenniveau und Beitragssatz
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Sollte dennoch die Einführung einer Haltelinie beim heutigen Rentenniveau beschlossen werden, so müsste zur Finanzierung der Beitragssatz langfristig auf nahezu 30 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgeltes angehoben werden (siehe Abbildung 7). Dass dies von den Beitragszahlern mitgetragen werden würde, darf bezweifelt werden. Schließlich könnte die Beitragssatzbelastung unter Status quo-Bedingungen bereits ein unwesentlich geringeres Niveau erreichen. Hinzu kommen die Beiträge an die anderen Sozialversicherungen. Insbesondere beim Beitragssatz der SPV dürfte künftig ein Anstieg zu erwarten sein.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist im Koalitionsvertrag eine weitere Haltelinie aufgenommen worden. Sie betrifft den Beitragssatz und soll diesen bis auf maximal 20 Prozent begrenzen, um eine zu starke Belastung der Beitragszahler zu verhindern.¹⁰ Während dies aus Sicht der künftigen Erwerbsbevölkerung zwar vordergründig eine willkommene Forderung darstellt, erwächst aus Perspektive der Nachhaltigkeit

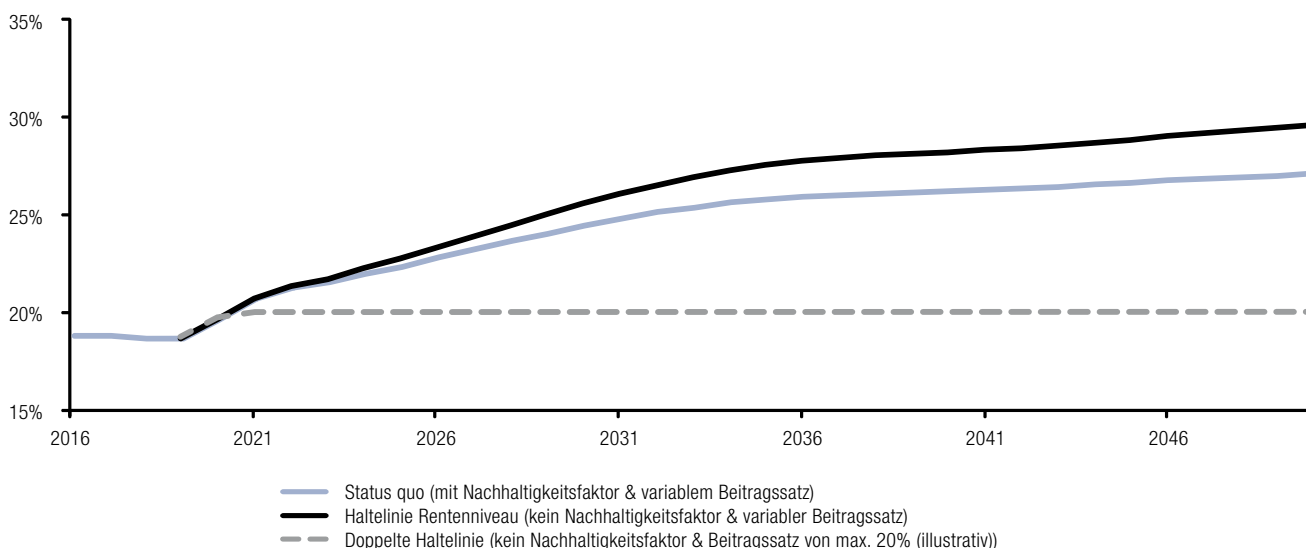
die Frage nach der zukünftigen Finanzierbarkeit der Rente. In Folge der in Zukunft stark zunehmenden Alterung der Bevölkerung wird sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenempfängern weiter verschlechtern (siehe Abbildung 1). Während also die Ausgabenseite, selbst ohne Haltelinie beim Rentenniveau, unaufhörlich wachsen wird, würde eine Begrenzung des Beitragssatzes die Einnahmenseite, zusätzlich zum Wegfall von Beitragszahlern, weiter einschränken.

Die Konsequenz etwaiger Haltelinien ist in Abbildung 7 illustriert. Notwendige Beitragssatzanpassungen bei einer Haltelinie im Rentenniveau zeigt die schwarze Linie. Bereits 2030 wäre ein Beitragssatz von über 25 Prozent nötig, um die Ausgaben durch Beitragseinnahmen zu decken. Wird nun zusätzlich, wie durch die gestrichelte graue Linie dargestellt, der Beitragssatz gedeckelt, lässt sich erkennen, dass zwangsläufig ein Finanzierungsdefizit entstehen muss. Der eigentlich benötigte Beitragssatz von knapp über 25 Prozent im Jahr 2030 kann durch die Deckelung nicht erreicht werden. Wenn diese

Abbildung 7:

Projektion der notwendigen Beitragssatzentwicklung – Haltelinien beim Rentenniveau und Beitragssatz (in Prozent des Arbeitsentgeltes)

