

UPDATE 2017

STIFTUNG
Marktwirtschaft

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ NACHHALTIGKEIT IM KLAMMERGRIFF DES WAHLKAMPFES

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 138 | September 2017

Lewe Bahnsen
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen



EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ – UPDATE 2017

NACHHALTIGKEIT IM KLAMMERGRIFF DES WAHLKAMPFES

Lewe Bahnsen
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 138

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung: Wahlkampfversprechen statt Konsolidierung 05
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz – Steuerermehreinnahmen verringern die Nachhaltigkeitslücke 07
- 3 Die Politikfelder im Einzelnen 11
- 4 Wahlkampfsjahr 2017 – Ein Potpourri 14
 - 4.1 Von Steuersenkungen und Investitionserhöhungen 14
 - 4.2 Die Rente im Wahlkampf 16
 - 4.3 Die Gefahren einer Zinswende 20
 - 4.4 Bewertung der Wahlkampfthemen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen 21
- 5 Fazit – Wahlversprechen langfristig nicht einhaltbar 22

Literatur 23

Executive Summary 24

© 2017

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

SSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

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

Vorwort

Nach gutem Start in das Jahr 2017 befindet sich die deutsche Wirtschaft in einer soliden Lage. Auch im zweiten Quartal konnte sie trotz einiger Unsicherheiten ihren Aufschwung fortsetzen. Weder die Wahl des neuen US-Präsidenten, die anfänglich schwächelnde Wirtschaftslage der Schwellenländer noch die letztjährige Entscheidung zum Brexit konnten hieran etwas ändern. Entscheidend waren dabei vor allem die verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt und die starke Binnennachfrage.

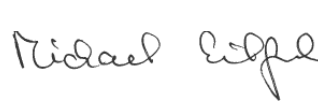
Bereits seit dem Jahr 2014 kommt der Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung aus. Der Bund hält weiterhin an seiner soliden Haushaltspolitik fest und die Finanzplanung verzichtet bis 2021 auf die Aufnahme neuer Schulden. Die „schwarze Null“ bleibt also fester Bestandteil der deutschen Finanzpolitik, trotz gestiegener Investitionsausgaben und höherer Ausgaben für Bildung und Forschung sowie der Kosten für die Integration der Flüchtlinge. Wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung haben die von „Rekord zu Rekord“ eilenden Steuereinnahmen. Nach der Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ können Bund, Länder und Kommunen auch in den kommenden Jahren mit wachsenden Steuereinnahmen rechnen.

Aufgrund der momentan guten finanziellen Situation entsteht der Eindruck einer enormen Verlässlichkeit des Staates bei gleichzeitig steigender Handlungsfähigkeit. So sehr dieser Eindruck stimmen mag, ist er doch von eher kurzfristiger Natur. Der Blick in die Zukunft sollte weiterhin kritisch erfolgen und sich nicht zu sehr von den gegenwärtigen Erfolgsmeldungen blenden lassen. Eine begründete „Gefahr“ geht von der Bundestagswahl am 24.09.2017 aus. Wahlkampfstrategen machen seit jeher großzügige Wahlkampfversprechen, um gezielt bestimmte Wählergruppen zu ködern. Ein besonders effektiver Köder ist die Rente. Es werden dabei rentenpolitische Reformvorhaben, die selbst innerhalb der Parteien umstritten sind, angekündigt und beworben. Fakt ist zunächst einmal, dass für die Zeit nach dem Jahr 2030 noch keine gesetzlichen Regelungen getroffen wurden. Nach aktuellem Recht gibt es von dort an weder eine Begrenzung des Beitragssatzes nach oben noch eine Begrenzung des Ren-

tenniveaus nach unten. Deshalb eine „doppelte Haltelinie“ einzuführen, mag aus sozialpolitischer Sicht eine wünschenswerte Maßnahme sein, aus ökonomischer bzw. realistischer Sicht ist sie allerdings kaum umsetzbar. Das Rentenniveau stabil zu halten oder gar anzuheben bei gleichzeitiger Stabilisierung des Beitragssatzes, kommt einer Quadratur des Kreises gleich. Die finanziellen Konsequenzen für künftige Generationen wären unverantwortlich. Damit die gesetzliche Rentenversicherung über das Jahr 2030 hinaus eine stabile Säule der Alterssicherung bleibt, müssen selbstverständlich Entscheidungen getroffen werden. Diese sollten allerdings weniger „reaktionär“, sondern mit den Aspekten der fiskalischen Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit vereinbar sein.

Deshalb stehen neben der aktualisierten Berechnung der deutschen Nachhaltigkeitslücke, welche die expliziten und impliziten Schulden zusammenfasst, Vorhaben (Steuern, Investitionen, Rente), die im Zuge des Wahlkampfes aufkamen und deren potenzielle fiskalische Auswirkungen im Fokus der Analyse. Die Ergebnisse zeigen ein differenziertes, für die politisch Handelnden keineswegs immer schmeichelhaftes Bild. Sie sollten deshalb als Mahnung verstanden werden, den intergenerativen Auswirkungen politischer Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Anstatt in Zeiten sprudelnder Steuereinnahmen mutig zu konsolidieren und mit Weitblick Reformen zum Abbau der Nachhaltigkeitslücke in die Wege zu leiten, macht man es sich lieber bequem.

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

Die Generationenbilanzierung

Box 1

*Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan J. Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence J. Kotlikoff zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt. * Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft zugrunde (siehe Box 2 und 3). Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Sie spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.*

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch die zukünftigen Generationen jeweils der Betrag ermittelt werden, mit dem diese zu den zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen.

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

1 Einleitung: Wahlkampfversprechen statt Konsolidierung

Der Ausgang der Bundestagswahl 2017 birgt einige künftige Herausforderungen für den deutschen Staatshaushalt. Während die deutsche Wirtschaft sich trotz der weltwirtschaftlichen Herausforderungen nach wie vor stabil entwickelt und dem deutschen Staat Steuereinnahmen in Rekordhöhe einbringt, befördert der Wahlkampf stets neue Versprechen. Von diesen würden die heutigen Wähler profitieren, die entstehenden Belastungen aber müssten vor allem von zukünftigen Generationen getragen werden. Mit Blick auf die zunehmende Alterung der deutschen Gesellschaft und deren Auswirkung auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme ist es nicht verwunderlich, dass mit dem Thema Rente Wahlkampf betrieben wird. Erstaunlich ist dennoch, mit welcher Dramatik dabei vorgegangen wird. Anstatt hier realistisch zu diskutieren und zu argumentieren, werden Versprechen getätigt, die entweder kaum realisierbar oder aber nicht zu bezahlen sind. Aus diesem Grund dient die vorliegende Studie als Mahnung an die Politik, bei der Regierungsbildung Generationengerechtigkeit nicht zu vernachlässigen.

Während der Wahlkampf aus Sicht der fiskalischen Nachhaltigkeit meist eher negativ wahrgenommen werden muss, weist die Entwicklung des Staatshaushaltes erfreulichere Umstände auf. Auch im Jahr 2016 war dieser weiter auf leichtem Konsolidierungskurs. Bereits das dritte Jahr in Folge konnte der Staat einen Finanzierungsüberschuss erzielen (Statistisches Bundesamt, 2017b). Ausschlaggebende Faktoren für diese positive Entwicklung waren, laut Statistischem Bundesamt (2017a), im Jahr 2016 die inländischen Investitionen, hohe private Konsumausgaben und der deutlich angestiegene staatliche Konsum. Letzterer ist zum Teil auf die hohe fluchtbedingte Zuwanderung und die daraus resultierenden Mehrausgaben zurückzuführen. Die positive Entwicklung setzte sich auch im ersten Quartal 2017 fort. Insbesondere die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, also die robuste Binnennachfrage, ist weiterhin ein Wachstumsmotor in allen Wirtschaftsbereichen. Laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“

zudem mit einem Anstieg der Steuereinnahmen von 732,4 Milliarden Euro im Jahr 2017 auf 852,2 Milliarden Euro im Jahr 2021 (BMF, 2017). Im Zuge dessen wird eine steigende Steuerquote von gegenwärtig 22,5 Prozent auf 23,3 Prozent erwartet. Dabei gehört Deutschland bei der Belastung der Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialabgaben bereits jetzt zu den Spitzenreitern (OECD, 2017).

Nichtsdestotrotz sollen die steuerpolitischen Erfolgsmeldungen der vergangenen Jahre keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte nach wie vor eng mit der demografischen Entwicklung verknüpft ist. Die langfristige Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen bleibt eine der Kernherausforderungen in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr elfte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Bilanz des ehrbaren Staates“ dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung (siehe Box 1) werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2015 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Haushalten dokumentiert. Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der Finanzen – beinhaltet insbesondere die Beurteilung der intertemporalen Wirkung der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel. Ausgangspunkt der Analyse sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für das Jahr 2015 – daher wird auch vom Basisjahr 2015 der Generationenbilanz gesprochen. Daneben fließen in das diesjährige Update 2017 auch die vorläufigen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2016 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2017 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-)Maßnahmen ein. Im diesjährigen Themenschwerpunkt werden Reformvorschläge im Zuge der Bundestagswahl 2017 und ihre möglichen langfristigen fiskalischen Auswirkungen einer genauen Analyse unterzogen.

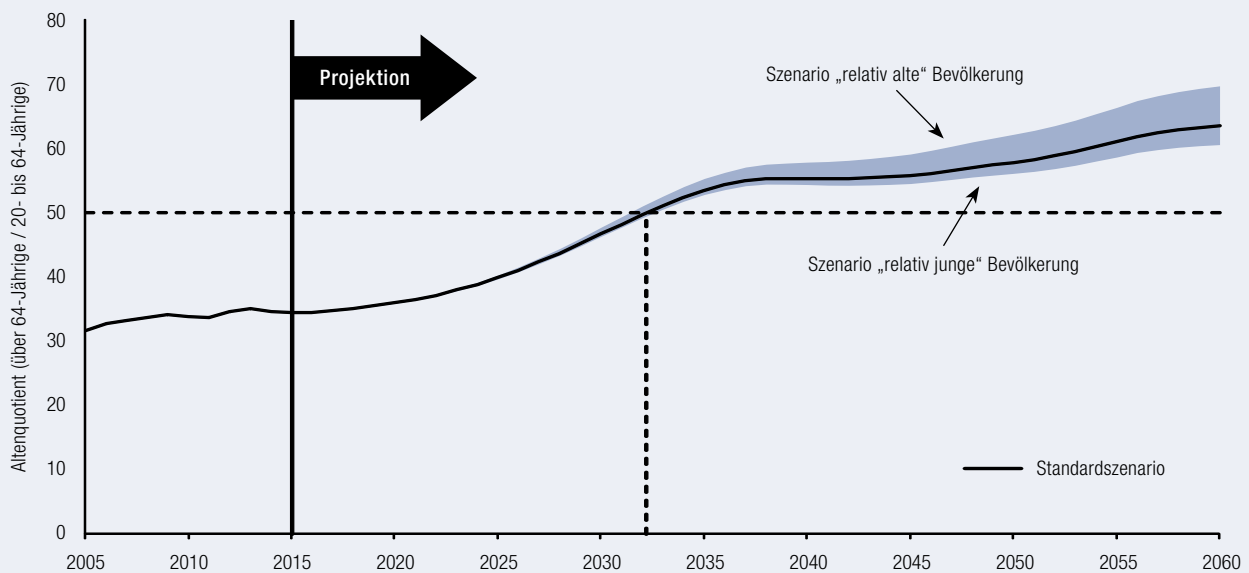
Die demografische Entwicklung

Box 2

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2015) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2017, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,5 Kindern pro Frau verharnt und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von momentan 78,2 (83,1) bis 2060 auf 84,8 (88,8) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.* Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute knapp 81 Millionen auf 74 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings weniger dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 1 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Insbesondere bis zum Jahr 2035 wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Die in Abbildung 1 blau „schraffiert“ dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien.** Entfallen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies bereits im Jahr 2033 lediglich noch zwei Erwerbsfähige sein. Auch nach dem Jahr 2035 wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit langsamerer Geschwindigkeit.

