ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Raffelhüschen, Bernd; Brinkschmidt, Teresa; Kohlstruck, Tobias; Seuffert, Stefan; Wimmesberger, Florian

Working Paper

Die Generationenbilanz. Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben - Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 158

Provided in Cooperation with:
Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Raffelhüschen, Bernd; Brinkschmidt, Teresa; Kohlstruck, Tobias; Seuffert, Stefan; Wimmesberger, Florian (2021) : Die Generationenbilanz. Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben - Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 158, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/243132

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

STIFTUNG
Marktwirtschaft

UPDATE 2021

DIE GENERATIONENBILANZ: STEIGENDE SCHULDEN, VERSÄUMTE REFORMEN, APATHISCHE POLITIK

GEKOMMEN, UM ZU BLEIBEN – DIE FISKALISCHEN LASTEN DER BEAMTENVERSORGUNG

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 158 | September 2021

Bernd Raffelhüschen
Teresa Brinkschmidt
Tobias Kohlstruck
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger

UPDATE 2021
DIE GENERATIONENBILANZ: STEIGENDE SCHULDEN, VERSÄUMTE REFORMEN, APATHISCHE POLITIK

GEKOMMEN, UM ZU BLEIBEN – DIE FISKALISCHEN LASTEN DER BEAMTENVERSORGUNG

Bernd Raffelhüschen
Teresa Brinkschmidt
Tobias Kohlstruck
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 158

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

1 Einleitung 04
2 Die aktuelle Generationenbilanz 05
2.1 Die Corona-Pandemie lässt die Nachhaltigkeitslücke noch weiter steigen 05
2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen 08
3 Themenschwerpunkt: Beamtenversorgung 14
3.1 Status quo der Beamtenversorgung 14
3.2 Entwicklung der Beamtenpopulation 16
3.3 Entwicklung der zukünftigen Versorgungsausgaben 18
4 Fazit 22
5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung 22
5.1 Das Konzept der Generationenbilanzierung 22
5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen 24
5.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren 25

Literatur 26

Executive Summary 28

© 2021

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

ISSN: 1612 – 7072
Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

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

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

Vorwort

Nach dem Corona-Krisenjahr 2020 standen die Zeichen 2021 trotz andauernder Pandemie auf wirtschaftlicher Erholung. Die schrittweisen Lockerungen der Corona-Einschränkungen sorgten für steigende Umsätze im Einzelhandel und Dienstleistungssektor. Gleichzeitig war auf dem Arbeitsmarkt sowohl hinsichtlich der Beschäftigungsquoten als auch der angezeigten Kurzarbeit eine „Frühjahrsbelebung" zu erkennen. Auch wenn der weitere Verlauf der Pandemie aufgrund des Auftretens neuer Mutationen und einer damit zusammenhängenden Unsicherheit bezüglich der Wirksamkeit der Impfstoffe teilweise ungewiss bleibt, wird von der Politik Zuversicht im Hinblick auf die wirtschaftliche Gesamtsituation verbreitet. Weitaus weniger zuversichtlich stimmt hingegen der Blick auf die Lage der öffentlichen Haushalte. Nachdem in den Jahren vor der Pandemie dank der guten Konjunktur stets Finanzierungsüberschüsse erzielt werden konnten, sorgt die Pandemie nun für Rekorddefizite der gesamtstaatlichen Haushalte und das Niveau der bereits ausgewiesenen Staatsverschuldung bewegt sich wieder in Richtung alter Höchststände aus den Zeiten der Finanzkrise.

Dass der Staat angesichts der pandemiebedingten Ausnahmesituation kurzfristig Haushaltsdefizite eingehen musste, um die Folgen der Pandemie abzufedern und die Konjunktur zu stabilisieren, wird niemand ernsthaft bestreiten wollen, auch wenn an der einen oder anderen Stelle mehr Augenmaß und fiskalischer Realismus angebracht gewesen wäre. Dass sich die ohnehin angeschlagenen Systeme der umlagefinanzierten Sozialversicherungen im Zuge der Krise und der Arbeitsmarkteffekte zusätzlichen Belastungen ausgesetzt sehen und vorhandene Rücklagen größtenteils abgebaut wurden, ist ebenso nicht wirklich überraschend.

Außerordentlich besorgniserregend ist hingegen die Tatsache, dass den langfristigen fiskalischen Herausforderungen, die alle auch schon vor „Corona" virulent waren, seit Jahren zu wenig Beachtung geschenkt wird. Über die Auswirkungen der demografischen Entwicklung wurde und wird bestenfalls in politischen Sonntagsreden philosophiert. An konkrete Maßnahmen, um insbesondere die umlagefinanzierten Sozialversicherungen, aber auch die Beamtenversorgung zukunftsfest zu machen, trauten sich die politisch Verantwortlichen hingegen nicht heran. Im Gegenteil: Solange die Konjunktur brummte, war es für die Große Koalition bequemer, neue Wohltaten für die Älteren zu beschließen, ohne sich um die finanziellen Folgen in den nächsten Jahrzehnten zu kümmern – ganz egal wie laut Experten warnten. Blickt man auf den Bundestagswahlkampf 2021 und die Programme der Parteien, scheinen die meisten Politiker auch in der neuen Legislaturperiode an dieser „Strategie" festhalten und neue – zunächst implizite – Zahlungsverpflichtungen beschließen zu wollen.

Vor dem Hintergrund, dass bereits zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 2021 fast 50 Prozent der Wahlberechtigten 55 Jahre oder älter sind, könnte diese Absicht an der Wahlurne sogar „belohnt" werden. Für die jungen und zukünftigen Generationen wäre das fatal und weder gesellschaftlich noch ökonomisch auf Dauer durchzuhalten. Schließlich werden ohne Reformen die impliziten Schulden von heute über kurz oder lang zu expliziten Schulden von morgen. Langfristig wird man um drastische Beitragssatzerhöhungen und Leistungskürzungen nicht herumkommen. Wie viel sinnvoller wäre es da, die finanz- und sozialpolitischen Weichen schon in der kommenden Legislaturperiode so zu stellen, dass auch intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen berücksichtigt werden? Dies z.B., indem die unvermeidlich kommenden fiskalischen Lasten nicht nur möglichst klein gehalten, sondern auch auf viele Schultern verteilt werden.

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

Die Corona-Pandemie und die mit ihr einhergehenden Infektionsschutzmaßnahmen haben das Jahr 2020 maßgeblich geprägt und die deutsche Volkswirtschaft in eine schwere Rezession gestürzt. Der erhebliche Einbruch des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) um fast 5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zeigt dies auf deutliche Weise, wenngleich der Rückgang der Wirtschaftsleistung geringer ausfiel als zu Beginn der Pandemie angenommen (Statistisches Bundesamt, 2021c). Insbesondere durch den im Zuge der zweiten Infektionswelle beschlossenen erneuten Lockdown im Herbst 2020 – der aufgrund der dritten Pandemiewelle bis zum Frühjahr 2021 mehrmals verlängert und verschärft wurde – hat der wirtschaftliche Erholungsprozess hierzulande einen herben Dämpfer erlitten. Vor allem der konsumbezogene Dienstleistungssektor war erneut von den weitreichenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens betroffen, die Industrieproduktion zeigte sich unterdessen auch aufgrund einer insgesamt positiven Entwicklung der Weltkonjunktur vergleichsweise robust (BMWi, 2021). Während die Wirtschaftsleistung noch im ersten Quartal 2021 um 2,1 Prozent sank, kam es im zweiten Quartal gemäß des Statistischen Bundesamtes (2021a) zu einem spürbaren Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität.

Die umfangreichen Not-, Hilfs-, Rettungs- und Konjunkturpakete der Bundesregierung haben zwar einen großen Teil zur Abfederung der wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie beigetragen, allerdings sind auch ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen immens. So wies allein der Bund im Jahr 2020 ein Defizit in Höhe von 86,6 Milliarden Euro aus, für den Gesamtstaat inklusive der Sozialversicherungen summierten sich die Defizite sogar auf 139,6 Milliarden Euro (BMF, 2021a).

Nachdem es im vergangenen Jahr erstmalig seit der Finanzkrise 2009 zu einem Einbruch der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen um ca. 7,5 Prozent kam, rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in seiner diesjährigen Maisitzung mit einem Anstieg der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen von 739,7 Milliarden Euro im Jahr 2020 auf 773,5 Milliarden Euro im Jahr 2021 (BMF, 2021b). Trotz dieser grundsätzlich positiven Entwicklung auf der staatlichen Einnahmenseite sind auch für das Jahr 2021 weiterhin hohe Ausgaben im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung zu erwarten. Die Gemeinschaftsdiagnose (2021) aus dem Frühjahr 2021 rechnet mit einem Defizit der öffentlichen Haushalte von 159 Milliarden Euro – und damit mit einem noch höheren Fehlbetrag als im Krisenjahr 2020. Der überwiegende Teil entfällt dabei auf den Bund. Insgesamt bedeuten die Entwicklungen der vergangenen Jahre eine Verschärfung der mittel- bis langfristigen fiskalischen Herausforderungen, mit denen sich die Bundesrepublik aufgrund der demografischen Entwicklung ohnehin konfrontiert sieht.

Die im Dezember 2020 gestartete Impfkampagne hat seit dem Frühjahr 2021 an Fahrt aufgenommen und sorgt damit trotz zwischenzeitlich stagnierender Impfquoten für eine bessere Ausgangslage als im letzten Herbst. Doch selbst wenn eine Rückkehr zur Normalität in absehbarer Zeit möglich sein könnte – der Berg an neuen Schulden, die zur Bekämpfung der Pandemie aufgenommen wurden, bleibt. Aufgabe der Politik ist es nun, zielgerichtete Perspektiven für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu entwickeln, um das ohnehin bestehende Finanzierungsproblem der Gebietskörperschaften und der umlagefinanzierten Sozialversicherungen nicht weiter zu verschärfen.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 5) werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2019 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert. Ausgangspunkt der Analyse bilden die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Berücksichtigt werden außerdem die Ergebnisse der im Mai 2021 veröffentlichten Steuerschätzung sowie der Gemeinschaftsdiagnose des Frühjahres 2021.

Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen – beinhaltet insbesondere die Quantifizierung der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel. Neben den aktualisierten Berechnungen der Nachhaltigkeitslücke, welche als Summe der expliziten und impliziten Staatsschulden verstanden werden kann, steht die Beamtenversorgung und ihre zu erwartenden fiskalischen Auswirkungen im Fokus der Analyse.

2 Die aktuelle Generationenbilanz

2.1 Die Corona-Pandemie lässt die Nachhaltigkeitslücke noch weiter steigen

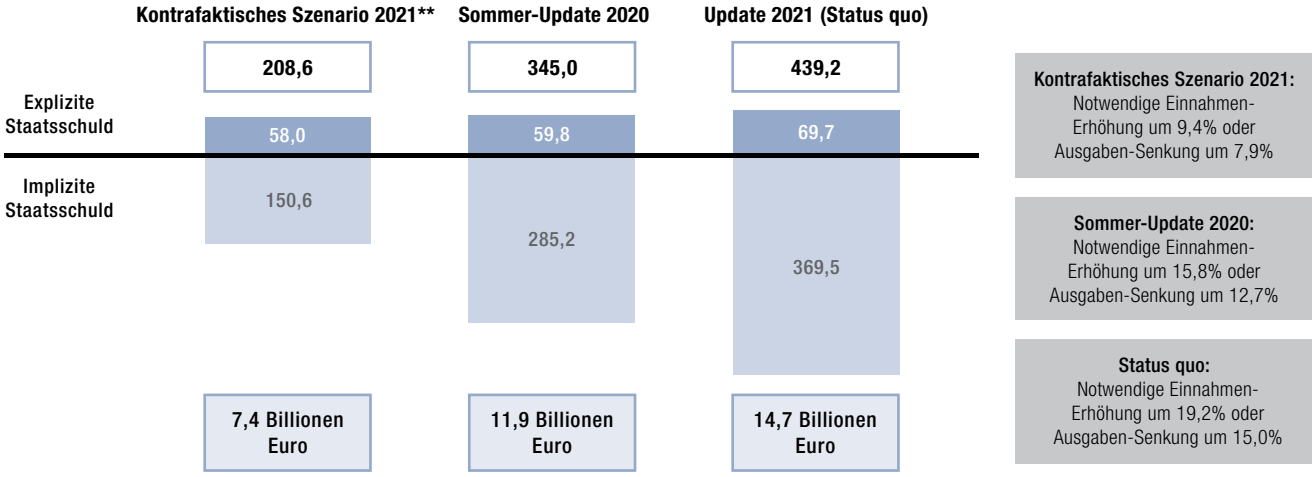
Das wachsende Missverhältnis in der langfristigen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates spiegelt sich im Status quo Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz in einer impliziten Staatsschuld von 369,5 Prozent des BIP wider (siehe Abbildung 1). Zusammen mit der expliziten, also sichtbaren, Staatsschuld von 69,7 Prozent beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 439,2 Prozent des BIP – dies entspricht einer Summe von rund 14,7 Billionen Euro. Vonseiten des Staates werden allerdings lediglich 2,3 Billionen Euro, das entspricht 15,9 Prozent, dieser Gesamtverschuldung als explizite Staatsschuld ausgewiesen. Bei den restlichen 12,4 Billionen Euro handelt es sich um implizite und damit heute noch unsichtbare Schulden. Wie in Abbildung 2 deutlich wird, sinkt die Schuldentransparenz trotz der Zunahme der expliziten Schulden auf einen neuen Tiefpunkt: Nur ein Sechstel der Gesamtverschuldung wird seitens des Staates gegenwärtig als solche ausgewiesen.