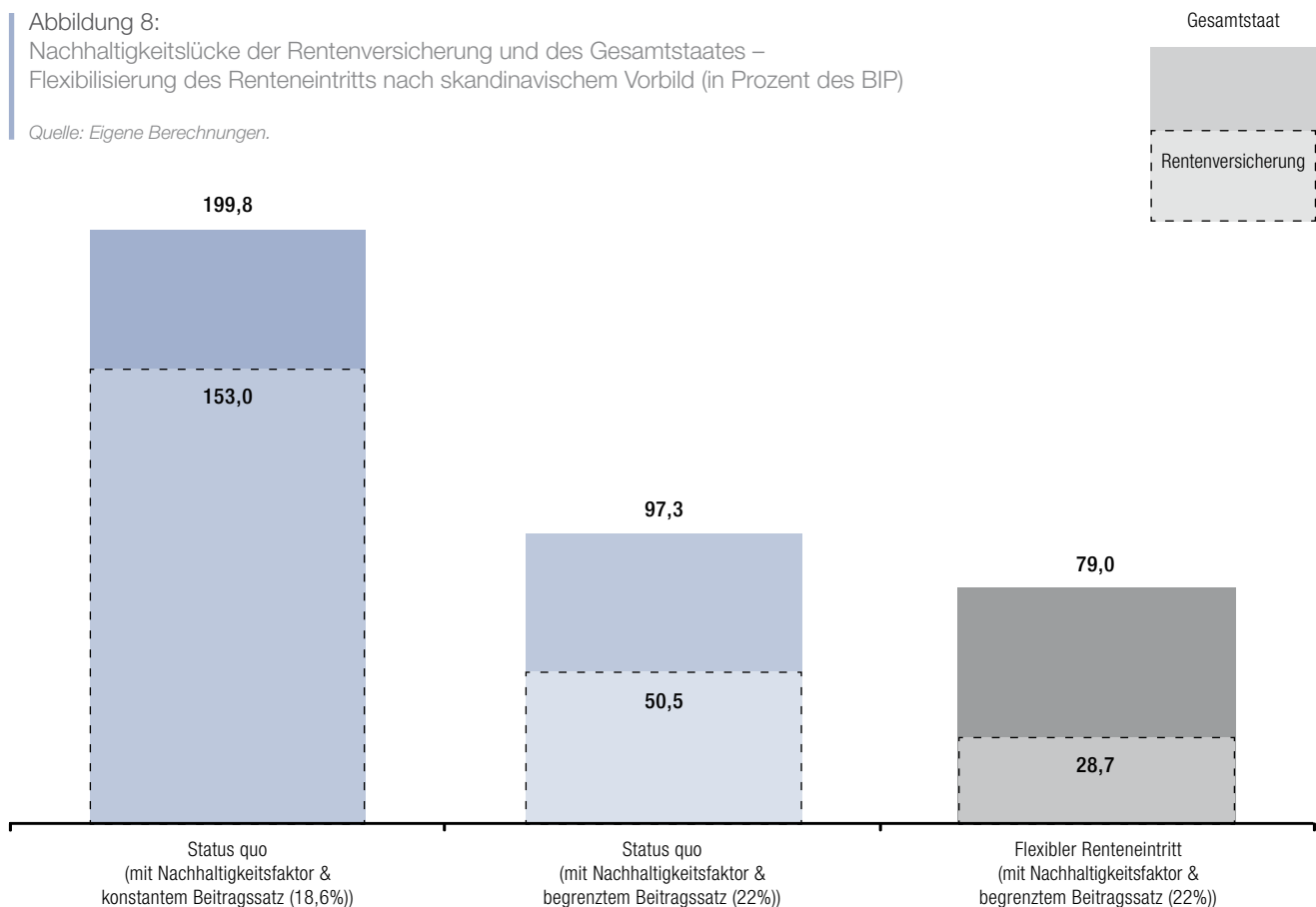
Quelle: Eigene Berechnungen.



¹⁰ Ähnlich wie bei der Festschreibung des Rentenniveaus bezieht sich die konkrete Vereinbarung im Koalitionsvertrag auch bei der Beitragssatzhaltelinie nur auf den Zeitraum bis zum Jahr 2025. Bis dahin, so sind sich die Koalitionäre einig, halten sich die Auswirkungen des demografischen Wandels noch in Grenzen. Erst in den Folgejahren erreichen die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer das gesetzliche Renteneintrittsalter und verschieben das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern deutlich. In den vorliegenden Berechnungen wird allerdings – wie beim Rentenniveau – von einer dauerhaften Begrenzung auf 20 Prozent ausgegangen.