Abbildung 1:
Nahezu Verdoppelung des Altenquotienten bis zum Jahr 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



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

** Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ und einer „relativ alten“ Bevölkerung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf 1,6 Kinder pro Frau bis zum Jahr 2028 sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer bei 1,5 Kindern pro Frau verharnt, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 86,7 (90,4) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

2 Die aktuelle Generationenbilanz – Steuererhöhungen verringern die Nachhaltigkeitslücke

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission, auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.¹ Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt (siehe Box 2 und 3) (Werding, 2017). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Die in Abbildung 1 dargestellte Zunahme des Altenquotienten führt zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

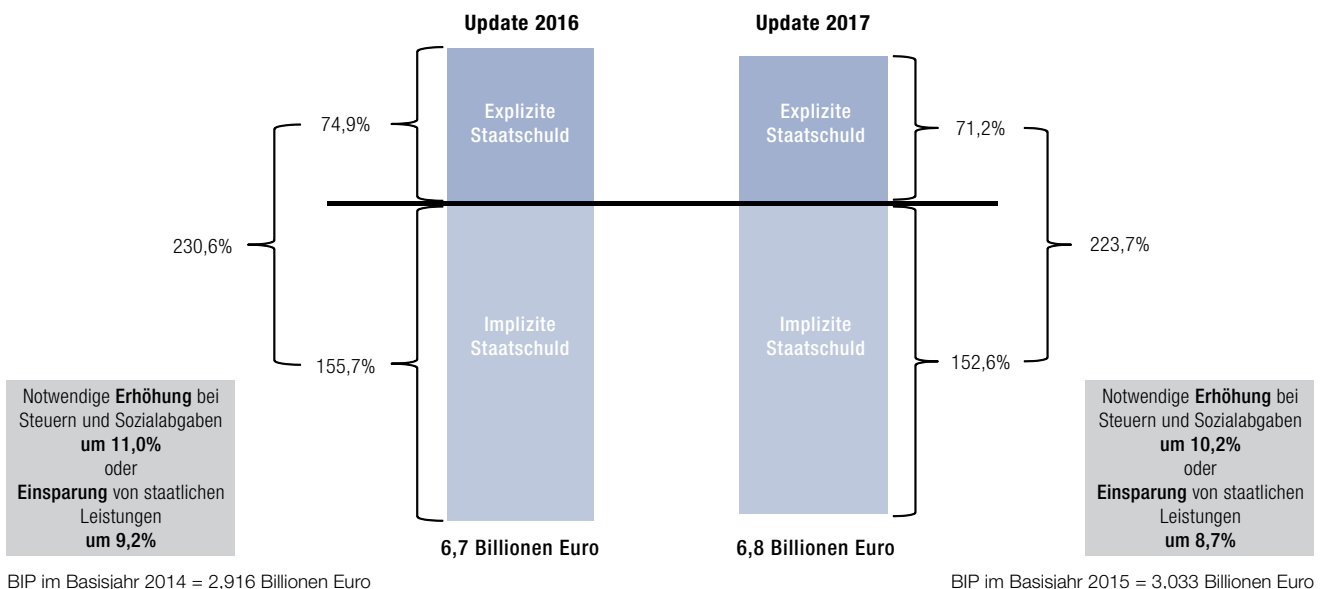
Im Update 2017 der Generationenbilanz spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 152,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wider (siehe Abbildung 2).² Zusammen mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 71,2 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 223,7 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von rund 6,8 Billionen Euro. Folglich weist der Staat lediglich ein Drittel der Gesamtverschuldung aus.

Wird dies den Ergebnissen der vorjährigen Generationenbilanz (Update 2016) gegenübergestellt, so ergibt sich im Jahresvergleich eine Abnahme der relativen deutschen Gesamtverschuldung um 6,9 Prozentpunkte des BIP.³ Wie Abbildung 2 zeigt, ist diese Nachhaltigkeitsverbesserung der deutschen Fiskalpolitik zum einen auf den Rückgang der expliziten Staatsschulden (-3,7 Prozentpunkte des BIP) und zum anderen auf den Rückgang der impliziten Verschuldung (-3,1 Prozentpunkte des BIP) zurückzuführen.

Abbildung 2:

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



* BIP im Basisjahr des Update 2016 (revidiert): 2.916 Milliarden Euro; BIP im Basisjahr des Update 2017: 3.033 Milliarden Euro.

1 Nähere Informationen zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006) und Bahnsen et al. (2016). Zu den Tragfähigkeitsanalysen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission siehe BMF (2016b) und Europäische Kommission (2016).

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

3 Die Diskrepanz zu den Ergebnissen des Updates 2016 (Nachhaltigkeitslücke: 211,7 Prozent, vgl. Stiftung Marktwirtschaft, 2016) resultiert aus einer Revision der Daten. Da ein Teil der Daten, der normalerweise zum Zeitpunkt der Berechnungen bereits vorliegt, nicht verfügbar war, mussten die Ergebnisse nachträglich geändert werden.

Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

Box 3

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanz bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (2017b) zu den Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2015 und 2016. Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen (siehe Box 2) – von den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung die folgenden Annahmen zugrunde:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres 2015 unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate in Höhe von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme wird ein langfristiger realer Zinssatz in Höhe von 3,0 Prozent zugrunde gelegt.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt das Update 2017 alle bis zum Mai 2017 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den fiskalischen Wirkungen vergangener Reformen berücksichtigt die aktuelle Generationenbilanz das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz und die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2017 bis 2021.

Nachhaltigkeitsindikatoren

Box 4

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

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

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

Notwendige 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 langfristig die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

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

Trotz Verbesserung der öffentlichen Gesamtverschuldung ist der langfristige Konsolidierungsbedarf nach wie vor hoch. Würden heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so müssten die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft um 10,2 Prozent (Update 2016: 11,0 Prozent) erhöht werden. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Leistungen im Umfang von 8,7 Prozent (Update 2016: 9,2 Prozent) erreicht werden.

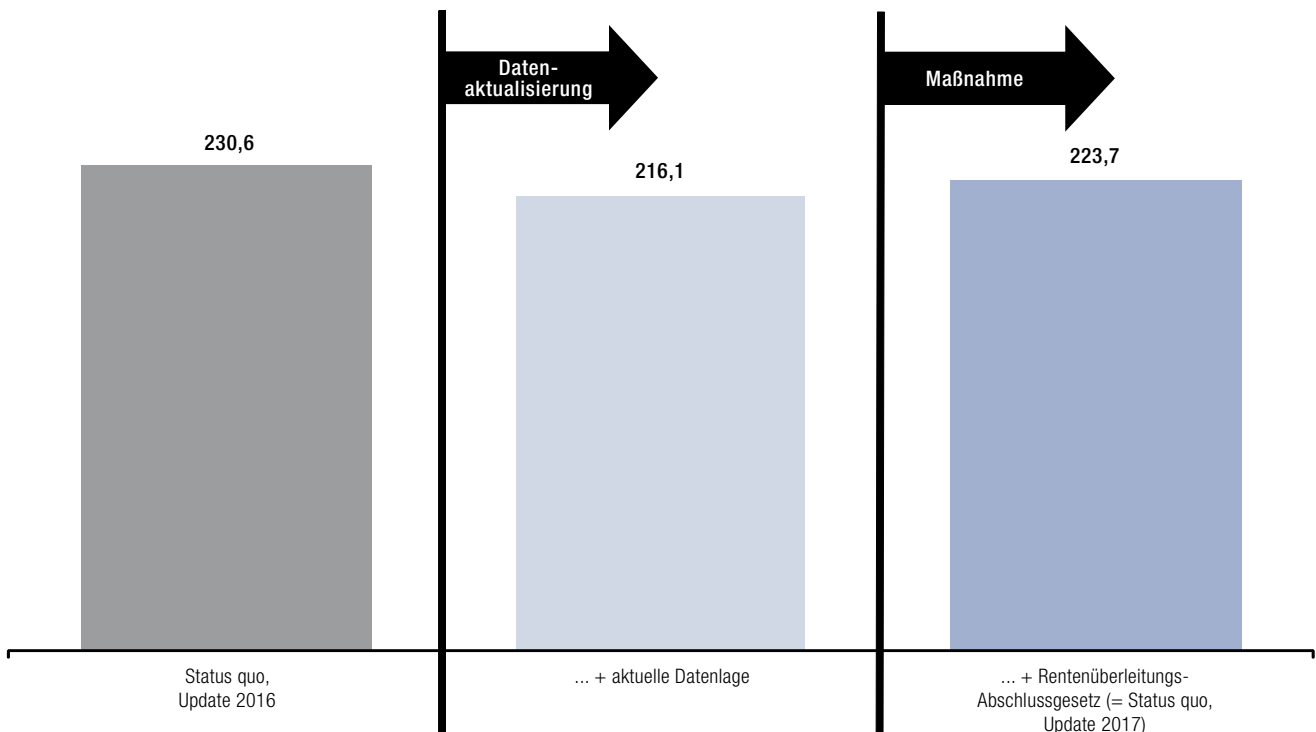
Welche Faktoren und Maßnahmen im Einzelnen zur Verringerung der Nachhaltigkeitslücke geführt haben, zeigt Abbildung 3. Im Vergleich zum vorjährigen Status quo der Generationenbilanzierung (Update 2016) führt die Berücksichtigung der aktuellen Wirtschafts-, Finanz- und Bevölkerungsdaten für sich genommen zu einer Verringerung der

Nachhaltigkeitslücke um 14,5 Prozentpunkte auf 216,1 Prozent des BIP.⁴ Dieser Sprung lässt sich unter anderem durch das höhere BIP, die erheblich positiveren Steuerprognosen sowie die gute Lage der öffentlichen Finanzen im Jahr 2016 erklären. Letztere spiegelt sich in einem Anstieg des staatlichen Finanzierungsüberschusses von 20,9 auf 23,7 Milliarden Euro wider.