Abbildung 1 zeigt, dass sich im Vergleich zu den Ergebnissen aus dem Vorjahr (Bahnsen et al., 2020) im diesjährigen Update eine Zunahme der Gesamtverschuldung um 94,2 Prozentpunkte ergibt. Größtenteils ist diese aus Sicht der fiskalischen Nachhaltigkeit negative Entwicklung der öffentlichen Haushalte auf einen Anstieg der impliziten Staatsschuld um 84,3 Prozentpunkte zurückzuführen. Darüber hinaus kam es zu einem Zuwachs der expliziten Schulden um 9,9 Prozentpunkte.

Das kontrafaktische Szenario dient der Darstellung jener fiktiven konjunkturellen Entwicklung, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre. Es kann insofern als Referenzszenario herangezogen werden, um die fiskalischen Auswirkungen der Pandemie zu bestimmen (vgl. Bahnsen et al., 2020). Anders als im Status quo Szenario liegen den kontrafaktischen Berechnungen die Konjunkturerwartungen (Gemeinschaftsdiagnose, 2019) und Steuerschätzungen (BMF, 2019) aus dem Herbst 2019 zugrunde. Danach würde sich die Nachhaltigkeitslücke nur auf 208,6 Prozent des BIP bzw. 7,4 Billionen Euro belaufen. Die implizite Staatsschuld entspräche 150,6 Prozent des BIP, während die expliziten Schulden leicht auf 58,0 Prozent des BIP gesunken wären.

Abbildung 1:
Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – erneut starker coronabedingter Anstieg der Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

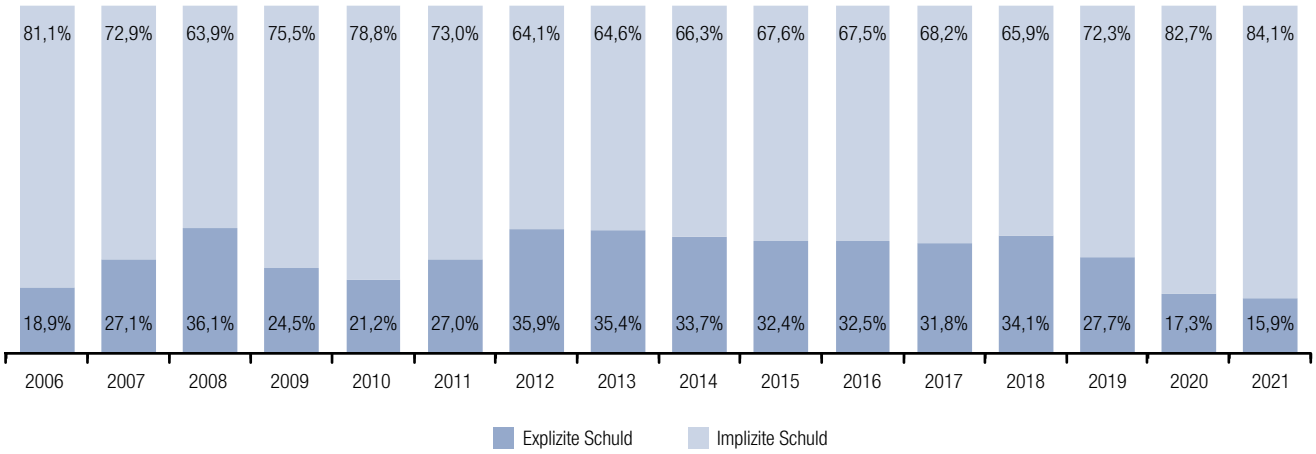


* Referenz-BIP für Update 2021 (BIP 2020) = 3,336 Billionen Euro; Update 2020 (BIP 2019) = 3,435 Billionen; kontrafaktisches Szenario 2021 (hypothetisches BIP 2020) = 3,537 Billionen Euro.
** Das kontrafaktische Szenario beschreibt eine hypothetische Situation ohne die Corona-Pandemie.

Abbildung 2:
2021: 84 Prozent der Schulden sind NICHT ausgewiesen – weniger Schuldentransparenz war nie

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



Werden diese Zahlen den Ergebnissen aus dem Status quo Szenario gegenübergestellt, lassen sich die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie für die öffentlichen Haushalte auf 230,6 Prozent des BIP beziffern.

Im Zuge der gestiegenen öffentlichen Gesamtverschuldung besteht ein zusätzlicher langfristiger Konsolidierungsbedarf. Unter der Prämisse, dass sowohl heutige als auch zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen werden, wären im Status quo dauerhafte Einsparungen staatlicher Leistungen im Umfang von 15,0 Prozent (Sommer-Update 2020: 12,7 Prozent) nötig. Alternativ dazu könnten bestehende Haushaltsdefizite auch durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 19,2 Prozent (Sommer-Update 2020: 15,8 Prozent) erfolgen.

Wie bereits skizziert, basieren die hier dargestellten Ergebnisse der Generationenbilanz u.a. auf den Daten der 160. Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2021 (BMF, 2021b), der wiederum die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion 2021 der Bundesregierung zugrunde liegen. Obwohl sich die (konjunkturellen) Steuereinnahmen in den vergangenen Monaten positiver entwickelt haben als noch im Jahr 2020 vom Arbeitskreis angenommen – woraus sich in Verbindung mit der Korrektur wichtiger gesamtwirtschaftlicher Kennzahlen ein generell höherer Schätzansatz ergibt – kommt es aufgrund verschiedener Steuerrechtsänderungen zu hohen Einnahmenausfällen. Die Prognosen der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen für die Jahre 2021 und 2022 des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ aus dem Mai 2021 fallen daher insgesamt pessimistischer als in der letztjährigen Schätzung aus. Im Vergleich zum Mai 2020 wurde das Gesamtsteueraufkommen in den Jahren 2021 bis 2023 um insgesamt 25,5 Milliarden Euro nach unten korrigiert. Gleichzeitig steigen die Ausgaben des Bundes gemäß dem Nachtragshaushalt 2021 auf 547,7 Milliarden Euro an, davon 240,2 Milliarden Euro schuldenfinanziert, während die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse pandemiebedingt erneut ausgesetzt wird (vgl. BMF, 2021c). Für den verbleibenden Schätzzeitraum wird ein Anstieg der Steuereinnahmen prognostiziert, der sich für das Jahr 2024 auf 2,1 Milliarden Euro und für das Jahr 2025 auf 9,1 Milliarden Euro beläuft.[1] Demnach wird das Steueraufkommen bis 2025 insgesamt voraussichtlich auf 917,5 Milliarden Euro ansteigen.

1 Der Anstieg für das Jahr 2025 bezieht sich auf die Differenz zur Steuerschätzung aus dem November 2020, da diese erstmals den Schätzzeitraum auf das Jahr 2025 ausdehnte, während die Steuerschätzung aus dem Mai 2020 nur bis ins Jahr 2024 reicht.

Eine korrespondierende Abschätzung im Hinblick auf die Entwicklungen der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften wird analog zu den Ergebnissen der Steuerschätzung in regelmäßigen Abständen von der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose veröffentlicht. Im Vergleich zur Frühjahrsprognose 2020 fällt die aktuelle Prognose für das Jahr 2021 aufgrund des Fortbestehens der Corona-Pandemie generell pessimistischer aus. Das gesamtstaatliche Budgetdefizit in Relation zum BIP wird im Jahr 2021 gemäß Gutachten bei 4,5 Prozent liegen und bis 2022 voraussichtlich auf 1,6 Prozent sinken. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Beschränkungen im Zuge der Corona-Pandemie bis zum Ende des dritten Quartals aufgehoben sein werden. Sollte es stattdessen ab Herbst zu einer vierten Infektionswelle – und infolgedessen zu erneuten Einschränkungen des öffentlichen Lebens – kommen, wird dies den Verlauf des wirtschaftlichen Erholungsprozesses aller Voraussicht nach erheblich beeinflussen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die den Berechnungen für die Jahre 2020 bis 2025 zugrundeliegenden Annahmen bezüglich der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsmarktes. Die Arbeitsmarkteffekte der Corona-Pandemie im Jahr 2021 werden auf Grundlage des Anstiegs der Kurzarbeiterzahlen und der Arbeitslosenquote gegenüber den Vorjahren laut Bundesagentur für Arbeit (2020, 2021) modelliert (vgl. Bahnsen et al., 2020).

Tabelle 1:
Der Projektion zugrundeliegende Wachstumsraten und Arbeitslosenquoten (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von BMF (2020a, 2021b) und Bundesagentur für Arbeit (2020, 2021).

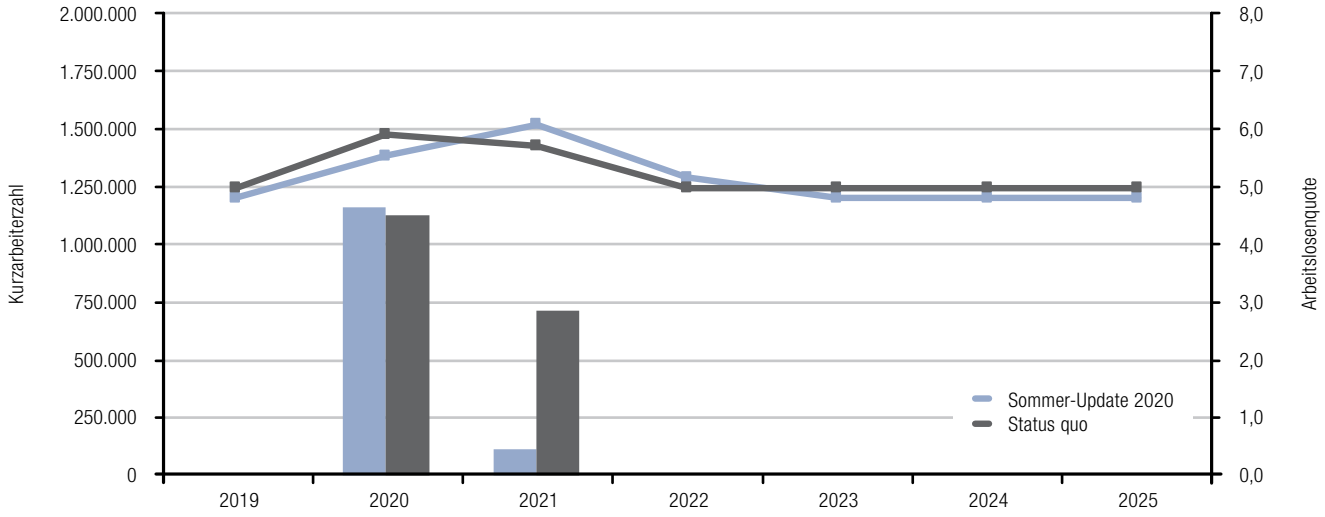
Szenario		2020	2021	2022	2023	2024	ab 2025
Sommer-Update 2020	Veränderung reales BIP	-6,7	5,2	1,4	1,4	1,4	1,5
	Arbeitslosenquote	5,5	6,1	5,2	4,8	4,8	4,8
Status quo	Veränderung reales BIP	-4,9	3,9	3,5	1,1	1,0	1,5
	Arbeitslosenquote	5,9	5,7	5,0	5,0	5,0	5,0

Die Entwicklungen der unterstellten Arbeitslosenquoten sowie die Kurzarbeiterzahlen sind in Abbildung 3 dargestellt. Im Jahr 2020 lag das Kurzarbeitsvolumen bei gut 1,1 Millionen ganzjährigen Beschäftigungsäquivalenten, die Arbeitslosenquote lag bei 5,9 Prozent. Für das laufende Jahr 2021 wird im Status quo Szenario eine Arbeitslosenquote von 5,7 Prozent und ein Umfang der Kurzarbeit von 711.921 Beschäftigungsäquivalenten unterstellt. Ab dem Jahr 2022 wird auf Grundlage der aktuell gültigen Gesetzeslage von einem vollständigen Abbau der Kurzarbeit ausgegangen, sodass die Zahl der Beschäftigungsäquivalente ab diesem Zeitpunkt Null beträgt und die Arbeitslosenquote wieder das mittlere Vorkrisenniveau des Jahres 2019 erreicht (rund 5 Prozent). Dementsprechend werden im Status quo keine langfristigen Arbeitsmarkteffekte modelliert.

Abbildung 3:
Kurzarbeit stabilisiert weiterhin den Arbeitsmarkt

Kurzarbeiterzahl (Säulen) in Beschäftigungsäquivalenten* und Arbeitslosenquote (Linien) in Prozent des Erwerbspersonenpotentials im Jahresvergleich

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von BMF (2020a, 2021b) und Bundesagentur für Arbeit (2020, 2021).



* Fiktive Zahl, die angibt, für wie viele Arbeitnehmer sich durch Kurzarbeit ein 100-prozentiger ganzjähriger Arbeitsausfall ergeben hätte.

2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Im Jahr 2020 kam es zu einem Anstieg der Einnahmen der Sozialversicherungen um 27,2 Milliarden Euro (3,9 Prozent) auf 718,5 Milliarden Euro. Gleichzeitig sind die Sozialversicherungsausgaben um 70,1 Milliarden Euro (10,3 Prozent) gestiegen, sodass sich diese für das Jahr 2020 auf 752,7 Milliarden Euro beziffern lassen. Während in den vorherigen drei Jahren stets Finanzierungsüberschüsse erzielt wurden, ergibt sich daraus in der Summe gemäß VGR ein Defizit in Höhe von 34,2 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2021b). Auch für das Jahr 2021 ist aufgrund des Fortbestehens der Corona-Pandemie weiterhin mit hohen Ausgaben und infolgedessen mit einem Finanzierungsdefizit zu rechnen.

