

Raffelhüschen, Bernd; Schultis, Sebastian; Stramka, Sebastian

Research Report

Fiskalische Nachhaltigkeit des Sozialstaates: Der Sozialabgabengedenktag 2025

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 180

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Raffelhüschen, Bernd; Schultis, Sebastian; Stramka, Sebastian (2025) : Fiskalische Nachhaltigkeit des Sozialstaates: Der Sozialabgabengedenktag 2025, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 180, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/316441>

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.

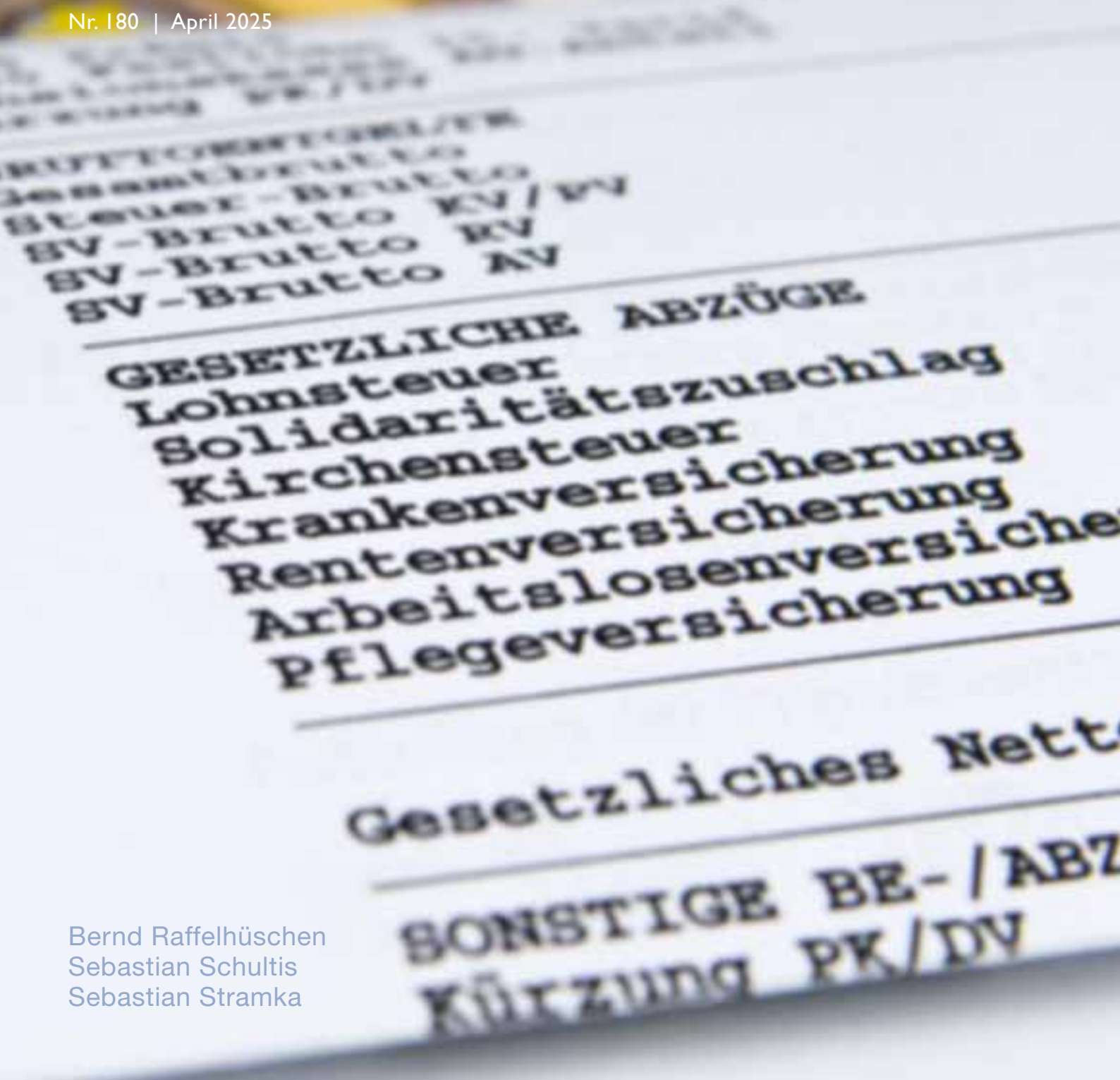
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

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.

FISKALISCHE NACHHALTIGKEIT DES SOZIALSTAATES DER SOZIALABGABENGEDENKTAG 2025

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 180 | April 2025



Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Sebastian Stramka

FISKALISCHE NACHHALTIGKEIT DES SOZIALSTAATES DER SOZIALABGABENGEDENKTAG 2025

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Sebastian Stramka

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 180

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Gedenktage zur sozialen Sicherung	05
2.1 Konzeptioneller Hintergrund	05
2.2 Methodischer Hintergrund	06
2.3 Vergleich des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages	07
3 Langfristige Analyse	09
3.1 Grundlagen der Generationenbilanzierung	09
3.2 Entwicklung der fiskalischen Nachhaltigkeit	12
3.3 Fokus: Haltelinie(n) in der Gesetzlichen Rentenversicherung	16
4 Fazit	19
5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung	20
5.1 Isolierung der Sozialleistungen	20
5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen	21
5.3 Verwendete Indikatoren	22
Literatur	23

© 2025

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

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © fotomek (Adobe Stock)

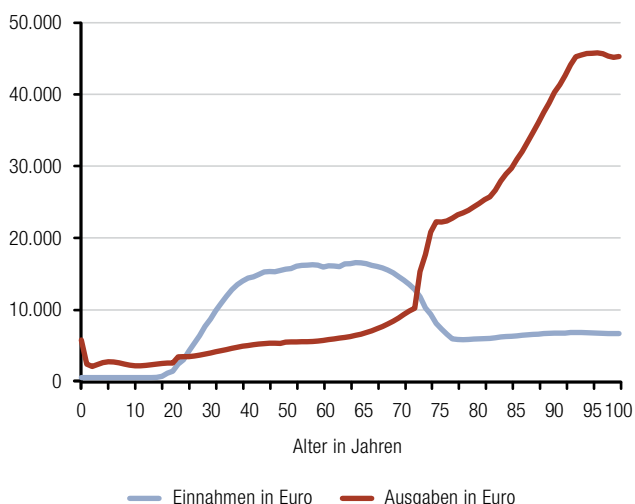
Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.

Executive Summary

Parallel zum sukzessiven Ausbau des Sozialstaates in den zurückliegenden Jahrzehnten wuchsen die **finanziellen Belastungen** der Bürger durch Steuern und Abgaben – schließlich müssen Sozialleistungen auch finanziert werden. Da ein beträchtlicher Teil der staatlichen Sozialleistungen **altersabhängig** ist, verschärft die seit Jahren zunehmende Bevölkerungsalterung das Spannungsfeld zwischen Leistungsausweitungen und einer steigenden Abgabenbelastung. Ein immer größerer Teil der Finanzierungslasten wird auf junge und zukünftige Generationen abgewälzt. Mit **Generationengerechtigkeit** hat das kaum noch etwas zu tun.

Wer erhält Sozialleistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und Pro-Kopf-Sozialleistungen aus staatlicher Perspektive (Basisjahr 2022)



Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.

In der vorliegenden Studie werden zwei Gedenktage der sozialen Sicherung ermittelt, um vor diesem Hintergrund die derzeitigen Kosten des Sozialstaates zu veranschaulichen:

- **Der Sozialabgabengedenktag:** Als umfassender Indikator berücksichtigt er **alle Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen**, unabhängig davon, ob sie über Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Er fällt nach den aktuellen Berechnungen auf den 4. April und liegt damit 2 Tage früher als im Vorjahr. Eine Durchschnittsperson muss demnach etwas mehr als drei Monate arbeiten, um die Beitrags- und Steuereinnahmen zu erwirtschaften, die zur Finanzierung des gegenwärtigen Sozialstaates erforderlich sind.

- **Der Sozialleistungsgedenktag:** Dieser Indikator ist enger gefasst, da sämtliche beitragsfinanzierten Sozialleistungen herausgerechnet werden, um nur die **steuerfinanzierten Sozialleistungen** der Gebietskörperschaften (z.B. Bürgergeld, Sozialhilfe) sowie die durch Bundeszuschüsse finanzierten versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen zu berücksichtigen. Dieser Sozialleistungsgedenktag fällt aktuell auf den 29. Januar. Im Durchschnitt muss also jeder Bürger knapp einen Monat arbeiten, um die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen zu erwirtschaften.

Neben dieser jahresbezogenen Betrachtung wird die fiskalische Nachhaltigkeit des deutschen Sozialstaates auf den Prüfstand gestellt. Dabei zeigt sich, dass sein gegenwärtiges Leistungsniveau aufgrund der demografischen Alterung zukünftig nicht mit der heutigen Steuer- und Abgabenquote finanziert werden kann: Betrachtet man **sämtliche Sozialleistungen**, so liegt die **implizite Verschuldung bei 166,4 Prozent des BIP (6.855,6 Mrd. Euro)**. Trotz eines Rückgangs um 17,6 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr spiegelt sich darin eine erhebliche Finanzierungslücke der sozialen Sicherungssysteme in der Zukunft wider. Betrachtet man lediglich die steuerfinanzierten Sozialleistungen, also die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie die durch Bundeszuschüsse finanzierten versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen, so resultiert eine implizite Verschuldung von 52,3 Prozent des BIP (2.153,8 Mrd. Euro).

Wollte man die bei Fortführung des Status quo absehbaren Finanzierungsdefizite des Sozialstaates in den kommenden Jahrzehnten **durch höhere Steuerzuschüsse finanzieren**, würde dies die Haushalte der Gebietskörperschaften in erheblichem Maße belasten. Allein zur Finanzierung der beitragsfremden Sozialleistungen müssten im Jahr 2060 rund 25,3 Prozent der Steuereinnahmen – statt heute 22,5 Prozent – aufgewendet werden. Um den **ungedeckten Finanzierungsbedarf** bei sämtlichen Sozialleistungen zu decken und die sozialstaatliche Nachhaltigkeitslücke zu schließen, müssten die Gebietskörperschaften **statt heute 23,9 Prozent im Jahr 2060 sogar 38,1 Prozent ihrer Steuereinnahmen aufwenden**.

Angesichts der **absehbaren fiskalischen Engpässe** sind ausgabenintensive Reformüberlegungen wie die Einführung einer **Rentenniveauhaltelinie abzulehnen**. Dadurch würden sich die impliziten Schulden weiter erhöhen und es käme zu einer noch **stärkeren Belastung der jungen und zukünftigen Generationen**.

1 Einleitung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlicht regelmäßig das sogenannte Sozialbudget, das die in Deutschland gewährten Sozialleistungen sowie deren Finanzierung darstellt. Laut diesem statistischen Bericht beliefen sich die Ausgaben für Sozialleistungen im Jahr 2023 auf insgesamt 1.249,0 Mrd. Euro (BMAS, 2024). Ein zentraler Indikator zur Bewertung des Umfangs sozialstaatlicher Leistungen ist die Sozialleistungsquote. Diese setzt die Ausgaben für Sozialleistungen eines Jahres ins Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) und gibt an, welcher Anteil der jährlichen Wirtschaftsleistung zur Finanzierung sozialstaatlicher Maßnahmen aufgewendet wird. Nach einem Rückgang auf 27,3 Prozent im Jahr 2008 durch die Agenda 2010 trieb die spendable Ausgabenpolitik bei einer zugleich guten wirtschaftlichen Lage in den 2010er Jahren die Quote erneut nach oben. Ab 2019 erreichte sie rund 30 Prozent und sprang 2020 pandemiebedingt auf knapp ein Drittel. Im Jahr 2022 lag sie bei 30,6 Prozent und sank 2023 leicht auf 30,3 Prozent des BIP ab. Auch wenn die Sozialleistungsquote sozialstaatliche Entwicklungen erfasst, ist sie kein Indikator, um die fiskalische Nachhaltigkeit sozialer Sicherungssysteme zu bewerten. Weder berücksichtigt sie intergenerative Verteilungsfragen noch differenziert sie zwischen Finanzierungsformen und Leistungstypen, weshalb ergänzende Indikatoren erforderlich sind.

Zur differenzierten Untersuchung der fiskalischen Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme werden im Rahmen dieser Studie zwei spezifische Indikatoren genutzt: der Sozialabgabengedentag und der Sozialleistungsgedentag. Diese beiden Gedentage ähneln dem Konzept des Steuerzahlergedentags des Bundes der Steuerzahler, der veranschaulicht, wie lange ein durchschnittlicher Arbeitnehmerhaushalt in einem Jahr arbeiten muss, um alle Steuern und Sozialabgaben zu entrichten (Warneke, 2024).

- Der **Sozialabgabengedentag** zeigt auf, wie lange eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland arbeiten muss, um die Abgaben zu erwirtschaften, die den individuellen Sozialleistungen unmittelbar gegenüberstehen. Dazu zählen Sozialversicherungsbeiträge und Steuerzahlungen zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Sozialleistungen.
- Der **Sozialleistungsgedentag** rechnet die beitragsbezogenen Sozialversicherungsleistungen heraus, da diese selbst zukünftige Ansprüche begründen. Er spiegelt somit wider, wie lange eine Durchschnittsperson für Sozialleistungen arbeitet, die nicht durch – zumindest der Grundidee nach – äquivalente Sozialversicherungsbeiträge gedeckt sind.