Die im fiskalischen Jahr 2016/2017 beschlossenen Politikmaßnahmen führen, im Vergleich zur Abnahme auf Grund der aktuellen Datenlage, zu einem leichten Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 7,6 Prozentpunkte auf 223,7 Prozent des BIP. Grund ist das vom Deutschen Bundestag beschlossene Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz. Es sieht vor, dass der Rentenwert Ost ab dem 1. Juli 2018 schrittweise an den in Westdeutschland geltenden Rentenwert angeglichen wird. Ab dem Jahr 2025 sollen so die Renten in ganz Deutschland

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



4 Die jährliche Datenaktualisierung umfasst die Berücksichtigung der aktuellen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 2015 und 2016, der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2017 für den Zeitraum 2017 bis 2021 sowie die aktuellen Daten zum Bevölkerungsstand, zur Fertilität und zum Migrationsverhalten.

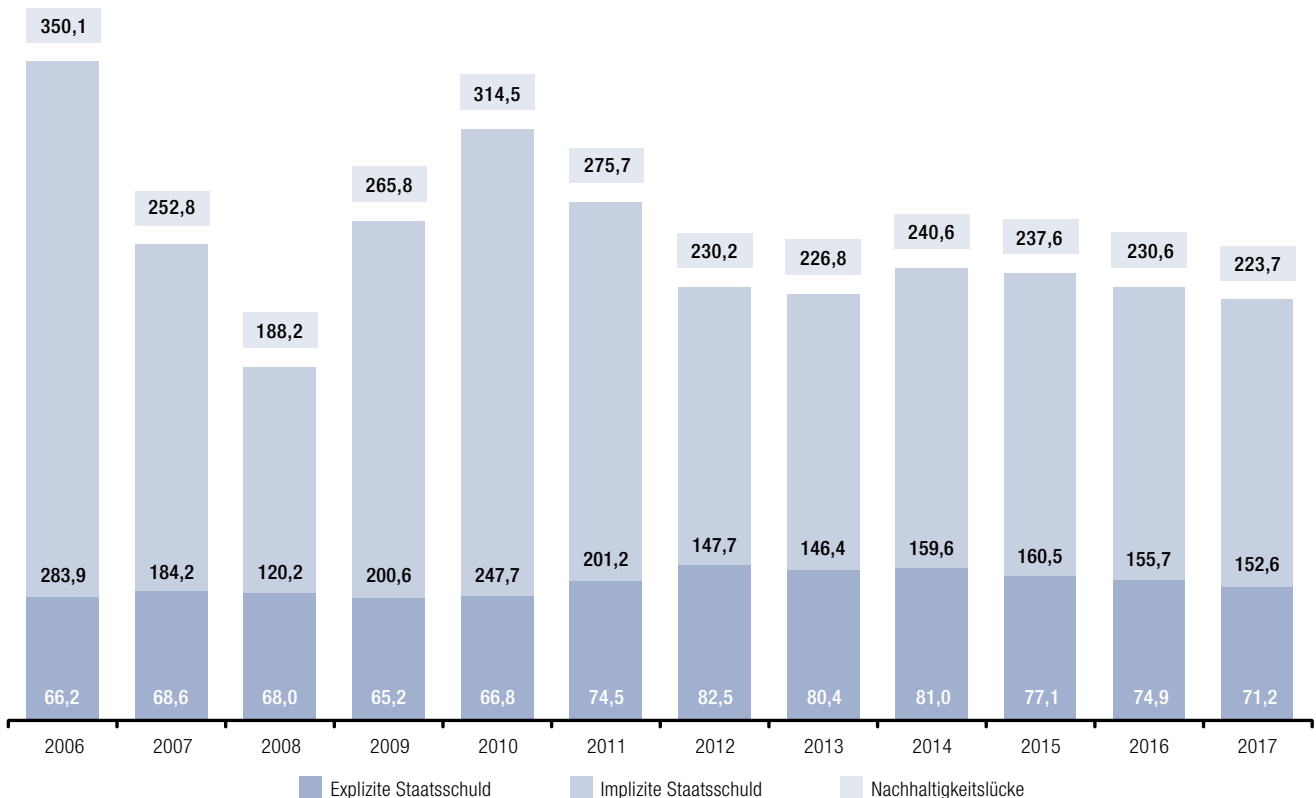
einheitlich berechnet werden. Mit dem 1. Januar 2019 wird zudem die Bewertung der Arbeitsentgelte angepasst. Hierdurch mindert sich schrittweise die Hochwertung der Verdienste in den neuen Bundesländern, bis sie 2025 gänzlich entfällt. Gleichzeitig steigt die Beitragsbemessungsgrenze in den neuen Bundesländern schrittweise auf Westniveau. Die Angleichung in der Rentenversicherung wird zusätzlich auf die Alterssicherung der Landwirte und die gesetzliche Unfallversicherung übertragen. Aus der „Ost-West-Angleichung“ entstehende Mehrkosten wird die Rentenversicherung selbst übernehmen. Insgesamt beziffert die Bundesregierung die Kosten der Rentenangleichung von 600 Millionen Euro im Jahr 2018 schrittweise ansteigend bis auf 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2025.

Seit ihrem Amtsantritt hat die Große Koalition den öffent-

lichen Haushalten zusätzliche Belastungen aufgebürdet. Dennoch ist in der fiskalischen Gesamtbetrachtung des Jahres 2016/17 festzuhalten, dass sich die fiskalischen Rahmenbedingungen weiter verbessert haben. Sowohl die explizite als auch die implizite Schuld ist gesunken. Kurzfristig wird zumindest weiterhin die „schwarze Null“ erreicht. Im Zeitverlauf lässt sich seit dem Update 2014 ein leichter Abwärtstrend der Nachhaltigkeitslücke beobachten (siehe Abbildung 4). Angesichts der nach wie vor beträchtlichen Nachhaltigkeitslücke sollte diese positive Entwicklung allerdings nicht als sicher anhaltender Trend angesehen werden. Die Politik sollte also keineswegs in eine Verwaltungshaltung bezüglich des fiskalischen Status quo verfallen, sondern aktiv die mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen angehen.

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



3 Die Politikfelder im Einzelnen

Nach einem relativ moderaten Wachstum in den vergangenen Jahren haben die Einnahmen der Sozialversicherungen im Jahr 2016 deutlich um 27,3 Milliarden Euro (4,7 Prozent) zugelegt. Maßgebliche Treiber sind hierfür die gestiegenen Beitragseinnahmen sowie höhere Zuweisungen und Zuschüsse an ebendiese. Dem gegenüber steht eine Zunahme der Ausgaben um 21,2 Milliarden Euro (3,7 Prozent), für welche hauptsächlich die gestiegenen Ausgaben der GRV verantwortlich sind. In der Summe konnten die Sozialversicherungen, gemäß VGR, nach abnehmenden Überschüssen in den vergangenen Jahren (2,1 Milliarden Euro im Jahr 2015) einen deutlichen Anstieg des Überschusses auf 8,2 Milliarden Euro verzeichnen (Statistisches Bundesamt, 2017b).⁵

Dass sich dieses verbesserte Finanzergebnis der Sozialversicherungen im Jahr 2016 nicht in den Ergebnissen des Updates 2017 der Generationenbilanzierung widerspiegelt, liegt vor allem an der GRV. Insbesondere der Anstieg der durchschnittlichen Renten im Rentenzugang, also der Zuwachs des monatlichen Betrages auf den ein Neurentner bei Renteneintritt derzeit im Durchschnitt Anspruch hat, ist hierfür ausschlaggebend. Da der Anstieg der durchschnittlichen Renten aller Rentner im Vergleich nur moderat ausfiel, kann hier von derzeit ungedeckten, zukünftigen Leistungsversprechen gesprochen werden. Aktuelle Entwicklungen, wie bei der „Rente mit 63“, der „Mütterrente“ und der „Ost-West-Angleichung“ verstärken diese Entwicklung noch zusätzlich. Wie Abbildung 5 zeigt, ist die implizite Verschuldung der Sozialversicherungen im Vergleich zum vorjährigen Status quo (Update 2016) von 209,4 auf 233,2 Prozent des BIP gestiegen. Die leichten Rückgänge der Verschuldungen in den anderen Sozialversicherungen konnten den deutlichen Anstieg in der GRV nicht kompensieren.

Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ergibt sich im Jahresvergleich ein Anstieg des impliziten Vermögens von 53,7 auf 80,6 Prozent des BIP.⁶ Im

Tabelle 1:
Salden der Zweige der Sozialversicherung
(in Milliarden Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2017b).

Gesetzliche Rentenversicherung	-2,266
Gesetzliche Krankenversicherung	2,493
Soziale Pflegeversicherung	1,750
Gesetzliche Unfallversicherung	0,704
Arbeitslosenversicherung	5,430
Landwirtschaftliche Alterskassen	0,075
Sozialversicherung Gesamt	8,186

Vergleich zu den Sozialversicherungen weist die Bilanz der Gebietskörperschaften damit weiterhin ein deutliches implizites Vermögen auf. Zwar werden die Gebietskörperschaften – insbesondere die Bundesländer – zukünftig beträchtliche Pensionslasten schultern müssen, in der Gesamtbetrachtung zeigt Abbildung 5 jedoch, dass die implizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte allein den Sozialversicherungen geschuldet ist.⁷ Infolge der bestehenden expliziten Schulden in Höhe von 71,2 Prozent des BIP sind erstmals die Haushalte der Gebietskörperschaften unter den heutigen Bedingungen nachhaltig finanziert. Allerdings reicht die Differenz aus implizitem Vermögen und expliziten Schulden (9,4 Prozent des BIP) bei den Gebietskörperschaften nicht aus, um die impliziten Schulden der Sozialversicherungen in Höhe von 233,2 Prozent des BIP zu kompensieren.