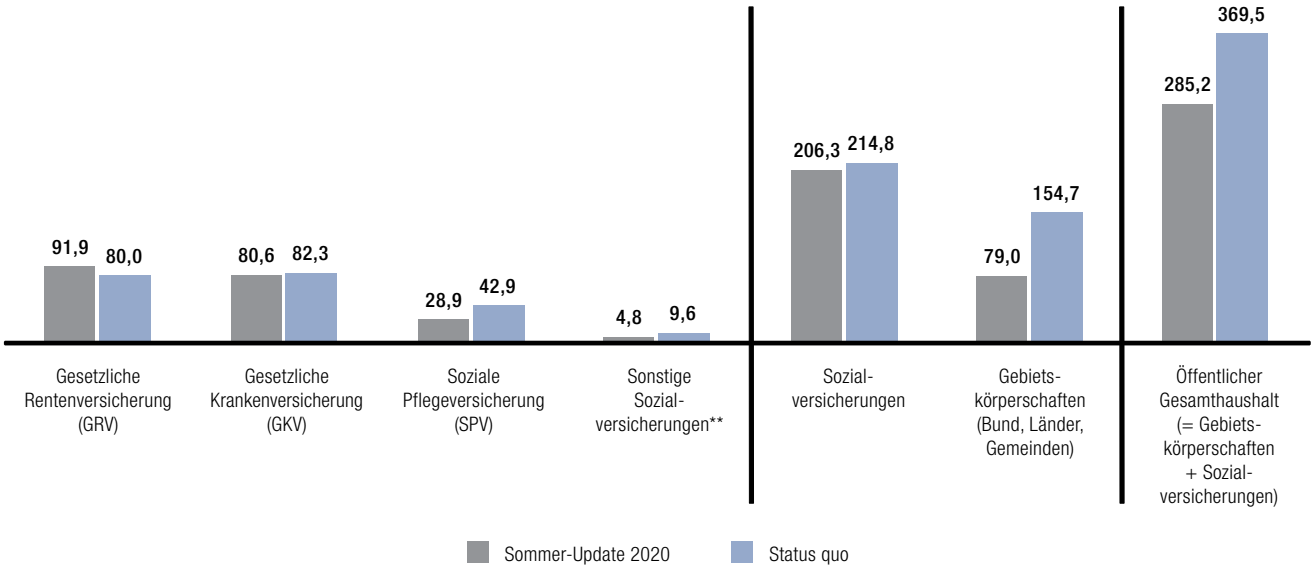
Seit Jahrzehnten besteht im Hinblick auf die langfristige Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen ein erheblicher Reformbedarf, da das eigentliche Nachhaltigkeitsproblem der öffentlichen Haushalte in der demografischen Entwicklung und ihren Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme begründet ist. Im Zuge der Corona-Pandemie verschärft sich aufgrund des wachsenden Missverhältnisses von Einnahmen und Ausgaben das Problem der langfristigen Finanzierbarkeit. So wurden vor allem in der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung Rücklagen, die zumindest zur teilweisen Abfederung der sinkenden (Beitrags-)Einnahmen gebildet wurden, zur Deckung der durch die Krise stark gestiegenen Sozialausgaben abgebaut (vgl. Bahnsen et al., 2021). Darüber hinaus haben der pandemiebedingte konjunkturelle Einbruch sowie die steuerlichen Maßnahmen der Bundesregierung die öffentlichen Einnahmen im Jahr 2020 merklich reduziert und sorgen trotz konjunkturell bedingt bereits wieder steigender Steuereinnahmen auch im laufenden Jahr 2021 für ein deutlich niedrigeres Steueraufkommen als vor der Krise.

Dementsprechend zeigt die aktuelle Generationenbilanz im Vergleich zum Sommer-Update 2020 einen starken Anstieg der Nachhaltigkeitslücke des öffentlichen Gesamthaushaltes, der im Wesentlichen durch die impliziten Schulden getrieben wird. Diese steigen von 285,2 Prozent des BIP um 84,3 Prozentpunkte auf 369,5 Prozent des BIP an. Wie in Abbildung 4 deutlich wird, ist dies überwiegend auf die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den Gebietskörperschaften zurückzuführen.

Da im Status quo Szenario eine Erholung des Arbeitsmarktes ab dem Jahr 2022 unterstellt wird, fallen die langfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Sozialversicherungsbeiträge und damit auf die Einnahmen der Sozialversicherungen eher gering aus. Die impliziten Schulden der Sozialversicherungen steigen im Vergleich zum Vorjahr (lediglich) um 8,5 Prozentpunkte auf 214,8 Prozent des BIP an. Umgerechnet entspricht das 7,2 Billionen Euro.

Abbildung 4:
Anstieg der impliziten Schulden vor allem bei den Gebietskörperschaften: implizite Schulden der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften im Jahresvergleich (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für Update 2021 (BIP 2020) = 3,336 Billionen Euro; Update 2020 und kontrafaktisches Szenario (BIP 2019) = 3,435 Billionen Euro.
** Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung.

Die Gebietskörperschaften

Das Jahr 2020 stellte für die Haushaltslage der Gebietskörperschaften eine deutliche Zäsur dar. Gemäß VGR sanken die Einnahmen im Vergleich zum Jahr 2019 um 45,4 Milliarden Euro (4,3 Prozent). Gleichzeitig kam es zu einem erheblichen Anstieg der Ausgaben in Höhe von 113,4 Milliarden Euro (11,3 Prozent). Während im Jahr 2019 ein Finanzierungsüberschuss (43,8 Milliarden Euro) erzielt werden konnte, ergibt sich für das Jahr 2020 ein Defizit von 115,0 Milliarden Euro. Im Vergleich zum Sommer-Update 2020 ist die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften im Jahr 2021 von 79,0 Prozent des BIP auf 154,7 Prozent des BIP angestiegen und lässt sich dementsprechend auf 5,2 Billionen Euro beziffern. Somit zeigt die Generationenbilanzierung zum zweiten Mal in Folge nicht nur für die Sozialversicherungen, sondern auch für die Gebietskörperschaften, die zusätzlich noch die expliziten Schulden zu tragen haben, eine Nachhaltigkeitslücke auf und attestiert damit beiden staatlichen Teilsystemen keine langfristig nachhaltige Finanzierung bzw. keine langfristig nachhaltige Ausgabenpolitik.

Der einnahmenseitige Einbruch ist weitestgehend durch den großflächigen Wegfall von Steuereinnahmen in Folge der pandemiebedingten Konjunkturentwicklung und der in diesem Zusammenhang beschlossenen Steuersenkungen zu erklären. Im Jahr 2020 sank das gesamtstaatliche Steueraufkommen von 799,3 Milliarden Euro (2019) auf 739,7 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Rückgang um 59,6

Milliarden Euro.

Im Vergleich zur Steuerschätzung aus dem Mai letzten Jahres, die dem Sommer-Update 2020 zugrunde liegt, wurde das gesamtstaatliche Steueraufkommen für das Jahr 2021 in der aktuellen Steuerschätzung um 19,0 Milliarden Euro nach unten korrigiert. Der Bund ist dabei mit Mindereinnahmen von 12 Milliarden Euro am stärksten betroffen. Das Steueraufkommen der Länder fällt um 5,5 Milliarden Euro und das der Gemeinden um 2,9 Milliarden Euro geringer aus als im Mai 2020 erwartet. Auch für die Jahre 2022 und 2023 werden geringere Gesamtsteuereinnahmen prognostiziert (2022: -3,9 Milliarden Euro, 2023: -2,7 Milliarden Euro). Obschon die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zuversichtlich stimmen könnte, führen umfassende Steuerrechtsänderungen zu hohen Steuerausfällen für die Gebietskörperschaften, sodass die Prognosen für die Jahre 2021 bis 2023 negativer ausfallen als noch im Mai 2020 angenommen.

Für den Bund belaufen sich die Steuereinnahmen gemäß aktueller Schätzung im Jahr 2021 voraussichtlich auf 293,8 Milliarden Euro – 35,3 Milliarden weniger als im Jahr 2019. Eine Rückkehr zum Vorkrisenniveau wird aufgrund der aktuellen Wachstumsprognosen erst für das Jahr 2023 angenommen, während die geschätzten Steuereinnahmen der Länder bereits in diesem Jahr und die der Gemeinden im Jahr 2022 das Niveau aus dem Jahr 2019 erreichen werden. Insofern liegt die Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes unter der Entwicklung der Gesamtsteuereinnahmen. Trotz des merklichen wirtschaftlichen Erholungsprozesses und der insgesamt zuversichtlichen Prognose im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des Steueraufkommens sind die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie – insbesondere auf die Haushaltslage der Gebietskörperschaften – deutlich sichtbar.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die Ausgaben der GRV im Jahr 2020 verzeichneten gegenüber dem Jahr 2019 einen Anstieg um 13,2 Milliarden Euro (4,0 Prozent). Diese Entwicklung resultierte im Wesentlichen aus der Rentenanpassung zur Jahresmitte 2020, welche die positive Lohnentwicklung der Jahre 2018 und 2019 berücksichtigte. Dementsprechend hatte die Lohnentwicklung ungeachtet der, durch die Corona-Pandemie gedämpften, Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2020 einen deutlichen Rentenanstieg zur Folge. Einnahmenseitig verbuchte die GRV dagegen nur einen geringeren Anstieg von 8 Milliarden Euro (2,4 Prozent), sodass erstmals seit dem Jahr 2016 ein Defizit ausgewiesen wurde. Dieses fiel mit über 4 Milliarden Euro zudem so hoch aus wie seit dem Jahr 2006 nicht mehr. Ein noch höheres Defizit infolge der Corona-Pandemie wurde insbesondere dank des massiv in Anspruch genommenen Kurzarbeitergeldes vermieden, das beitragsseitig eine weitgehende Verschiebung der kurzfristigen pandemieinduzierten Arbeitsmarkteffekte von der GRV in die Arbeitslosenversicherung (ALV) zur Folge hatte. Ohne die Beitragszahlungen der ALV an die GRV bei Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit wären die Einnahmen der GRV aufgrund ausfallender Sozialversicherungsbeiträge noch deutlich niedriger ausgefallen.

Folgen einer Verstetigung der doppelten Haltelinie über 2025 hinaus

Box

Umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme wie die GRV finanzieren die Rentenzahlungen an die aktuelle Rentnerpopulation direkt aus den Beitragszahlungen der aktuellen Beitragszahlerpopulation. Wächst die Zahl der Rentner im Vergleich zur Zahl der Beitragszahler, gibt es zwei grundsätzliche Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der GRV: Entweder erhalten die vielen Rentner geringere Renten oder die wenigen Beitragszahler leisten höhere Beiträge. In den Folgejahren der Jahrtausendwende entschied sich die Politik für einen Mittelweg dieser beiden Extremvarianten. Das Rentenniveau – wohlgemerkt nicht die realen Rentenzahlungen – sollte zukünftig sinken, um einen übermäßigen Anstieg des Beitragssatzes zu vermeiden. Die Traglast der demografischen Alterung sollte auf Rentner und Beitragszahler aufgeteilt werden.

Mit der 2018 beschlossenen doppelten Haltelinie in der Rentenversicherung wurde diese Aufteilung der Belastung – zunächst bis zum Jahr 2025 – aufgehoben, indem schlechterdings sowohl das Rentenniveau (48 Prozent) als auch der Beitragssatz (20 Prozent) gesetzlich begrenzt wurden. Bundesarbeitsminister Heil bezeichnete dies als „großen und wichtigen ersten Schritt“, der „Sicherheit für alle Generationen“ bedeute.[2] Die Fixierung des Rentenniveaus über 2025 hinaus ist auch im aktuellen Wahlkampf wieder im Gespräch. Tatsächlich wären von einer dauerhaften Rentenniveau-Haltelinie alle Generationen betroffen. Abbildung 5 zeigt die Folgen für die Beitragssatzentwicklung in der GRV. Ohne Verstetigung der 2018 eingeführten doppelten Haltelinie würde das Rentenniveau in den kommenden 40 Jahren auf knapp 44 Prozent absinken und der Beitragssatz auf über 23 Prozent ansteigen. Um das Absinken des Rentenniveaus unter 48 Prozent zu verhindern, müsste der Beitragssatz bis 2061 um weitere 1,9 Prozentpunkte auf über 25 Prozent ansteigen.

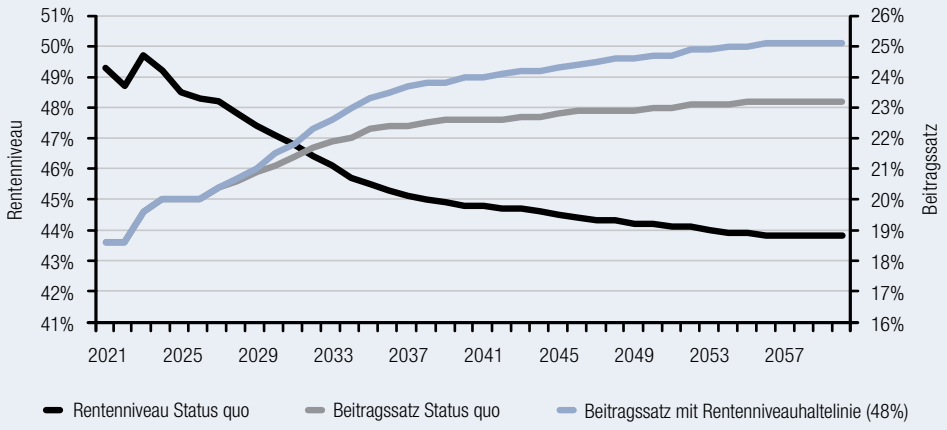


Abbildung 5:
Die schwierige Zukunft der Gesetzlichen Rentenversicherung

Projektion der Rentenniveau- und Beitragssatzentwicklung

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der von Seuffert (2020) beschriebenen Methodik und Datengrundlage.