Diese Unterscheidung ist essenziell, um den tatsächlichen Finanzierungsbedarf des Sozialstaates differenziert zu beleuchten und die Belastung durch rein steuerfinanzierte oder versicherungsfremde Leistungen sichtbar zu machen.

Der Vergleich der aktuell ermittelten Gedentage mit den Vorjahreswerten liefert Erkenntnisse über die Entwicklung der fiskalischen Lage des Sozialstaates. Im Jahr 2023 stagnierte die deutsche Wirtschaft infolge eines krisengeprägten Umfelds, was zu einem geringen Rückgang des BIP um 0,2 Prozent führte (Statistisches Bundesamt, 2024). Dennoch zeigen die aktuellen Berechnungen eine leichte Verbesserung der Finanzierungssituation des Sozialstaates für das Jahr 2023 vor allem durch die positive Lohnentwicklung und gestiegene Beitragseinnahmen in den Sozialversicherungen. Zusätzlich bewirkte der reduzierte ergänzende Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) – der zeitweise als Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastung durch die Corona-Pandemie bezahlt wurde – eine veränderte Finanzierungsstruktur der versicherungsfremden Leistungen. Durch seinen Rückgang steigt der Anteil beitragsfinanzierter Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung, ohne dass jedoch die Fehlfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen tatsächlich adressiert wird. Gleichzeitig erhöhten sich allerdings die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, etwa für Wohngeld und Sozialhilfe, was den Steuerfinanzierungsbedarf wieder ansteigen ließ. Insgesamt fällt der Anstieg des bereinigten Nettonationaleinkommens stärker aus als die Zunahme des Finanzierungsvolumens sozialstaatlicher Ausgaben. Daher können die Gedentage zur sozialen Sicherung im Vergleich zur Vorjahresanalyse zwei Tage früher begangen werden als im Vorjahr, wie im folgenden Kapitel dargelegt wird. Gleichwohl verdeutlicht diese leichte Entspannung keineswegs eine nachhaltige Konsolidierung der Sozialversicherungssysteme. Die Analyse mithilfe der Methodik der Generationenbilanzierung zeigt auf, dass die positive Entwicklung vielmehr als temporäre Entlastung zu verstehen ist, da die demografischen Herausforderungen und strukturellen Finanzierungsdefizite weiterhin nicht angegangen wurden und somit ungelöst bleiben. Trotz des kurzfristigen Aufatmens bleibt der Sozialstaat mit einer impliziten Verschuldung von 166,4 Prozent des BIP noch immer weit von einer nachhaltigen Finanzierung entfernt. Zum Ausgleich dieses Missverhältnisses müssten langfristig mehr als 37 Prozent der Steuereinnahmen für Sozialleistungen aufgewendet werden. Dabei gilt das lateinische Sprichwort: „Quod non proficit, deficit“ – Was nicht voranschreitet, fällt zurück: Ohne entschlossene Reformen droht der deutsche Sozialstaat auf einen Pfad zunehmender Instabilität abzugleiten, der für zukünftige Generationen eine massive Mehrbelastung bedeuten würde.

2 Gedenktage zur sozialen Sicherung

2.1 Konzeptioneller Hintergrund

Das Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen sowie ein Teil der Steuereinnahmen stehen den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen zur Verfügung, um die Ausgaben für sozialstaatliche Aufgaben zu finanzieren. Dabei ist eine Unterteilung von Sozialleistungen in solche Leistungen sinnvoll, für die zuvor durch Beitragszahlungen in adäquatem Umfang Leistungsansprüche gesammelt wurden, und jene Leistungen, die – wie beispielsweise das bedürftigkeitsgeprüfte Bürgergeld – ohne solche zuvor erworbenen Ansprüche auskommen. Wir unterscheiden dementsprechend zwei Kategorien von Sozialleistungen: (1) Alle Sozialleistungen – unabhängig davon, ob sie der Grundidee einer äquivalenten Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung entsprechen. Dieses Begriffsverständnis bezieht sowohl steuerfinanzierte staatliche Leistungen der Gebietskörperschaften als auch beitrags- und steuerfinanzierte Sozialversicherungsleistungen ein. (2) Nur die beitragsfremden Sozialleistungen, die aus versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen und den steuerfinanzierten Leistungen der Gebietskörperschaften bestehen.

Um die Belastung einer durchschnittlichen steuer- und sozialversicherungspflichtigen Person in Deutschland sichtbar zu machen, greifen wir in Anlehnung an den so genannten Steuerzahlergedenktage des Bundes der Steuerzahler (vgl. Warneke, 2024) unter anderem auf eine kalendarische Darstellung zurück. Dabei geht es in der vorliegenden Untersuchung um den Tag im Jahr, bis zu dem eine statistische Durchschnittsperson¹ in Deutschland arbeiten muss, um genau die Steuer- und Beitragseinnahmen² zu erwirtschaften, die den Ausgaben für Sozialleistungen gegenüberstehen. Andere staatliche Ausgaben, wie z.B. Verteidigungsausgaben oder Bildungsausgaben, die nicht zur Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben anfallen, spiegeln sich derweil in diesen Gedenktagen nicht wider. Zur Bestimmung der Gedenktage wird die Sozialabgabenbelastungsquote ermittelt. Diese Quote entsteht aus dem Verhältnis der sozialleistungsrelevanten Einnahmen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen zum bereinigten Nettonationaleinkommen.³

Dieses differenzierte Verständnis von Sozialleistungen ermöglicht es, zwei unterschiedliche Daten zu bestimmen, die als Gedenktage transparent veranschaulichen, wie hoch die Ausgaben einer Durchschnittsperson zur Finanzierung aller Sozialleistungen bzw. nur der beitragsfremden Leistungen sind (vgl. Schultis/Stramka, 2024). Beiden Gedenktagen liegt die Sozialabgabenbelastungsquote zugrunde, die ihrerseits differenziert zu betrachten ist: Zum einen durch die Einbeziehung der zur Finanzierung aller Sozialleistungen inklusive Versicherungsleistungen nötigen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und zum anderen durch die relevanten Abgaben zur Finanzierung beitragsfremder Leistungen. Auf Basis dieses Ansatzes können durch Umrechnen der Belastungsquoten auf ein Kalenderjahr die genauen Termine für die folgenden beiden Gedenktage der sozialen Sicherung ermittelt werden:

- **Sozialabgabengedenktage:** Er berücksichtigt alle Sozialleistungen des Staates und der Sozialversicherungen – egal ob beitrags- oder steuerfinanziert. Er fällt aktuell auf den 04. April. Interpretativ legt er dar, dass eine Durchschnittsperson etwas mehr als drei Monate arbeiten muss, um die Beitrags- und Steuereinnahmen zu erwirtschaften, die in Form von Sozialleistungen – sowohl Sozialleistungen der Gebietskörperschaften als auch Leistungen der Sozialversicherungen – an alle Bürgerinnen und Bürger umverteilt werden.
- **Sozialleistungsgedenktage:** Er schließt im Gegensatz zum erstgenannten Gedenktage Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen aus und berücksichtigt somit nur beitragsfremde Sozialleistungen. Er fällt aktuell auf den 29. Januar und verdeutlicht kalendarisch, dass im Durchschnitt jeder Bürger und jede Bürgerin etwa einen Monat für die Steuereinnahmen arbeiten musste, die zur Finanzierung der beitragsfremden Sozialleistungen notwendig sind.

Die Diskrepanz zwischen den beiden Gedenktagen verdeutlicht zusätzlich, dass der größere Finanzierungsbedarf des Sozialstaates auf Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen zurückzuführen ist. Diese Versicherungsleistungen können zwar an die Individuen selbst zurückfließen, müssen jedoch zunächst durch einkommensabhängige Beiträge von ihnen bezahlt werden. Da beitragsfremde Sozial-

¹ Im Gegensatz zum Steuerzahlergedenktage beziehen sich die Gedenktage zur sozialen Sicherung nicht auf den durchschnittlichen Arbeitnehmer in Deutschland, sondern auf die statistische Durchschnittsperson. Damit werden auch die Abgaben von Personen erfasst, die keine Arbeitnehmer sind, wie beispielsweise die Mehrwertsteuer.

² Bei der Bestimmung der Beitragseinnahmen gehen wir davon aus, dass die Inzidenz der Arbeitgeberbeiträge bei den Konsumenten liegt. Dadurch umfassen die berücksichtigten Beitragseinnahmen sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberbeiträge.

³ Eine detaillierte Beschreibung des methodischen Hintergrunds findet sich in Kapitel 5 sowie bei Raffelhüschen et al. (2024a).

leistungen solch eine intertemporale Verschiebung – heutige Beitragszahlungen begründen Anwartschaften auf zukünftige Leistungsansprüche der beitragszahlenden Person – ausschließen, veranschaulichen sie im Zusammenspiel mit den ihnen zugrundeliegenden Steuereinnahmen zusätzlich den Umfang der intergenerativen Umverteilung, die jenseits der Grundidee einer äquivalenten Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung besteht.

2.2 Methodischer Hintergrund

Den Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedentag bestimmen wir dadurch, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Staates und der Sozialversicherungen auf Basis der aktuellen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) (Statistisches Bundesamt, 2024) betrachtet werden. Im Gegensatz zur Ermittlung der Höhe aller Sozialleistungen, bei der Zahlungen der Sozialversicherungen in vollem Umfang berücksichtigt werden, muss bei der Quantifizierung beitragsfremder Leistungen – neben den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften – die Höhe der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen ermittelt werden. Fichte (2011), Raffelhüschen et al. (2011) sowie der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (WD, 2016) weisen auf die unzureichende Verfügbarkeit statistischer Daten hin, die eine präzise Abgrenzung der erbrachten Leistungen und exakte Quantifizierung der versicherungsfremden – und damit auch der beitragsfremden – Ausgaben ermöglichen würden. Demnach erfolgt die Bestimmung des Anteils versicherungsfremder Leistungen innerhalb der jeweiligen Sozialversicherung auf aggregierter Ebene.

In Anlehnung an den Ansatz von Mackscheidt/Maier-Rigaud (2020) wird dies anhand der jeweiligen Bundeszuschüsse vorgenommen, da diese keinen Beitragscharakter besitzen. Die Approximation über die Bundeszuschüsse bringt zwei Vorteile mit sich: Erstens werden subjektive Bewertungen der Ausgabenhöhe innerhalb einzelner Leistungsposten vermieden und zweitens wird eine einheitliche Datengrundlage gewährleistet. Im Kontext der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) werden die Bundeszuschüsse zwar teilweise explizit zur Deckung versicherungsfremder Leistungen bereitgestellt. Allerdings lässt sich daraus keine eindeutige Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen ableiten. Das zeigt sich schon allein daran, dass die Bundeszuschüsse zur GKV im Zeitablauf immer wieder diskretionär verändert wurden und werden, ohne dass es parallel dazu zu strukturellen Änderungen bei den versicherungsfremden Leistungen käme. Aus

Vereinfachungsgründen erscheint die gewählte Approximation der versicherungsfremden Leistungen mithilfe der Bundeszuschüsse in der GKV gleichwohl vertretbar. In anderen Sozialversicherungen, wie beispielsweise der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), dienen die Bundeszuschüsse hingegen dem Ausgleich laufender versicherungsspezifischer Defizite. Diese Defizite resultieren unter anderem daraus, dass bestimmte Leistungen der jeweiligen Sozialversicherungen gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen und daher nicht durch entsprechende Beiträge gedeckt werden (vgl. § 213 Abs. 3 SGB VI; Rürup, 2004). Da im Sinne des Versicherungsprinzips den Versicherungsleistungen äquivalente Beiträge gegenüberstehen müssen, können die versicherungsfremden Leistungen – im Sinne von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben – innerhalb der Sozialversicherungen in Höhe der jeweiligen Bundeszuschüsse veranschlagt werden.

Um die Höhe der beitragsfremden Leistungen sowie die der ihnen gegenüberstehenden Steuereinnahmen zu bestimmen, klassifizieren wir analog zum Vorgehen im Vorjahr (siehe Raffelhüschen et al., 2024a) alle Einnahmen- und Ausgabenpositionen der VGR in:

- Beitragseinnahmen der entsprechenden Sozialversicherungen,
- Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften,
- Staatsausgaben, die weder Sozialleistungen der Gebietskörperschaften noch Leistungen der Sozialversicherungen sind,
- steuerfinanzierte staatliche Sozialleistungen und
- Sozialversicherungsleistungen.