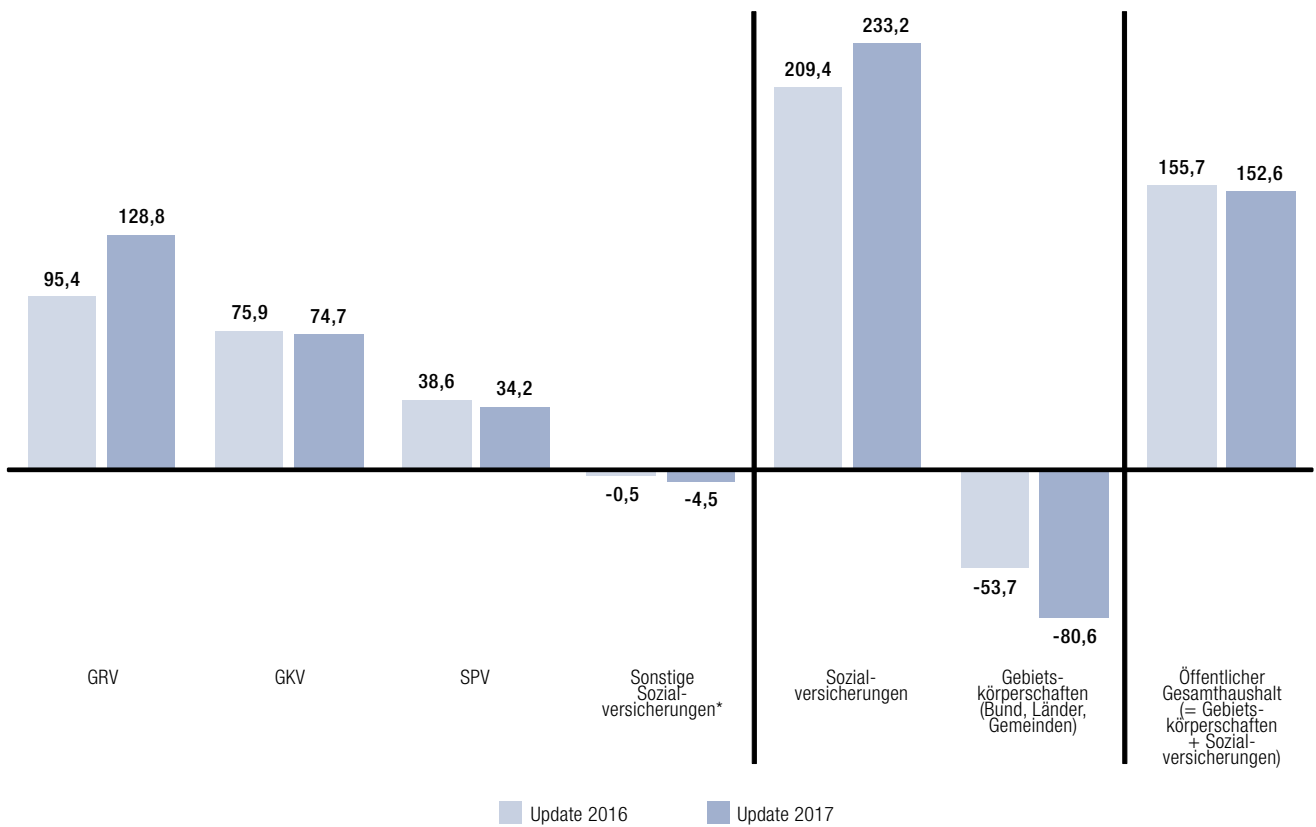
⁵ Unterschiede im Vergleich zum Update 2016 (Stiftung Marktwirtschaft, 2016) resultieren aus der Revision der VGR. Beispiel: Saldo der Sozialversicherungen im Update 2016 (für das Jahr 2015): 4,8 Milliarden Euro; Update 2017 (für das Jahr 2015): 2,1 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2016; 2017b).

⁶ Zwar verzeichneten die Gebietskörperschaften im Jahr 2016 einen leichten Überschussrückgang, in der langen Frist schlagen aber die erwarteten hohen Steuereinnahmen erheblich positiv zu Buche.

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

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



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

Die Gebietskörperschaften

Wenn auch etwas geringer als im Jahr 2015, stellt sich die Haushaltslage der Gebietskörperschaften auch im Jahr 2016 positiv dar. Die Einnahmen stiegen im Vergleich zum Jahr 2015 um 35,3 Milliarden Euro (4,0 Prozent), während die Ausgaben um 38,6 Milliarden Euro (4,5 Prozent) zunahmen. Infolgedessen verzeichneten die Haushalte der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr, trotz einer Abnahme des Überschusses um 3,3 Milliarden Euro, noch immer einen deutlichen Finanzierungsüberschuss von 15,5 Milliarden Euro. Dass sich gleichwohl das implizite Vermögen im Jahresvergleich von 53,7 auf 80,6 Prozent des BIP erhöht, ist im Wesentlichen auf das große Steuerplus zurückzuführen, welches aktuellen Prognosen zufolge in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird (BMF, 2017).⁸ Hinzu kommt, dass die gute Finanzlage (noch) nicht wie in der Vergangenheit für Steuersenkungen genutzt wird. Aufgrund des Bundestagswahlkampfes könnte sich diese Haltung im Jahr 2017 allerdings ändern, sodass frühestens im Jahr 2018 mit einer tatsächlichen Umsetzung einer Steuerreform gerechnet werden könnte.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die Einnahmen der GRV stiegen mit 10,9 Milliarden Euro (3,9 Prozent) deutlich stärker als im Jahr 2015. Insbesondere der Anstieg der Beitragsbemessungsgrenze und die günstige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung wirkten sich positiv auf die Beitragseinnahmen aus. Gleichzeitig verzeichneten die Ausgaben einen Anstieg gegenüber dem Jahr 2015 von 10,6 Milliarden Euro (3,7 Prozent) (Statistisches Bundesamt, 2017b). Diese Entwicklung resultierte im Wesentlichen aus der höchsten Rentenanpassung seit 23 Jahren und den verbesserten Leistungen durch die „Mütterrente“ sowie die „Rente mit 63“ im Jahr 2016. Das Finanzierungsdefizit konnte infolgedessen im Jahr 2016 geringfügig auf 2,3 Milliarden Euro verringert werden. In der langfristigen Betrachtung machen sich insbesondere die erhöhten Rentenzugänge, die erhöhten Inanspruchnahmen bei der Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte und bei der Mütterrente bemerkbar. Hinzu kommt der Anstieg der durchschnittlichen Rentenzahlungsbeträge im Rentenzugang bei Altersrenten besonders für Frauen im Westen und selbstverständlich das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz. Insgesamt ergibt sich daraus eine deutliche

Erhöhung der impliziten Verschuldung für die GRV von 95,4 auf 128,8 Prozent des BIP.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Gegenüber dem Jahr 2015 stiegen die Einnahmen der GKV um 13,3 Milliarden Euro (6,2 Prozent), während gleichzeitig die Ausgaben moderat um 8,4 Milliarden Euro (3,9 Prozent) stiegen. Nach einem wiederholten Finanzierungsdefizit im Jahr 2015 (-2,4 Milliarden Euro) konnte der Haushalt der GKV so im vergangenen Jahr mit einem Überschuss abschließen. Dieser schlägt mit 2,5 Milliarden Euro zu Buche. Gründe für diese Entwicklung sind zum einen die günstige Entwicklung der Beitragseinnahmen des Gesundheitsfonds durch die weiterhin positive Lohn- und Beschäftigungsentwicklung und zum anderen die hohe Rentensteigerung zur Jahresmitte 2016 sowie der Anstieg des Bundeszuschusses. In der langen Frist ergibt sich davon ausgehend, im Vergleich zu den Ergebnissen für das Update 2016, insgesamt eine leichte Abnahme der impliziten Verschuldung von 75,9 auf 74,7 Prozent des BIP.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Nach deutlichem Anstieg des Finanzierungsüberschusses in der SPV im Jahr 2015 sank dieser im Jahr 2016 wieder etwas ab. So erhöhten sich Einnahmen aufgrund der guten Lohn- und Beschäftigungsentwicklung zwar um 1,4 Milliarden Euro (4,5 Prozent), die Ausgaben stiegen jedoch um 1,8 Milliarden Euro (6,5 Prozent). Damit konnte der Haushalt der SPV im Jahr 2016 mit einem Finanzierungsüberschuss von 1,8 Milliarden Euro abschließen. Zur Finanzierung der kostentreibenden Maßnahmen aus dem Pflegestärkungsgesetz II wurde der Beitragssatz der SPV zum 1. Januar 2017 um 0,2 Prozentpunkte angehoben. Durch diese Anhebung stehen der SPV jährlich etwa fünf Milliarden Euro mehr zur Verfügung. Dies wurde im Update 2016 bereits berücksichtigt. Die Umstellung der bisherigen drei Pflegestufen auf die neuen fünf Pflegegrade hingegen, konnte aufgrund noch nicht vorliegender Informationen noch keine Berücksichtigung finden. Insgesamt ergibt sich trotz der leichten Verschlechterung der Finanzlage im Jahr 2016 für die SPV eine Abnahme der impliziten Verschuldung von 38,6 auf 34,2 Prozent des BIP.

⁸ Im Vergleich zur Steuerschätzung aus dem November 2016 (BMF, 2016a) ergeben sich um 7,9 Milliarden Euro höhere Steuereinnahmen für das Jahr 2017. Es wird erwartet, dass der Bund dabei Mehreinnahmen von 2,4 Milliarden Euro, die Länder von 6,5 Milliarden Euro und die Kommunen von 2,5 Milliarden Euro generieren.

4 Wahlkampfjahr 2017 – Ein Potpourri

Steuereinnahmen in Rekordhöhe verleiten die Politik im Wahljahr zu Versprechungen von Steuersenkungen und Rentengeschenken. Dies könnte zukünftigen Generationen teuer zu stehen kommen. Vor diesem Hintergrund folgen in diesem Abschnitt Analysen zu verschiedenen Vorschlägen und Themen des Bundestagswahlkampfes. Hierzu zählt zum einen die Auseinandersetzung mit Versprechungen von Steuersenkungen und Investitionspaketen. Zum anderen nimmt das Thema Rente einen bedeutenden Teil der Analyse ein.

4.1 Von Steuersenkungen und Investitionserhöhungen

4.1.1 Steuersenkungen

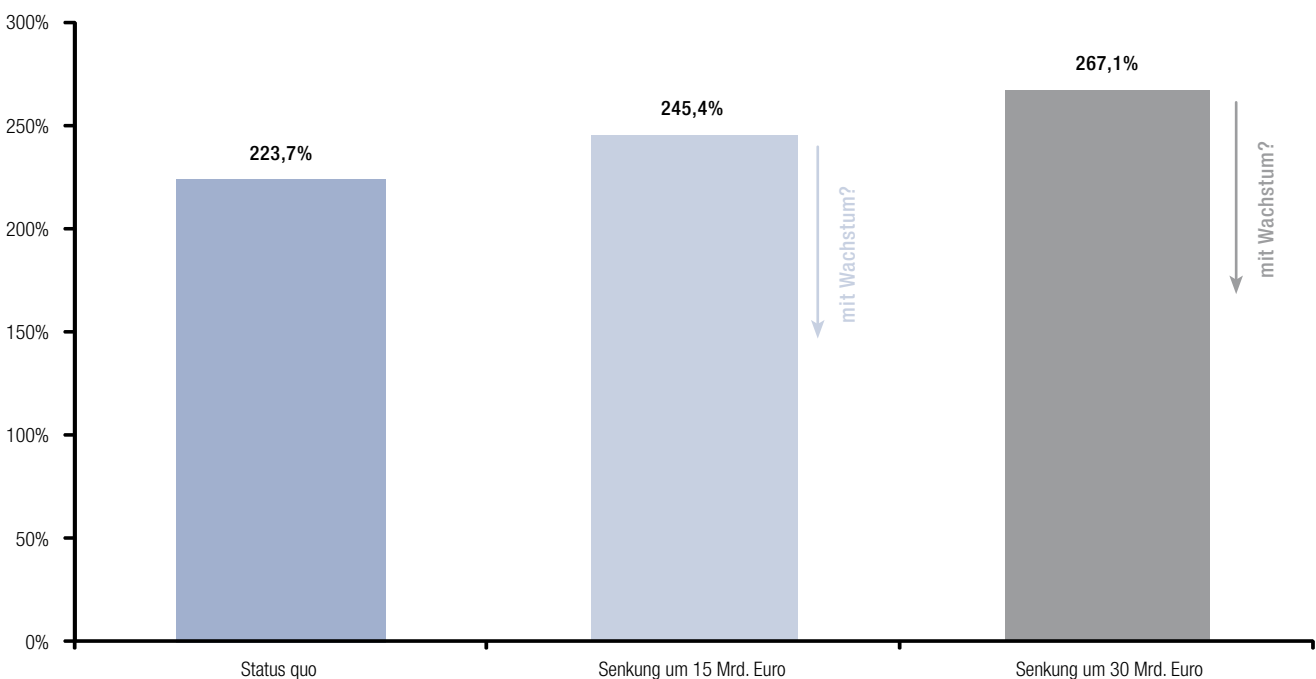
Zur Veranschaulichung der fiskalischen Folgen von großzügig getätigten Steuerversprechungen werden zwei Steuersenkungsvarianten analysiert. Die Entlastung der Steuerzahler

wird dabei jeweils mittels einer Anpassung der zugrunde gelegten Schätzung des Einkommensteueraufkommens abgebildet. In einem ersten Schritt wird die Wirkung einer von mehreren Seiten vorgeschlagenen Steuersenkung von jährlich 15 Milliarden Euro auf die Nachhaltigkeitslücke betrachtet, in einem zweiten eine doppelt so hohe Steuerentlastung.