Abbildung 8:
Nachhaltigkeitslücke der Rentenversicherung und des Gesamtstaates –
Flexibilisierung des Renteneintritts nach skandinavischem Vorbild (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



fehlenden Beitragseinnahmen nicht anderweitig kompensiert werden, wird sich langfristig eine zunehmend größer werdende Finanzierungslücke ergeben. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der GRV würde eine Deckelung des Beitragssatzes die implizite Schuld um weitere 61,7 Prozentpunkte (1,9 Billionen Euro) erhöhen. Eine doppelte Haltelinie würde dementsprechend zu einer Verschuldung der GRV von 173,6 Prozent des BIP führen. Zur Schließung der angesprochenen Finanzierungslücke wären dann erhebliche Zuschüsse des Bundes nötig. Dass dies, vor dem Hintergrund des steigenden Altenquotienten, auf die Akzeptanz der zukünftigen Steuerzahler stößt, erscheint wenig realistisch.

4.1.2 Flexibilisierung des Renteneintritts nach skandinavischem Vorbild

Angesichts der Tatsache, dass die doppelten Haltelinien langfristig nicht finanzierbar sind, wäre es ratsam, sie erst gar nicht einzuführen. Dies vor allem, weil selbst die gegenwärtige

Situation langfristig nicht nachhaltig ist. Vielmehr ist die Suche nach alternativen Lösungen nötig. Eine solche Alternative könnte eine Flexibilisierung des Renteneintrittsalters oder die Bindung desselben an die Lebenserwartung sein. Letzteres ist insbesondere in den skandinavischen Ländern das bevorzugte Modell und lässt sich angesichts kontinuierlich steigender Lebenserwartung auch intuitiv nachvollziehen. Um diese Reform zu verdeutlichen, wird zu Illustrationszwecken die Nachhaltigkeitswirkung eines schrittweisen Anstiegs des Renteneintrittsalters auf bis zu 70 Jahre berechnet. Nach Auslaufen des Anpassungszeitraums der „Rente mit 67“ im Jahr 2030 folgt annahmegemäß eine schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre bis zum Jahr 2048. Das entspricht einer Anpassung von zwei Monaten pro Jahr.

Für die Nachhaltigkeitslücke der Gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet dieser Reformvorschlag einen Rückgang um 21,8 Prozentpunkte (siehe Abbildung 8). Dies entspricht in etwa einer Abnahme der Gesamtverschuldung der GRV um 685 Milliarden Euro.

Insgesamt wird jedoch deutlich, dass auch eine Anhebung des Renteneintrittsalters weder eine Haltelinie beim Beitragssatz noch beim Rentenniveau ausgleichen kann. Letztlich ist bei allen drei zentralen Einflussfaktoren der GRV – Beitragssatz, Rentenniveau und Renteneintrittsalter – ausreichend Flexibilität notwendig, um die Nachhaltigkeitslücke der GRV zu schließen.

4.1.3 Mütterrente II

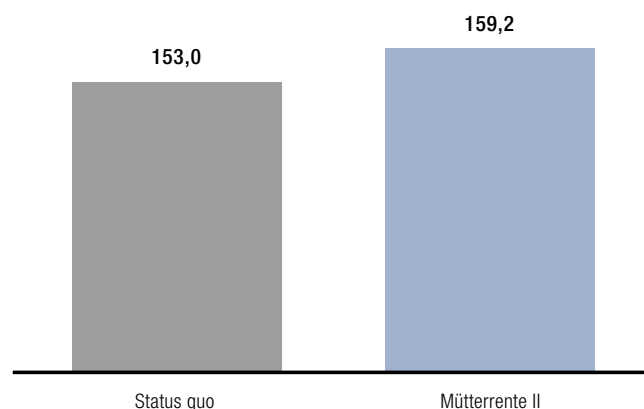
Bereits in der zurückliegenden Legislaturperiode wurde mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz die rentenrechtliche Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder von einem Jahr auf zwei Jahre ausgeweitet. Diese Anrechnung will die Große Koalition nun noch einmal um ein weiteres Jahr erhöhen. Einzige Einschränkung soll die Anzahl der Kinder sein. Das dritte Jahr der Kindererziehung für vor 1992 geborene Kinder soll lediglich den Müttern (und Vätern) auf den Rentenanspruch angerechnet werden, die drei oder mehr Kinder haben.¹¹ Dementsprechend würden rund 2,8 Millionen Rentenbezugsberechtigte von der Mütterrente II profitieren. Nach den Schätzungen der Deutschen Rentenversicherung betragen die Mehrausgaben im Jahr 2019 gut 3,7 Milliarden Euro. Die in der Folge entstehenden jährlichen Mehrausgaben entwickeln sich entsprechend der Anpassung des aktuellen Rentenwerts und der noch in Rente gehenden Eltern. In der langen Frist beliefen sich die aufsummierten zusätzlichen Belastungen auf etwa 195 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke der GRV um 6,2 Prozentpunkte auf 159,2 Prozent des BIP (siehe Abbildung 9).

4.1.4 Grundrente

„Komplettiert“ werden die vereinbarten Renten-Geschenke von der geplanten Grundrente: *„Wir honorieren Lebensleistung und bekämpfen Altersarmut: Einführung einer Grundrente 10 Prozent über der Grundsicherung für alle, die ein Leben lang gearbeitet haben [...]“* (Koalitionsvertrag, 2018).