Bei Fortführung der doppelten Haltelinie ist die Projektion des Beitragssatzes und des Rentenniveaus gleichermaßen ein triviales Unterfangen. Abbildung 6 zeigt jedoch auf, dass eine solche gesetzliche Fixierung keinesfalls „Sicherheit für alle Generationen“ bieten kann. Betrachtet man ausschließlich die impliziten Schulden der GRV (also jeweils die linke der beiden Säulenpaare in Abbildung 6), mag man verleitet sein, dem Bundesarbeitsminister Glauben zu schenken. Während eine dauerhafte Rentenniveau-Haltelinie die implizite Verschuldung der GRV um 35 Prozent des BIP anhebt,

2 Deutscher Bundestag (2018): Stenografischer Bericht 56. Sitzung, Plenarprotokoll 19/56, 12.10.2018.

senkt eine dauerhafte doppelte Haltelinie die implizite Verschuldung der GRV gegenüber dem Status quo um 62 Prozent des BIP und löst damit das Nachhaltigkeitsproblem in der GRV fast vollständig auf. Bei genauerer Betrachtung und unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Nachhaltigkeitslücke wird jedoch offenbar, dass es sich hierbei um einen Trugschluss handelt: Die implizite Verschuldung der GRV wird schlichtweg in die Gebietskörperschaften verschoben.

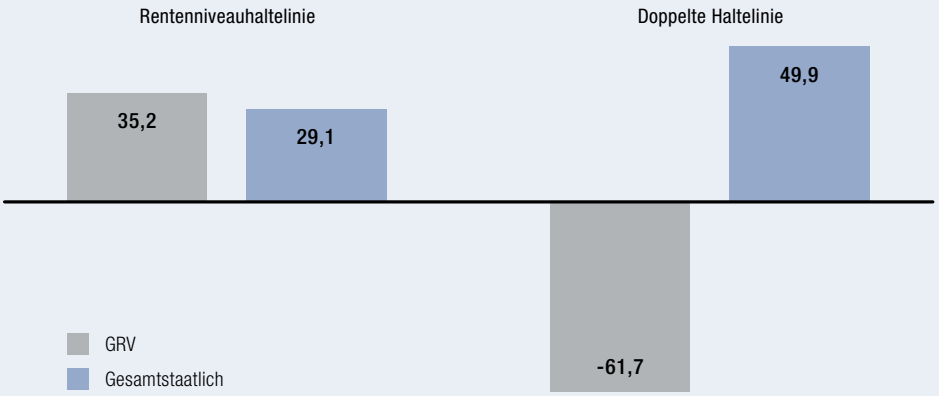


Abbildung 6:
Anstieg der gesamtstaatlichen Nachhaltigkeitslücke gegenüber dem Status quo durch Haltelinien (in Prozentpunkten)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der von Seuffert (2020) beschriebenen Methodik und Datengrundlage.

Eine dauerhafte Rentenniveau-Halteline allein hätte massive Mehrausgaben in der GRV zur Folge und würde die gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke um 29 Prozentpunkte erhöhen.[3] Der Versuch, „Sicherheit für alle Generationen" über eine zusätzliche Beitragssatzhaltelinie zu gewährleisten, hätte jedoch eine weitere massive Mehrbelastung zur Folge und würde die gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke um weitere 21 Prozentpunkte steigern. In der Grundidee bedeutet die Beitragssatzhaltelinie, dass anstelle notwendiger Beitragssatzerhöhungen über die Grenze von 20 Prozent hinaus der Bund die benötigten Mittel in Form eines Bundeszuschusses bereitstellt. Der Bund müsste in diesem Szenario jedoch nicht nur die direkten Lasten der entfallenden Beitragssatzerhöhung übernehmen, sondern auch zusätzliche Kosten, die aus der Verwendung des Rentenniveaus als Zielgröße resultieren. Durch die Definition des Rentenniveaus als Netto-Standardrentenniveau vor Steuern bewirken steigende Rentenversicherungsbeitragssätze ceteris paribus ein steigendes Rentenniveau. Bei Umsetzung der Rentenniveau-Haltelinie ohne Beitragssatzhaltelinie geht mit dem Anstieg des Zählers des Rentenniveaus (durch einen Anstieg des Rentenwertes) ein Absinken des Nenners (durch den Anstieg des Beitragssatzes und das resultierende Absinken des verfügbaren Durchschnittseinkommens vor Steuern) einher, welches das Rentenniveau ebenfalls erhöht. Durch eine gesetzliche Begrenzung des Beitragssatzes würde der zweite Effekt entfallen. Dementsprechend wäre ein noch höherer Rentenwert nötig, um ein Rentenniveau von 48 Prozent zu gewährleisten. Die Beitragssatzhaltelinie, die zum Schutz der jungen Generationen gedacht ist, hätte folglich stattdessen eine fiskalische Mehrbelastung derselbigen zur Folge, deren Nutznießer die Rentner wären. Der Schutz der alten Generation sticht insofern den Schutz der jungen Generation, als die alte Generation über die Rentenniveauhaltelinie an jeglichen Verbesserungen des verfügbaren Einkommens der jungen Generationen beteiligt wird. Die Renten steigen dann nicht nur bei steigenden Bruttolöhnen, sondern auch bei sinkenden (Rentenversicherungs-)beiträgen. Insgesamt würde eine dauerhafte doppelte Haltelinie so deutlich höhere Kosten verursachen als eine einfache Haltelinie und zu einem Anstieg der impliziten Verschuldung um 50 Prozent des BIP führen.

3 Die gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke steigt weniger stark als die impliziten Schulden der GRV, da die höheren Renten zu höheren Beitragsleistungen der GKV und der SPV führen. Die folglich sinkenden impliziten Schulden in der GKV und der SPV dämpfen den Nettoeffekt auf gesamtstaatlicher Ebene.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Die Einnahmen der GKV im Jahr 2020 stiegen gegenüber dem Jahr 2019 um 17,4 Milliarden Euro (6,8 Prozent) an. Gleichzeitig nahmen die Ausgaben um 21,3 Milliarden Euro (8,3 Prozent) zu, sodass die GKV ein zweites Mal in Folge ein Defizit verzeichnen musste.

Während die landwirtschaftliche Krankenversicherung im Jahr 2020 einen Überschuss erzielte, hatten die übrigen Krankenkassenarten ein Defizit auszuweisen. Wesentliche Ausgabensteigerungen sind beim Krankengeld und bei Arznei- und Hilfsmitteln festzustellen. Ein geringer Ausgabenanstieg ist wiederum bei den Krankenhausausgaben zu konstatieren. Allerdings haben die Krankenhäuser für das Freihalten von Betten aus Steuermitteln finanzierte Unterstützung durch den Bund erhalten (BMG, 2021). Hinzu kommt, dass sich die GKV aufgrund des Gesundheitsversorgungs-Weiterentwicklungsgesetzes (GVWG) (siehe nachfolgender Abschnitt) in Zukunft an den Kosten der medizinischen Behandlungspflege in vollstationären Pflegeeinrichtungen mit jährlich 640 Millionen Euro beteiligen muss.

Diese Entwicklungen resultieren in einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 82,3 Prozent des BIP, welche damit 1,7 Prozentpunkte höher ausfällt als im Sommer-Update 2020.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Noch im Vorjahr wurde eine sehr positive Einnahmenentwicklung der SPV für das Jahr 2019 festgestellt, die sich jedoch im Jahr 2020 nicht in gleichem Maße fortsetzte. Zwar sind die Einnahmen im Vergleich zu 2019 um 3,7 Milliarden Euro (7,8 Prozent) gestiegen, allerdings erhöhten sich die Ausgaben deutlich stärker, nämlich um 5,1 Milliarden Euro (11,9 Prozent).

Auf die lange Frist wirkt sich vor allem das im Juni 2021 ratifizierte GVWG aus. Damit wurden noch kurz vor der Bundestagswahl 2021 zusätzliche Kosten für Beitrags- und Steuerzahlende beschlossen. Dieses Gesetz umfasst im Wesentlichen folgende Maßnahmen:

- Begrenzung des Eigenanteils für vollstationäre Pflegebedürftige (gestaffelt),
- Verpflichtung zur Zahlung eines Tariflohns,
- Anhebung der Sachleistungsbeträge in der ambulanten Pflege,
- Anhebung der Leistungsbeträge für Kurzzeitpflege.

Zur Finanzierung dieses Vorhabens sind drei Maßnahmen vorgesehen. Erstens soll der Beitragssatz für kinderlose Erwerbstätige um 0,1 Prozentpunkte angehoben werden. Zweitens wird sich die GKV jährlich an den Kosten der medizinischen Behandlungspflege in vollstationären Pflegeeinrichtungen beteiligen. Und drittens wurde erstmals ein jährlicher Bundeszuschuss in Höhe von 1 Milliarde Euro in der SPV eingeführt. Die Kalkulationen des Bundesgesundheitsministers berücksichtigen allerdings keine fiskalischen Folgen z.B. aufgrund des sogenannten Heimsog-Effekts[4] oder der Anreizproblematik durch Moral Hazard.[5] Unabhängig von entsprechenden zusätzlichen fiskalischen Folgen verzeichnet die SPV bereits so schon eine implizite Verschuldung von 42,9 Prozent des BIP. Das sind 14 Prozentpunkte des BIP mehr als im Vorjahr und zeigt, dass die verabschiedete Pflegereform selbst unter optimistischen Annahmen nicht seriös finanziert ist.

Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV)

In den SSV, bestehend aus der Arbeitslosenversicherung, den landwirtschaftlichen Alterskassen und der Gesetzlichen Unfallversicherung, sanken die Einnahmen im Jahresvergleich um 1,8 Milliarden Euro (-3,2 Prozent), während die Ausgaben um 30,5 Milliarden Euro (56,9 Prozent) stiegen. Diese Entwicklungen wurden einnahmen- sowie ausgabenseitig vor allem durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeitslosenversicherung getrieben. Zudem wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2020 um 0,1 Prozentpunkte gesenkt. Langfristig zeigt sich für die SSV ein Anstieg der impliziten Verschuldung auf 9,6 Prozent des BIP.

4 Beim sogenannten Heimsog-Effekt „kommt es zu einer Verschiebung innerhalb der Versorgungsformen von der vergleichsweise günstigen ambulanten hin zur teuren stationären Pflege“ (Bahnsen et al., 2021).

5 Bereits im Jahr 2020 legte Bundesgesundheitsminister Spahn einen Entwurf zur Pflegereform vor. In ihrer Analyse der fiskalischen Auswirkungen dieses Reformvorschlags gehen Bahnsen et al. (2021) auch auf die fiskalischen Wirkungen des Heimsog-Effekts und die Anreizproblematik durch Moral Hazard ein, siehe auch Bahnsen et al. (2019).

3 Themenschwerpunkt: Beamtenversorgung

3.1 Status quo der Beamtenversorgung

Neben den in den sozialen Sicherungssystemen angehäuften impliziten Staatsschulden, gibt es noch einen weiteren wichtigen Posten, bei dem der Staat Leistungen für die Zukunft verspricht: die Altersversorgung seiner Staatsdiener, deren Nachhaltigkeitslücke in den Gebietskörperschaften zu verorten ist. Während sich die Parteien im Wahlkampf und in den Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2021 in Bezug auf die sozialen Sicherungssysteme in Zurückhaltung üben, findet das Thema Beamtenversorgung so gut wie gar keine Beachtung. Das ist durchaus verwunderlich, da sich zu diesem Bundestagswahlkampf mehr Beamte im Ruhestand befinden als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Da die Versorgungsausgaben aus laufenden Steuermitteln finanziert werden, ist ihnen aufgrund des Umfangs und der Inflexibilität eine besondere finanzpolitische Bedeutung zuzuschreiben. Daraus folgt, dass wegen der altersstrukturbedingten realen Mehrausgaben entweder Steuern erhöht, Ausgaben gekürzt oder durch Schuldverschreibungen Lasten in die Zukunft verschoben werden müssen. Allerdings sind diejenigen, die diese Steuern bezahlen, mit den niedrigeren Staatsausgaben leben oder die Schuldverschreibungen bedienen müssen, nicht diejenigen, die vom Vorteil der öffentlichen Güter, die durch einen funktionierenden Beamtenapparat bereitgestellt wurden, profitieren. Aus diesem Grund ist die Beamtenversorgung aufgrund der demografischen Entwicklung nicht intergenerativ gerecht, weil Finanzierung und Leistungserhalt auseinanderfallen.

Ohne versicherungsmathematisch korrekte Rückstellungen werden die zukünftigen Versorgungsausgaben zwangsläufig zu unsichtbaren Schulden. Hagist (2013) illustriert die Problematik am folgenden Beispiel: Wenn der Staat einen Lehrer verbeamtet, verspricht er diesem nach 35 Jahren eine Pension, die von den dann lebenden Steuerzahlern bedient werden muss. Würde der Staat den Lehrer nicht verbeamten, sondern als Angestellten beschäftigen, müsste der Staat Beiträge an die GRV zahlen. Es wird angenommen, dass Rente und Pension gleich hoch sind und der Staat die Beitragszahlungen über Verschuldung durch eine Staatsanleihe mit risikolosem Zins finanziert. Für den Lehrer ergibt sich in diesem Beispiel kein Unterschied, da er im Alter Zahlungen in gleicher Höhe erhält. Für den Staat hingegen ergibt sich trotz gleicher zu begleichender Rechnung ein bedeutender Unterschied: Im Falle des Beschäftigtenverhältnisses würde die Staatsschuld unmittelbar steigen, im Falle des Beamtenverhältnisses hingegen nicht, obwohl die ökonomischen Auswirkungen identisch sind.