Wird der Steuerzahler um 15 Milliarden Euro besser gestellt, so zeigen die Ergebnisse der Berechnungen (siehe Abbildung 6), dass die Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Status quo um 21,7 Prozentpunkte des BIP oder knapp 660 Milliarden Euro ansteigt. Eine Steuersenkung in doppelter Höhe würde auch einen doppelt so großen Effekt auf die Nachhaltigkeitslücke verursachen und die Nachhaltigkeitslücke um knapp 43,4 Prozentpunkte bzw. rund 1,3 Billionen Euro erhöhen. Die Folge ist, dass jede im Zuge des Wahlkampfes versprochene Milliarde an Steuersenkungen die zukünftigen Generationen rund 44 Milliarden Euro kosten könnte. Hierbei sind mögliche positive Wachstumsimpulse allerdings nicht berücksichtigt, da nur schwer zu prognostizieren ist, wie stark

Abbildung 6:
Die Nachhaltigkeitslücke mit und ohne Steuersenkungen (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



diese ausfallen. Ein solches Wachstum – beispielsweise hervorgerufen durch positive Leistungsanreize – könnte langfristig höhere Steuereinnahmen generieren, die im Idealfall die heute getätigten Steuersenkungen übersteigen.

4.1.2 Zusätzliche Investitionsausgaben

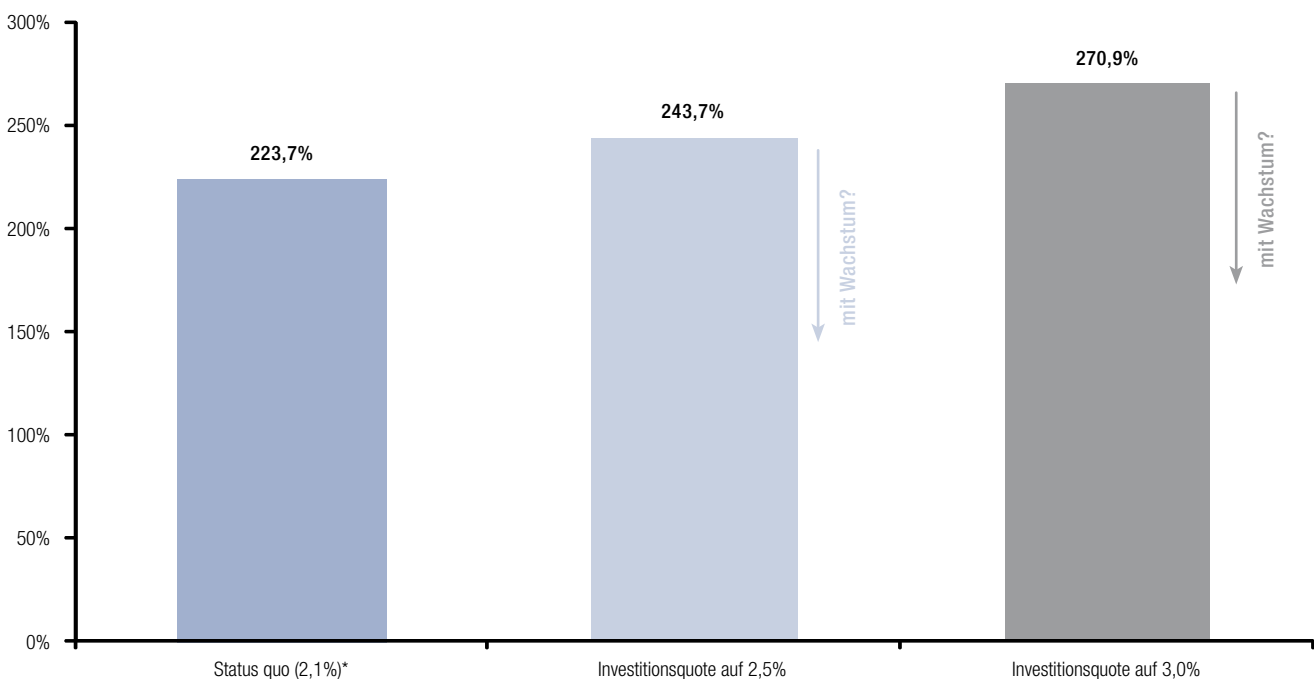
Wenn zu Zeiten eines Bundestagswahlkampfes sprudelnde Steuerquellen vorhanden sind, rücken neben Steuersenkungen gerne auch Ausgabenerhöhungen in Form von Investitionen in den Fokus der öffentlichen Debatte. Oberflächlich betrachtet wirkt sich eine einfache Ausgabenerhöhung stets negativ auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen aus. Wird beispielsweise eine Anhebung der Investitionsquote des Bundes von aktuell knapp 2,1 Prozent der Ausgaben des Bundeshaushaltes auf 2,5 Prozent unterstellt, so steigt die Nachhaltigkeitslücke um 20 Prozentpunkte des BIP oder gut 600 Milliarden Euro an (siehe Abbildung 7), im Falle einer Anhebung auf 3 Prozent sogar um 47,2 Prozentpunkte oder gut 1,4 Billionen Euro.

Tatsächlich aber wäre der Politik Unrecht getan, wenn nur der Ausgabenaspekt einer solchen Investitionsmaßnahme betrachtet werden würde. In Zeiten des Wahlkampfes mögen einige Investitionsvorschläge vorrangig dazu da sein, um die eigene Wählerklientel zu umwerben. Jedoch dienen Investitionen in erster Linie dazu, die Infrastruktur zu erhalten bzw. zu verbessern und damit auch das Wirtschaftswachstum anzuregen. Wird dieses Ziel erreicht, können die damit einhergehenden höheren (zukünftigen) Steuereinnahmen die heute getätigten Mehrausgaben zumindest partiell kompensieren, ggf. sogar übersteigen. Ersteres würde den in Abbildung 7 dargestellten Anstieg der Nachhaltigkeitslücke dämpfen, Letzteres könnte sogar zu einem Rückgang der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Status quo führen. Damit dies aber möglich ist, bedarf es einer sinnvollen Auswahl und Planung der von der Politik in Aussicht gestellten Investitionspakete. Statt auf Bundesebene Ausgaben um der Ausgaben willen zu beschließen, bietet der in den letzten Jahren stetig angewachsene Investitionsstau der Kommunen eine Vielzahl von sinnvollen Investitionsprojekten.

Abbildung 7:

Die Nachhaltigkeitslücke mit und ohne Erhöhung der Investitionsquote (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Im Jahr 2016 betragen die Bruttoinvestitionen des Staates knapp 66,8 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2017b).

4.2 Die Rente im Wahlkampf

Die Rente ist seit jeher ein beliebtes Wahlkampfthema. Dass im Jahr der Bundestagswahl aus der Politik und von Seiten verschiedener Lobbyverbände Stimmen laut werden, Rentengeschenke zu verteilen, ist daher keine sonderlich große Überraschung. Dass eine solche Politik aber das ohnehin schon auf Grund des demografischen Wandels unter Druck stehende Rentensystem destabilisieren würde, wird dabei gern übersehen.

4.2.1 Haltelinie des Rentenniveaus

Zur Veranschaulichung der Auswirkungen der Einführung einer sogenannten Haltelinie beim Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung dienen in diesem Abschnitt

zwei Szenarien. Im Ersten wird von einer Festschreibung des Rentenniveaus auf dem derzeitigen Niveau von rund 47,9 Prozent des Durchschnittsverdienstes ausgegangen, im Zweiten von einer Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent.

Schon bei der Fixierung des derzeitigen Rentenniveaus zeigt sich, wie gravierend dies das Rentensystem belasten würde. Ein Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 51,2 Prozentpunkte bedeutet zukünftige Mehrkosten von rund 1,5 Billionen Euro (siehe Abbildung 8). Eine Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent des Durchschnittsverdienstes würde die derzeit bereits existierende Nachhaltigkeitslücke von 223,7 Prozent auf 330,2 Prozent des BIP und somit um ein ganzes Bruttoinlandsprodukt erhöhen. Dies käme künftigen Zusatzbelastungen von gut 3,2 Billionen Euro gleich. Diese Summen verdeutlichen, wie unrealistisch solche Forderungen unter den jetzigen Bedingungen tatsächlich sind.

Abbildung 8:
Die Nachhaltigkeitslücke mit und ohne Fixierung des Rentenniveaus (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

