

Bahnsen, Lewe; Kohlstruck, Tobias; Raffelhüschen, Bernd; Seuffert, Stefan;
Wimmesberger, Florian

Article

Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bahnsen, Lewe; Kohlstruck, Tobias; Raffelhüschen, Bernd; Seuffert, Stefan; Wimmesberger, Florian (2020) : Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 73, Iss. 09, pp. 59-65

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225174>

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.

Lewe Bahnsen*, Tobias Kohlstruck*, Bernd Raffelhüschen**, Stefan Seuffert* und Florian Wimmesberger*

Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die weltweiten politischen und wirtschaftlichen Reaktionen aufgrund der Corona-Pandemie hatten zur Folge, dass die deutsche Wirtschaft stark abgebremst wurde. Auf der Angebotsseite sind Unterbrechungen der internationalen Lieferketten und völlige – teils freiwillige, teils unfreiwillige – Produktionsstopps zu verzeichnen. Auf der Nachfrageseite dominieren im Wesentlichen zwei Effekte, die zu einem Rückgang führen. Zum einen die Einschränkung der Konsummöglichkeiten während des Lockdowns und zum anderen die erhöhte individuelle Unsicherheit aufgrund finanzieller oder gesundheitlicher Einbußen.

Infolgedessen befindet sich die deutsche Wirtschaft nach zehn Jahren Wirtschaftswachstum erstmals wieder in einer Rezession, deren Ausmaß und Dauer bislang noch unklar sind. Nach mehreren revidierten Wachstumsprognosen geht die Bundesregierung für das Jahr 2020 von einem deutlichen Einbruch des Bruttoinlandsproduktes (BIP) um 6,7% aus (vgl. BMWi 2020). Auch auf dem Arbeitsmarkt zeichnen sich außerordentliche Konsequenzen der Corona-Pandemie ab, wie der historisch einmaligen Anzahl an Kurzarbeitern zu entnehmen ist (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020). Ferner rechnet der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit einem Einbruch der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen und korrigiert die Schätzungen im Vergleich zum Herbst 2019 für die Jahre 2020 bis 2024 deutlich nach unten. Neben diesen Mindereinnahmen steigen darüber hinaus die Ausgaben infolge der von der Bundesregierung zur Bekämpfung der Pandemie beschlossenen Stabilisierungsmaßnahmen in Form des Corona-Schutzschildes sowie des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets und des Zukunftspakets.

Parallel dazu arbeitet die Große Koalition in ihrem dritten Regierungsjahr daran, die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages in die Realität umzusetzen. Den langfristigen Folgen der im Koalitionsvertrag formulierten Ziele schenkt sie bislang allerdings wenig Aufmerksamkeit. Aus fiskalischer Sicht beinhalten diese jedoch beträchtliche Risiken für die ohnehin schon angeschlagene Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Im Hinblick auf die Alterung der deutschen Bevölkerung und die damit einhergehenden Konsequenzen für

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie am Forschungszentrum Generationenverträge.

** Professor für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge.

IN KÜRZE

Die weltweiten politischen und wirtschaftlichen Reaktionen aufgrund der Corona-Pandemie hatten zur Folge, dass die deutsche Wirtschaft stark abgebremst wurde. Das Ausmaß und die Dauer der damit verbundenen Rezession sind noch unsicher. Dieser Beitrag liefert eine Analyse der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Basis der Methode der Generationenbilanzierung. Die Ergebnisse zeigen, dass die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte stark steigen wird und eine ungleiche Belastung der Generationen hervorruft. Eine politisch diskutierte Tilgung der Corona-bedingten Defizite erfordert eine sorgfältige Abwägung der Maßnahmen zur intergenerativen Verteilung der Belastungen.

die Sozialversicherungen stellen zahlreiche Maßnahmen und Vorhaben mittelfristig erhebliche fiskalische Belastungen dar. Der deutliche Konjunkturunbruch bei gleichzeitig steigenden Arbeitslosenzahlen und einem Rückgang der Wirtschaftsleistung sowie der Steuereinnahmen verschärft diese Problematik weiter. Aus diesem Grund liefert dieser Beitrag eine Analyse der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Corona-Pandemie.

METHODIK UND SZENARIEN

Die Ergebnisse der folgenden Szenarien basieren auf der Methode der Generationenbilanzierung¹, die zur Berechnung eines statistischen Maßes für die fiskalische Nachhaltigkeit oder die Tragfähigkeit eines Staatshaushalts herangezogen werden kann.