Während die steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen in voller Höhe Berücksichtigung bei der Berechnung beider Gedenktage finden, sind die Sozialversicherungsleistungen nur im Sozialabgabengedentag unbeschränkt einbezogen. Beim Sozialleistungsgedentag wird hingegen nur der Anteil der versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen berücksichtigt. Zur Bestimmung des Sozialleistungsgedentages werden mithilfe der Bundeszuschüsse zu den einzelnen Sozialversicherungen die Ausgabenhöhe für versicherungsfremde Leistungen approximiert. Der Anteil dieses Bundeszuschusses an den Gesamteinnahmen einer Sozialversicherung bringt somit zum Ausdruck, welcher Anteil der Ausgabenposten einer Sozialversicherung einen versicherungsfremden Charakter aufweist. Der berechnete Anteil zu den Ausgabenpositionen der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) muss darüber hinaus um die Kosten des sogenannten Windfall-Profits erhöht werden, weil die Approximation der versicherungsfremden Leistungen in dieser Sozialversiche-

rung allein über den Bundeszuschuss zu kurz greifen würde. Da die SPV erst 1995 im Umlageverfahren ins Leben gerufen wurde, konnten vor diesem Zeitpunkt keine Beiträge an die SPV abgeführt werden. Der Windfall-Profit entsteht nun dadurch, dass auch Alterskohorten die vollen Leistungen aus der SPV erhalten, die vor deren Einführung im Jahr 1995 für diesen Leistungsbezug keine Versicherungsbeiträge gezahlt haben. Da diese Beitragszahlungen nicht geleistet wurden, ist das versicherungsspezifische Äquivalenzprinzip für diese Kohorten verletzt.

Basierend auf den Ausgaben des Staates für steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie auf den Ausgaben der Sozialversicherungen für versicherungsfremde Leistungen – die mithilfe der Bundeszuschüsse approximiert wurden –, können die darauf entfallenden Einnahmen bestimmt werden. Wäre sichergestellt, dass die Ausgaben für versicherungsfremde und steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften nachhaltig finanziert sind, würden sich die anzusetzenden Einnahmen in gleicher Höhe zu den Gesamtausgaben für die betrachteten Sozialleistungsausgaben bestimmen. Da dies jedoch vor allem in den Sozialversicherungen nicht der Fall sein muss, beschreiten wir einen anderen Weg zur Bestimmung der Einnahmenseite. Analog zum Vorgehen aus Schultis/Stramka (2025) übertragen wir die Ausgaben mithilfe des Verhältnisses der beitragsfremden Leistungen an allen Staatsausgaben eines Jahres insgesamt auf die Staatseinnahmen. Dadurch wird sichergestellt, dass eine potenziell bestehende implizite Verschuldung in den versicherungsfremden Leistungen oder steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sich in der isolierten Betrachtung beitragsfremder Sozialleistungen widerspiegelt.⁴ Dieses Vorgehen entspricht demjenigen aus dem Vorjahr, sodass neben den Gedenktagen auch die Indikatoren zur Messung fiskalischer Nachhaltigkeit mit den Vorjahreswerten vergleichbar sind (siehe Raffelhüschen et al., 2024a).

Neben der Höhe der Ausgaben für beitragsfremde Leistungen bzw. alle Sozialleistungen des Staates, werden die Gedenktage der sozialen Sicherung maßgeblich durch die Entwick-

lung des Nettonationaleinkommens geprägt. Als Bezugsgröße für das bezogene Einkommen der Bevölkerung im Betrachtungsjahr dient das Nettonationaleinkommen als Referenz für das Gesamteinkommen, das von allen Bürgerinnen und Bürgern im Betrachtungsjahr erwirtschaftet wurde. Um als Bezugswert für die beiden Gedenktage der sozialen Sicherung verzerrungsfrei fungieren zu können, bereinigen wir zunächst das Nettonationaleinkommen um den Saldo der Primäreinkommen.⁵ Dadurch bezieht der Nenner auch grenzüberschreitende Arbeitnehmerentgelte ein, die ohne diese Bereinigung unberücksichtigt blieben. Darüber hinaus bereinigen wir die Entwicklung des Nettonationaleinkommens um konjunkturelle Schwankungen. Dazu nutzen wir die von Hodrick/Prescott (1997) vorgeschlagene Methodik zur Zerlegung einer Zeitreihe in eine zyklische und eine stationäre Komponente. Die Bereinigung um zyklische Effekte bewirkt, dass eine Verschiebung der Gedenktage sich vor allem aus der Höhe steuerfinanzierter Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, einer Veränderung der Bundeszuschüsse für versicherungsfremde Leistungen oder im Falle des Sozialabgabengedenktages auch durch die Veränderung der durchschnittlichen Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen ergibt. Läge das bereinigte Nettonationaleinkommen ungefiltert den beiden Gedenktagen als Bezugswert zugrunde, könnten überlappende Effekte durch konjunkturelle Schwankungen entstehen. Aussagen über Veränderungen in den von den Steuer- und Beitragszahlern aufzubringenden Einnahmen, die den Ausgaben des Sozialstaates gegenüberstehen, wären dadurch merklich schwieriger zu treffen.⁶

2.3 Vergleich des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages

Sozialleistungsgedenktag

Nach den aktuellen Berechnungen aus dem Jahr 2025 fällt der Sozialleistungsgedenktag auf den 29. Januar und liegt damit zwei Tage früher als in der Vorjahresanalyse (siehe Raf-

4 Diese Berücksichtigung bewirkt eine Diskrepanz in den Gedenktagen, sofern eine implizite Schuld in den beitragsfremden Leistungen oder in allen Sozialleistungen besteht. Zusätzlich zu den berechneten Gedenktagen der sozialen Sicherung gibt es in diesem Fall zwei weitere Gedenktage, die ausdrücken, wie lange eine statistische Durchschnittsperson hätte arbeiten müssen, um die Ausgaben nachhaltig zu refinanzieren. Je höher die implizite Schuld, desto später sind diese fiskalisch nachhaltigen Gedenktage zu begehen.

5 Der Saldo der Primäreinkommen umfasst die Einkommen aller Einwohner Deutschlands im Ausland verringert um die in Deutschland erzielten Einkommen aller im Ausland lebenden Personen.

6 Selbstredend kann der Argumentation entgegengehalten werden, dass eine Erhöhung oder Verringerung des bereinigten Nettonationaleinkommens durch Konjunkturschwankungen sich auch in den Gedenktagen widerspiegeln sollten. Schließlich muss eine statistische Durchschnittsperson aufgrund dieser Schwankungen tatsächlich länger oder kürzer im Betrachtungsjahr arbeiten, um die Steuer- und Beitragszahlungen aufzubringen. Der Effekt auf die Gedenktage fällt jedoch gering aus. Der Sozialleistungsgedenktag läge am 29. Januar und der Sozialabgabengedenktag am 02. April.

felhüschén et al., 2024a). Die Belastungsquote (BQ) in Bezug auf den Sozialleistungsgedenktag ist im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte auf 8,1 Prozent gesunken. Diese Veränderung lässt sich auf unterschiedliche Entwicklungen in den Jahren 2022 und 2023 in den Sozialversicherungszweigen und den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften zurückführen. In der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sind die Bundeszuschüsse um 1,6 Prozent angestiegen, was die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen annahmegemäß erhöhte.

Gleichzeitig verzeichnete die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) rückläufige Bundeszuschüsse, da der ergänzende Bundeszuschuss 2023 von 14,0 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro zuzüglich eines zinslosen Darlehens in Höhe von 1,0 Mrd. Euro gesenkt wurde. Durch diese Entwicklung sank der Anteil der versicherungsfremden Leistungen annahmegemäß ebenfalls. Da die Gesamtausgaben der GKV weitgehend unverändert blieben, reduzierte sich somit der Finanzierungsbedarf für versicherungsfremde Leistungen insgesamt. Demgegenüber stiegen die Ausgaben für steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, wie beispielsweise dem Wohngeld oder der Sozialhilfe. Dieser Ausgabenanstieg bewirkt einen erhöhten Bedarf an Steuermitteln. Insgesamt gleichen sich die gegensätzlichen Effekte der GRV, GKV und der steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften jedoch nahezu aus, sodass der Finanzierungsaufwand für beitragsfremde Leistungen im Vergleich zu den Berechnungen im Vorjahr annähernd konstant bleibt und sich weiterhin auf etwa 259 Mrd. Euro beläuft. Das frühere Datum des Sozialleistungsgedenktages resultiert somit nicht aus einer Veränderung des Finanzierungsvolumens, sondern vielmehr aus dem Anstieg des bereinigten Netto-nationaleinkommens. Dies bedeutet, dass eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland nach der aktuellen Berechnung zwei Tage kürzer arbeiten muss, um den Finanzierungsbedarf der beitragsfremden Leistungen zu decken als im Jahr zuvor.

Sozialabgabengedenktag

Der Sozialabgabengedenktag fällt nach den diesjährigen Berechnungen auf den 04. April und liegt damit zwei Tage früher als in der Vorjahresanalyse. Die Belastungsquote in Bezug auf den Sozialabgabengedenktag ist im Vergleich zur Berechnung aus dem Vorjahr um 0,6 Prozentpunkte auf 25,8 Prozent gesunken. In der GRV sind die Beitragseinnahmen im Jahr 2023 um etwa 4,2 Prozent gestiegen, während die GKV einen Zuwachs der Beitragseinnahmen von 5,1 Prozent verzeichnete. Wie bereits beschrieben, stiegen gleichzeitig

Tabelle 1:
Gedenktage der sozialen Sicherung im Vergleich zum Vorjahr

Quelle: Eigene Berechnungen. Die Vorjahreswerte stammen von Raffelhüschén et al. (2024a).

Gedenktag	Update 2025		Vorjahr*	
	Datum	BQ	Datum	BQ
Sozialleistungsgedenktag	29.01.	8,1%	31.01.	8,6%
Sozialabgabengedenktag	04.04.	25,8%	06.04.	26,4%

* Aufgrund einer methodischen Änderung bei der Ermittlung des bereinigten Nettonationaleinkommens wurden die Vorjahreswerte korrigiert.

die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, wodurch der Finanzierungsbedarf aus Steuermitteln ebenfalls zunahm. Insgesamt erhöhten sich die Einnahmen für Sozialleistungen – bestehend aus Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen und Steuermitteln – um 33,1 Mrd. Euro auf rund 828,4 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 4,2 Prozent vom Jahr 2022 auf das Jahr 2023. Da das bereinigte Nettonationaleinkommen im gleichen Zeitraum jedoch um 6,5 Prozent zugenommen hat, sinkt die Sozialabgabenbelastungsquote um 0,6 Prozentpunkte. Infolgedessen kann der Sozialabgabengedenktag zwei Tage früher begangen werden als in der Vorjahresanalyse. Die statistische Durchschnittsperson in Deutschland muss somit gemäß den aktuellen Berechnungen zwei Tage weniger arbeiten, um die Beitrags- und Steuerzahlungen aufzubringen, die zur Finanzierung sämtlicher Ausgaben des Sozialstaates notwendig sind.

Die Gedenktage der sozialen Sicherung in der diesjährigen Berechnung deuten auf eine leichte Entlastung der Beitrags- und Steuerzahler hin. Dennoch bleibt die finanzielle Belastung insgesamt hoch: Noch immer muss eine durchschnittliche Person mehr als ein Viertel des Jahres arbeiten, um die Kosten des Sozialstaates zu finanzieren, und dies, obwohl die aktuellen Finanzierungsprobleme, die beispielsweise Anfang 2025 deutliche Beitragssatzsteigerungen in der GKV notwendig machten, hier noch nicht einmal berücksichtigt sind.

Diese kurzfristige rechnerische Entlastung sollte zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass die gegenwärtigen Ausgaben- und Finanzierungsstrukturen nicht geeignet sind, den deutschen Sozialstaat mit seinen gegenwärtigen Strukturen nachhaltig zu sichern.

3 Langfristige Analyse

3.1 Grundlagen der Generationenbilanzierung

Aus ökonomischer Sicht ist neben der jahresbezogenen Betrachtung, die den Gedenktagen zur sozialen Sicherung zugrunde liegt, vor allem der Blick auf die langfristige Finanzierbarkeit – also die fiskalische Nachhaltigkeit – sozialstaatlicher Leistungen interessant. Zur Messung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) die Generationenbilanzierung entwickelt. Dabei handelt es sich um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung, die die heutigen Zahlungsströme zwischen Staat und Bürgern in die Zukunft fortschreibt, um Aussagen über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen zu können.

Altersspezifische Verteilung aller staatlichen Sozialleistungen

Ausgangspunkt der Nachhaltigkeitsanalyse der zukünftigen staatlichen Sozialleistungen sind die heute vorliegenden Zahlungsströme zu den Sozialleistungen, aufgeteilt in die jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen sowie die ihnen gegenüberstehenden Pro-Kopf-Abgaben eines Durchschnittsindividuums an den Sozialstaat. Ausgabenseitig werden in dieser Betrachtung alle Leistungen der Sozialversicherungen – also sowohl Versicherungsleistungen als auch versicherungsfremde Leistungen – sowie die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften berücksichtigt. Daher müssen einnahmenseitig die zugehörigen Pro-Kopf-Zahlungen der Individuen angesetzt werden. Dazu zählen einerseits die Sozialversicherungsbeiträge der Versicherten, die zur Finanzierung der Versicherungsleistungen genutzt werden. Andererseits werden auch die Steuerzahlungen natürlicher und juristischer Personen anteilig berücksichtigt, um beitragsfremde Leistungen zu finanzieren.⁷ Der Anteil, mit dem die Steuerzahlungen angesetzt werden, wird dabei so gewählt, dass er dem Anteil aller beitragsfremden Leistungen an den Gesamtausgaben entspricht.⁸

In Abbildung 1 sind die Pro-Kopf-Zahlungen eines Durchschnittsindividuums für Sozialleistungen in blau dargestellt. Vor allem die Lohn- und Einkommensteuer in Kombination mit den Sozialversicherungsbeiträgen begründen den

markanten Verlauf zwischen dem 20. und 65. Lebensjahr. In dieser Lebensphase ist die Erwerbstätigkeit im Durchschnitt am höchsten, was zu den höchsten Einkommensteuer- und Beitragszahlungen führt. Mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nehmen diese Zahlungen wieder ab, sodass sich die jährlichen Pro-Kopf-Zahlungen in Bezug auf alle staatlichen Sozialleistungen ab dem 70. Lebensjahr bei einem Niveau von etwa 6.000 Euro stabilisieren. In dieser späteren Lebensphase sind es vor allem die indirekten Steuerzahlungen, die den Verlauf determinieren.