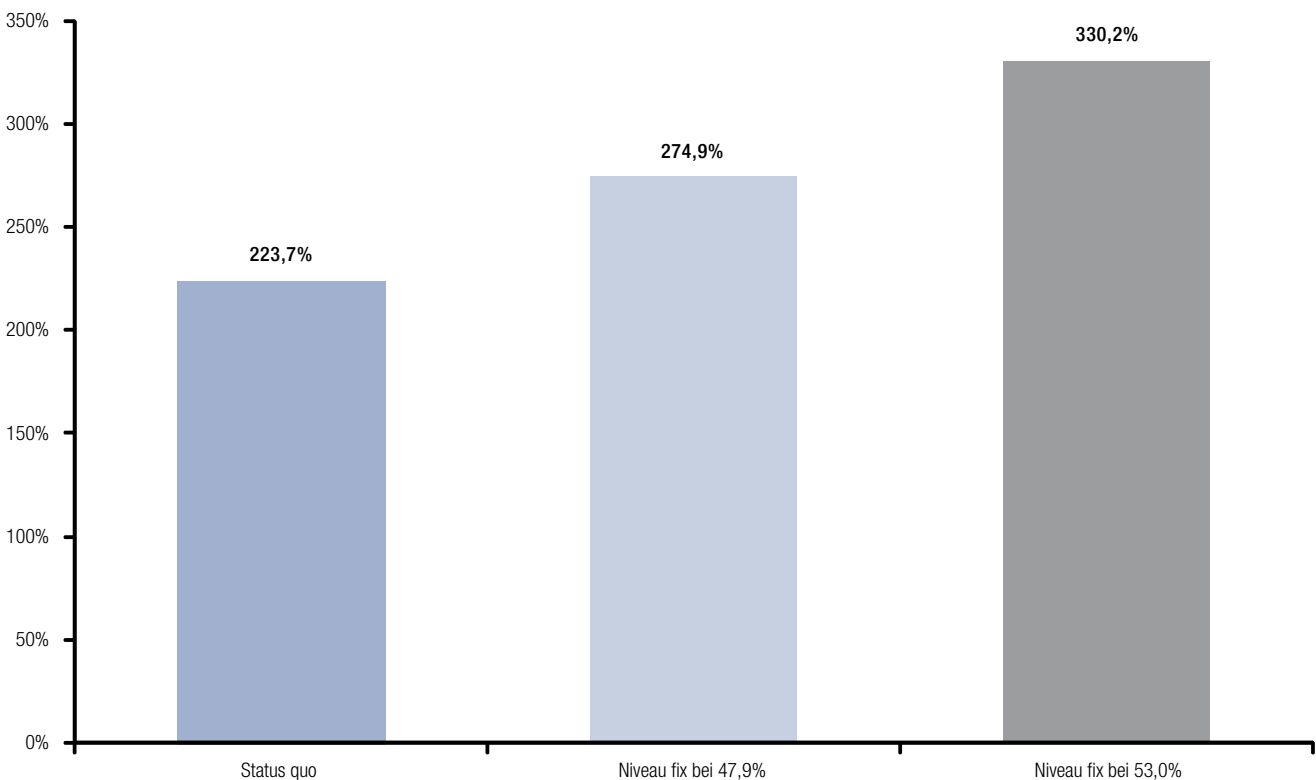
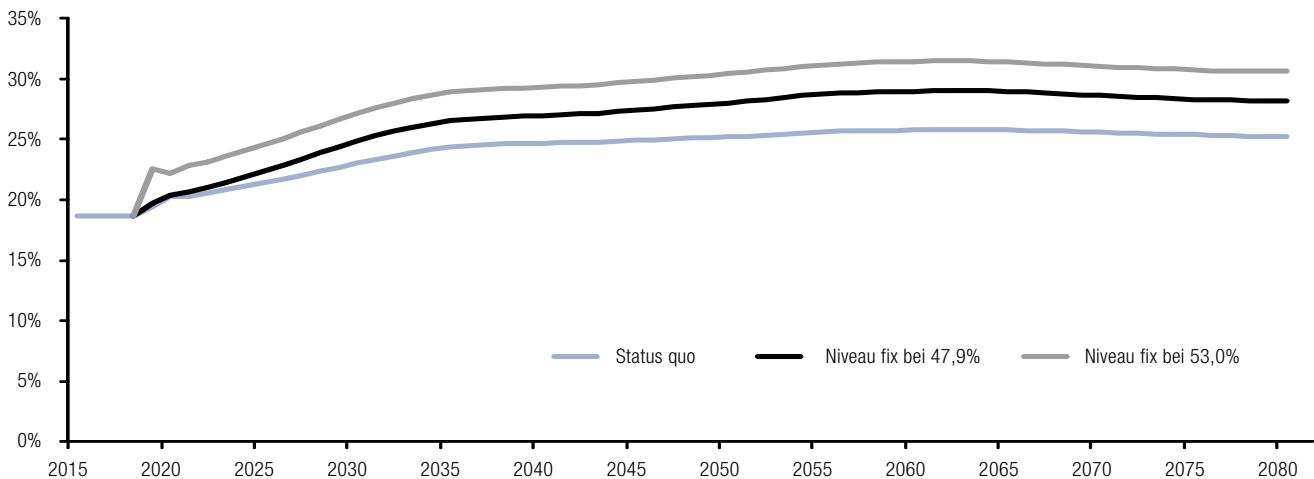


Abbildung 9:
Die Beitragssätze der GRV mit und ohne Fixierung des Rentenniveaus (in Prozent des Arbeitsentgeltes)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bemerkung: Anders als im Szenario „Status quo“, ist die Rentenanpassungsformel in den Szenarien „Niveau fix bei 47,9%“ und „Niveau fix bei 53,0%“ gänzlich aus den Berechnungen ausgenommen. Die durchschnittlichen Renten (und somit auch die Gesamtausgaben der Rentenversicherung) wachsen analog mit den Bruttolöhnen und -gehältern der Arbeitnehmer.

Sollte dennoch die Einführung einer Haltelinie beim heutigen Rentenniveau beschlossen werden, so müsste zu deren Finanzierung der Beitragssatz bis 2035 auf 26,5 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgeltes steigen (siehe Abbildung 9). Bei einer Erhöhung des Rentenniveaus auf 53 Prozent wäre sogar eine Steigerung des Beitragssatzes auf knapp 29 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgeltes bis 2035 vonnöten. Langfristig würde sich der Beitragssatz dann bei über 30 Prozent einpendeln. Ein Umstand, der von den Beitragszahlern sicherlich nicht mitgetragen werden würde.

Auch deshalb gibt es in der Politik Überlegungen, den Beitragssatz ab 2030 auf 22 Prozent festzuschreiben, um eine zu starke Belastung der Beitragszahler zu verhindern. Während dies aus Sicht der zukünftigen Arbeitnehmer zwar eine willkommene Forderung darstellt, erwächst aus Perspektive der Nachhaltigkeit die Frage nach der zukünftigen Finanzierbarkeit der Rente. In Folge der in Zukunft stark zunehmenden Alterung der Bevölkerung wird sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenempfängern weiter verschlechtern (Statistisches Bundesamt, 2015). Während also die Ausgabenseite, auch ohne Haltelinie beim Rentenniveau, unaufhörlich wachsen wird, würde eine Begrenzung des Beitragssatzes die Einnahmenseite, zusätzlich zum Wegfall von Beitragszahlern, weiter einschränken. Die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen ginge noch weiter auseinander,

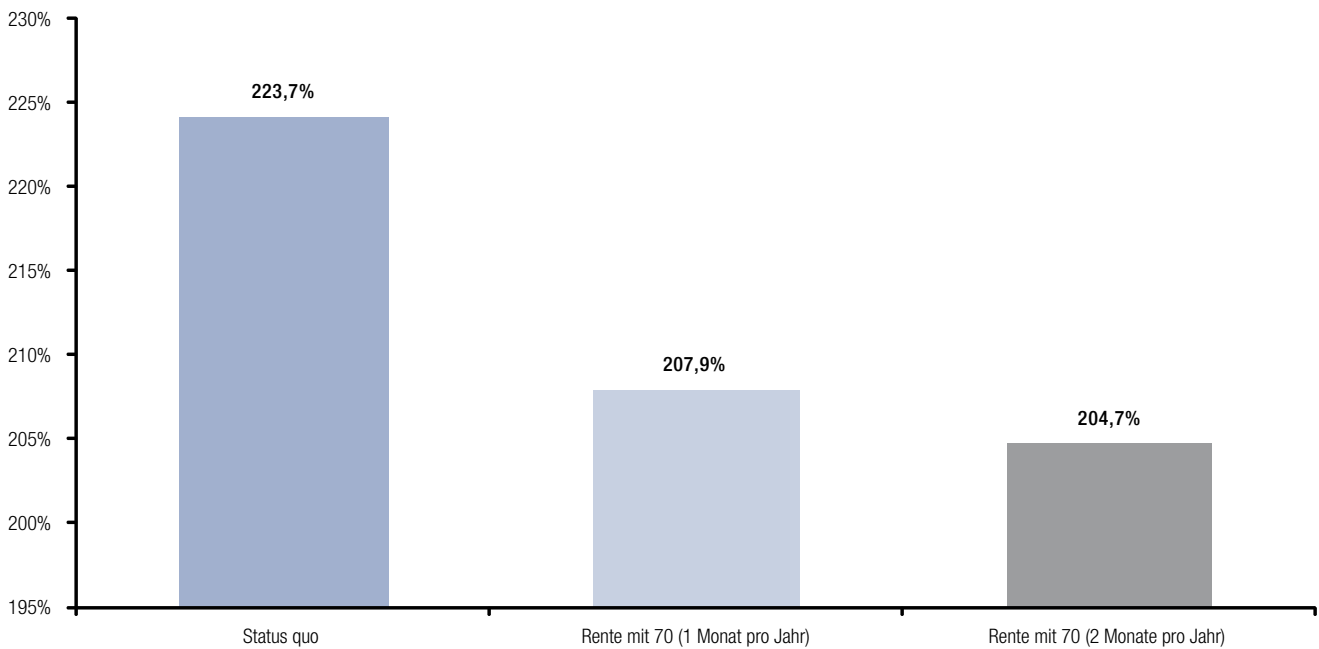
wenn eine sogenannte „doppelte Haltelinie“, also die Begrenzung des Beitragssatzes bei gleichzeitiger Fixierung des Rentenniveaus, eingeführt werden würde. Eine Finanzierung der Rentenversicherung bedürfte dann drastisch steigender Zuschüsse des Bundes. Diese, finanziert von den Steuerzahlern, erscheinen vor dem Hintergrund des steigenden Altenquotienten ebenfalls unrealistisch.

4.2.2 Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre

Wenn also eine Fixierung des Rentenniveaus langfristig nicht finanzierbar ist – und das selbst ohne eine gleichzeitige „Haltelinie“ beim Beitragssatz – dann ist der Status quo diesen Reformvorschlägen vorzuziehen. Aber selbst die gegenwärtige Situation ist langfristig nicht nachhaltig. Vielmehr ist die Suche nach alternativen Lösungen nötig. Eine solche Alternative könnte eine langfristige Anhebung des Renteneintrittsalters von 67 auf 70 Jahre darstellen. Um dies zu verdeutlichen, werden die Nachhaltigkeitswirkungen zweier Szenarien dargestellt. Im Ersten wird nach Auslaufen des Anpassungszeitraums der „Rente mit 67“, also dem Jahr 2030, eine schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre bis zum Jahr 2066 fortgesetzt. Das entspricht einer Anpassung um einen Monat pro Jahr. Im zweiten Szenario erfolgt eine schnellere Anpassung um zwei Monate pro Jahr bis 2048.

Abbildung 10:
Die Nachhaltigkeitslücken mit und ohne Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Für die Nachhaltigkeitslücke bedeutet das erste Szenario einen Rückgang um 15,8 Prozentpunkte (siehe Abbildung 10). Dies entspricht in etwa einer Abnahme der Gesamtverschuldung der GRV um 500 Milliarden Euro. Eine Anpassung um zwei Monate pro Jahr würde die Nachhaltigkeitslücke um zusätzliche 3,2 Prozentpunkte und somit insgesamt knapp 600 Milliarden Euro senken.

Damit würde sich ein höheres Renteneintrittsalter im Vergleich zum Status quo positiv auf die Beitragssätze auswirken. Sie würden für eine gegebene Entwicklung des Rentenniveaus in beiden Szenarien ab 2030 langsamer ansteigen als ohne „Rente mit 70“ (siehe Abbildung 11). Langfristig könnten die zur dauerhaften Finanzierung der GRV notwen-

digen Beitragssätze um gut 1 bis 1,5 Prozentpunkte niedriger liegen.