Fiskalische Nachhaltigkeit

Ein Staatshaushalt kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn der Barwert der aktuellen und zukünftigen Staatseinnahmen ausreicht, um den Barwert der entsprechenden Staatsausgaben zu finanzieren. Die

¹ Entwickelt von Auerbach et al. (1991; 1992; 1994), basiert die vorliegende empirische Umsetzung auf den Arbeiten von Bahnsen et al. (2019), Bonin (2001) und Raffelhüschen (1999). Unterstellt werden ein jährlicher Realzins von 3,0% und ein jährliches Produktivitätswachstum von 1,5%; das Basisjahr ist 2018.

sogenannte Nachhaltigkeitslücke stellt einen Indikator für die Nachhaltigkeit des Fiskus dar. Sie entspricht der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich aus der heute bereits sichtbaren expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren impliziten Staatsschuld zusammen. Zur Berechnungen der impliziten Schulden werden die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben des Basisjahrs den verschiedenen Geburtsjahrgängen mit Hilfe alters- und geschlechtsspezifischer Mikrodatenprofile für die Steuer- und Beitragszahlungen sowie den Erhalt öffentlicher Leistungen zugerechnet und für die Folgejahre mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben. Unter Verwendung einer langfristigen Bevölkerungsprojektion lassen sich hieraus die zukünftig zu erwartenden aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnen. Diese ergeben diskontiert und saldiert die implizite Staatsschuld, auf deren Grundlage die Nachhaltigkeitslücke ermittelt werden kann. Ferner lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die sogenannten Generationenkonto dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Im Rahmen der Generationenbilanzierung werden hierzu für jeden Geburtsjahrgang die über die verbleibende Lebenszeit zu erwartenden Zahlungsströme eines statistischen Durchschnittsindividuums vom bzw. an den öffentlichen Sektor in einem Generationenkonto als Barwert zusammengefasst.

Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben

Die zukünftige Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben wird durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen sowie die demografischen Veränderungen geprägt. Neben den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2020 bis 2024 (vgl. BMF 2020a) fließen die gegenwärtige Finanzlage der öffentlichen Hand sowie alle bis einschließlich Juni 2020 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen mit ein. In Anlehnung an die Annahmen des »mittleren« Szenarios

(G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) unterstellt die verwendete Bevölkerungsprojektion, dass die Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau von knapp 1,6 Kindern pro Frau verbleibt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,5/83,3 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Ferner wird hinsichtlich der Außenwanderung eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 206 000 Personen unterstellt.

Modellierung der drei Szenarien

Aufgrund der historisch außergewöhnlichen Situation sind Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und der zugrunde liegenden Parameter mit besonders großer Unsicherheit behaftet. Das Ausmaß des konjunkturellen Einbruchs hängt wesentlich vom weiteren Verlauf der Pandemie sowie von den politisch getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus ab. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden im Folgenden drei verschiedene Szenarien präsentiert, anhand derer die Entwicklung der zukünftigen impliziten Schulden sowie deren intergenerative Verteilungswirkungen projiziert werden. Für die Jahre von 2020 bis 2024 werden Annahmen bzgl. der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsmarktes getroffen, die in Tabelle 1 dargestellt sind. Die Arbeitsmarkteffekte der Corona-Pandemie im Jahr 2020 werden auf Grundlage des Anstiegs der Kurzarbeiterzahlen und der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr laut Bundesagentur für Arbeit (2020) modelliert. In Abhängigkeit von der jeweiligen unterstellten Wachstumsentwicklung werden die Pandemie-bedingte Kurzarbeiterzahl und Arbeitslosenquote abgeschmolzen.

Zur Bestimmung der Auswirkungen der Corona-Pandemie wird ein kontrafaktisches Szenario verwendet, in dem die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft wiedergegeben ist, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre. Grundlage des kontrafaktischen Szenarios sind die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen der Gemeinschaftsdiagnose (2019) sowie der Steuerschätzung aus dem Herbst 2019 (vgl. BMF 2019).

Tab. 1
Projizierte Wachstumsraten und Arbeitslosenquoten
In %

Szenario		2020	2021	2022	2023	2024
Status quo	<i>Veränderung reales BIP</i>	-6,7	5,2	1,4	1,4	1,4
	<i>Arbeitslosenquote</i>	5,5	6,1	5,2	4,8	4,8
Negatives Szenario	<i>Veränderung reales BIP</i>	-9,3	2,2	1,4	1,4	1,4
	<i>Arbeitslosenquote</i>	5,6	8,7	8,3	7,4	6,9
Positives Szenario	<i>Veränderung reales BIP</i>	-6,6	10,2	0,5	0,5	0,5
	<i>Arbeitslosenquote</i>	5,3	4,8	4,8	4,8	4,8

Quelle: Berechnungen der Autoren nach BMF (2020a), Wollmershäuser (2020), OECD (2020).