Ausgabenseitig ist der Verlauf der jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen – bestehend aus Sozialversicherungsleistungen und steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften – in Abbildung 1 als rote Linie dargestellt. Ihr massiver Anstieg ab dem Renteneintrittsalter verdeutlicht, dass ihre Höhe positiv mit zunehmendem Alter korreliert ist. Dies ist einerseits auf Leistungen wie die Altersrente der GRV zurückzuführen, die erst ab einem bestimmten Alter gewährt werden. Andererseits wird die altersspezifische Verteilung auch durch Leistungen beeinflusst, die zwar Personen jeden Alters zufließen können, im Durchschnitt jedoch mit steigendem Alter deutlich zunehmen. Hierzu zählen beispielsweise die Behandlungsausgaben der GKV und die Pflegeleistungen der SPV. Diese sorgen auch dafür, dass die jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen über den Renteneintritt hinaus massiv ansteigen. Neben den bisher genannten Leistungen, die ausschließlich Leistungen der Sozialversicherungen beinhalten, haben auch die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften einen kleinen Einfluss auf die altersspezifische Verteilung aller Pro-Kopf-Sozialleistungen. Neben Leistungen wie dem Elterngeld, welches vorrangig im Alter zwischen 25 und 35 bezogen wird, ist in diesem Zusammenhang auch die Hilfe zur Pflege zu nennen, welche vor allem Alleinstehenden ab dem 83. Lebensjahr in relevantem Umfang zufließt.

Altersspezifische Verteilung beitragsfremder Leistungen

Analog zu den altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungsströmen aller staatlichen Sozialleistungen (Abbildung 1) können jene altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungsströme dargestellt werden, die ausschließlich im Zusammenhang mit beitragsfremden Leistungen stehen. Ausgabenseitig werden dem-

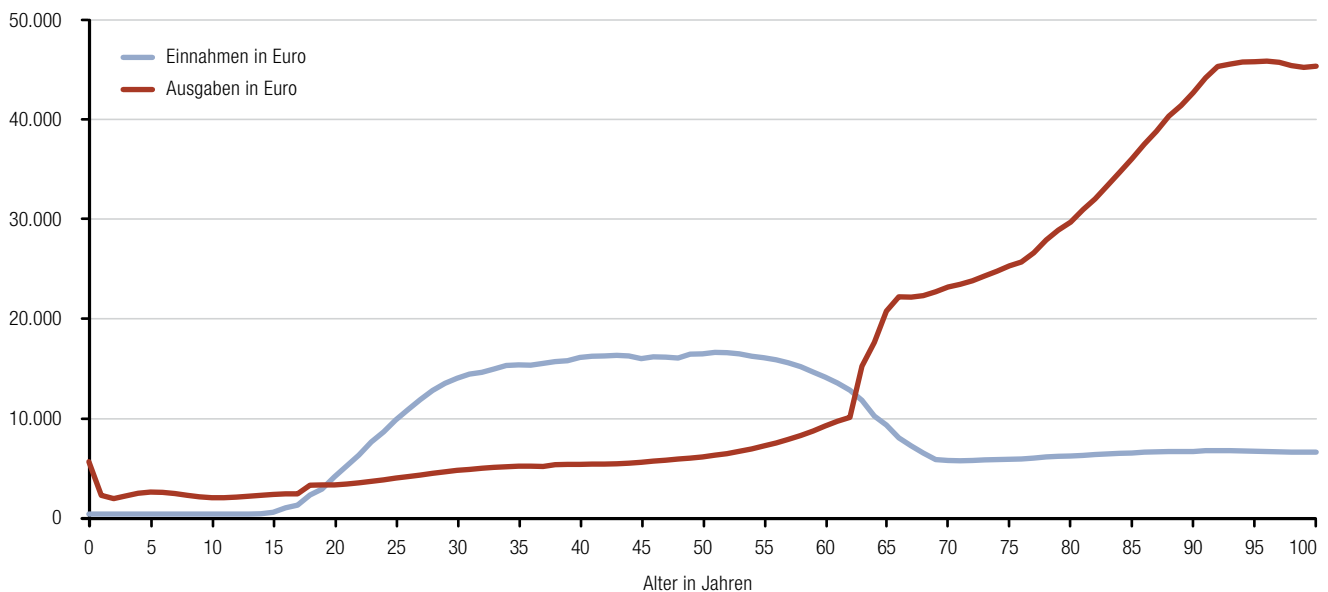
⁷ Dieses Vorgehen führt nicht zwangsweise dazu, dass Einnahmen in ausreichender Höhe für die vollständige Finanzierung aller staatlichen Sozialleistungen angesetzt werden. Da beispielsweise die Sozialversicherungen selbst nicht nachhaltig aufgestellt sind (Raffelhüschen et al. 2024b), überträgt sich diese Nicht-Nachhaltigkeit anteilig auf die Betrachtung der Sozialleistungen.

⁸ Eine genaue mathematische Beschreibung dieser Herangehensweise findet sich bei Raffelhüschen et al. (2024a) oder bei Schultis/Stramka (2025).

Abbildung 1:
Wer erhält Sozialleistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und -Sozialleistungen im Basisjahr 2022 (aus der Perspektive des Staates)

Quelle: Eigene Berechnungen.



nach mit den steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und den versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen ausschließlich Ausgaben berücksichtigt, denen keine direkten Beitragszahlungen gegenüberstehen. Die Höhe der versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen wird dafür mithilfe der Bundeszuschüsse approximiert.

In Abbildung 2 sind die jährlichen Pro-Kopf-Zahlungsströme beitragsfremder Sozialleistungen in Rot dargestellt. Diese umfassen anteilig alle Leistungen der Sozialversicherungen – d.h. Altersrenten, Hinterbliebenenrenten, Behandlungsausgaben etc. – sowie die gesamte Höhe an steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften wie beispielsweise Sozialhilfe, Bürgergeld und Wohngeld. Vor allem die versicherungsfremden Leistungen der GRV und GKV bestimmen die altersspezifische Verteilung dieser Pro-Kopf-Zahlungsströme. Ab dem Renteneintrittsalter führen sie zu einem Anstieg der beitragsfremden Leistungen auf durchschnittlich etwa 6.500 Euro pro Jahr. Wie bei der altersspezifischen Verteilung aller staatlichen Sozialleistungen (vgl. Abbildung 1) steigen auch die beitragsfremden Leistungen zwischen dem 70. und 90. Lebensjahr, aufgrund zuneh-

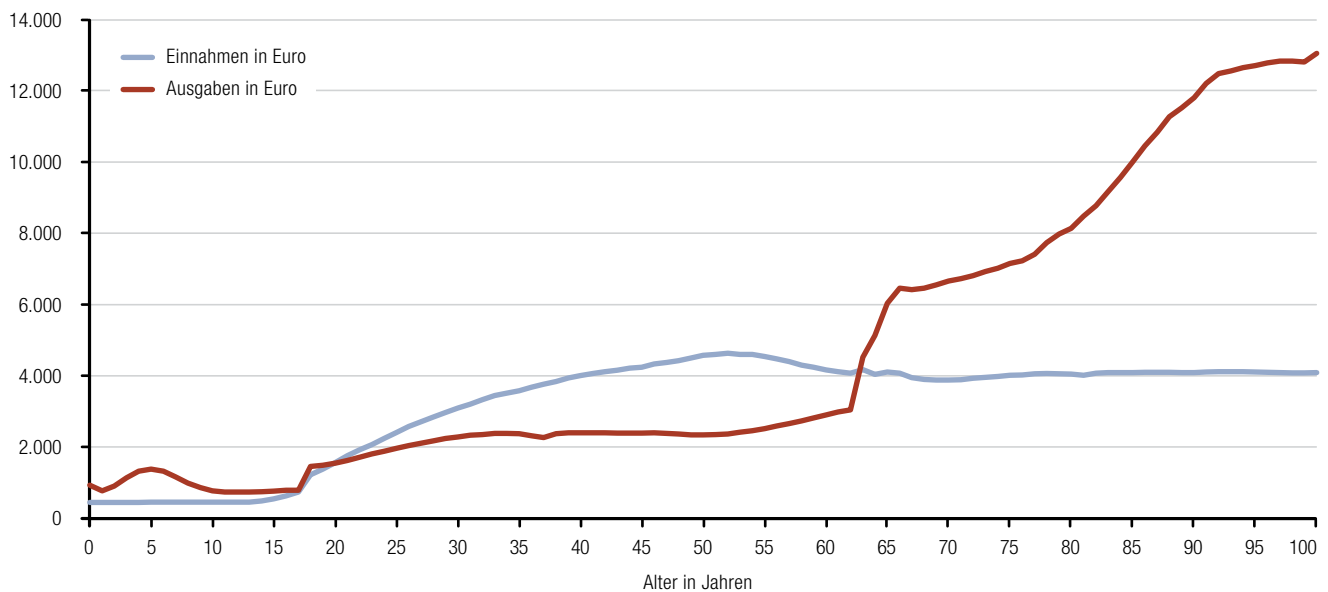
mender Zahlungen von Hinterbliebenenrenten und Sozialhilfe, deutlich an. Geld- und Sachleistungen der Sozialhilfe werden vermehrt sowohl an Personen im Alter ab fünf Jahren als auch an Personen im Alter von über 87 Jahren (hier vor allem aufgrund der Hilfe zur Pflege) gezahlt. Obwohl die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften über die Altersjahre hinweg gleichmäßiger verteilt sind als die versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen, fällt auch die altersspezifische Verteilung beitragsfremder Leistungen insgesamt zuungunsten jüngerer Generationen aus.

Da den beitragsfremden Leistungen per Definition nur Steuerzahlungen gegenüberstehen – aus denen sowohl die Bundeszuschüsse als auch die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften finanziert werden – ist der Verlauf der in Abbildung 2 in Blau dargestellten Pro-Kopf-Zahlungen der Individuen vergleichsweise eben. Mit Eintritt ins Erwerbsleben nehmen diese durch ein steigendes Einkommen bis etwa zum 50. Lebensjahr zu und sinken mit Eintritt in den Ruhestand nur wenig ab, da die Bezugsgröße vieler Steuerarten mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nur geringfügig sinkt.

Abbildung 2:
Wer erhält beitragsfremde Leistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und beitragsfremde Pro-Kopf-Leistungen im Basisjahr 2022 (aus der Perspektive des Staates)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bevölkerung

Neben der altersspezifischen Verteilung der beitragsfremden Sozialleistungen ist die künftige Bevölkerungsentwicklung von zentraler Bedeutung, um fundierte Aussagen über die fiskalische Nachhaltigkeit des (steuerfinanzierten) Sozialstaates zu treffen. Zur Projektion der Zusammensetzung der zukünftigen Bevölkerung liegen dieser Untersuchung die Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) zugrunde.⁹ Mithilfe dieser Annahmen wird die Bevölkerungsentwicklung von heute aus bis in die Unendlichkeit projiziert.

Abbildung 3 stellt die projizierte Bevölkerungsentwicklung anhand ihrer Altersstruktur exemplarisch für die Jahre 2023, 2050 und 2070 dar. Im Jahr 2023 (blaue Balken) befanden sich die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-Boomer-Generationen im Alter zwischen etwa 52 und 61 Jahren. Diese Alterskohorten stellen mit jeweils mehr als 600.000 Männern und Frauen mit Abstand die stärksten Kohorten der Bevöl-

kerung dar. Aktuell befinden sich diese Personen am Ende des Erwerbslebens und werden in den kommenden Jahren in die Ruhestandsphase übergehen. 28 Jahre später – im Jahr 2050, dargestellt durch die roten Linien – werden sie zwischen 79 und 88 Jahre alt sein. Im Vergleich zu 2023 werden zu dieser Zeit deutlich mehr Personen im Alter über 70 Jahren leben, während der Vergleich der roten Linien mit der blauen Fläche aufzeigt, dass im Jahr 2050 deutlich weniger Personen im erwerbsfähigen Alter sein werden, als das noch 2023 der Fall war. Erst bis 2070 (schwarze Linie) löst sich das Ungleichgewicht in der Altersstruktur der Bevölkerung allmählich auf, wenn die geburtenstarken Jahrgänge verstorben und deren Kinder (heute etwa im Alter zwischen 31 und 40) selbst im Ruhestand sein werden.

Gerade die Kombination aus Bevölkerungsalterung und dem deutlichen Gefälle der altersspezifischen Verteilung von (äquivalenten) Sozialleistungen und beitragsfremden Leistungen (Abbildungen 1 und 2) wird den Staatshaushalt in Zukunft merklich belasten. Während die Zahl älterer Generationen –

⁹ Eine detaillierte Beschreibung dieser Annahmen und ihrer Auswirkungen findet sich in Abschnitt 5.2, Raffelhüschen et al. (2023) sowie bei Schultis et al. (2024).