Umgekehrt zeichnet sich beim Rentenniveau ein ähnliches Bild. Langfristig könnte die Einführung der „Rente mit 70“ – bei gegebener Entwicklung des Beitragssatzes – eine um gut ein Prozentpunkt geringere Abnahme des Rentenniveaus bedeuten (siehe Abbildung 12). Insgesamt wird jedoch deutlich, dass auch eine Anhebung des Renteneintrittsalters weder eine Haltelinie beim Beitragssatz noch beim Rentenniveau ausgleichen kann. Letztlich benötigt man bei allen drei zentralen Stellschrauben der GRV – Beitragssatz, Rentenniveau und Renteneintrittsalter – ausreichend Flexibilität, um die Nachhaltigkeitslücke der GRV zu schließen.

Abbildung 11:
Die Beitragssätze der GRV mit und ohne Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre
(in Prozent des Arbeitsentgelts)

Quelle: Eigene Berechnungen.

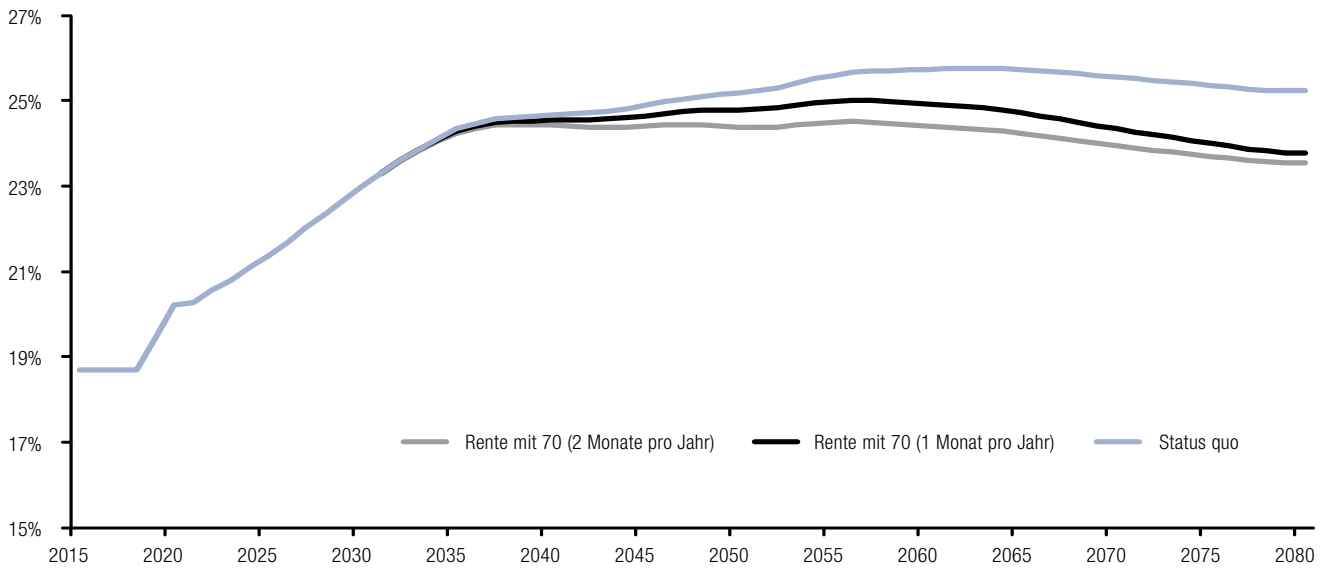
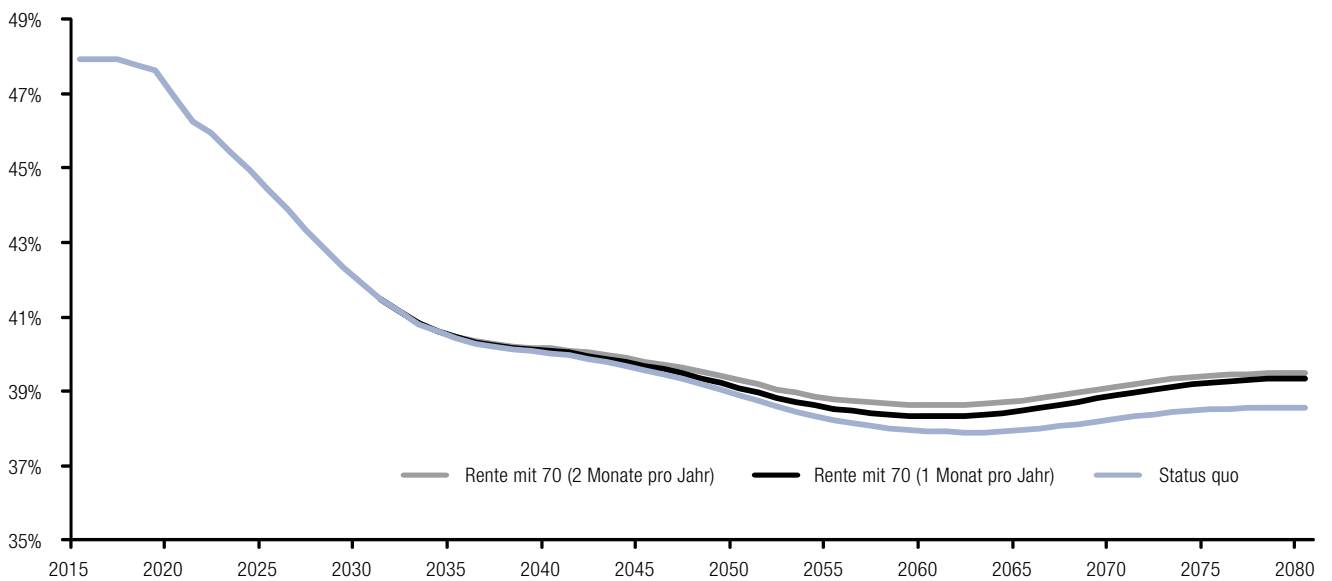


Abbildung 12:
Die Rentenniveaus der GRV mit und ohne Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre
(in Prozent des Durchschnittsverdienstes)

Quelle: Eigene Berechnungen.



4.3 Die Gefahren einer Zinswende

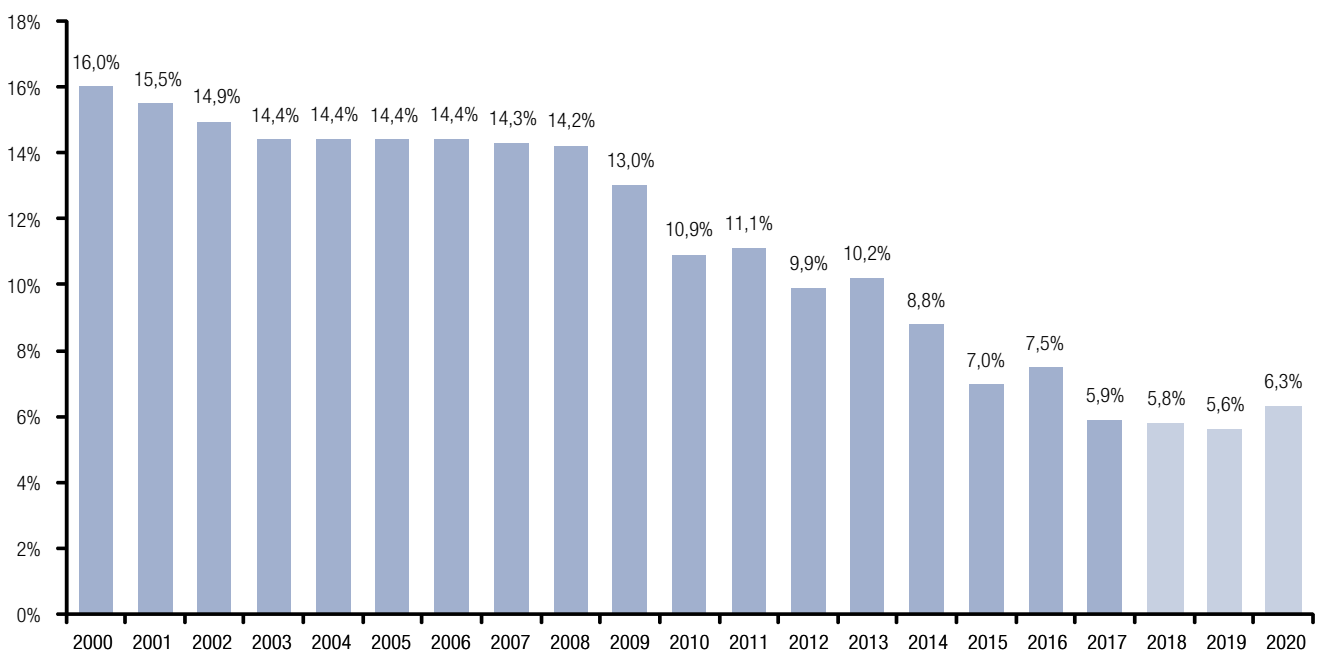
Die anhaltende Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) wirkt erheblich entlastend auf das jährliche Haushaltsdefizit. Im Zuge dessen kann kritisiert werden, dass die „Schwarze Null“ und die damit einhergehende gesunkene Schuldenstandsquote primär auf diese Niedrigzinsen zurückzuführen sind. Ohne die Notwendigkeit großer Sparanstrengungen wurde so „eher zufällig“ finanzieller Druck von den öffentlichen Haushalten genommen. Kommt es jedoch zu einer Zinswende, ist mit erheblich steigenden Belastungen für die verschuldeten Haushalte der Gebietskörperschaften zu rechnen. Bei einer exemplarischen Betrachtung der historischen Entwicklung der Zinsausgaben des Bundes (siehe Abbildung 13) wird deutlich, dass der Bundeshaushalt in der

Vergangenheit, trotz einer insgesamt nach wie vor sehr hohen Schuldenlast, ungemein von den niedrigen Zinsen im Euro-Raum profitiert hat. Im vergangenen Jahr gab der Bund nur rund halb so viel seines Haushaltes für die Bundesschuld aus wie noch in den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende.

Ob die Zinsen auf Dauer auf dem derzeitigen niedrigen Niveau verharren werden oder möglicherweise in absehbarer Zeit wieder erhöht werden, ist derzeit noch offen. Geht man allerdings davon aus, dass es zu einem Zinsanstieg auf das Niveau von vor 2009 kommt, ergeben sich erhebliche Mehrausgaben. Der Barwert solcher zukünftigen Zinsmehrausgaben könnte allein für den Bund bei über 1,3 Billionen Euro liegen. Die Höhe dieses Betrages, der noch nicht einmal potenzielle Mehrausgaben von Ländern und Gemeinden einschließt, macht die Dringlichkeit eines entschlossenen Tilgungsplanes deutlich.

Abbildung 13:
Die Zinsausgaben des Bundes im Zeitverlauf
(in Prozent der Gesamtausgaben)

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2017, eigene Darstellung. 2017: Regierungserwartung, 2018 bis 2020: Finanzplanung.