Aus Sicht des Staates sind die Kosten für aktive Beamte geringer als für Angestellte im öffentlichen Dienst, da für diese keine Sozialbeiträge abgeführt werden müssen. Dadurch entsteht für Politiker der Anreiz, beispielsweise Lehrer in der eigenen Legislaturperiode zu verbeamten, um die verfügbaren finanziellen Ressourcen für eigene politische Vorhaben zu erhöhen (Benz et al., 2013). Allerdings gehen Bund und Länder mit dem Rechtsakt der Verbeamtung zukünftige verfassungsrechtlich gesicherte Zahlungsverpflichtungen ein, die darin bestehen, den Beamten im Ruhestand[6] oder bei Dienstunfähigkeit lebenslänglich amtsangemessen zu versorgen sowie im Todesfall auch die Hinterbliebenen in Form von Witwen-, Witwer- und Waisengeld. Dementsprechend liegen die Kosten über den Lebenszyklus deutlich über denen der Angestellten im öffentlichen Dienst.

Diese Fürsorgepflicht unterscheidet die Beamtenversorgung von der GRV, bei der die Leistung durch den Rentenversicherungsträger erbracht wird, indem der Staat selbst für die Versorgungsleistungen seiner Bediensteten nach Eintritt in den Ruhestand aufkommt. Der dadurch generierte Versorgungsanspruch resultiert aus einem einseitigen Staatshoheitsakt, der ein nicht kündbares sowie lebenslanges Dienst- und Treueverhältnis gegenüber dem Dienstherrn begründet, infolgedessen der Beamte seine Arbeitskraft und seine Person ausschließlich dem Staat zur Verfügung stellt. Da der Staat als größter Arbeitgeber mit dem Ruhegehalt neben der Basisversorgung auch für die betriebliche Altersvorsorge aufkommt, wird auch von der „Bifunktionalität" der Beamtenversorgung gesprochen (Färber et al., 2011, S. 15).

Neben dem Lebenszeitprinzip und der Fürsorgepflicht bildet das Alimentationsprinzip in den hergebrachten Grundsätzen des deutschen Berufsbeamtentums die Grundlage der Beamtenversorgung. Dieses beinhaltet – abgesehen von der Verpflichtung des Dienstherrn, seinen aktiven und pensionierten Beamten einen amtsangemessenen Lebensstandard zu ermöglichen – auch die Übernahme eines Teils der Gesundheits- und Pflegekosten, da Beamte keine Mitglieder der GKV und SPV sind.[7] Solange die Ehepartner, Kinder, Witwen,

6 Der Eintritt in den Ruhestand ist unter folgenden Voraussetzungen möglich: Beim Erreichen der Regelaltersgrenze oder der besonderen Regelaltersgrenze, bei eigenem Antrag auf vorzeitigen Ruhestand (für hoheitliche Aufgaben oder Schwerbehinderte), bei festgestellter dauerhafter Dienstunfähigkeit sowie beim einstweiligen Ruhestand.

7 Die Beihilfeleistungen decken allerdings nicht die gesamten Gesundheitskosten ab. Aktive Beamte bekommen 50 Prozent der entstandenen Aufwendungen erstattet, bei zwei berücksichtigungsfähigen Kindern 70 Prozent. Pensionäre haben ebenfalls einen Anspruch auf 70 Prozent, berücksichtigungsfähige Kinder und beihilfeberechtigte Waisen erhalten hingegen 80 Prozent. Generell weisen die einzelnen Bundesländer deutliche Unterschiede in den Regelungen bezüglich Eigenanteil und Leistungsumfang auf.

Witwer und Waisen selbst nicht sozialversicherungspflichtig sind, können diese entsprechend mitversichert werden. Diese sogenannte Beihilfe stellt neben dem Ruhegehalt und der Hinterbliebenenversorgung den dritten Teil der Versorgungsansprüche dar und wird bei Krankheits-, Geburts-, Pflege- sowie Todesfällen gewährt.[8] Die bereits im 18. Jahrhundert eingeführte Alimentation fußt auf der Auffassung, dass für eine geordnete Staatsverwaltung der dem Staats- und Gemeinwohl verpflichtete Staatsdiener und dessen Hinterbliebene auf Lebenszeit finanziell abgesichert sein müssen. Aus diesem Grund ist die Alimentation für die Finanzierung des gesamten Lebensunterhalts verantwortlich. Dadurch soll sichergestellt werden, dass es im System nicht zu irgendwelchen Formen der „Selbstbedienung" oder der Vorteilsnahme seitens der Beamten kommt. Insofern unterscheidet sich die Beamtenversorgung von der GRV dadurch, dass die Beamtenversorgung ein Gesamtversorgungssystem darstellt, weshalb sich die Höhe der Ruhegehälter der Beamten aus der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit und den Dienstbezügen aus der letzten Besoldungsgruppe vor der Pensionierung ergibt. Dementsprechend orientieren sich die Bezüge nicht am Durchschnittseinkommen über das Berufsleben, wie es bei den Altersrenten der Fall ist. Mit maximal 71,75 Prozent des Bruttolohns liegt das Pensionsniveau deutlich über dem aktuellen Sicherungsniveau vor Steuern in der GRV (49,37 Prozent).

Ferner ist neben der Amtsangemessenheit auch die soziale Ausgleichsfunktion zu beachten, die die finanziellen Folgen von erforderlichen Ausbildungszeiten für eine Laufbahn oder Einschnitten in individuellen Erwerbsbiografien reduziert, wie beispielsweise durch die Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten oder Kindererziehungszuschläge. Dieser soziale Ausgleich sorgt dafür, dass auch Leistungen gewährt werden können, die sich nicht direkt aus der Dienstzeit ableiten lassen.

In Anbetracht der Ein- und Ausgabestrukturen von Bund, Ländern und Gemeinden (siehe Abbildung 7) wird deutlich, dass die stark gesunkenen Zinsausgaben in den vergangenen Jahren die Versorgungsausgaben abfedern konnten – Kapital, das den öffentlichen Haushalten ansonsten zur freien Verfügung gestanden hätte. Sollten sich die Erwartungen dauerhaft niedriger Zinsen nicht erfüllen, beispielweise wegen der Forderung höherer Risikoprämien durch Finanzmarktakteure, könnte die derzeitige Tragfähigkeit der Staatsausgaben innerhalb kürzester Zeit noch mehr Schaden nehmen. Die Brisanz dieser Entwicklung resultiert nicht zuletzt aus der Tatsache, dass den Versorgungsausgaben keine direkten Einnahmen gegenüberstehen, sondern diese aus den laufenden Haushalten finanziert werden müssen. Dadurch, dass das Steueraufkommen, insbesondere das Einkommensteueraufkommen, durch die Erwerbsbevölkerung bedingt ist, muss durch die demografische Entwicklung langfristig mit sinkenden Steuereinnahmen gerechnet werden (Gutmann et al., 2019).

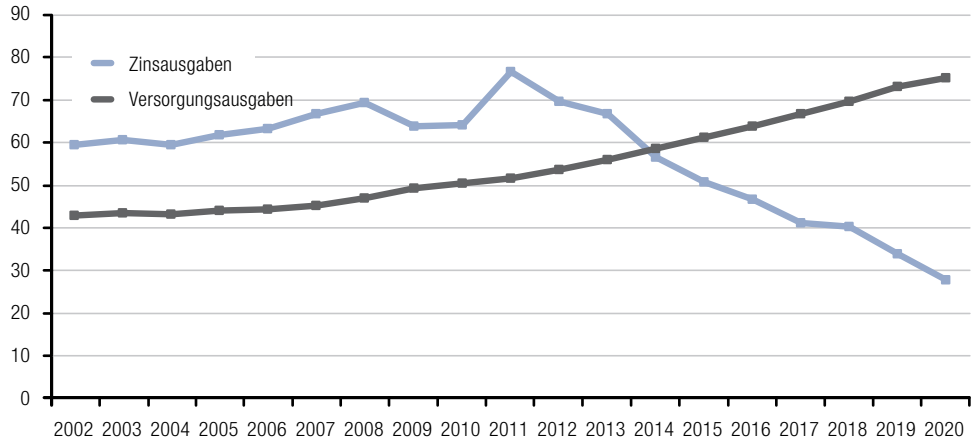


Abbildung 7:
Sinkende aggregierte Zinsausgaben haben Anstieg der Versorgungsausgaben* bisher abgefedert
(in Mrd. Euro)

Quelle: Eigene Darstellung gemäß VGR (2020).

* Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden.

8 Für den Teil, der nicht durch die Beihilfen abgedeckt ist, müssen sich Beamte selbst in einer privaten Kranken- und Pflegeversicherung absichern. Im Gegensatz zur GKV sind dort die Beiträge nicht einkommensabhängig, sondern risikobezogen, was gerade im Alter zu einer hohen Belastung führen kann.

Im Zusammenhang mit der Beamtenversorgung ist die Betrachtung der Bundesländer von besonderer Relevanz, da diese im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006 die diesbezüglich maßgeblichen Kompetenzen erlangt haben und ihre Aufgaben in den Bereichen öffentliche Sicherheit sowie Bildungswesen nur mithilfe eines enormen Personaleinsatzes bewältigen können. Genau genommen handelt es sich im Wesentlichen um ein Problem der alten Bundesländer, da die neuen Bundesländer aus historischen Gründen erst in den 1990er Jahren anfingen nach deutschem Recht zu verbeamten. Dort nehmen die Versorgungsausgaben für Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung (Witwen-, Witwer- und Waisengeld) sowie die Leistungen zur Beihilfe bereits heute einen beachtlichen Anteil des Steueraufkommens ein (vgl. Abbildung 8). Zudem zeigt sich, dass dieser Anteil seit 2002 – außer in Berlin und Hamburg – bereits deutlich zugenommen hat.[9] Dabei ist zu beachten, dass diese Kosten nur für bereits im Ruhestand befindliche Beamte beglichen werden müssen, von denen der Steuerzahler keine aktive Gegenleistung mehr erhält.

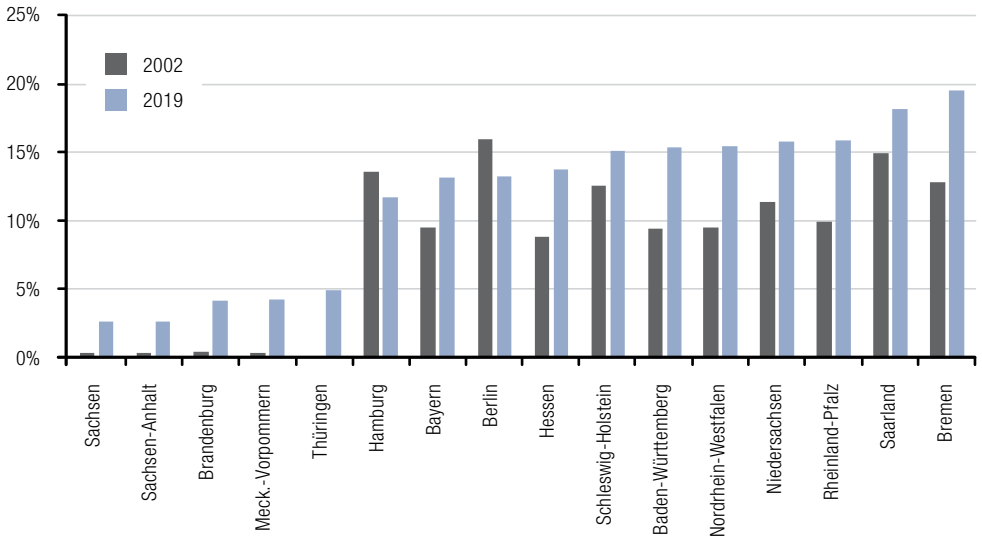


Abbildung 8:
Steigende Belastung der Länderhaushalte

Anteil der Versorgungsausgaben* an den Steuereinnahmen der Länder im Jahr 2002 und 2019

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter.

* Die Versorgungsausgaben beinhalten Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung (Witwen-, Witwer- und Waisengeld) sowie die Leistungen zur Beihilfe.

3.2 Entwicklung der Beamtenpopulation

Ausgangspunkt für die Projektion zukünftiger Versorgungsausgaben bildet die Entwicklung der Beamtenpopulation, wobei die Altersverteilung der aktiven Beamten und Versorgungsempfänger des Bundes und der Länder im Basisjahr 2019 geschlechtsspezifisch fortgeschrieben wird. Da die Lebenserwartung die Bezugsdauer der Pensionen, der Beihilfeleistungen sowie die absolute Anzahl an zukünftigen Versorgungsempfängern bestimmt, werden beamtenspezifische Sterbetafeln in Anlehnung an zur Nieden/Altis (2017) verwendet. Dabei kumuliert sich im Alter von 65 Jahren der Sterblichkeitsvorteil in der ferneren Lebenserwartung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung auf 2,1 Jahre bei den männlichen und auf 1,7 Jahre bei den weiblichen Beamten. Für die Projektion der Entwicklung der zukünftigen Beamtenpopulation wird eine konstante Relation zwischen Aktivpersonal und der deutschen Gesamtbevölkerung (Beamtenintensität) unterstellt. Bis zum Jahr 2060 ist diese Annahme für die Projektion der Versorgungsempfänger allerdings von geringer Bedeutung, da die zukünftige Anzahl an Versorgungsempfängern bis zu diesem Zeitpunkt bereits zum überwiegenden Teil durch die Vergangenheit determiniert ist. Abbildung 9 zeigt neben der aktuellen Beamtenpopulation die Projektion der Beamtenpopulation für die Jahre 2040 und 2060.

9 Berlin und Hamburg bilden aufgrund ihres überdurchschnittlichen Steuereinnahmenwachstums eine Ausnahme unter den Bundesländern.