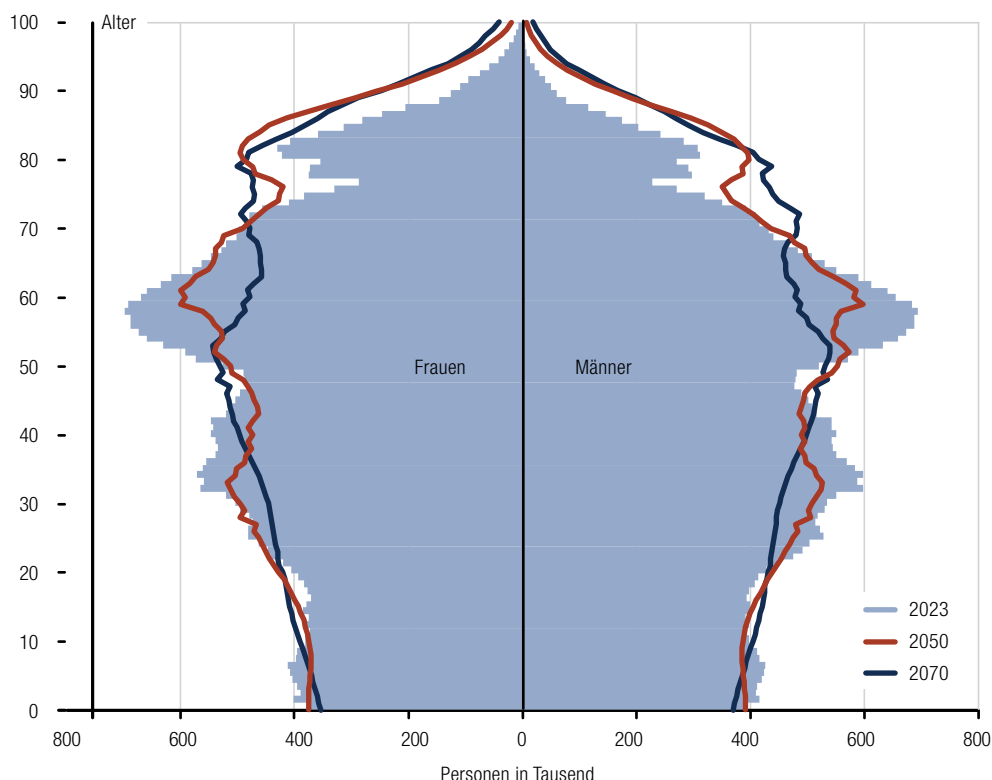


Abbildung 3:
Bevölkerungsentwicklung
bis 2070

Anzahl der Männer und Frauen
nach Alter in ausgewählten
Jahren, in Tausend

Quelle: Eigene Berechnungen
auf Grundlage des Statistischen
Bundesamtes (2022).

und damit der Leistungsempfänger – kontinuierlich wächst, schrumpft gleichzeitig das Potenzial an Erwerbstätigen, die über Sozialversicherungsbeiträge und Steuern zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen. Dies verdeutlicht, dass eine rein jahresbezogene Betrachtung des aktuellen Ist-Zustands nicht ausreicht, um die langfristige Tragfähigkeit des Sozialstaates beurteilen zu können. Um fundierte Aussagen über die fiskalische Nachhaltigkeit von Sozialleistungen treffen zu können, werden daher nicht nur die aktuellen, sondern auch alle zukünftigen Zahlungen – sowohl Einnahmen als auch Ausgaben des Sozialstaates – berücksichtigt. Zu diesem Zweck verknüpfen wir die projizierte Bevölkerungsentwicklung mit den altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungen von Sozialleistungen. Auf diese Weise lassen sich sämtliche gegenwärtige und zukünftige Zahlungsverpflichtungen und Leistungsansprüche im Zusammenhang mit Sozialleistungen erfassen.

3.2 Entwicklung der fiskalischen Nachhaltigkeit

Implizite Schuld

Bei isolierter Betrachtung aller Sozialleistungen zeigt sich das Missverhältnis in der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Sozialstaates in Form einer impliziten Staatsschuld in Höhe von 166,4 Prozent des BIP (siehe Abbildung 4). Diese zukünftigen Schulden durch heute noch nicht sichtbare Defizite entsprechen umgerechnet einer Summe von etwa 6.859,6 Mrd. Euro. Im Vergleich zur gesamtsstaatlichen Betrachtung, die eine implizite Staatsschuld von 357,2 Prozent des BIP¹⁰ ausweist, machen die unsichtbaren Schulden auf Basis aller Sozialleistungen also rund die

¹⁰ Dieser Wert stammt aus den Berechnungen von Raffelhüschen et al. (2024b), der unter Berücksichtigung aktueller Daten zur Gemeinschaftsdiagnose (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024) und einer neuen Steuerschätzung (vgl. BMF, 2024b) neu berechnet wurde.

Hälfte aus. Dies liegt daran, dass in der gesamtstaatlichen Betrachtung auch Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden, die nicht im Zusammenhang mit den steuer- und beitragsfinanzierten Systemen der sozialen Sicherung stehen. Die implizite Schuld aller Sozialleistungen ist zu rund einem Drittel auf beitragsfremde Leistungen zurückzuführen. Der Staatshaushalt müsste heute bereits 52,3 Prozent des BIP an Rückstellungen gebildet haben, um zukünftigen Verpflichtungen für versicherungsfremde Leistungen in den

Sozialversicherungen und steuerfinanzierte staatliche Sozialleistungen der Gebietskörperschaften gerecht werden zu können. Diese unsichtbaren Schulden entsprechen einem langfristigen Defizit in Höhe von etwa 2.153,8 Mrd. Euro und setzen sich aus impliziten Schulden der versicherungsfremden Leistungen (ca. 23,4 Prozentpunkte) und den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften (ca. 28,9 Prozentpunkte) zusammen.

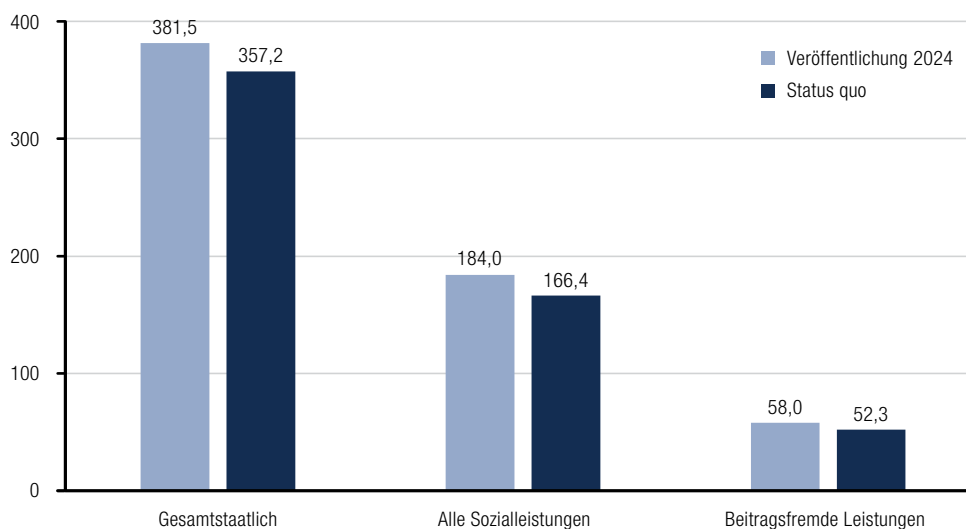


Abbildung 4:
Verbesserung der
Nachhaltigkeit von
Sozialleistungen

Implizite Schulden
verschiedener Teilbereiche des
Sozialstaates im Jahresvergleich
(in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

* Referenz-BIP aus Veröffentlichung
2024 (BIP 2022) = 3,87 Billionen
Euro, BIP im Status quo (2023) =
4,12 Billionen Euro.

Ein Vergleich der impliziten Verschuldung auf Basis aller Sozialleistungen und jener, die durch beitragsfremde Leistungen entstehen, zeigt auf, dass der Hauptanteil der fehlenden fiskalischen Nachhaltigkeit auf Einnahmen- und Ausgabenströme im Zusammenhang mit Versicherungsleistungen zurückzuführen ist. Diese Ausgaben beinhalten zwei Formen der Umverteilung: (1) eine solidaritätsbasierte Umverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft, insbesondere in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, sowie (2) eine intertemporale Umverteilung, bei der ein Versicherter über Beitragszahlungen einen später eintretenden Leistungsfall absichert, wie etwa Arbeitslosigkeit – vergleichbar mit einer vorausgezahlten Risikoprämie. Im Gegensatz dazu spiegelt die implizite Verschuldung durch beitragsfremde Leistungen jene unsichtbaren Schulden wider, die entstehen, wenn der Sozialstaat über die interne Umverteilung im Sozialversicherungssystem hinaus eine Umverteilung zwischen Zahlern und Empfängern vornimmt.

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Nachhaltigkeit aller Sozialleistungen verbessert. Wie Raffelhüschen et al. (2024b) erläutern, beruht die Verringerung der Nachhaltigkeitslücke des Staates im Vergleich zur letztjährigen Publikation auf mehreren Veränderungen in den Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften. Bei isolierter Betrachtung der Sozialleistungen sowie der beitragsfremden Leistungen spiegelt sich diese Verbesserung ebenfalls wider (Abbildung 4). Darauf aufbauend zeigt Abbildung 5, dass sich sowohl die fiskalische Nachhaltigkeit der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen als auch der steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften verbessert hat. Im Vorjahr betrug die implizite Verschuldung der beitragsfremden Leistungen noch 58,0 Prozent des BIP. Im Status quo ist diese auf 52,3 Prozent des BIP gesunken. Die Verbesserung um 5,7 Prozentpunkte hat dabei mit 3,1 Prozentpunkten in den Sozialversicherungen und mit 2,6 Prozentpunkten in den Gebietskörperschaften stattgefunden.

Die Gebietskörperschaften

Analog zur gesamtstaatlichen Betrachtung wirkten im Jahr 2023 auch in der isolierten Betrachtung die gestiegenen Lohn- und Kapitalertragsteuerzahlungen von Ausländern verringernd auf die implizite Verschuldung in den Gebietskörperschaften (siehe Raffelhüschen et al., 2024b, S. 8 f.). Diese Steuerzahlungen sind im Vergleich zur Vorjahresveröffentlichung stark genug angestiegen, um die nachhaltigkeitsverschlechternden Effekte eines angespannteren gesamtwirtschaftlichen Umfelds, der pessimistischeren Schätzung des zukünftigen Steueraufkommens sowie des negativen Aufkommensimpulses durch den verlängerten Übergangszeitraum zur nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte entgegenzuwirken (vgl. Raffelhüschen et al., 2024b). In der Folge hat sich die implizite Schuld der beitragsfremden Leistungen innerhalb der Gebietskörperschaften von 31,5 Prozent des BIP im Vorjahr auf 28,9 Prozent im Status quo reduziert.

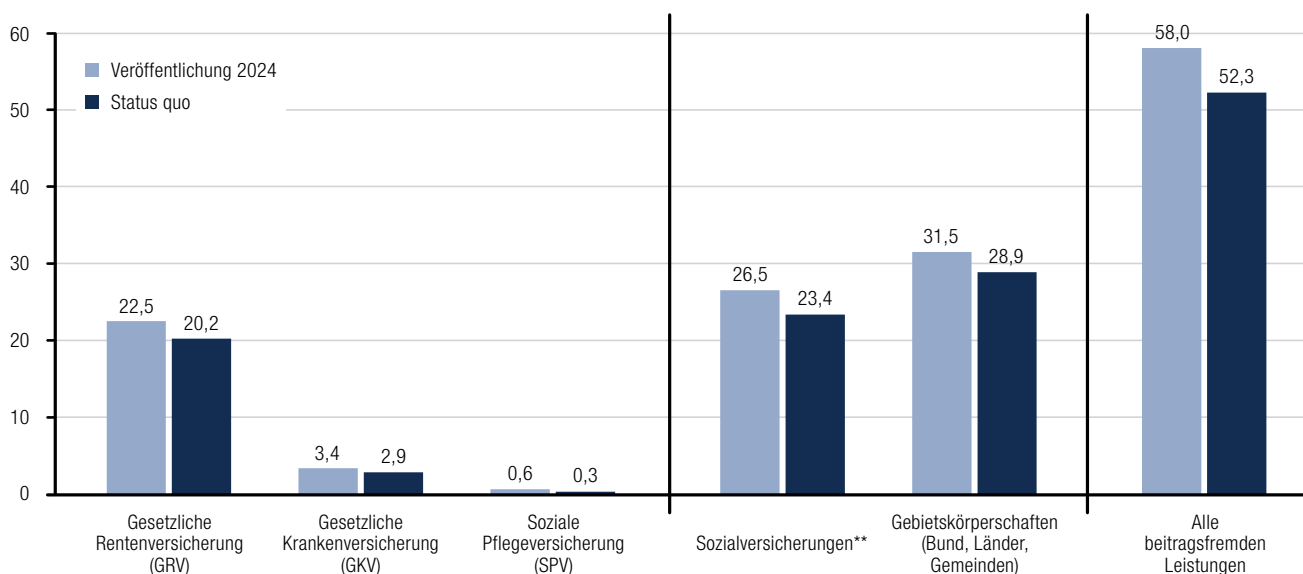
Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnete im Jahr 2023 einnahmenseitig gegenüber dem Vorjahr (2022) einen Anstieg des Beitragsaufkommens um 5,3 Prozent und einen leichten Rückgang der Bundeszuschüsse um 2,2 Prozent. Beide Entwicklungen trugen dazu bei, dass weniger Leistungen der GRV steuerfinanziert und demnach versicherungsfremd sind. Dies führte dazu, dass sich die implizite Verschuldung beitragsfremder Leistungen innerhalb der GRV von 22,5 Prozent im Vergleich zur letztjährigen Berechnung auf 20,2 Prozent im Status quo reduzierte. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund einer insgesamt verschlechterten Nachhaltigkeit der GRV in der gesamtstaatlichen Betrachtung besonders interessant. In dieser Betrachtung hat sich die implizite Verschuldung der GRV vom Vorjahr sogar um 2,8 Prozent erhöht (vgl. Raffelhüschen et al., 2024b). Während die GRV demnach zwar insgesamt weniger nachhaltig geworden ist, hat der Grad ihrer Steuerfinanzierung um etwa einen Prozentpunkt abgenom-