4.4 Bewertung der Wahlkampfthemen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Bei der Analyse der fiskalischen Effekte der im Zuge des Bundestagswahlkampfes getätigten Versprechungen stößt die Untersuchung mit Hilfe der Generationenbilanzierung auf gewisse Grenzen. Die Methodik der Generationenbilanzierung dient dazu, die zukünftigen Belastungen der öffentlichen Finanzen auf Basis der heute verfügbaren Daten und den derzeit gültigen Gesetzen zu projizieren. Allerdings unterliegt sie aufgrund zu treffender Annahmen gewissen Einschränkungen und hat – wie andere Verfahren und Modelle auch – Grenzen in der Anwendung. Insbesondere die Verwendung einer fortwährend gleichbleibenden Pro-Kopf-Wachstumsannahme verhindert die Analyse von potenziellen Wachstumseffekten durch einzelne, in dieser Studie vorgestellten, Wahlversprechen. Somit stellen die skizzierten langfristigen Kosten von Steuersenkungen und Investitionen eine pessimistische Einschätzung im Sinne einer Obergrenze dar. Sie können daher als eine Art Mahnung an die Politik verstanden werden, bei der Umsetzung dieser Vorhaben nicht vorschnell, sondern bedacht zu handeln.

Beim Thema Rente ist die Aussagekraft der Generationenbilanzierung hingegen weitaus höher. Das Rentensystem in seiner derzeitigen Form ist dank verschiedener Faktoren in der Rentenformel, wie zum Beispiel dem Nachhaltigkeitsfaktor, durchaus in der Lage, die drohenden Kosten der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft abzufangen oder zumindest deutlich abzumildern. Eine größere Gefahr für die Nachhaltigkeit der GRV geht momentan von den zahlreichen Reformvorschlägen wie der Einführung von „Haltelinien“ beim Rentenniveau und Beitragssatz aus. Die vorgestellten Ergebnisse belegen dies deutlich.

Genau genommen kein Wahlkampfthema, aber dennoch ein wichtiger Aspekt, wenn es um die gegenwärtige und zukünftige Verschuldung Deutschlands geht, sind die Auswirkungen einer möglichen Zinswende. Sobald die EZB ihren Kurs der extrem niedrigen Zinsen aufgibt, wird dies zu einem Anstieg der Zinsausgaben der Gebietskörperschaften führen. Kehrt der Anteil der Zinsausgaben auf das Niveau von vor 2009 (siehe Abbildung 13) zurück, kämen gemäß der vorliegenden exemplarischen Analyse zusätzliche Kosten von bis zu 1,3 Billionen Euro allein auf den Bund zu. Ein rechtzeitig vorbereiteter Tilgungsplan könnte helfen, extreme Belastungen abzumildern.

5 Fazit – Wahlversprechen langfristig nicht einhaltbar

Die Große Koalition hat wie in den Jahren zuvor von der guten wirtschaftlichen Entwicklung profitiert, es in diesem Jahr aber versäumt, notwendige fiskalische Weichenstellungen vorzunehmen. Zwar wurde die Aufnahme neuer expliziter Schulden erneut vermieden und ein ausgeglichener Haushalt erreicht. Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte aber auf 223,7 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies der Summe von 6,8 Billionen Euro. Im Jahresvergleich hat die Nachhaltigkeitslücke allerdings nur leicht abgenommen (Update 2016: 230,6 Prozent des BIP). Angesichts der bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke kann dieser geringfügige Rückgang nur bedingt als Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr muss festgehalten werden, dass die Verbesserungen vor allem den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, also der starken Binnen- nachfrage und dem für die Wirtschaft förderlichen niedrigen Zinsniveau, zuzuschreiben ist. Gleichzeitig begnügt sich die Bundesregierung mit einer Verwaltung des fiskalischen Status quo, statt sich aktiv den mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen zu stellen. Das Potential für einen deutlichen Abbau der Nachhaltigkeitslücke angesichts der weiterhin sehr positiven Einnahmenentwicklung wird dadurch verschenkt. Die hohen Steuer- und Beitragseinnahmen verleiteten die Politik stattdessen zu vollmundigen Wahlversprechungen.

Im diesjährigen Themenschwerpunkt wurden die Auswirkungen möglicher implementierter Wahlversprechen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und die intergenerative Lastenverteilung untersucht. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass der Wahlkampf und die in ihm getätigten Versprechungen neue Belastungen für die öffentlichen Haushalte erwarten lassen. Sowohl die pauschale Senkung der Steuern als auch das Investieren „mit der Gießkanne“ würden den Druck auf die fiskalische Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen weiter erhöhen.

Noch viel gravierender wären die Folgen von Wahlgeschenken bei der Rente. Die Einführung einer Haltelinie beim Rentenniveau kann je nach Ausgestaltung bis zu 3,2 Billionen Euro kosten. Diese Kosten wären, auch ohne eine zeitgleiche Festlegung einer Haltelinie beim Beitragssatz, nicht nachhaltig finanzierbar. Selbst die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre würde die drastische Ausweitung des Bedarfs nach Mitteln des Bundeszuschusses nicht ausreichend abdämpfen können.

Eine zusätzliche Gefahr geht von einer drohenden Zinswende im Euroraum aus. Mit einem steigenden Zinsniveau würden auch die von der Bundesschuld verursachten Kosten stark ansteigen und Kosten in Höhe von über 1,3 Billionen Euro bedeuten.

Literatur

- Auerbach, A.J., J. Gokhale und L.J. Kotlikoff** (1994), Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 73–94.
- Auerbach, A.J., J. Gokhale und L.J. Kotlikoff** (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94(2), 303–318.
- Auerbach, A.J., J. Gokhale und L.J. Kotlikoff** (1991), Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy*, 5, 55–110.
- Bahnsen, L., G. Manthei und B. Raffelhüschen** (2016), Die langfristigen Auswirkungen der Fluchtmigration auf die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 14(4), 483–502.
- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen** (2011), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., Berlin.
- Bonin, H.** (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2017), Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2017, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2016a), Ergebnis der Steuerschätzung November 2016, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2016b), *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.
- Europäische Kommission** (2016), *Fiscal Sustainability Report 2015*, European Economy Institutional Papers, 18, Brüssel.
- OECD** (2017), *Taxing Wages 2017*, OECD Publishing, Paris.
- Raffelhüschen, B.** (1999), *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, European Economy, Reports and Studies, 6, 17–28.
- Statistisches Bundesamt** (2017a), *Deutsche Wirtschaft im Jahr 2016 weiter auf Wachstumskurs*, Pressemitteilung vom 12. Januar 2017 – 010/17, Online: „https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2017/BIP2016/pm_bip2016_PDF.pdf?__blob=publicationFile“.
- Statistisches Bundesamt** (2017b), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2016*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2016), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2015*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2016), *Ehrbarer Staat: Update 2016 – Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 135, Berlin.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2006), *Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 97, Berlin.
- Werding, M.** (2017), *Langfristige Tragfähigkeit der Sozialfinanzen*, in: Mayer, T. (Hrsg.), *Die transformative Macht der Demografie*, Springer VS, Wiesbaden.

Executive Summary

Der Ausgang der Bundestagswahl bzw. Regierungsbildung 2017 birgt einige künftige Herausforderungen für den deutschen Staatshaushalt. Während die deutsche Wirtschaft sich trotz der weltwirtschaftlichen Herausforderungen nach wie vor stabil entwickelt und dem deutschen Staat Steuereinnahmen in Rekordhöhe einbringt, beförderte der Wahlkampf stets neue Versprechen. Die heutigen Wähler würden von ihnen profitieren, die entstehenden Belastungen aber müssten vor allem von zukünftigen Generationen getragen werden. Mit Blick auf die zunehmende Alterung der deutschen Gesellschaft und deren Auswirkung auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme, ist es nicht verwunderlich, dass mit dem Thema Rente Wahlkampf betrieben wird. Erstaunlich ist dennoch, mit welcher Dramatik dabei vorgegangen wird. Anstatt hier realistisch zu diskutieren und zu argumentieren, werden Versprechen getätigt, die entweder kaum realisierbar oder aber nicht zu bezahlen sind. Aus diesem Grund dient die vorliegende Studie als Mahnung an die Politik, „Stimmengang“ nicht auf Kosten der Generationengerechtigkeit zu betreiben.

Während der Wahlkampf aus Sicht der fiskalischen Nachhaltigkeit meist eher negativ wahrgenommen werden muss, weist die Entwicklung des Staatshaushaltes erfreulichere Umstände auf. Auch im Jahr 2016 war dieser weiter auf leichtem Konsolidierungskurs. Bereits das dritte Jahr in Folge konnte der Staat einen Finanzierungsüberschuss erzielen. Laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ zudem mit einem Anstieg der Steuereinnahmen von 732,4 Milliarden Euro im Jahr 2017 auf 852,2 Milliarden Euro im Jahr 2021.

Nichtsdestotrotz sollen die steuerpolitischen Erfolgsmeldungen der vergangenen Jahre keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte nach wie vor eng mit der demografischen Entwicklung verknüpft ist. Die langfristige Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen bleibt eine der Kernherausforderungen in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr elfte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen Bilanz des „ehrbaren Staates“ dar. Die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg wirft einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Als Themenschwerpunkt untersucht die aktuelle Studie Reformvorschläge im Zuge der Bundestagswahl 2017 und ihre möglichen langfristigen fiskalischen Auswirkungen.

Die Generationenbilanzierung zeigt die tatsächliche Verschuldung des Staates auf Basis einer Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Sie berücksichtigt sämtliche staatlichen Teilsysteme inklusive der Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen geht vor allem auch die demografische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte in die Betrachtung ein.

Für das Update 2017 beläuft sich die aktuelle Nachhaltigkeitslücke auf 6,8 Billionen Euro oder 223,7 % des BIP. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung ein knappes Drittel. Fast doppelt so schwer wiegt die implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung, die sich auf 152,6 % des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden ungedeckten Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Steuern und Abgaben um 10,2 % erhöht oder die Staatsausgaben um 8,7 % gesenkt werden. Im Vergleich zum Vorjahr nimmt das Ausmaß der deutschen Gesamtverschuldung als Anteil des BIP etwas ab. Angesichts der bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke kann dieser Rückgang allerdings nur bedingt als Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr zeigt die Stabilisierung, dass sich die Bundesregierung tendenziell eher mit einer Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt – zu wenig angesichts der guten Rahmenbedingungen.

Wahlkampfsjahr 2017 – Ein Potpourri

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass der Wahlkampf und die in ihm getätigten Versprechungen neue Belastungen für die öffentlichen Haushalte erwarten lassen. Sowohl die pauschale Senkung der Steuern als auch das Investieren „mit der Gießkanne“ würden den Druck auf die fiskalische Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen weiter erhöhen.

Noch viel gravierender wären die Folgen von Wahlgeschenken bei der Rente. Die Einführung einer Haltelinie beim Rentenniveau kann je nach Ausgestaltung bis zu 3,2 Billionen Euro kosten. Diese Kosten wären, auch ohne eine zeitgleiche Festlegung einer Haltelinie beim Beitragssatz, nicht nachhaltig finanzierbar. Selbst die notwendige Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre würde eine drastische Ausweitung des Bedarfs nach Mitteln des Bundeszuschusses nicht ausreichend abdämpfen können.