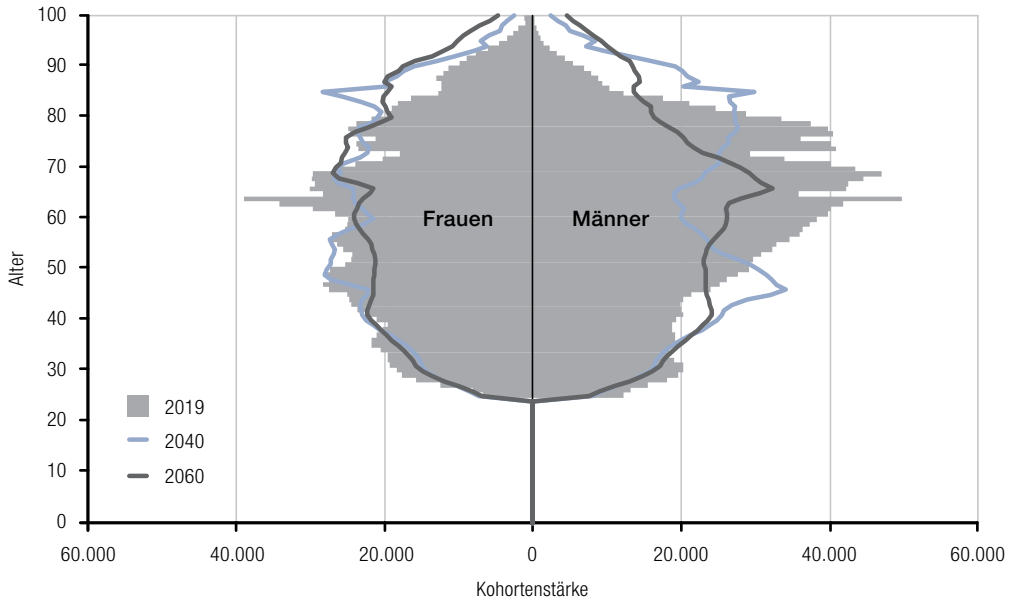


Abbildung 9:
Entwicklung der geschlechtsspezifischen Beamtenpopulation

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes.

Bei der Betrachtung der Altersstruktur im Basisjahr 2019 fällt auf, dass es sich bei den kohortenstarken Jahrgängen um Personen zwischen 55 und 70 Jahren handelt, die bereits in den Ruhestand eingetreten sind oder kurz davorstehen.[10] Abbildung 10 zeigt deutlich, dass der zahlenmäßige Anstieg der 65-Jährigen nur noch moderat verläuft, während die Anzahl der über 80-Jährigen deutlich ansteigen wird. Dies hat zwar keine Auswirkungen auf das Ruhegehalt, jedoch auf die Gesundheits- und Pflegekosten der Beihilfe. Aufgrund der Altersstruktur wird die Anzahl der Versorgungsempfänger in den 2020er Jahren noch leicht zunehmen, um danach abzusinken, wie Tabelle 2 zu entnehmen ist.

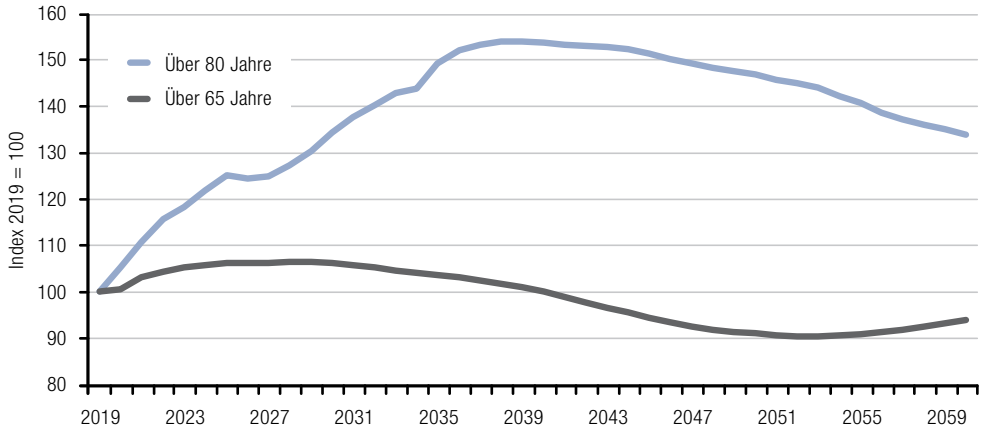


Abbildung 10:
Die Alterung der Versorgungsempfänger bis 2060*

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes.

*Die Anzahl der Versorgungsempfänger des Basisjahres 2019 ist auf 100 indexiert.

10 Im Durchschnitt sind Beamte im Basisjahr 2019 mit 62,2 Jahren in den Ruhestand eingetreten, wodurch das Pensionseintrittsalter mit dem effektiven Renteneintrittsalter der GRV vergleichbar ist. Allerdings muss angemerkt werden, dass zwischen den einzelnen Berufsgruppen, beispielweise bei Berufssoldaten und Lehrern, diesbezüglich deutliche Unterschiede bestehen.

Tabelle 2:
Langfristig wird es weniger Versorgungsempfänger geben

Projizierte Anzahl an Versorgungsempfängern

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes.

2020	2030	2040	2050	2060
1.716.345	1.764.921	1.652.054	1.516.120	1.565.116

3.3 Entwicklung der zukünftigen Versorgungsausgaben

Während Unternehmen in der Privatwirtschaft in Deutschland den handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften der Doppik (Doppelte Buchführung in Konten) unterworfen sind, ist in den Gebietskörperschaften in weiten Teilen noch die kameralistische Buchführung gängige Praxis. Die daraus resultierenden fehlenden Rückstellungen für zukünftige Versorgungsausgaben könnten in Zukunft zu finanziellen Engpässen führen. Das liegt vor allem daran, dass die durch Neuverbeamtungen entstehenden zukünftigen Versorgungsleistungen implizite Schulden darstellen, die sowohl für die Steuerzahler als auch die Kreditgeber der Länder intransparent sind. Die fehlende Einnahmenautonomie der Länder verringert den vor Jahrzehnten durch die Versorgungsansprüche der Beamten determinierten Handlungsspielraum und macht ein Gegensteuern äußerst schwierig. Obwohl aus diesem Grund bereits ab dem Jahr 1999 jedes Bundesland bindende Versorgungsrücklagen bilden musste (seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 sind die Länder eigenständig verantwortlich), reichen diese bei weitem nicht aus, um die kommenden Versorgungsausgaben zu decken. Zudem zeigt sich, dass die Pensionsfonds politischer Willkür unterworfen sind – so sorgen beispielweise Landtagswahltermine und angespannte Landeshaushalte für geringere Einzahlungen (Kulawik et al., 2017).

Werden die Versorgungsausgaben mithilfe der in Kapitel 5 erläuterten Methodik der Generationenbilanz fortgeschrieben, lässt sich der Barwert der zukünftigen Versorgungsausgaben berechnen und damit die Summe, die die Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive als Rückstellungen hätten bilden müssen. Abbildung 11 zeigt den Barwert der Versorgungsverpflichtungen der Bundesländer in Prozent des jeweiligen BIP.

Zunächst fällt die Divergenz zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern auf. Da die ostdeutschen Bundesländer vor 1990 keine Beamten nach deutschem Beamtenrecht eingestellt und nach der Wiedervereinigung eine restriktive Verbeamtung verfolgt haben, werden sie durch ihre

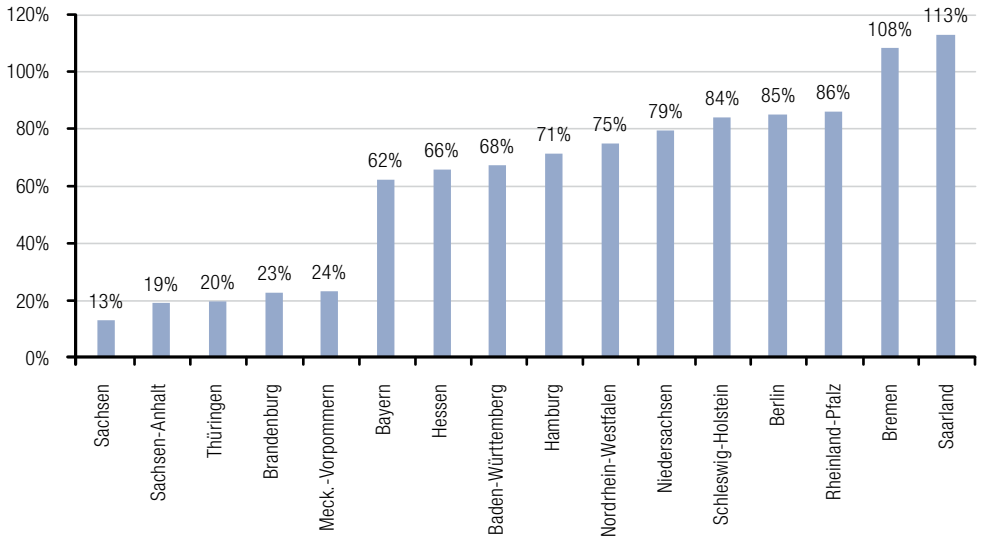


Abbildung 11:
Geringe fiskalische Belastung im Osten, hohe Belastung im Westen

Barwert der Versorgungsausgaben der Länder zum Basisjahr 2019 (in Prozent des jeweiligen BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter.

Versorgungsempfänger nur mit geringen zukünftigen fiskalischen Lasten konfrontiert. Während beispielweise in Sachsen nur knapp 20 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst verbeamtet sind, beträgt der Anteil in Bremen über 44 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2021d). Die vergleichsweise moderaten Werte für Bayern, Hessen sowie Baden-Württemberg sind weniger auf eine vernünftige Einstellungspolitik, als auf die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten zehn Jahre zurückzuführen.

Werden zusätzlich zu den schwebenden Leistungsversprechen in Form von Versorgungsverpflichtungen noch die expliziten Schulden der Bundesländer berücksichtigt, zeichnet sich auch bei einer Pro-Kopf Betrachtung ein ähnliches Bild ab (vgl. Abbildung 12). Jene westdeutschen Bundesländer, die bereits die höchsten Kreditmarktschulden pro Kopf zu verantworten haben, weisen auch die höchsten Versorgungslasten aus.

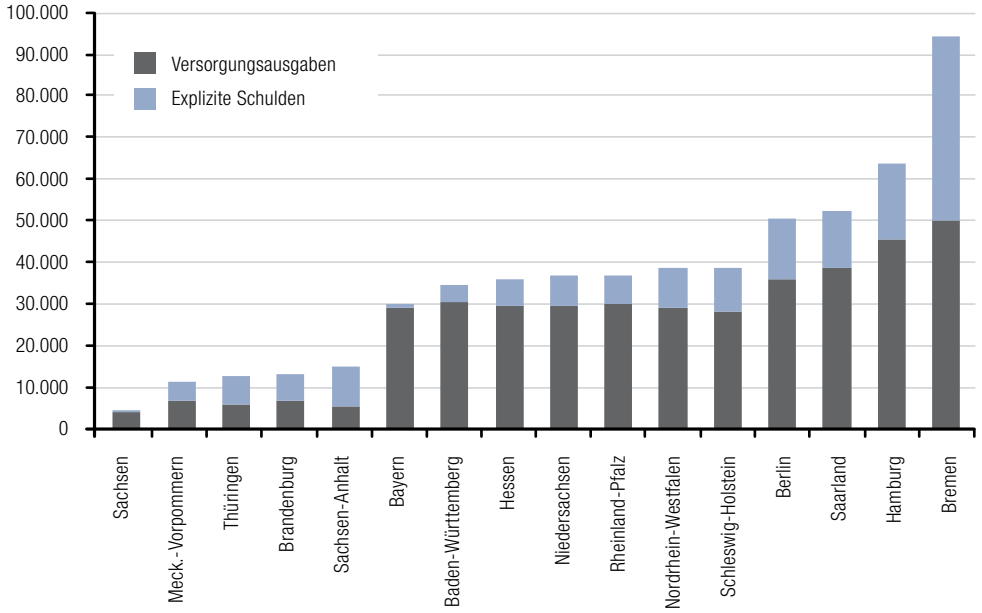


Abbildung 12:
Länder mit der höchsten Staatsverschuldung haben die höchsten Versorgungslasten

Barwert der Versorgungsausgaben* und explizite Verschuldung der Bundesländer pro Kopf in Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter.

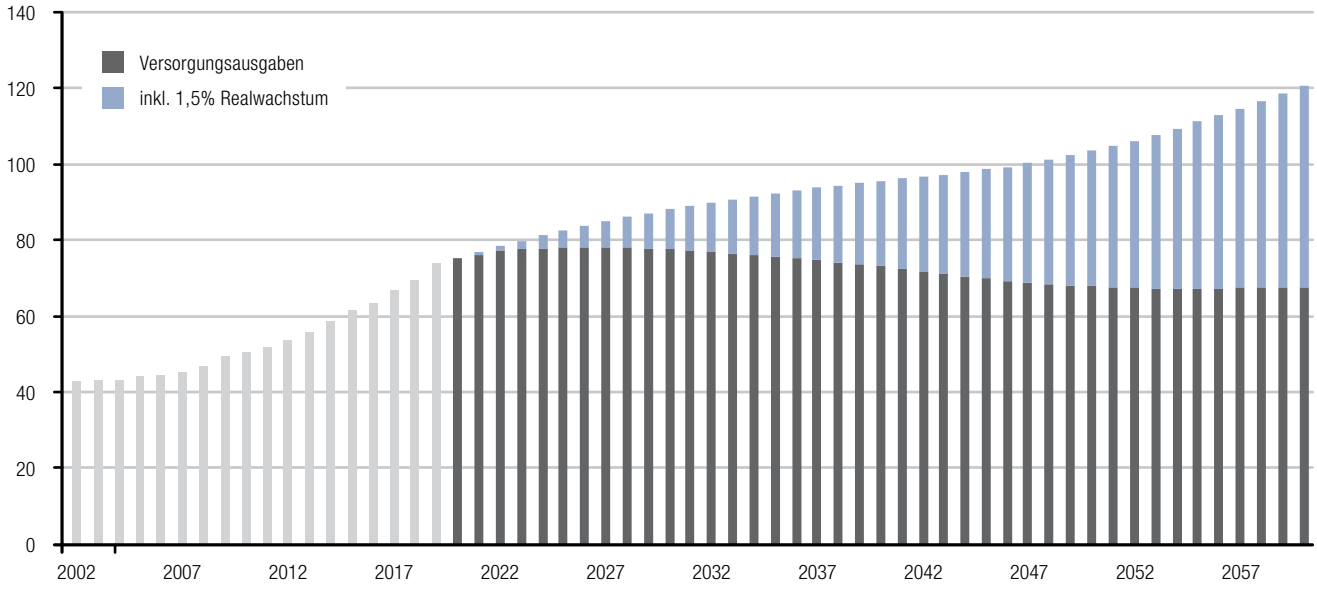
*Die Versorgungsausgaben beinhalten Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung (Witwen-, Witwer- und Waisengeld) sowie die Leistungen zur Beihilfe.