Status-quo-Szenario

Das Status-quo-Szenario basiert auf den Daten der Gemeinschaftsdiagnose (2020) und der aktuellen Steuerschätzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« aus dem Mai 2020 (vgl. BMF 2020a), der die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung zugrunde liegen. Die Bundesregierung erwartet hiernach für das Jahr 2020 einen deutlichen Rückgang des realen BIP um – 6,7% und im kommenden Jahr 2021 einen Anstieg von + 5,2%.

Die Entwicklungen der unterstellten Arbeitslosenquoten sowie Kurzarbeiterzahlen können Abbildung 1 entnommen werden. Auf Grundlage der angenommenen Wachstumsentwicklung wird im Status-quo-Szenario für das laufende Jahr eine Arbeitslosenquote von 5,5% und ein Umfang der Kurzarbeit von knapp 1,2 Mio. Beschäftigungsäquivalenten unterstellt. Im Jahr 2021 gehen die nach einem Jahr in Kurzarbeit verbliebenen Beschäftigungsäquivalente in die Arbeitslosigkeit über. Daraus resultiert für das gesamte Jahr 2021 ein unterstelltes Corona-bedingtes Kurzarbeitsvolumen von 120 000 ganzjährigen Beschäftigungsäquivalenten und eine unterstellte Arbeitslosenquote von 6,1%. In den Jahren von 2022 bis 2023 sinkt diese Arbeitslosenquote wieder ab und erreicht den Ausgangswert von 4,8%. Im Status quo werden dementsprechend keine langfristigen Arbeitsmarkteffekte modelliert.

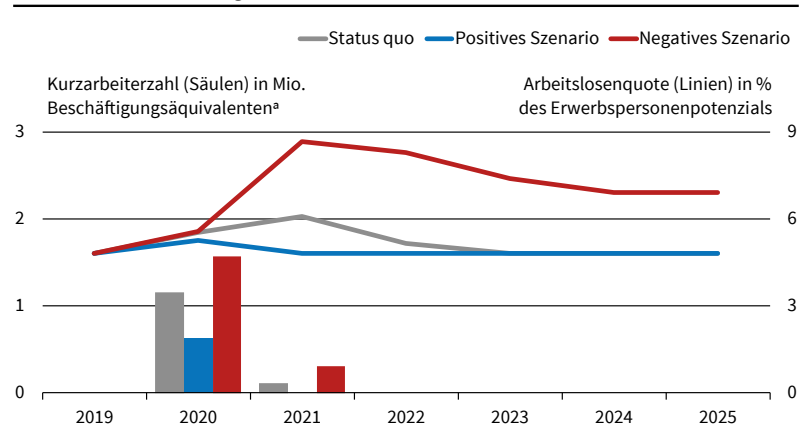
Neben den beschriebenen Wachstums- und Arbeitsmarktannahmen fließen sämtliche haushaltswirksamen Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung, die aufgrund der Corona-Pandemie ergriffen wurden, in das Status-quo-Szenario ein. Insgesamt umfassen die Corona-bedingten Maßnahmen etwa 1,3 Billionen Euro. Davon entfallen etwa 800 Mrd. Euro auf KfW-Kredite und Bürgschaften, die aus einem optimistischen Blickwinkel voraussichtlich in Gänze zurückgezahlt werden können. Sie werden im Rahmen der Analyse daher nicht als haushaltswirksam betrachtet und folglich nicht für die Berechnung der impliziten Schulden berücksichtigt. Die berücksichtigten Ausgaben umfassen 200 Mrd. Euro zur Stabilisierung der Wirtschaft, 58,5 Mrd. Euro für die Pandemiebekämpfung und 50 Mrd. Euro als Soforthilfen für kleine Unternehmen, Selbständige und Freiberufler (vgl. BMF 2020b). Des Weiteren wurde das Anfang Juni beschlossene Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket der Bundesregierung mit einem Volumen von insgesamt 128,7 Mrd. Euro berücksichtigt (vgl. BMF 2020c).