Abbildung 5:
Verbesserung der Nachhaltigkeit beitragsfremder Leistungen

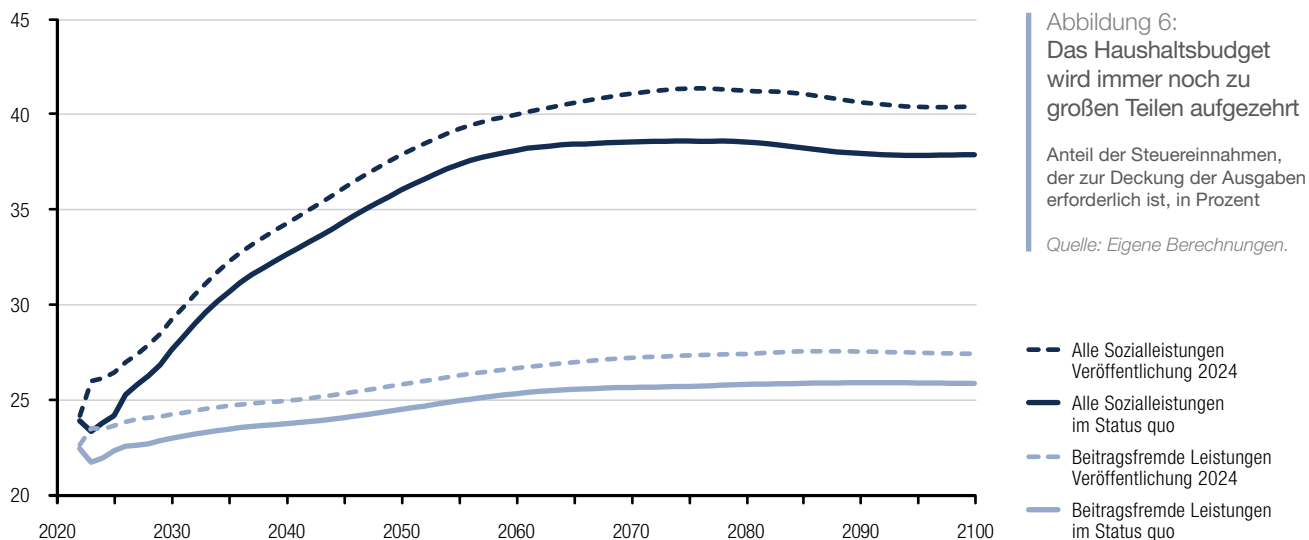
Implizite Schulden beitragsfremder Leistungen in Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften im Jahresvergleich
(in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP aus Veröffentlichung 2024 (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro, BIP im Status quo (2023) = 4,12 Billionen Euro.

** Da die Gesetzliche Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung keine beitragsfremden Leistungen aufweisen, ergibt sich die Summe der impliziten Schulden der Sozialversicherungen aus denen der GRV, GKV und SPV.



men. So sind im Status quo in der diesjährigen Berechnung etwa 29 Prozent der GRV-Einnahmen auf Bundeszuschüsse zurückzuführen, während es auf Basis des Jahres 2022 (Vorjahresveröffentlichung) noch etwa 30 Prozent waren.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Auch die Nachhaltigkeit der GKV hat sich im Vergleich zur Vorjahresveröffentlichung leicht verbessert. Das ist dadurch zu erklären, dass sie im Jahr 2022 Zuschüsse vom Bund im Umfang von 28,5 Mrd. Euro erhielt. Diese Bundeszuschüsse beinhalteten 14,0 Mrd. Euro ergänzende Bundeszuschüsse, um die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie im Gesundheitssystem zu mildern und den Anstieg der Zusatzbeitragsätze zu dämpfen. Im Jahr 2023 fielen die ergänzenden Bundeszuschüsse wieder erheblich geringer aus. Der Bund beteiligte sich an der Finanzierung der GKV mit 16,5 Mrd. Euro sowie einem zinslosen Darlehen im Umfang von 1,0 Mrd. Euro. Ab 2024 erhält die GKV vom Bund wieder den regulären Bundeszuschuss von 14,5 Mrd. Euro. Demnach sinkt die implizite Verschuldung der GKV bezüglich beitragsfremder Sozialleistungen von 3,4 Prozent in der Vorjahresberechnung um 0,5 Prozentpunkte auf 2,9 Prozent im Status quo. Der fiskalisch positive Effekt der geringeren Bundeszuschüsse an die GKV wird verstärkt durch den demografisch bedingt abschmelzenden Windfall-Profit in der SPV. Insgesamt verbessert sich die Nachhaltigkeit der versicherungsfremden Leistungen in den Sozialversicherungen zum Vorjahr um 3,1 Prozentpunkte.

Nachhaltige Steuererhöhung

Soll das aktuelle Niveau der steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und der versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen kostendeckend ausgestaltet werden – d.h. ohne zukünftig neue explizite Schulden aufzunehmen –, wird dies den Staatshaushalt angesichts der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren zunehmend belasten. Abbildung 6 verdeutlicht, welcher Anteil der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden jährlich allein für die Finanzierung dieser beitragsfremden Sozialleistungen aufgewendet werden müsste. Im Basisjahr liegt dieser Anteil bei etwa 22,5 Prozent. Ohne gegensteuernde Reformmaßnahmen wird ceteris paribus ab dem Jahr 2055 bereits ein Viertel der gesamten Steuereinnahmen erforderlich sein, um das bestehende Leistungsniveau ohne zusätzliche Schuldenaufnahme zu sichern.

Würde man das überproportionale Ausgabenwachstum sämtlicher staatlicher Sozialleistungen der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften langfristig mit Steuermitteln ausgleichen wollen, würde der erforderliche Steueranteil erwartungsgemäß den Anteil zur Deckung der beitragsfremden Ausgaben übersteigen, da erstere einen umfassenderen Leistungskatalog berücksichtigen. Zudem machen die demografisch bedingt sinkenden Beitragseinnahmen in den Sozialversicherungen künftig zusätzliche Quersubventionen aus Steuermitteln notwendig, soll der Leistungsumfang unvermindert gewährt werden. Unter den aktuellen Rahmen-

bedingungen steigt der erforderliche Steueranteil von 23,9 Prozent im Basisjahr bis 2060 auf 38,1 Prozent. Diese Entwicklung verdeutlicht den Einfluss der Bevölkerungsalterung auf die Ausgaben sowohl für alle Sozialleistungen als auch für die beitragsfremden Sozialleistungen. Die derzeit in den Haushalten der Gebietskörperschaften eingeplanten Ausgaben zur Finanzierung von Sozialleistungen werden daher aufgrund bestehender impliziter Zahlungsverprechen in den kommenden Jahren nicht mehr zur Kostendeckung ausreichen.

Im Vorjahresvergleich spiegelt sich auch im Indikator der nachhaltigen Steuererhöhung die verbesserte Nachhaltigkeitssituation der Staatsfinanzen wider. Aufgrund der verringerten impliziten Schulden und der geringeren Nachhaltigkeitslücke des Staates werden langfristig nicht mehr so hohe Anteile der Steuereinnahmen benötigt, um die Sozialleistungen des Staates nachhaltig zu finanzieren, wie noch im Vorjahr berechnet worden war. Dennoch ist die durchschnittliche Verbesserung von 2,2 Prozentpunkten (alle Sozialleistungen) bzw. 1,4 Prozentpunkten (beitragsfremde Leistungen) eher als Tropfen auf den heißen Stein zu interpretieren. Langfristig werden noch immer mehr als ein Drittel (alle Sozialleistungen) bzw. mehr als ein Viertel (beitragsfremde Leistungen) aller künftigen Steuereinnahmen des Fiskus benötigt, um die Ausgaben des Sozialstaates zu decken.

Auch das Datum des Sozialleistungs- und des Sozialabgabengedenktags würde sich durch eine kostendeckende Refinanzierung im Betrachtungsjahr 2023 verschieben. Der Sozialabgabengedenktag hätte in diesem Jahr drei Tage später, am 07. April, stattgefunden.¹¹ Die statistische Durchschnittsperson hätte somit in der diesjährigen Berechnung eigentlich drei Tage länger arbeiten müssen, um die Ausgaben für alle Sozialleistungen vollständig zu finanzieren – anstatt lediglich den Anteil an Steuern und Beiträgen abzuführen, der derzeit diesen Sozialleistungen zugerechnet wird. Mit dem erwarteten Anstieg des zur Deckung aller Sozialleistungsausgaben notwendigen Steueranteils der Gebietskörperschaften würde sich der Sozialabgabengedenktag in den kommenden Jahren weiter nach hinten verschieben. So würde er im Jahr 2030, ceteris paribus, Mitte April und im Jahr 2050 erst

im letzten Drittel des April begangen werden können.¹² Im Gegensatz zu den in Abschnitt 2.3 erläuterten Daten der beiden Gedenktage zur sozialen Sicherung schaffen die aus einer kostendeckenden Finanzierung resultierenden Gedenktage insofern mehr Transparenz, als dass sie verdeutlichen, wie viele Tage im Durchschnitt tatsächlich gearbeitet werden müsste, um die Ausgaben für alle Sozialleistungen bzw. beitragsfremde Sozialleistungen vollständig ohne Schuldenaufnahme zu decken.

3.3 Fokus: Haltelinie(n) in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Derzeit werden in der Öffentlichkeit keine konkreten Reformvorschläge diskutiert, um die Nachhaltigkeit aller Sozialleistungen, die der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen oder die der beitragsfremden Leistungen sicherzustellen. Es existieren jedoch allgemeine Reformansätze, die aus der Perspektive sozialer Leistungen betrachtet werden können. Ein besonders prominenter Vorschlag, der auch in den Regierungs- und Wahlprogrammen von CDU/CSU (2025, S. 33), SPD (2025, S. 25) und Bündnis 90/Die Grünen (2025, S. 97) aufgeführt ist, ist die Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie von 48 Prozent. Raffelhüschen et al. (2024b) zeigten bereits die Auswirkungen einer Rentenniveauhaltelinie – als Teil des in der letzten Legislaturperiode nicht mehr zustande gekommenen Rentenpakets II – auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) auf. Anknüpfend daran stellt Abbildung 7 die intergenerative Belastung im Bereich aller Sozialleistungen sowie der beitragsfremden Leistungen dar, die durch eine potenzielle dauerhafte Rentenniveauhaltelinie ausgelöst wird. Die blauen Säulen spiegeln darin die Veränderung der Generationenkonten¹³ in Bezug auf alle Sozialleistung des Staates wider. Positive Werte deuten demnach auf eine zusätzliche Belastung durch die Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie hin, während ein negativer Wert eine Entlastung der jeweiligen Generation ausdrückt.

¹¹ Der Sozialleistungsgedenktag reagiert aufgrund der geringeren impliziten Verschuldung aus beitragsfremden Leistungen weniger sensitiv auf eine nachhaltige Finanzierung als der Sozialabgabengedenktag. Er wäre daher nur einen Tag später – am 30. Januar – zu begehen gewesen.

¹² Auch der Sozialleistungsgedenktag wäre durch die demografisch bedingte Entwicklung, ceteris paribus, 2030 und 2050 später im Jahr zu begehen, als es in diesem Jahr der Fall ist.

¹³ Generationenkonten beziffern den Barwert der zukünftigen Zahlungen, die ein durchschnittliches Individuum einer Generation für den Rest seines Lebens an den Staat leisten wird. Eine methodische Erläuterung findet sich in Abschnitt 5.3.