Wird die zukünftige Entwicklung der aggregierten Versorgungsausgaben von Bund und Ländern in Abbildung 13 betrachtet, fällt auf, dass der Anstieg in den nächsten Jahren vergleichsweise moderat ausfällt. Dadurch, dass die Beamtenpopulation deutlich älter als die Durchschnittsbevölkerung ist, sind die kohortenstarken Jahrgänge in den letzten Jahren zum Teil schon in Pension gegangen. Dies zeigt sich auch darin deutlich, dass die Versorgungsausgaben in den letzten zehn Jahren bereits um über 50 Prozent gestiegen sind. Bis zum Ende dieser Dekade werden diese weiterhin steigen, danach wieder etwas abflachen, um dann auf hohem Niveau zu stagnieren. Wenn zusätzlich zu den demografischen Effekten ein reales Lohnwachstum von 1,5 Prozent angenommen wird, steigen die aggregierten Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2060 auf über 120 Milliarden Euro jährlich.

Abbildung 13:
Versorgungsausgaben könnten bis 2060 auf über 120 Mrd. Euro pro Jahr steigen

Projektion der Versorgungsausgaben* von Bund und Ländern in Mrd. Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter.



*Die Versorgungsausgaben beinhalten Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung (Witwen-, Witwer- und Waisengeld) sowie die Leistungen zur Beihilfe.
Bei den hellgrauen Balken handelt es sich um Nominalwerte, bei den dunkelgrauen Balken wird allein der „demografische Effekt", aber weder ein zukünftiges reales Lohnwachstum noch Inflation berücksichtigt. Die blauen Balken enthalten ein reales Lohnwachstum von 1,5 Prozent.

Aufsummiert ergibt sich damit für Deutschland für das Basisjahr 2019 eine Nachhaltigkeitslücke der Versorgungsausgaben in Höhe von 129,9 Prozent des BIP. Im Gegensatz zu der Situation in den Sozialversicherungen GRV, GKV und SPV wird der Höhepunkt der demografischen Lasten im Rahmen der Beamtenversorgung bereits in wenigen Jahren erreicht werden, was wirksame Gegenmaßnahmen erschwert.

Diese würden sich weniger durch verfassungsrechtlich schwierige Reformen der Beamtenversorgung auszeichnen, weil es für solche mittlerweile zu spät ist – selbst eine rasche Erhöhung des Pensionseintrittsalters würde die kohortenstarken Jahrgänge nicht mehr betreffen. Vielmehr geht es um eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik für die Länder, da die Versorgungslasten so lange tragbar sein werden, wie die mittelfristigen Steuereinnahmen schneller wachsen. Während dies beispielsweise für Bayern weniger ein Problem darstellen dürfte, zeigt sich für strukturschwache Regionen wie Bremen oder das Saarland ein erheblicher struktureller Reformbedarf. Der trügerische Schein nachhaltiger öffentlicher Länderfinanzen würde bei einem Zinsanstieg schnell offenkundig, sind die verfügbaren Handlungsoptionen in einer solchen Situation doch eher übersichtlich. Aufgrund der verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 5 im Grundgesetz gesicherten Versorgung der Bestandspensionäre zu aktuellen Konditionen können Reformen zur Entlastung der Haushalte nur für zukünftig in den Ruhestand eintretende Beamte umgesetzt werden. Selbst wenn manche Länder in Zahlungsschwierigkeiten kommen sollten, hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass eine haushaltspolitische Austerität nicht ausreicht, um Kürzungen in der Altersversorgung der Beamten zu legitimieren, da die amtsangemessene Alimentation nicht Gegenstand von Verhandlungen über mögliches Einsparpotential werden darf (Färber et al., 2011). Bundesländer können formal keine Insolvenz beantragen. Somit sollte auch der Bund ein ausgeprägtes Interesse an der fiskalischen Nachhaltigkeit der Länderhaushalte haben, müsste der Bund doch im Falle des Falles mit finanziellen Mitteln einspringen. Für die Zukunft sollten des-

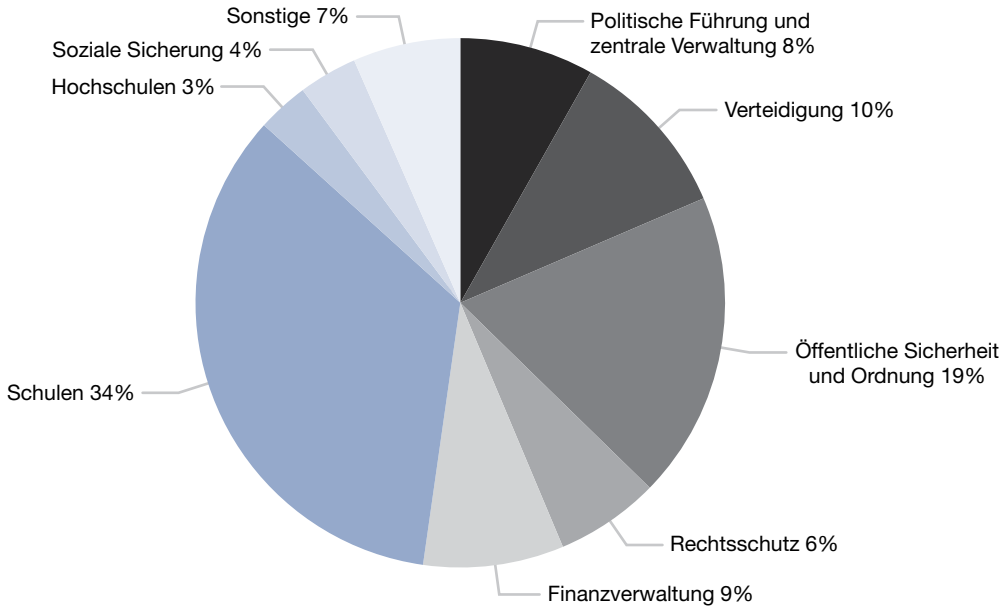
halb Bund und Länder den Weg der Kapitaldeckung weiter beschreiten und die Vorsorgefonds zu versicherungsmathematisch korrekten Rückstellungen ausweiten, damit die Lasten der zukünftigen Ausgaben bereits heute kassenwirksam werden.

Zusätzlich zum Problem fehlender fiskalischer Nachhaltigkeit bleibt durch ein Auseinanderfallen von Leistung und Zahlung die intergenerative Ungleichbehandlung bestehen. Eine juristisch und ökonomisch leicht umsetzbare Möglichkeit, diesem Problem entgegenzuwirken, besteht darin, die Berufsfelder, in denen Verbeamtungen vorgenommen werden, auf ein Minimum zu reduzieren. Eine Verbeamtung bei Tätigkeiten mit hoheitlichen Aufgaben und Funktionen wie der Justiz, den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sowie der nationalen Verteidigung ist sinnvoll und notwendig. Neben dem Streikverbot spielt hier vor allem ein Sanktionsmechanismus durch das Disziplinarrecht bei Korruption, insbesondere bei Bestechlichkeit und anderen Straftatbeständen, eine wichtige Rolle. Fällt ein deutsches Strafgericht ein Urteil, das den Tatbestand der Bestechlichkeit beinhaltet, führt dies zu einer Beendigung des Beamtenverhältnisses. Dabei stehen für den Beamten nicht nur der Job, sondern vor allem auch die Pensionsansprüche auf dem Spiel. Dadurch, dass Beamte keine individuell zurechenbaren Beiträge zahlen, die wie in der GRV in einem verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch resultieren, sondern durch den Dienstherrn alimentiert werden, verliert ein Staatsdiener durch die Aufhebung des Beamtenverhältnisses auch seine Altersvorsorge.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig nachvollziehbar, warum Berufsgruppen wie beispielsweise Lehrer, Professoren oder Beschäftigte in allgemeinen Verwaltungstätigkeiten ohne hoheitliche Aufgaben verbeamtet werden. Selbst wenn politische Aufgaben und zentralpolitische Verwaltungstätigkeiten unter hoheitliche Aufgabenbereiche fallen, liegt der Anteil an Beamten ohne hoheitliche Aufgaben bei rund 48 Prozent, wobei der größte Teil, wie Abbildung 14 zu entnehmen ist, auf den schulischen Bereich fällt. Eine zeitgemäße Verbeamtungspolitik mit Augenmaß würde demnach die Privilegien und Pflichten, die mit einer Verbeamtung einhergehen, nur denjenigen gewähren, die die entsprechenden hoheitlichen Aufgaben ausführen.

Abbildung 14:
Knapp die Hälfte der Beamten hat keine hoheitlichen Aufgaben

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes.



4 Fazit

Die fiskalischen Perspektiven der öffentlichen Haushalte haben sich aufgrund der andauernden Corona-Pandemie erneut verschlechtert. Die Ergebnisse des diesjährigen Updates der Generationenbilanz zeigen, dass sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte im Vergleich zum letzten Sommer-Update 2020 von 345,0 auf 439,2 Prozent des BIP vergrößert hat. Umgerechnet entspricht dies einem Anstieg von 11,9 auf 14,7 Billionen Euro. Die Gründe hierfür liegen einerseits in einem stärkeren Rückgang der Steuereinnahmen als im Frühjahr 2020 vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erwartet worden war. Zum anderen führten höhere öffentliche Investitionen und weitere politische Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und zur Abfederung der sich daraus ergebenden ökonomischen Konsequenzen zu einem deutlichen Anstieg der Staatsausgaben.

Im diesjährigen Themenschwerpunkt wurde die fiskalische Situation der Beamtenversorgung untersucht. Dabei zeigt sich, dass neben den Sozialversicherungssystemen eine weitere Baustelle unbearbeitet bleibt, deren finanzielle Auswirkungen bereits heute deutlich sichtbar sind. So sind die aggregierten Versorgungsausgaben für Beamte im Ruhestand bereits in den letzten zehn Jahren um 50 Prozent gestiegen und werden auch in den kommenden Jahren enorme Lasten für die Haushalte der Bundesländer bedeuten. Dementsprechend werden auch in den kommenden Jahren die Ausgaben für im Ruhestand befindliche Beamte, von denen die steuerzahlende Bevölkerung keine Leistungen mehr erhält, beträchtliche Anteile der Einnahmen beanspruchen. Eine unerwartete Zinswende könnte zusammen mit den verfassungsrechtlich gesicherten Ansprüchen der Beamten und der fehlenden Einnahmenautonomie der Länder diese in ernste Zahlungsschwierigkeiten bringen. Da die Bundesländer rechtlich gesehen keine Insolvenz anmelden können, sollten nicht nur sie selbst, sondern auch die Verantwortlichen der Bundesregierung ein Interesse an einer nachhaltigen Finanzierung der Staatsdiener haben.

Indem die Beamtenversorgung in der Politik weitestgehend außer Acht gelassen wird, werden weitere finanzielle Belastungen für zukünftige Generationen folgen. Aus diesem Grund ist es die Aufgabe der öffentlichen Dienstherren, ein nachhaltiges Finanzierungssystem der Beamtenversorgung zu konzipieren, das sich auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten robust zeigt und die Lücke zwischen Zahlung und Leistungserhalt schließt. Dies könnte durch eine Verbeamtungspolitik mit Augenmaß und eine Ausweitung der Versorgungsrücklagen zu versicherungsmathematisch korrekten Rückstellungen gelingen.

5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

5.1 Das Konzept der Generationenbilanzierung

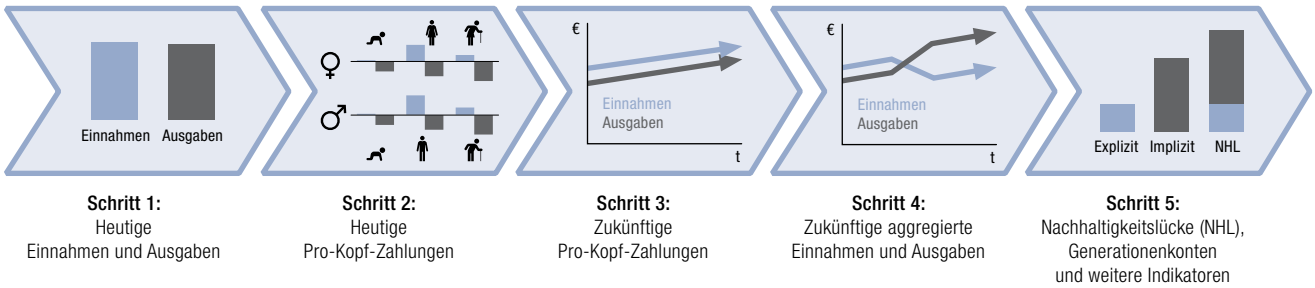
Die Methode der Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.[11] Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage der Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künf-

11 Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) und Hagist et al. (2006).