Abbildung 9:
Nachhaltigkeitslücke bei Verabschiedung einer
Mütterrente II (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Grundrentensysteme müssen dabei generell bezüglich ihrer Zielsetzung unterschieden werden. Zum einen kann ein solches System auf die Vermeidung von Einkommensarmut im Alter abzielen, also einem Mindestsicherungsziel dienen. Zum anderen kann die staatliche Alterssicherung auf eine feste Höhe begrenzt werden und zusätzliche Absicherung in den privaten Sektor verschoben werden. Dies entspricht einem Begrenzungsziel.

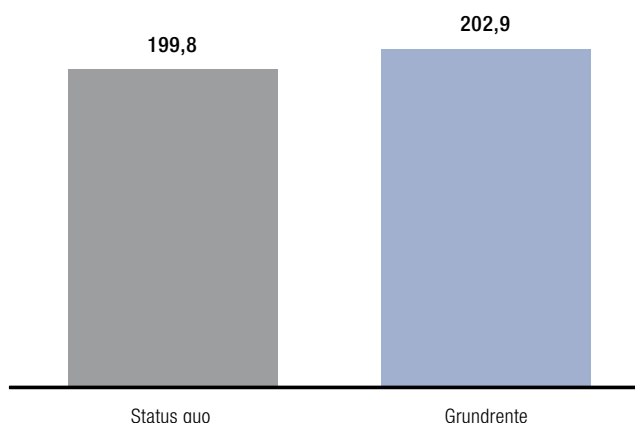
Die Formulierung im Koalitionsvertrag deutet ohne Frage auf das erstgenannte Mindestsicherungsziel hin. Nach einer Bedürftigkeitsprüfung soll allen, die 35 oder mehr Jahre an Beitragszeiten, Zeiten der Kindererziehung oder Pflegezeiten aufweisen, eine Grundrente garantiert werden. Diese soll 10 Prozent über der Grundsicherung liegen und durch Steuereinnahmen und nicht aus den Beiträgen der Rentenversicherung finanziert werden.

¹¹ Den Berechnungen liegt der ursprünglich im Koalitionsvertrag vereinbarte Vorschlag zugrunde und nicht die Ende August vom Bundeskabinett beschlossene Modifikation, dass unabhängig von der Kinderzahl ein weiteres halbes Kindererziehungsjahr angerechnet werden soll.

Die Umsetzung einer solchen steuerfinanzierten Grundrente würde den Berechnungen zufolge die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte – isoliert betrachtet – um 3,1 Prozentpunkte auf 202,9 Prozent des BIP erhöhen. Auf das heutige BIP bezogen entspräche dies somit langfristigen, zusätzlichen Kosten von 97 Milliarden Euro.

Abbildung 10:
Nachhaltigkeitslücke bei Einführung einer
steuerfinanzierten Grundrente (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



4.2 Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Den Solidaritätszuschlag als Instrument zur Bewältigung der finanziellen Lasten aus der Wiedervereinigung zu rechtfertigen, ist nach fast 30 Jahren Deutscher Einheit nicht mehr glaubwürdig. Ohnehin war dieser als Ergänzungsabgabe ausdrücklich befristet geplant: „Der Solidaritätszuschlag ist ein Zuschlag auf Zeit. Er ist nicht in die Steuertarife integriert und wird jedes Jahr anhand von objektiven Kriterien auf seine Notwendigkeit hin überprüft“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/890, 1995, S. 3). Mit Auslaufen des Solidarpaktes

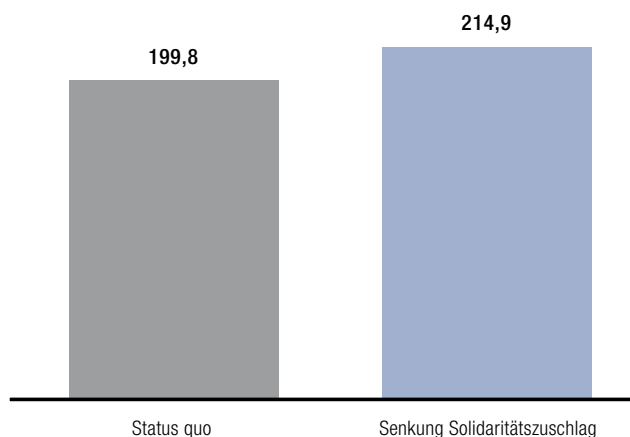
II Ende 2019 sind die neuen Bundesländer ab 2020 vollumfassend in das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingebunden. Spätestens mit diesem Schritt verliert der Solidaritätszuschlag seine Legitimation (Kronberger Kreis, 2017).