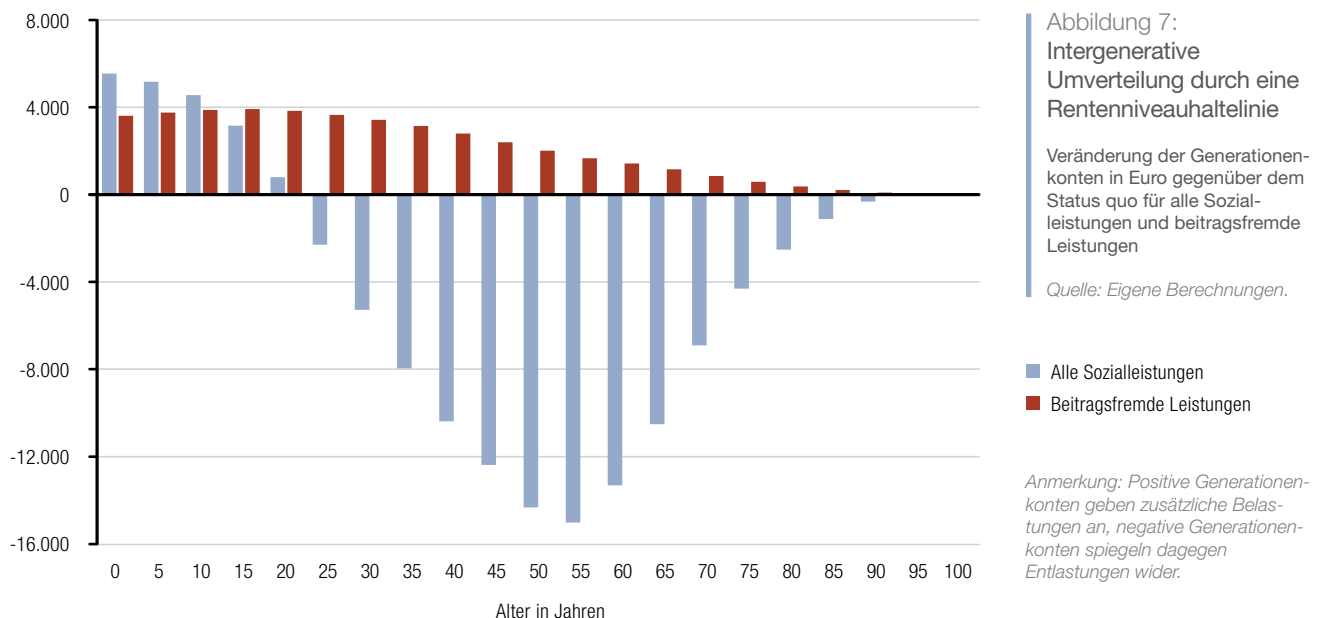
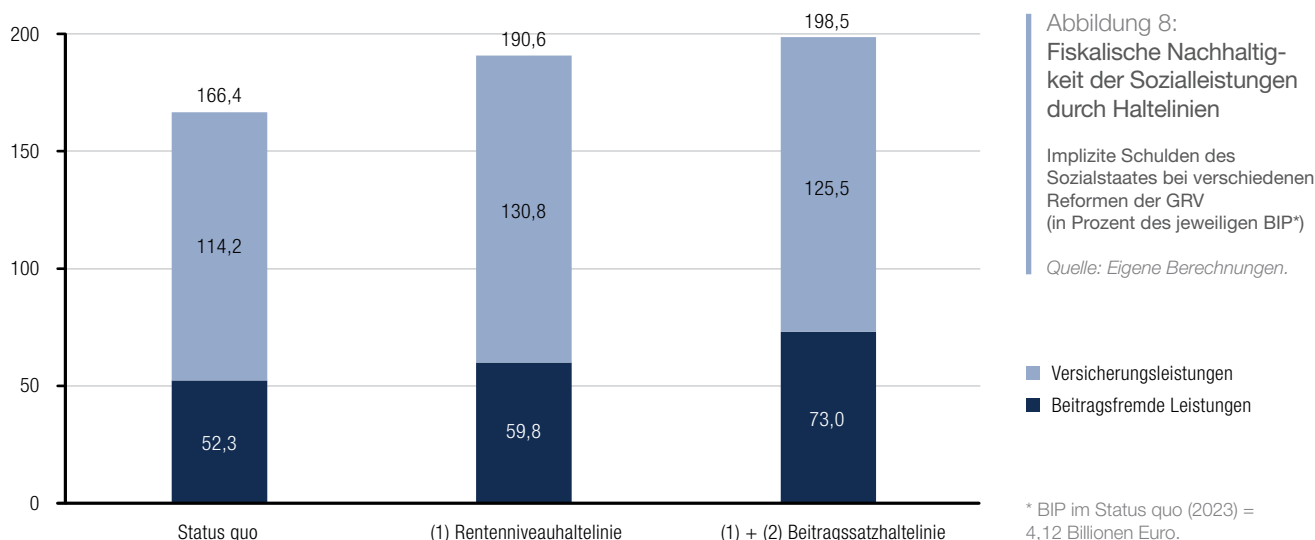


Abbildung 7 zeigt, dass eine dauerhafte Rentenniveauhaltelinie vor allem die Generationen belastet, die im Basisjahr jünger als 21 Jahre alt waren. Für die 0- bis 12-Jährigen bedeutet das pro Kopf eine Belastung im Barwert von über 4.000 Euro. Ab einem Alter von 22 Jahren kehrt sich dieser Effekt um, sodass ältere Generationen zunehmend entlastet werden. Besonders die Baby-Boomer-Generationen – im Basisjahr der Untersuchung zwischen 55 und 60 Jahre alt – profitieren von der Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie. Mit im Barwert mehr als 15.000 Euro erfahren die größte Entlastung 55-Jährige, die sich aktuell noch im Erwerbsleben befinden, jedoch bald in den Ruhestand eintreten und somit von den vergleichsweise höheren Altersrenten profitieren werden. Mit zunehmendem Alter (ab 55 Jahren) ist die Entlastung zwar weiterhin vorhanden, nimmt jedoch graduell ab, da diese Kohorten im Vergleich zu den 55-Jährigen weniger lang von den erhöhten Rentenzahlungen profitieren können. Zwar ziehen auch jüngere Generationen in Zukunft aus dem geschützten Rentenniveau einen Vorteil, jedoch müssen sie heute und in naher Zukunft auch die höheren Rentenzahlungen an die älteren Generationen finanzieren. Innerhalb der Betrachtung aller Sozialleistungen läuft diese Finanzierung über zwei Kanäle ab: Einerseits stiegen durch die Einführung einer Rentenniveauhaltelinie die Beitragssätze an. Andererseits würde sich auch der Anteil versicherungsfremder Leistungen in der GRV erhöhen, wenn der Bund sich an den gestiegenen Kosten über Bundeszuschüsse – und damit letztlich steuerfinanziert – beteiligen würde.

Betrachtet man lediglich die Veränderung der Generationenkonto in Bezug auf beitragsfremde Leistungen – dargestellt durch die roten Säulen in Abbildung 7 – wird deutlich, dass alle Generationen durch die Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie zusätzlich belastet würden. Dies liegt daran, dass in dieser Betrachtung die Beitragszahlungen, aber auch die Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen, ignoriert werden. Stattdessen werden einzig die steuerfinanzierten, also versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen und die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie die ihnen gegenüberstehenden Steuerzahlungen berücksichtigt. Steigen die Leistungen der GRV im Vergleich zum Status quo durch die Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie an, erhöht sich sowohl der versicherungsfremde Teil der Leistungen der GRV als auch die zur Finanzierung nötigen Steuereinnahmen. Da Steuerzahlungen überwiegend von Personen ab einem Alter von etwa 30 Jahren geleistet werden, wird die zusätzliche Belastung durch die Rentenniveauhaltelinie bei den beitragsfremden Leistungen auf einen größeren und tendenziell älteren Personenkreis verteilt. Somit zeigt sich, dass die Rentenniveauhaltelinie – zumindest im Hinblick auf die beitragsfremden Leistungen – alle Generationen belastet.

Ergänzend illustriert Abbildung 8 die Auswirkungen der Rentenniveauhaltelinie auf die implizite Verschuldung in Bezug auf Sozialleistungen. Die impliziten Schulden, die aus allen



Sozialleistungen resultieren, steigen im Vergleich zum Status quo durch eine Rentenniveauhaltelinie um 24,1 Prozentpunkte an. Während die implizite Verschuldung der beitragsfremden Leistungen um 7,6 Prozentpunkte zunimmt, erhöht sich die der Versicherungsleistungen durch die Einführung einer Rentenniveauhaltelinie um 16,6 Prozentpunkte. Das Verhältnis zwischen versicherungsfremden Leistungen und Versicherungsleistungen der GRV verändert sich dadurch jedoch nicht. Daraus lässt sich ableiten, dass die Einführung einer Rentenniveauhaltelinie die Nachhaltigkeit des Sozialstaates insbesondere aufgrund steigender Gesamtausgaben der GRV verschlechtert.

Ein weiterer Reformvorschlag zur Gesetzlichen Rentenversicherung, der oft als Antwort auf die hohe Belastung jüngerer Generationen durch die Rentenniveauhaltelinie verstanden wird, ist die Einführung einer zusätzlichen Beitragssatzhaltelinie. Diese Beitragssatzhaltelinie würde bedeuten, dass der Beitragssatz zur GRV dauerhaft nicht über 20 Prozent steigen dürfte. Abbildung 8 veranschaulicht die impliziten Schulden in einem solchen Szenario. Insgesamt würde die implizite Verschuldung um 32,1 Prozentpunkte im Vergleich zum Status quo steigen, wenn zusätzlich zur Rentenniveauhaltelinie auch eine Beitragssatzhaltelinie implementiert würde.

Im Vergleich zum Szenario mit einer Rentenniveauhaltelinie würde sich die Nachhaltigkeit der Versicherungsleistungen zwar von 130,8 auf 125,5 Prozent des BIP verbessern,¹⁴ insgesamt stiege die implizite Verschuldung durch Sozialleistungen jedoch auf 198,5 Prozent des BIP an. Dieser insgesamt nachhaltigkeitsverschlechternde Effekt ist vor allem auf die beitragsfremden Leistungen zurückzuführen. Mit einer doppelten Haltelinie würde die implizite Verschuldung von 52,3 Prozent auf 73,0 Prozent des BIP anwachsen – ein Anstieg um 20,7 Prozentpunkte. Dies liegt daran, dass die Entwicklung der Beitragseinnahmen durch die Beitragssatzhaltelinie fixiert ist. Dadurch wird einerseits die Entwicklung des Bundeszuschusses beschränkt, sodass dieser nur noch mit wachsenden Umsatzsteuereinnahmen (§ 213 Abs. 3 SGB VI) zunimmt. Somit steigt der Anteil der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GRV an. Dadurch ist ein noch größerer Teil der impliziten Verschuldung der GRV auf diese Leistungen zurückzuführen. Andererseits führt die Deckelung des Beitragssatzes bei gleichzeitigem Anstieg der Leistungsausgaben zu jährlichen Defiziten, die die impliziten Schulden der GRV erhöhen. Die Analyse der beiden Reformansätze macht deutlich, dass diese weder die Nachhaltigkeit der GRV verbessern noch zur Reduktion der beitragsfremden Leistungen beitragen würden.

¹⁴ Die Verringerung der impliziten Schulden der Versicherungsleistungen der GRV wird dadurch ausgelöst, dass der Anteil der versicherungsfremden Leistungen in der GRV zunimmt. Demnach werden mehr Leistungen der GRV als versicherungsfremd verstanden und ein Teil der impliziten Verschuldung, die zuvor auf Versicherungsleistungen zurückzuführen war, nun den versicherungsfremden Leistungen zugeschrieben.

4 Fazit

Der Sozialstaat erfordert eine fortwährende Anpassung und Weiterentwicklung, um den wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden und seine zentrale Rolle in der Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der wirtschaftlichen Stabilität zu bewahren. Stillstand kommt im gesellschaftlichen und politischen Kontext einem Rückschritt gleich. Mit den Gedenktagen zur sozialen Sicherung besteht ein Indikator, der in der Lage ist, die Erfordernisse einer Weiterentwicklung des Sozialstaates transparent aufzuzeigen, indem er die Belastung einer durchschnittlichen steuer- und beitragspflichtigen Person in Deutschland anschaulich darstellt.

Während der Sozialabgabengedenktag alle Einnahmen – sowohl Beitragseinnahmen der Sozialversicherung als auch Steuereinnahmen zur Finanzierung von Sozialleistungen der Gebietskörperschaften – berücksichtigt, die den Sozialleistungen gegenüberstehen, bezieht sich der Sozialleistungsgedenktag lediglich auf jene Staatseinnahmen, die die Refinanzierung versicherungsfremder Leistungen in den Sozialversicherungen sowie steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften umfassen. Der Sozialleistungsgedenktag fällt in diesem Jahr auf den 29. Januar. Der Sozialabgabengedenktag kann dagegen erst am 04. April begangen werden. Im Vorjahr fielen die Gedenktage noch auf den 31. Januar (Sozialleistungsgedenktag) und auf den 06. April (Sozialabgabengedenktag) und waren damit etwas später im Kalenderjahr zu begehen als in diesem Jahr.

Die fiskalische Nachhaltigkeit des Sozialstaates hat sich im Vergleich zum Vorjahr somit leicht verbessert. Doch noch immer müsste der Staat Rückstellungen im Umfang von 166,4 Prozent des BIP gebildet haben, um eingegangene Leistungsversprechen zukünftig auch tatsächlich einhalten zu können. Von dieser impliziten Verschuldung entfallen 52,3 Prozentpunkte auf die versicherungsfremden Leistungen in den Sozialversicherungen und auf die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften. Gewährt der Sozialstaat auch in Zukunft in unvermindertem Umfang den heutigen Sozialleistungskatalog, werden im Jahr 2030 bereits 23,0 Prozent aller Steuereinnahmen des Fiskus notwendig sein, um die Kosten der beitragsfremden Sozialleistungen decken zu können. Um darüber hinaus auch die Sozialversicherungsleistungen mit den heutigen Beitragssätzen bezahlen zu können, werden im Jahr 2030 bereits 27,7 Prozent erforderlich sein.