Negatives Szenario

Für das negative Szenario wird das sogenannte »Double-hit«-Szenario des im Juni 2020 erschienenen OECD Economic Outlook als Basis verwendet (OECD 2020). Die OECD rechnet in diesem Szenario mit einem deutlichen Einbruch des realen BIP um – 9,3% in diesem Jahr und mit einer vergleichsweise moderaten

Abb. 1

Arbeitsmarktentwicklung der betrachteten Szenarien



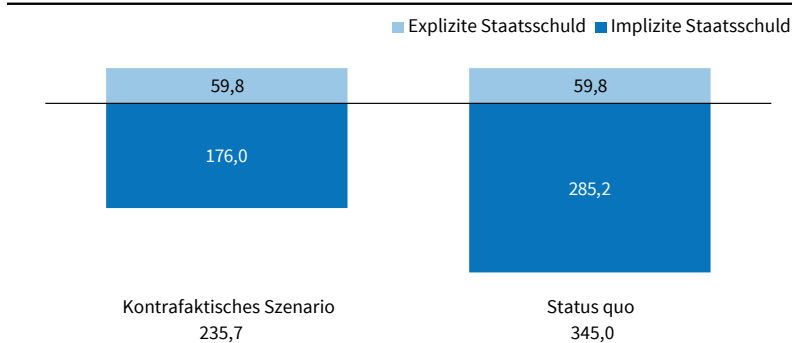
^a Fiktive Zahl, die angibt, für wie viele Arbeitnehmer sich durch Kurzarbeit ein 100%iger ganzjähriger Arbeitsausfall ergeben hätte.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

Erholung im Jahr 2021 in Höhe von + 2,2%. Um eine Vergleichbarkeit mit dem vorangegangenen Szenario herzustellen, wird ab dem Jahr 2022 ein konstantes reales Wachstum von + 1,4% angenommen, da die OECD für die Jahre 2022 bis 2024 keine Wachstumsraten ausweist. Dieses Szenario stellt mehr als einen reinen konjunkturellen Einbruch dar, indem es unterstellt, dass sich die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung dauerhaft auf einem niedrigeren Wachstumspfad befindet, was auch langfristig zu Wirtschaftskrafteinbußen im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario führen würde. Dementsprechend wird für dieses Szenario eine dauerhafte Veränderung auf dem Arbeitsmarkt über das Jahr 2024 hinaus unterstellt. Im Jahr 2020 beschränken sich die modellierten Arbeitsmarkteffekte fast ausschließlich auf eine massiv ausgeweitete Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld mit einem Volumen von rund 1,6 Mio. ganzjährigen Beschäftigungsäquivalenten. Für das Jahr 2021 werden die nach einem Jahr in Kurzarbeit verbliebenen Beschäftigtenäquivalente in die Arbeitslosigkeit überführt und dementsprechend ein Anstieg der Arbeitslosenquote von 5,6% auf 8,7% angenommen. In den Jahren bis 2024 wird die Arbeitslosenquote bis auf 6,9% abgeschmolzen und verharrt danach dauerhaft auf diesem Niveau.

Positives Szenario

Dem positiven Szenario unterliegt der »wahrscheinlichste Fall« der ifo Konjunkturprognose des Frühjahrs 2020 (vgl. Wollmershäuser 2020). Die Konjunkturforscher rechnen mit einem Einbruch des realen BIP um – 6,6% in diesem Jahr und mit einer vergleichsweise optimistischen Erholung im Jahr 2021 mit + 10,2%, die im Wesentlichen auf Nachholeffekte zurückzuführen ist. Ab dem Jahr 2022 wird ein konstantes reales Wachstum von + 0,5% angenommen, da hierzu in der Prognose keine Angaben gemacht werden und eine noch optimistischere Gesamteinschätzung der

Abb. 2
Entwicklung der Nachhaltigkeitslücke
In % des BIP^a



^a BIP 2019: 3,435 Billionen Euro.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

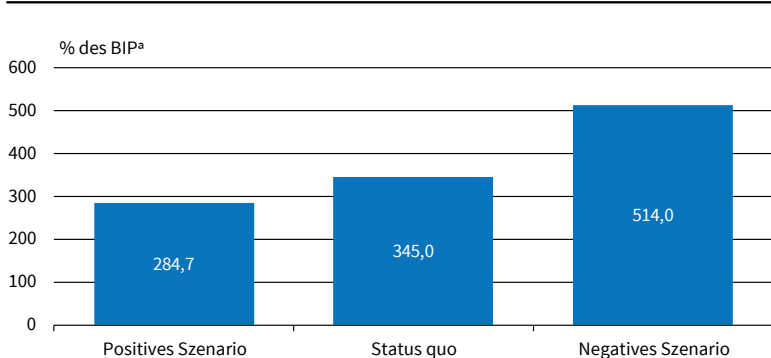
© ifo Institut

Entwicklung bis 2024 das positive Szenario in seiner Relevanz stark beeinträchtigen würde. Der rasche Erholungsprozess der Wirtschaftsleistung spiegelt sich auch in der Arbeitsmarktentwicklung wider, die im Rahmen des Szenarios unterstellt wird. Schon im Jahr 2021 werden weder von der Corona-Pandemie bedingte Kurzarbeiter noch entsprechende Arbeitslose unterstellt und folglich wird eine vollkommene Normalisierung angenommen.