Da der Bundeshaushalt durch die Abschaffung erhebliche Steuermindereinnahmen verkraften muss, sind auch für diese Vereinbarung der Großen Koalition die fiskalischen Auswirkungen von Interesse. Während die partielle Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Jahr 2021 zu Mindereinnahmen im Umfang von 10 Milliarden Euro führt, schlägt die langfristige Belastung mit 475 Milliarden Euro zu Buche. Dies entspricht einem isolierten Anstieg der Nachhaltigkeitslücke auf 214,9 Prozent des BIP, sie ist damit im Vergleich zum Status quo um 15,1 Prozentpunkte höher (siehe Abbildung 11).

Das Ziel der Entlastung der privaten Haushalte wird hiermit zunächst erreicht. Aus fiskalischer Sicht muss darauf hingewiesen werden, dass der in der mittleren Frist beschränkte finanzpolitische Spielraum durch die Abschaffung zusätzlich eingeengt wird. Trotz seiner schwindenden Legitimation sollte nicht übersehen werden, dass die Einnahmen durch den Solidaritätszuschlag mittlerweile einen festen Bestandteil der Haushaltsplanung darstellen.

Abbildung 11:
Nachhaltigkeitslücke bei schrittweiser Abschaffung
des Solidaritätszuschlags (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



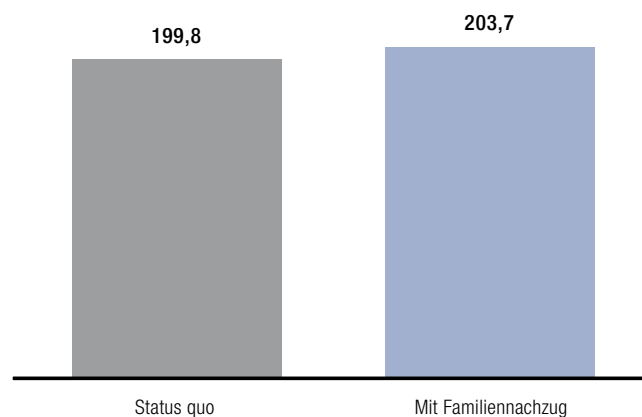
4.3 Familiennachzug bei subsidiär Geschützten

Trotz prinzipieller Einigkeit in den Bereichen Fachkräftezuwanderung und Bekämpfung von Fluchtursachen ist das Thema (Flucht-)Migration in Politik, Medien und Gesellschaft nach wie vor präsent. Bereits im vergangenen Jahr wurde die Begrenzung der Zuwanderung öffentlichkeitswirksam diskutiert (Stichwort Obergrenze bzw. atmender Deckel). Eine Antwort auf diese Diskussion gibt die Bundesregierung durch die Neuregelung des Familiennachzugs für subsidiär, also eingeschränkt, Geschützte. Dieser Neuregelung zufolge ist der Nachzug ab August 2018 zwar möglich, aber auf monatlich 1.000 Personen begrenzt. Ein unbegrenzter Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte ist somit definitiv nicht vorgesehen. Ziel soll es sein, einen Ausgleich zwischen der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit auf der einen und humanitärer Verantwortung auf der anderen Seite zu schaffen. Aus fiskalischer Sicht führt diese Neuregelung zu einem isolierten Anstieg der Nachhaltigkeitslücke auf 203,7 Prozent des BIP. Im Vergleich zum Status quo ist dies ein Anstieg um 3,9 Prozentpunkte (siehe Abbildung 12). Dies entspricht absoluten Kosten in Höhe von rund 123 Milliarden Euro. Die langfristigen fiskalischen Auswirkungen des Familiennachzugs sind also geringer als häufig angenommen. Hierfür

lassen sich unter anderem zwei Gründe nennen. Zum einen zeigt die Alters- und Familienstruktur der Flüchtlinge, dass sie im Schnitt jünger und häufiger ledig sind. Und zum anderen ist die Dimension mit 12.000 Personen pro Jahr relativ gering im Vergleich zur derzeitigen Gesamtbevölkerung von gut 82 Millionen Menschen.

Abbildung 12:
Nachhaltigkeitslücke im Falle eines begrenzt erlaubten Familiennachzugs (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