Insgesamt liefert die vorliegende Untersuchung nicht nur eine kalendarische Veranschaulichung der Belastungen durch Sozialabgaben, sondern deckt auch die strukturellen Herausforderungen des Sozialstaates auf. Besonders hervorzuheben sind dabei die Ergebnisse im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung. Während die Rentenversicherung trotz eines Anstiegs der Beitragseinnahmen eine implizite Verschuldung beitragsfremder Leistungen verzeichnet, bleibt die Nachhaltigkeit der versicherungsfremden Leistungen aufgrund der demografischen Entwicklung und der sinkenden Bundeszuschüsse unter Druck. Angesichts der demografischen Entwicklung und des mit ihr einhergehenden fiskalischen Kostendrucks wird deutlich, dass die Finanzen des Sozialstaates nur durch nachhaltige Reformmaßnahmen auf tragfähige Beine gestellt werden können. Die Gedenktage zur sozialen Sicherung fungieren hierbei als eindrückliche Indikatoren, um die finanzielle Belastung der Bürgerinnen und Bürger sichtbar zu machen und eine fundierte Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme anzustoßen.

5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

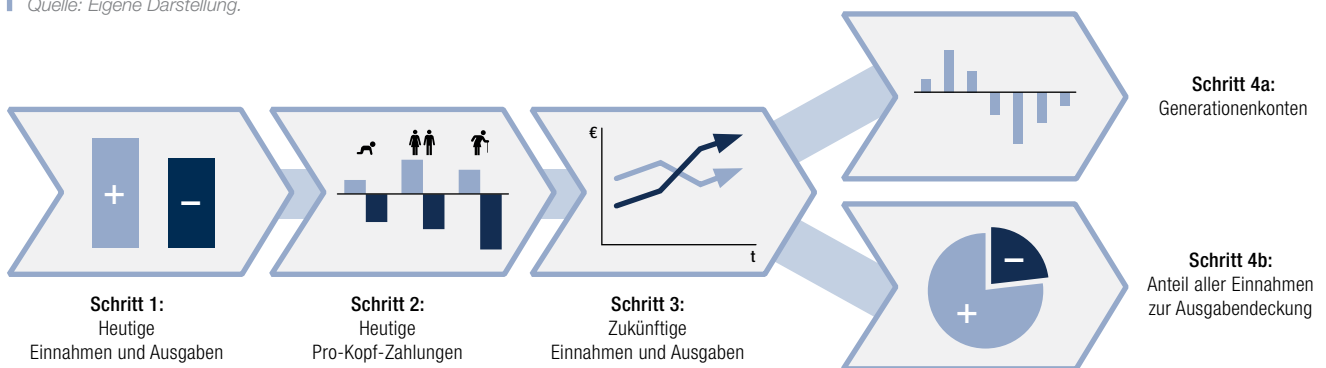
5.1 Isolierung der Sozialleistungen

Die Generationenbilanzierung, konzipiert von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994), ist ein analytisches Instrument zur Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen und der Auswirkungen fiskal- und sozialpolitischer Maßnahmen. Im Kern handelt es sich um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung, die es ermöglicht, zukünftige Entwicklungen der öffentlichen Finanzen präzise zu projizieren und deren intergenerative Verteilungswirkungen quantitativ zu erfassen. Ein wesentliches Kennzeichen der Generationenbilanzierung ist die Möglichkeit, Zahlungsströme zwischen Individuen und dem Staat systematisch nach klar definierten Subgruppen zu analysieren.¹⁵ Vor diesem Hintergrund fokussiert sich die vorliegende Untersuchung ausschließlich auf Zahlungsströme, die entweder sämtliche Sozialleistungen und beitragsfremden Leistungen umfassen oder unmittelbar zu deren Finanzierung herangezogen werden.

Die Projektion dieser Zahlungsströme basiert auf Annahmen über die demografische Entwicklung sowie die zukünftigen wirtschaftlichen, fiskal- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen. Auf dieser Grundlage kann das künftige Ungleichgewicht zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Sozialstaates ermittelt werden. Übersteigen die zukünftigen Ausgaben die erwarteten Einnahmen, spricht man von einer impliziten Staatsverschuldung. Diese reflektiert das Ausmaß, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch steigen würde, sofern die gegenwärtige Politik unverändert fortgeführt wird. Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast ermöglicht die Methodik zur Isolierung innerhalb der Generationenbilanzierung auch die Ermittlung des Betrags, den die heute lebenden Generationen jeweils zu den beitragsfremden Sozialleistungsausgaben sowie den entsprechenden Steuereinnahmen beitragen. Auf dieser Grundlage lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialstaates treffen, sondern auch über die intergenerative Verteilung steuerfinanzierter sozialer Leistungen.

Abbildung 9:
Die Methodik der isolierten Generationenbilanzierung

Quelle: Eigene Darstellung.



Die Methodik zur isolierten Generationenbilanz wird in Abbildung 9 schematisch veranschaulicht. Zunächst werden die aktuellen öffentlichen Finanzen, also die staatlichen Einnahmen und Ausgaben, auf Basis der VGR ermittelt. In einem ersten Schritt erfolgt die Isolierung der zu analysierenden Sozialleistungen. Die resultierenden aggregierten Zahlungen

werden im zweiten Schritt mithilfe von Mikrodatsätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen Alterskohorten der gegenwärtig lebenden Bevölkerung verteilt. Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung bereits beschlossener Reformen, unter der Annahme eines Pro-

¹⁵ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

Kopf-Produktivitätswachstums von 1,5 Prozent in die Zukunft projiziert. Auf Grundlage der Bevölkerungsentwicklung, basierend auf den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022), werden so die künftigen aggregierten sozialleistungsbezogenen Einnahmen und Ausgaben des Gesamtstaates berechnet. Schließlich erfolgt die Berechnung verschiedener Indikatoren. Zum einen werden zur Ermittlung des Barwerts sämtliche zukünftige Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Generationenkonto zu bilden und die implizite Schuld zu bestimmen (Schritt 4a). Zum anderen wird aus dem Verhältnis der aggregierten Einnahmen und Ausgaben der Anteil der Einnahmen berechnet, der jährlich zur Deckung der Ausgaben erforderlich ist (Schritt 4b).

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung stützen sich, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2024a) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf eine langfristige Projektion der finanziellen Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – Bund, Länder und Kommunen – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen künftig vor allem durch die Bevölkerungsalterung geprägt. Während die staatlichen Einnahmen überwiegend aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen, die primär von der erwerbstätigen Bevölkerung geleistet werden, entfällt ein erheblicher Teil der Ausgaben auf Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen für die ältere Bevölkerung. Infolgedessen führt die in Abbildung 3 dargestellte fortschreitende Alterung der Bevölkerung zu einem zunehmenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben des Staates.

5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Grundlage für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2022 und 2023, basierend auf den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2024). Die zukünftige Entwicklung wird zusätzlich durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittelfristigen und

langfristigen Perspektive sowie durch die demografischen Veränderungen beeinflusst:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Projektion der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen geht die Generationenbilanz von einer einheitlichen Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent aus. Zur Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme wird ein langfristiger realer Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde gelegt. Zudem fließen die Ergebnisse der 167. Steuerschätzung aus dem Oktober 2024 für den Zeitraum 2024 bis 2029 (BMF, 2024b) sowie die Ergebnisse der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024) in die Berechnungen ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der aktuellen Finanzlage des Staates berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Oktober 2024 beschlossenen fiskalpolitischen Maßnahmen. Dazu zählen unter anderem die Regelungen des Inflationsausgleichsgesetzes, der Wegfall der Strom- und Gaspreisbremse sowie zusätzliche Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds.

Demografische Rahmenbedingungen

Auf der Grundlage der Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) geht das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz davon aus, dass die Fertilitätsrate von 1,49 Kindern pro Frau im Jahr 2023 bis 2032 auf 1,55 Kinder pro Frau ansteigt und anschließend auf diesem Niveau stabil bleibt. Zudem wird erwartet, dass die Lebenserwartung bei Geburt für Männer und Frauen von derzeit 78,8 bzw. 83,3 Jahren bis 2070 auf 84,6 bzw. 88,2 Jahre steigt. Für die Außenwanderung wird eine konstante Nettozuwanderung von jährlich 250.000 Personen angenommen. Auf dieser Basis wird bis zum Jahr 2070 ein Bevölkerungsrückgang von derzeit etwa 84,4 Millionen auf 82,4 Millionen Personen prognostiziert. Dieser Rückgang an sich stellt weniger ein Problem dar. Vielmehr problematisch ist unter den heutigen Bedingungen die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung sowie die damit einhergehende Veränderung der Bevölkerungsstruktur (siehe Schultis et al., 2024).

5.3 Verwendete Indikatoren

Implizite Schuld: Im Gegensatz zur expliziten Schuld, die hauptsächlich das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite beziehungsweise Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, führt dies zu einer Verringerung der impliziten Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld zeigt somit den Umfang, in dem zukünftige Defizite und Überschüsse sich gegenseitig ausgleichen oder nicht.

Nachhaltige Steuererhöhung: Aus der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates, kann das zukünftige Missverhältnis durch einen Indikator veranschaulicht werden, der ausdrückt, welcher Anteil aller Staatseinnahmen im jeweiligen Jahr benötigt wird, um die zur gleichen Zeit anfallenden Ausgaben vollständig zu decken. Als jahresspezifischer Indikator gibt die nachhaltige Steuererhöhung keinen durchschnittlichen Wert an, um den die Einnahmen zur Deckung der Ausgaben erhöht werden müssten, sondern zeigt zeitpunktspezifische Defizite auf.

Generationenkonto: Um intergenerative Umverteilungswirkungen zu illustrieren, werden sogenannte Generationenkonto ermittelt. Dazu werden die alters- und geschlechtsspezifischen Zahlungsströme, die unter Beibehaltung der aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen entstehen, durch Diskontierung in einen Barwert für Personen jeden Alters aufsummiert. Dieser Barwert gibt den heutigen Wert aller Nettozahlungsströme zwischen dem Staat und einer Durchschnittsperson an.

Altersspezifische Lasten: Dieser Indikator gibt an, welche Altersjahre durch reforminduzierte Maßnahmen im sozialen Sicherungssystem im Vergleich zum Status quo zusätzliche Belastungen (positive Lasten) bzw. zusätzliche Entlastungen (negative Lasten) erfahren. Ermittelt werden die altersspezifischen Lasten mittels der Differenz zwischen den Generationenkonto nach der Reform mit den entsprechenden Generationenkonto im Status quo.

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73–94.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2024). Sozialbudget 2023.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2024a). Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2024b). Ergebnisse der 167. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 22. bis 24. Oktober 2024 in Gotha, Berlin.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- Bündnis 90/Die Grünen** (2025). Zusammen wachsen, Regierungsprogramm 2025, Berlin.
- CDU/CSU** (2025). Politikwechsel für Deutschland, Wahlprogramm von CDU und CSU, Berlin.
- Europäische Kommission** (2022). *Fiscal Sustainability Report 2021*, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Fichte, D.** (2011). Versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung (techn. Ber.), KBI-Schrift.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose** (2024). Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024, Kiel.
- Hodrick, R. J. und Prescott, E. C.** (1997). Postwar US Business Cycles: An Empirical Investigation. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 29 (1), 1–16.
- Mackscheidt, K. und Maier-Rigaud, R.** (2020). Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung (techn. Ber.), FiFo Discussion Paper.
- Raffelhüschen, B.** (1999). Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.
- Raffelhüschen, B., Moog, S. und Vatter, J.** (2011). Fehlfiananzierung in der deutschen Sozialversicherung, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg.
- Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka, S. und Wimmesberger, F.** (2023). Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 171, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., Schultis, S. und Stramka, S.** (2024a). Was kostet der Sozialstaat? Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktag 2024, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 175, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S.** (2024b). Die Generationenbilanz Update 2024: Das Rentenpaket II, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 176, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Rürup, B.** (2004). Vom Bundeszuschuss zum Bundesbeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung, *Deutsche Rentenversicherung*, 2004 (10), 586–591.
- Schultis, S. und Stramka, S.** (2024). Vom Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktag: ein Versuch, mehr Transparenz in der sozialen Sicherung zu schaffen, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium: WiSt, Zeitschrift für Studium und Forschung*, 35–40, München.
- Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S.** (2024). Der demografische Wandel im Wandel, *Wirtschaftsdienst*, 104 (4), 269–274.
- Schultis, S. und Stramka, S.** (2025). Non-Contributory Benefits in Germany – An Analysis Using Generational Accounting, *Zeitschrift für Sozialreform*, Vol. Online first, <https://doi.org/10.1515/zsr-2024-0023>.
- SPD** (2025). Mehr für dich. Besser für Deutschland. Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025, Berlin.
- Statistisches Bundesamt** (2022). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2024). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2023, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Warneke, M.** (2024). Einkommensbelastungsquoten und Belastungstage 2024. DSI Rundschreiben Nr. 2/2024.
- WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages** (2016). Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips [Ausarbeitung WD 6 – 3000 – 085/16].



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

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



Sebastian Schultis

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



Sebastian Stramka

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



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