FISKALISCHE AUSWIRKUNGEN DER CORONA-PANDEMIE

Im Status quo der Generationenbilanz spiegelt sich das wachsende Missverhältnis zwischen langfristiger Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates in einer impliziten Staatsschuld von 285,2% des BIP wider (vgl. Abb. 2). Zusammen mit der expliziten Staatsschuld von 59,8% beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 345,0% des BIP. Das kontrafaktische Szenario bildet die konjunkturelle Entwicklung ab, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre und dient als Referenzszenario zur Bestimmung der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Im Status quo ergibt sich Pandemie-bedingt somit ein Anstieg von 109,3 Prozentpunkten auf insgesamt 345,0 Prozentpunkte.

Abb. 3
Nachhaltigkeitslücken der betrachteten Szenarien



^a BIP 2019: 3,435 Billionen Euro.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Dieser Anstieg der Nachhaltigkeitslücke ist zum einen auf einen Einbruch der diesjährigen und zukünftig erwarteten Steuereinnahmen zurückzuführen. Die im Vergleich zum Vorjahr nach unten korrigierte Projektion zukünftiger Steuereinnahmen fällt jedoch, aufgrund des erheblichen Pandemie-bedingten Einbruchs, deutlich stärker ins Gewicht. Zum anderen sind die Staatsausgaben infolge zahlreicher Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie in nie dagewesenem Umfang angestiegen. Darüber hinaus kommen nun rentenpolitische Entscheidungen der Vergangenheit nachteilig zum Tragen. Die durch den damaligen Bundesarbeitsminister Scholz im Jahr 2007 eingeführte Schutzklausel (»Rentengarantie«) beinhaltet einen Nachholfaktor, der unter Bundesarbeitsminister Heil im Jahr 2018 vorläufig ausgesetzt wurde. Damit wurde sichergestellt, dass bis ins Jahr 2025 negative Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nicht an die Rentner weitergegeben werden. In der nicht vorhersehbaren Corona-Pandemie bewirkt der fehlende Nachholfaktor nun, dass die Rentner nicht an negativen Lohnentwicklungen beteiligt werden, aber von potenziellen Erholungseffekten profitieren.²

Angesichts der gestiegenen öffentlichen Gesamtverschuldung besteht ein erheblicher, langfristiger Konsolidierungsbedarf. Würden heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so wären im Status quo dauerhafte Einsparungen staatlicher Leistungen im Umfang von 12,7% nötig. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 15,8% erfolgen.

In Abhängigkeit der weiteren Auswirkungen der Corona-Pandemie können diese zu einer dauerhaft eingetrübten wirtschaftlichen Gesamtsituation oder einer optimistischeren wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2021 führen. Im negativen Szenario führt der dauerhaft niedrigere Wachstumspfad zu einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 514,0% des BIP. Die optimistischen Annahmen resultieren im positiven Szenario hingegen in einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 284,7% des BIP.

INTERGENERATIVE VERTEILUNG DER BELASTUNGEN

Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind wenig umstritten. Diese staatliche Bereitschaft, Belastungen der Pandemie zu tragen, mag zwar kurzfristig unkritisch zu betrachten sein. Aus intergenerativer Perspektive stellt sich jedoch die Frage, an wen der Staat die Belastung mittel- und langfristig zurück- bzw. weitergibt.

² Eine detaillierte Darstellung dieses Zusammenhangs findet sich in Bahnsen et al. (2020).