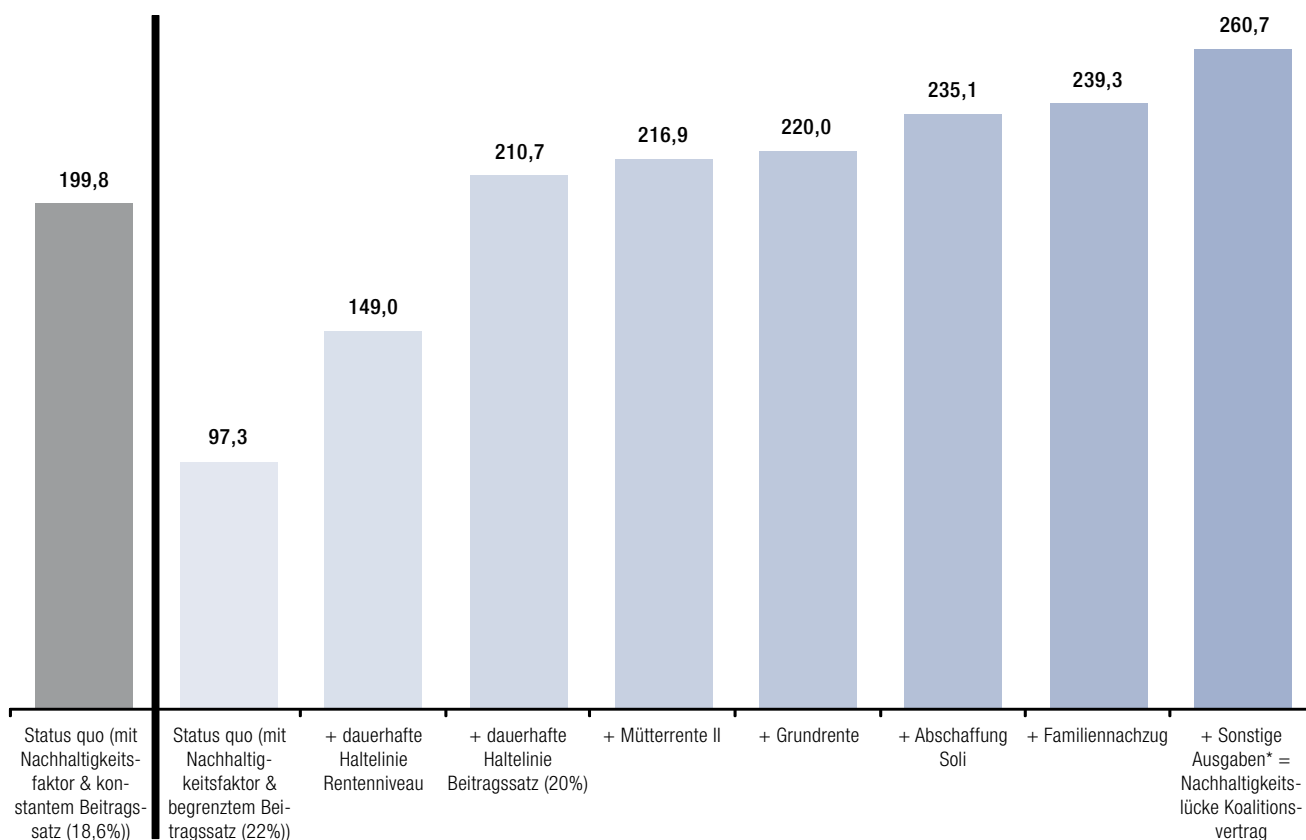
4.4 So teuer wird die „GroKo“

Die Einzelbetrachtungen und -analysen der Maßnahmen des Koalitionsvertrages zeigen, dass die Große Koalition vor allem kurzfristig denkt und handelt, dabei aber die langfristigen Folgen systematisch ausblendet. Die fiskalische Betrachtung der Gesamtheit aller Maßnahmen, auf welche sich die neue (alte) Bundesregierung in ihren Sondierungs- und Koalitions-gesprächen geeinigt hat, offenbart welche hohen Kosten bei vollständiger Umsetzung des Koalitionsvertrages zu erwarten wären. Ausgehend von einem Status quo mit einem begrenzt möglichen Beitragssatzanstieg auf bis zu 22 Prozent in der

GRV, ergibt sich insbesondere durch die Einführung der „doppelten Haltelinie“ allein ein Anstieg der Nachhaltigkeitslücke von 97,3 Prozent des BIP um 113,4 Prozentpunkte auf dann 210,7 Prozent des BIP (siehe Abbildung 13). Unter Einbeziehung der Mütterrente II und der Grundrente ergibt sich darüber hinaus ein zusätzlicher Anstieg um 9,3 Prozentpunkte. Die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags, der Familiennachzug für subsidiär Geschützte und alle sonstigen Ausgaben erhöhen die Nachhaltigkeitslücke um weitere 40,7 Prozentpunkte auf dann 260,7 Prozent des BIP. Insgesamt würden folglich die Maßnahmen des Koalitionsvertrages die Nachhaltigkeitslücke um 163,4 Prozentpunkte erhöhen. Bei einem BIP im Basisjahr von 3,14 Billionen Euro beziffern sich die Kosten des Koalitionsvertrages auf gut 5,1 Billionen Euro.

Abbildung 13:
Nachhaltigkeitslücken – Bei vollständiger Umsetzung des „GroKo-Koalitionsvertrags“
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Zu den sonstigen Ausgaben zählen beispielsweise die Wiederherstellung der „Parität“ beim Zusatzbeitrag der GKV, die Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderzuschlags sowie unter anderem weitere Mehrausgaben für Kinderbetreuung, BAföG, regionale Strukturpolitik und Forschung.