Abbildung 15:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



tigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 15 skizziert.

Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR, bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

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

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2020b) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2019), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt (siehe Abschnitt 5.2). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 16 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2019 und 2020 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2021b). Die projizierte zukünftige Entwicklung wird darüber hinaus durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist sowie die langfristigen demografischen Veränderungen geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde.[12] Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 160. Steuerschätzung aus dem Mai 2021 für den Zeitraum 2021 bis 2025 (BMF, 2021b) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2021) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Juni 2021 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags, die CO2-Bepreisung in Verkehr und Wärme, die Senkung der EEG-Umlage, die aktuelle Pflegereform des Bundesgesundheitsministers Spahn sowie insbesondere das Konjunkturprogramm und die Maßnahmen im Zuge der Corona-Krise.

Demografische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz 2021, dass die Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau von knapp 1,6 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,6/83,4 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 206.000 Personen unterstellt.[13] Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 83,2 Millionen auf 78,0 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings weniger mit Schwierigkeiten verbunden. Vergleichsweise problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 16 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit reduzierter Geschwindigkeit. Entfallen auf eine über 67-jährige Person gegenwärtig noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2060 nur noch zwei erwerbsfähige Personen sein.

Die in Abbildung 16 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.[14]

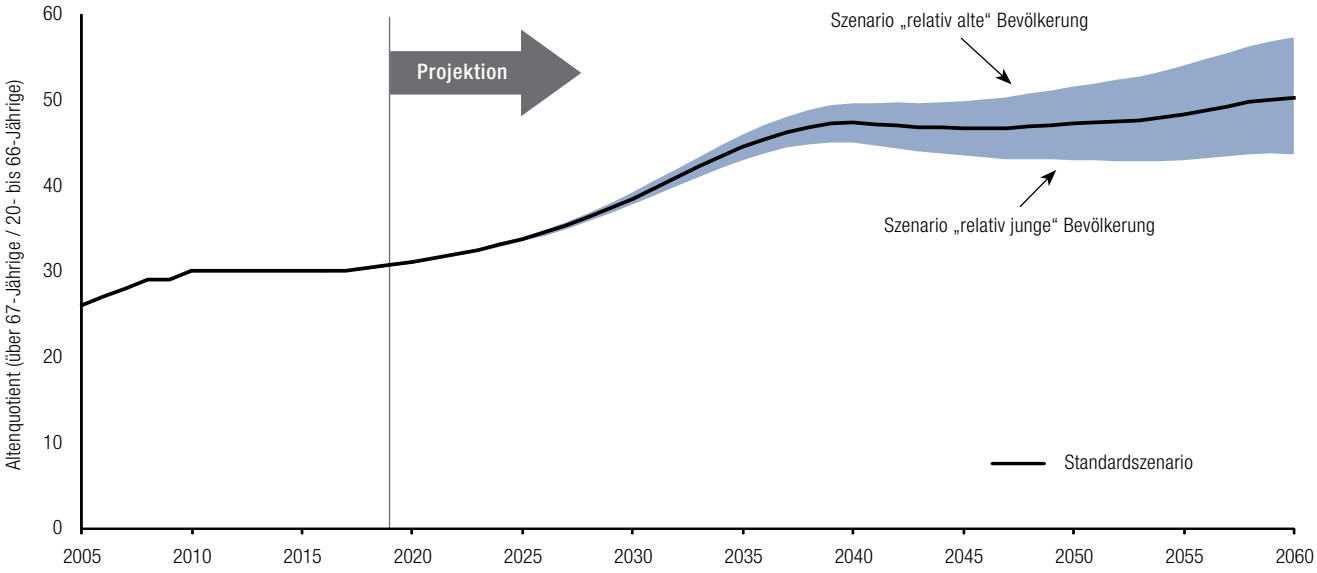
12 Grundlage für die Wachstumsrate bildet der langfristige reale Zins auf zehnjährige Staatsanleihen für die vergangenen 50 Jahre. Im Durchschnitt liegt dieser bei annähernd 3,0 Prozent. Die Wahl des, aus gegenwärtiger Perspektive erheblich zu hohen, Zinssatzes lässt einige Kritik zu, ist aber letztendlich in der langfristigen Perspektive der Generationenbilanzierung begründet. Darüber hinaus dient dies auch der Vergleichbarkeit mit anderen Generationenbilanzierungsstudien, die in der Regel mit einem Zinssatz von 3,0 Prozent rechnen.

13 Der Wanderungssaldo von 206.000 Personen entspricht der Annahme W2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und berechnet sich als Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2018.

14 Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2060 bei Jungen/Mädchen auf 82,5/86,4 steigt. Der jährliche Wanderungsüberschuss verbleibt ab 2030 auf einem hohen Niveau von 300.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,2/89,6 ansteigt und der Wanderungsüberschuss ab 2030 lediglich 110.500 Personen pro Jahr beträgt.

Abbildung 16:
Anstieg des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



5.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren

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

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

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

Notwendige Abgabenerhöhung: Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.[15]

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

15 Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgabensenkung.

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

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

Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und F. Wimmesberger (2021). Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform?, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 154.

Benz, T., Hagist, C. und B. Raffelhüschen (2013). Zur Akzeptanz der Verbeamtung – eine Barwertbetrachtung, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 42, 5–20.

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

Bundesagentur für Arbeit (2020). Angezeigte und realisierte Kurzarbeit (Versionen 01/2020-12/2020), URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Lohnersatzleistungen-SGBIII/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html.

Bundesagentur für Arbeit (2021). Angezeigte und realisierte Kurzarbeit (Versionen 01/2021-04/2021), URL: 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“, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020a). Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020b). Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021a). Deutsches Stabilitätsprogramm 2021, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021b). Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021c). Nachtragshaushalt 2021 und Eckwerte für den Bundeshaushalt 2022 und den Finanzplan bis 2025, Schlaglicht: Regierungsentwurf Bundeshaushalt, BMF-Monatsbericht April 2021, URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/04/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-nachtragshaushalt-2021-eckwerte-bundeshaushalt-2022.html, Berlin.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2021), Vorläufige Finanzergebnisse der Krankenkassen in 2020, URL: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2021/1-quartal/finanzergebnisse-gkv-2020.html.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). Konjunktur und Wachstum, Aktuelle Lage und Konjunkturschlaglicht, URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/konjunktur-und-wachstum.html.

Europäische Kommission (2019). Fiscal Sustainability Report 2018, Institutional Paper 094, Brüssel.

Färber, G., Funke, M. und S. Walther (2011). Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung, Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 37, Berlin.

Gemeinschaftsdiagnose (2019). Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Gemeinschaftsdiagnose (2021). Pandemie verzögert Aufschwung – Finanzpolitik hält dagegen, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Gutmann, D., Peter, F. und B. Raffelhüschen (2019). Einkommensteuer im Spiegel der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften, Wirtschaftsdienst 99, 777–783.

Hagist, C. (2013). Die Methode der Generationenbilanzierung, Messung intergenerativer Verteilung und fiskalischer Nachhaltigkeit, Wirtschaftswissenschaftliches Studium 42, 279–385.

Hagist, C., Olaf, W. und B. Raffelhüschen (2006). Brandmelder der Zukunft: Die aktuelle Generationenbilanz, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 97.

Kulawik, J., Rösel, F. und M. Tuhm (2017). Spare in der Zeit, so hast du … Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder, ifo Dresden berichtet 24 (4), 3–9.

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

Seuffert, S. (2020). German Pension Simulation – Arbeitspapier zur Methodik eines anwartschaftsbasierten Projektionsmodells der gesetzlichen Rentenversicherung, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge 73.

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

Statistisches Bundesamt (2021a), Bruttoinlandsprodukt im 2. Quartal 2021 um 1,5 % höher als im Vorquartal, Pressemitteilung Nr. 365 vom 30. Juli 2021, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_365_811.html.

Statistisches Bundesamt (2021b). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2020, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2021c). Öffentliche Schulden im Jahr 2020 um 14,4 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen, Pressemitteilung Nr. 145 vom 25. März 2021, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_145_713.html.

Statistisches Bundesamt (2021d). Öffentlicher Dienst, URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html.

zur Nieden, F. und A. Altis (2017). Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten, Befunde und Auswirkungen auf künftige Versorgungsausgaben, Wirtschaft und Statistik 2.

Executive Summary

Nach über eineinhalb Jahren Corona-Pandemie zeichnen sich deren gravierende ökonomische Auswirkungen auch in den öffentlichen Haushalten in aller Deutlichkeit ab. Trotz der Fortschritte beim Impfen und der inzwischen wieder anspringenden Konjunktur ist für das Jahr 2021 gemäß der Gemeinschaftsdiagnose aus dem Frühjahr mit einem neuen **staatlichen Rekorddefizit** in Höhe von **159 Mrd. Euro** zu rechnen. Auch in den kommenden Jahren dürfte die angespannte Lage in den öffentlichen Haushalten fortbestehen, nicht zuletzt da die pandemiebedingt eingebrochenen Steuereinnahmen des Staates aller Voraussicht nach erst im kommenden Jahr 2022 wieder das Niveau von 2019 erreichen werden. Zugleich sieht sich die Politik auch jenseits pandemiebedingter Mehrausgaben immer wieder neuen Ausgabewünschen gegenüber – ein Trend, der nicht zuletzt angesichts der voranschreitenden Bevölkerungsalterung Bestand haben dürfte.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen. Gemäß dem vorliegenden Update 2021 der Generationenbilanz beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 14,7 Billionen Euro oder 439,2 Prozent des BIP**. Im Vergleich zum Vorjahr ist das ein **Anstieg um 94,2 Prozent des BIP**, der größtenteils auf eine Erhöhung der **impliziten Schulden** – insbesondere bei den Gebietskörperschaften – zurückzuführen ist. Die impliziten Schulden spiegeln im Wesentlichen die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden, aber durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber dem Staat wider. Sie machen mit einem Volumen von 369,5 Prozent des BIP mehr als 84 Prozent der staatlichen Gesamtverschuldung aus. Die **expliziten, heute schon sichtbaren Staatsschulden**, die im Zuge der Corona-Pandemie ebenfalls gestiegen sind, machen damit nicht einmal mehr ein Sechstel der Nachhaltigkeitslücke aus – **weniger Schuldentransparenz war nie**. Um das langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder die **Staatseinnahmen um 19,2 Prozent erhöht oder die Ausgaben um 15 Prozent gesenkt werden**.

Der Vergleich mit einem **fiktiven kontrafaktischen Szenario ohne Corona-Pandemie**, dem die Konjunkturerwartungen und Steuerschätzungen aus dem Herbst 2019 zugrundliegen, illustriert die **fiskalische Dimension der Corona-Pandemie** und der in der Folge **von der Politik ergriffenen Hilfs- und Stabilisierungsmaßnahmen**: Alles in allem hat sich die staatliche Gesamtverschuldung durch Corona um etwa 230 Prozent des BIP erhöht und der mittel- und langfristige Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte ist massiv gestiegen.

Blickt man auf aktuelle sozialpolitische Reformen und Pläne, so scheint diese Botschaft in weiten Teilen der Politik allerdings noch nicht angekommen zu sein. Beispielsweise hat die **im Juni 2021** beschlossene **Pflegereform**, die u.a. eine Begrenzung der Eigenanteile für vollstationäre Pflegebedürftige beinhaltet, maßgeblich dazu beigetragen, dass die Nachhaltigkeitslücke der Sozialen Pflegeversicherung um 14 Prozentpunkte auf 42,9 Prozent des BIP gestiegen ist. Noch deutlich gravierender wären die Folgen einer dauerhaften Fortführung der **doppelten Haltelinie** (Rentenniveau 48 Prozent und Beitragssatz 20 Prozent) in der **Gesetzlichen Rentenversicherung**. Dieser im Vorfeld der Bundestagswahl erneut diskutierte Vorschlag würde die staatliche Gesamtverschuldung um 50 Prozent des BIP erhöhen – auf Kosten der jungen und zukünftigen Generationen.

Ebenfalls besorgniserregend ist die Entwicklung bei den **fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung**, dem ergänzenden Schwerpunktthema des diesjährigen Updates. Da die Beamtenpopulation deutlich älter als die Gesamtbevölkerung ist, gehen die kohortenstarken Jahrgänge bereits in den Ruhestand. Allein in den letzten 10 Jahren haben sich daher die jährlichen Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften um 50 Prozent auf 75 Mrd. Euro erhöht, wovon insbesondere die **Bundesländer betroffen** sind. Zwar haben die parallel sinkenden Zinsausgaben in der Vergangenheit ein stärkeres Anwachsen der Haushaltsdefizite verhindert. Allerdings müssen die Bundesländer inzwischen einen deutlich höheren Anteil ihrer Steuereinnahmen für die Beamtenversorgung aufwenden als noch kurz nach der Jahrtausendwende – für die besonders betroffenen westdeutschen Bundesländer bedeutet das heute im Durchschnitt 15 Prozent. In den kommenden Jahren ist mit einem weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben zu rechnen, wobei der rein demografische Effekt sich bis Ende der 2020er-Jahre abschwächen wird. Auch wenn die Altersstruktur der Beamten sowie verfassungsrechtliche Vorgaben einer schnellen Verringerung der fiskalischen Versorgungslasten entgegenstehen, sollte der Staat in Zukunft auf eine restriktivere **Verbeamtungspolitik mit Augenmaß** und eine deutlich stärkere **Kapitaldeckung der Versorgungszusagen** setzen, um die fiskalischen Lasten gerechter auf die Generationen zu verteilen.