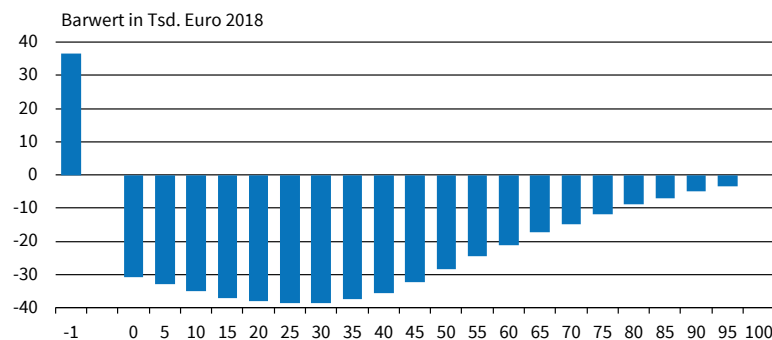
Im Status quo liegt die Mehrbelastung vollständig bei den zukünftigen Generationen. Die durch die Corona-Pandemie verringerten Steuereinnahmen bedeuten fiskalisch gesehen eine Entlastung der steuerzahlenden Kohorten. Ohne eine Anpassung der Ausgaben an die veränderten Einnahmen belasten diese Kohorten den Fiskus durch die Folgen der Pandemie stärker, als es ohne die Pandemie der Fall gewesen wäre. Das bedeutet nicht, dass die unterstützenden staatlichen Maßnahmen die finanziellen Belastungen durch die Corona-Pandemie überkompensieren. Denn ein Absinken der fiskalischen Belastung ist nicht mit einem Anstieg der Lebenszyklusressourcen gleichzusetzen, da die dem Rückgang der Steuereinnahmen zugrunde liegenden, privatwirtschaftlichen Kosten nicht Gegenstand der fiskalischen Mehrbelastung sind. Abbildung 4 zeigt auf, dass die fiskalische Nettobelastung eines durchschnittlichen 25-Jährigen durch die Corona-Pandemie um rund 38 700 Euro gesunken ist. Alle zukünftigen Generationen, hier repräsentiert durch die »-1«-Jährigen, müssten über den Lebenszyklus hinweg durch den Staat um rund 36 500 Euro stärker belastet werden, als es ohne die Corona-Pandemie der Fall gewesen wäre, um die Entlastung der lebenden Generationen auszugleichen.

Die von der Corona-Pandemie direkt betroffenen Generationen können nicht für den Ausbruch der Pandemie verantwortlich gemacht werden. Zukünftige Generationen tragen jedoch ebenso wenig die Verantwortung wie die lebenden Kohorten. Dementsprechend wird die vollständige Abwälzung der Lasten der Corona-Pandemie auch im politischen Diskurs kritisch hinterfragt. So forderte CDU-Generalsekretär Ziemak schon am 13. Juni 2020 im *Handelsblatt* (2020), dass »im Jahr 2030 [...] die Staatsverschuldung wieder auf dem Stand der Vor-Corona-Zeit sein« sollte.

ALTERSSPEZIFISCHE BELASTUNGEN VERSCHIEDENER TILGUNGSMASSNAHMEN

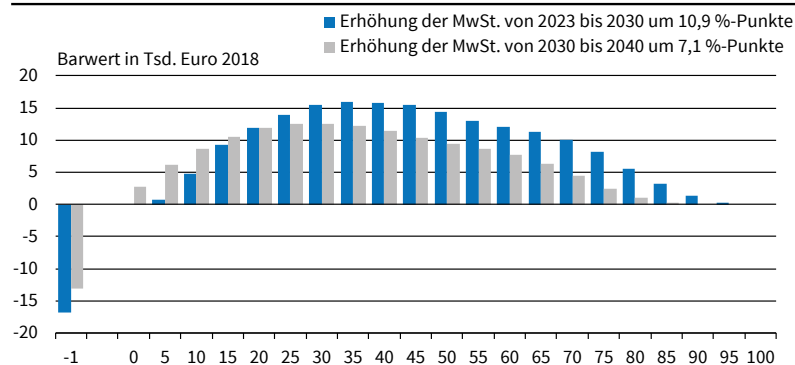
Eine Tilgung dieser Defizite ist wohl nur über eine Kombination von Ausgabenenkungen und Einnahmenerhöhungen sinnvoll umsetzbar. Zur Veranschaulichung des möglichen Ausmaßes sowie der Wirkungsweise von Konsolidierungsmaßnahmen bietet sich die zur Tilgung notwendige Erhöhung der Mehrwertsteuer an. Zur Tilgung aller Corona-bedingten Defizite bis 2030 wäre eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 10,9 Prozentpunkte, also von 19 auf knapp 30%, notwendig (vgl. Abb. 5). Die Belastung würde dabei unter den lebenden Generationen vergleichsweise homogen verteilt. Die Kohorten der 30- bis 45-Jährigen wären am stärksten belastet und würden im Barwert pro Kopf eine zusätzliche Mehrwertsteuerzahlung in Höhe von rund 15 500 bis 16 000 Euro über ihren verbleibenden Lebenszyklus leisten. Die älteren Jahrgänge weisen durch altersspezifische Veränderungen im Konsumverhalten und aufgrund der zunehmenden Sterblichkeit deutlich abnehmende Belastungen auf.