5 Fazit

Die Große Koalition hat auch im Zeitraum 2017/2018 wie in den Jahren zuvor von der guten wirtschaftlichen Entwicklung profitiert. Gleichzeitig hat sie es erneut versäumt, notwendige Weichenstellungen zur Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit vorzunehmen. Zwar wurde die Aufnahme neuer expliziter Schulden erneut vermieden und ein Haushaltsüberschuss erreicht, die zukünftigen Herausforderungen in den Sozialversicherungen sind aber unverändert groß. Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf 199,8 Prozent des BIP. Im Jahresvergleich hat die Nachhaltigkeitslücke insgesamt abgenommen (Update 2017: 223,7 Prozent des BIP). Angesichts des weiterhin bestehenden Schuldenbergs von 6,3 Billionen Euro kann dieser Rückgang allerdings nicht als politischer Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr muss festgehalten werden, dass die Verbesserungen vor allem den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zuzuschreiben sind, also der starken Binnennachfrage und dem für die Wirtschaft förderlichen niedrigen Zinsniveau. Statt diese Chance wahrzunehmen und sich aktiv den mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen zu stellen, verwaltet die Bundesregierung nicht nur den fiskalischen Status quo, sondern verschärft diesen mit den aufgezeigten langfristig nicht finanzierbaren Maßnahmen und verschenkt dadurch das Potential der weiterhin sehr positiven Einnahmenentwicklung für einen deutlichen Abbau der Nachhaltigkeitslücke.

Im diesjährigen Themenschwerpunkt wurde die Bedeutung einer möglichen Implementierung der Inhalte des Koalitionsvertrages auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte untersucht. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass die Neuauflage der Großen Koalition und die

von ihr getätigten Versprechungen neue Belastungen für die öffentlichen Haushalte erwarten lassen. Sowohl die schrittweise Absenkung des Solidaritätszuschlages als auch die Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente würden den Druck auf die fiskalische Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen weiter erhöhen. Ähnlich verhält es sich bei Umsetzung einer Mütterrente II sowie der Gestattung eines begrenzten Familiennachzuges bei subsidiär Geschützten.

Noch gravierender wären die Folgen bei einer dauerhaften Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen bei der Rente. Die dauerhafte Einführung einer Haltelinie beim Rentenniveau kann rund 1,9 Billionen Euro kosten. Diese Kosten wären, auch ohne eine zeitgleiche Festlegung einer Haltelinie beim Beitragssatz, welche mit weiteren 1,9 Billionen Euro zu Buche schlagen würde, nicht nachhaltig finanzierbar. Selbst die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters nach skandinavischem Vorbild würde die drastische Ausweitung des Bedarfs nach Mitteln des Bundeszuschusses nicht ausreichend dämpfen können. Bei einer vollständigen (und dauerhaften) Umsetzung des Koalitionsvertrages der Großen Koalition würden die öffentlichen Finanzen mit rund 5,1 Billionen Euro belastet werden.

In der Summe bleibt festzuhalten, dass hohe Steuer- und Beitragseinnahmen politisch Handelnde, wie so oft, zu vollmundigen Geschenken für ihre Wähler verleiten. Die langfristigen Konsequenzen und Kosten scheinen dabei kaum eine Rolle zu spielen. Große Koalitionen stehen ohnehin im Ruf, viel Geld auszugeben. Die jetzige Große Koalition gibt ihr Bestes, um diesem Ruf gerecht zu werden. Die Abkürzung „GroKo“ steht nicht nur für „Große Koalition“, sondern auch für „Große Kosten“.

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 73-94.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94(2), 303-318.
- 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.
- Bahnsen, L., Manthei, G. und Raffelhüschen, B.** (2017). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2017 – Nachhaltigkeit im Klammergriff des Wahlkampfes, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 138.
- Bahnsen, L., Manthei, G. und Raffelhüschen, B.** (2016). Die langfristigen Auswirkungen der Fluchtmigration auf die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 14(4), 483-502.
- Benz, T., Hagist, C. und Raffelhüschen, B.** (2011). Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., Berlin.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting – Theory and Application*, Springer, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2018). Ergebnis der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. Mai 2018 in Mainz, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2017). Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2016). *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.
- Europäische Kommission** (2016). *Fiscal Sustainability Report 2015*, European Economy Institutional Papers, 18, Brüssel.
- Hagist, C., Raffelhüschen, B. und Weddige, O.** (2006). *Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik*, 97.
- Koalitionsvertrag** (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa; Eine neue Dynamik für Deutschland; Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2017). *Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik*, Schriftenreihe Band 64, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B.** (1999). *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17-28.
- Statistisches Bundesamt** (2018). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2017*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2017). *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015*, Wiesbaden.
- Werdning, M.** (2017). *Langfristige Tragfähigkeit der Sozialfinanzen*, in: Mayer, T. (Hrsg.), *Die transformative Macht der Demografie*, Springer VS, Wiesbaden.

Executive Summary

Nach Monaten der Regierungsbildung hat die Große Koalition ihre Arbeit aufgenommen und damit begonnen, die Vereinbarungen des im März 2018 beschlossenen Koalitionsvertrages in die Realität umzusetzen. Der Blick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen scheint dabei allerdings zu kurz zu kommen – vor allem die vereinbarten sozialpolitischen Reformen bergen angesichts der zunehmenden Alterung der Bevölkerung erhebliche fiskalische Gefahren für die Zukunft der öffentlichen Finanzen.

Die fehlende Weitsicht der politisch Handelnden mag auch an der derzeit noch erfreulichen Momentaufnahme der öffentlichen Haushalte liegen. Der Staat konnte bereits das vierte Jahr in Folge einen Finanzierungsüberschuss erzielen und darf zudem mit einem Anstieg der Steuereinnahmen von 772 Milliarden Euro im Jahr 2018 auf 906 Milliarden Euro im Jahr 2022 rechnen. Gleichwohl bleibt die langfristige Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen eine der Kernherausforderungen in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr zwölfte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Bilanz des ehrbaren Staates“ dar. Die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg werfen darin einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Für das Update 2018 beläuft sich die aktuelle Nachhaltigkeitslücke auf 6,3 Billionen Euro oder 199,8 Prozent des BIP. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung ein knappes Drittel. Fast doppelt so schwer wiegt die implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung, die sich auf 131,8 Prozent des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden ungedeckten Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen

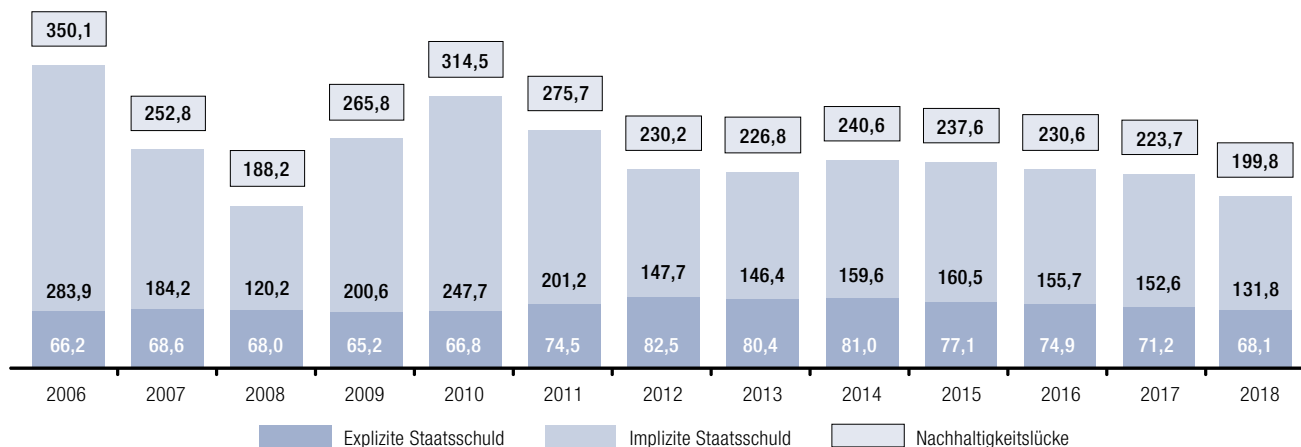
öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Steuern und Abgaben um 9,4 Prozent erhöht oder die Staatsausgaben um 8,1 Prozent gesenkt werden. Im Vergleich zum Vorjahr nimmt das Ausmaß der deutschen Gesamtverschuldung als Anteil des BIP etwas ab. Angesichts der bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke kann dieser Rückgang allerdings nur bedingt als Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr zeigt die Stabilisierung, dass sich die Bundesregierung tendenziell eher mit einer Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt – zu wenig angesichts der guten Rahmenbedingungen.

Dem Koalitionsvertrag auf den Zahn gefühlt

Bedenklich für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte sind auch zentrale Vorhaben und Versprechungen der neu aufgelegten Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD, die im diesjährigen Themenschwerpunkt analysiert werden. Sowohl die schrittweise Absenkung des Solidaritätszuschlages als auch die Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente würden den Druck auf die fiskalische Nachhaltigkeit weiter erhöhen. Ähnlich verhält es sich bei Umsetzung einer Mütterrente II sowie der Gestattung eines begrenzten Familiennachzuges bei subsidiär Geschützten.

Besonders gravierend wären die Folgen einer dauerhaften Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen bei der Rente. Die dauerhafte Einführung einer Haltelinie beim Rentenniveau kann rund 1,9 Billionen Euro kosten. Diese Kosten wären, auch ohne eine zeitgleiche Festlegung einer Haltelinie beim Beitragssatz, welche mit weiteren 1,9 Billionen Euro zu Buche schlagen würde, nicht nachhaltig finanzierbar. Bei einer vollständigen (und dauerhaften) Umsetzung des Koalitionsvertrages der Großen Koalition würden die öffentlichen Finanzen mit rund 5,1 Billionen Euro belastet werden.

Der Staat weist nur ein Drittel seiner Verbindlichkeiten aus
Die Nachhaltigkeitslücke im Zeitablauf (in Prozent des BIP des jeweiligen Basisjahres)



Quelle: Eigene Berechnungen.