Abb. 4 Altersspezifische Mehr- bzw. Minderbelastungen infolge der Corona-Pandemie



Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Abb. 5 Altersspezifische Belastung durch Tilgung aller bis 2030 realisierten Corona-Defizite mittels Mehrwertsteuererhöhung

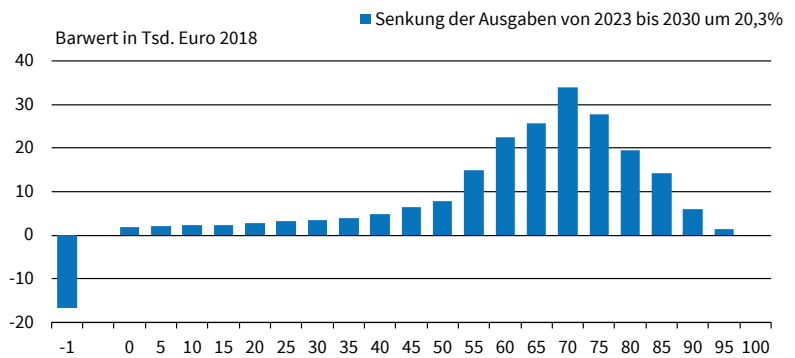


Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Angesichts des außerordentlichen Tilgungsvolumens liegt die Überlegung nahe, die Tilgung, wenn nicht gänzlich, doch zumindest teilweise weiter in die Zukunft zu verschieben. Eine Verschiebung des Tilgungszeitraums auf die Jahre von 2030 bis 2040 würde bewirken, dass zur Tilgung der von 2020 bis 2030 realisierten Corona-Defizite lediglich eine Mehrwertsteuererhöhung um 7,1 Prozentpunkte nötig wäre. Dies gilt jedoch ausschließlich unter Fortbestehen eines Nullzinses auf deutsche Staatsanleihen und schließt Zinsänderungsrisiken nicht mit ein. Abbildung 5 zeigt darüber hinaus, dass die geringere Anhebung des Mehrwertsteuersatzes die Belastung der Kohorten im Durchschnitt zwar deutlich senken würde, die Belastung der unter 25-Jährigen aber steigen würde, insbesondere die der heutigen Kinder. So würden die 5-Jährigen im Barwert pro Kopf einer rund 5 500 Euro höheren Mehrwertsteuerbelastung ausgesetzt als im Falle der Tilgung von 2023 bis 2030. Diese Mehrwertsteuererhöhung würde somit alle lebenden Generationen belasten; die jüngeren mehr als die älteren. Eine stärkere Beteiligung älterer Generationen wäre insbesondere durch eine Absenkung der Sozialversicherungsausgaben möglich.

Abbildung 6 zeigt die altersspezifische Verteilung der Mehrbelastung durch eine Tilgung der bis 2030 realisierten Corona-Defizite anhand einer Reduktion

Abb. 6
Altersspezifische Belastung durch Tilgung aller bis 2030 realisierten Corona-Defizite mittels Sozialausgabensenkung



Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

der Sozialversicherungsleistungen. In diesem Extrembeispiel würden die älteren Kohorten deutlich stärker belastet als die jüngeren. So läge die Belastung der 30-Jährigen bei rund 3 400 Euro und damit knapp 90% unter der Belastung der 70-Jährigen in Höhe von rund 34 000 Euro.

Diese unterschiedlichen altersspezifischen Belastungen durch eine Tilgung der Corona-Defizite bis 2030 resultieren in Abhängigkeit des gewählten Tilgungsinstruments in einer veränderten Mehr- bzw. Minderbelastung infolge der Corona-Pandemie (vgl. Abb. 7). Alle zukünftigen Generationen würden im Falle einer Tilgung durch eine Mehrwertsteuererhöhung oder durch die Reduktion der Sozialversicherungsleistungen über den Lebenszyklus hinweg durch den Staat um rund 16 500 Euro weniger belastet werden, als es ohne die Tilgung der Corona-Defizite der Fall gewesen wäre. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wäre vor allem von den jüngeren Generationen zu tragen, so dass die Nettominderbelastung eines durchschnittlichen 35-Jährigen durch die Corona-Pandemie im Falle einer Tilgung nunmehr um rund 16 000 Euro geringer ausfällt. Eine Tilgung der Corona-Defizite durch die Senkung der Sozialversicherungsleistungen spiegelt sich in einer Reduktion der Nettominderbelas-

tung sowie in einer Nettomehrbelastung der älteren Generationen wider. Demnach würde beispielweise ein durchschnittlich 70-Jähriger aufgrund der Corona-Pandemie mit 19 200 Euro belastet.

Die beschriebenen Tilgungsvarianten stellen Extrembeispiele dar und belasten die Generationen ungleichmäßig. Um bis zum Jahr 2030 alle bis dahin realisierten Corona-Defizite zu tilgen, ist somit eine Mischung unterschiedlicher Maßnahmen notwendig, die zum einen das Ausmaß und damit mögliche Verzerrungswirkungen sowie Rückkopplungseffekte einzelner Maßnahmen reduziert und zum anderen eine gleichmäßige intergenerative Verteilung der Lasten erlaubt. Eine gemeinsame Anwendung verschiedener Tilgungsinstrumente, d.h. eine Senkung der Sozialversicherungsleistungen sowie eine Abgabenerhöhung, könnte dementsprechend dazu beitragen, die Konsolidierung insgesamt gleichmäßiger unter den lebenden Generationen zu verteilen.

QUO VADIS VERSCHULDUNG?

Die Ergebnisse zeigen, dass die impliziten Schulden in diesem Jahr deutlich ansteigen werden. Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte somit auf 345,0% des BIP. Dies liegt neben den Steuerausfällen auch an den erhöhten Staatsausgaben, die im Zuge der politisch beschlossenen Stabilisierungsmaßnahmen entstanden sind. Ferner zeigt die Analyse im Status quo, dass die gesamte fiskalische Belastung der Pandemie von zukünftigen Generationen getragen wird. Die Forderung von CDU-Generalsekretär Ziemak, die Staatsverschuldung sollte im Jahr 2030 wieder auf dem Stand der Vor-Corona-Zeit sein, könnte dieser Entwicklung entgegenwirken und die zukünftigen Generationen entlasten. Diese gleichmäßigere intergenerative Verteilung hängt allerdings sowohl vom Tilgungsinstrument als auch vom Tilgungszeitraum ab. Im politischen Entscheidungsprozess ist daher eine sorgfältige Abwägung der Maßnahmen zur intergenerativen Verteilung der Belastungen dringend geboten.

LITERATUR

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und L.-J. Kotlikoff (1991), »Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting«, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.

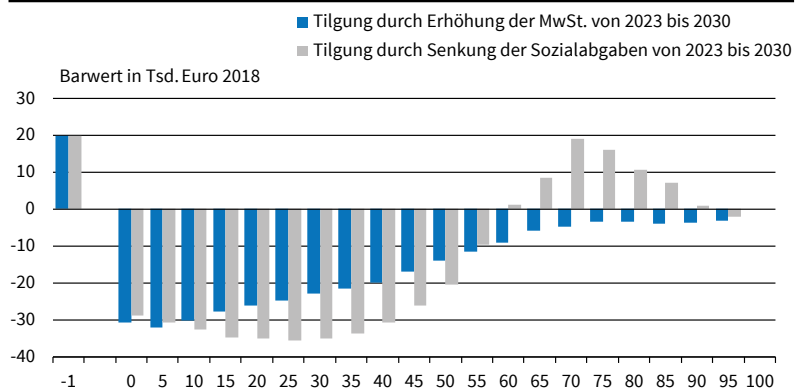
Auerbach, A. J., Gokhale, J. und L.-J. Kotlikoff (1992), »Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving«, *The Scandinavian Journal of Economics* 94(2), 303.

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und L.-J. Kotlikoff (1994), »Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy«, *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 73–94.

Bahnsen, L., T. Kohlstruck, G. Manthei, B. Raffelhüschen und S. Seuffert (2019), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2019 – Fokus: Pflegefall Pflegeversicherung?*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 146, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Bahnsen, L., T. Kohlstruck, G. Manthei, B. Raffelhüschen, S. Seuffert und F. Wimmesberger (2020), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2020 – Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 152, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, im Erscheinen.

Abb. 7
Altersspezifische Mehr- bzw. Minderbelastungen infolge der Corona-Pandemie bei Tilgung aller bis 2030 realisierten Corona-Defizite mittels Mehrwertsteuererhöhung oder Sozialausgabensenkung



Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

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

Bundesagentur für Arbeit (2020), »Angezeigte Kurzarbeit (Versionen 01/2020-05/2020)«, verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Lohnersatzleistungen-SGBIII/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019), *Ergebnis der 156. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzung«*, BMF, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020a), *Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzung«*, BMF, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020b), »Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands«, verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020c), *Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken: Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020*, BMF, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), »Wirtschaftliche Entwicklung und Konjunktur«, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/wirtschaftliche-entwicklung.html>.

Handelsblatt (2020), »CDU-Generalsekretär Ziemiak will Schulden aus der Coronakrise bis 2030 wieder abbauen«, 13. Juni, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-cdu-generalsekretaer-ziemiak-will-schulden-aus-der-coronakrise-bis-2030-wieder-abbauen/25911024.html?ticket=ST-17515362-QbmrMeleRiT0N0fDM0v-ap2>.

OECD (2020), *OECD Economic Outlook* (1), OECD, Paris.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019), *Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden*, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2019, Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), *Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen*, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2020, München.

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

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

Wollmershäuser, T. (2020), »ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2020: Konjunktur bricht ein«, *ifo Schnelldienst Digital*, 1(1).