

Nr. 108  
September 2009

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz

**Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit**

Bernd Raffelhüschen  
Stefan Moog

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Charlottenstraße 60

D-10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 206057-0

Telefax: +49 (0)30 206057-57

E-Mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)

Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

## Vorwort

Der Beginn des dritten Jahrtausends hätte in die Geschichte eingehen können – als das erste Jahrzehnt, in dem die Politik ernsthaft versucht, durch ein Umsteuern in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik ökonomische Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit zu verwirklichen. Nach Jahrzehnten eines sich immer weiter aufblähenden Wohlfahrtsstaates und permanent wachsender Staatsverschuldung war in den letzten Jahren ein gestiegenes Problembewusstsein zu beobachten, aus dem der eine oder andere durchaus vielversprechende Reformansatz resultierte. Zu nennen sind beispielsweise die Änderungen in der Rentenversicherung (Nachhaltigkeitsfaktor, Riester-Rente und Rente mit 67) genauso wie die jüngst ins Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse für Bund und Länder. Fast hätte es sogar mit einem ausgeglichenen Haushalt geklappt.

Inzwischen wissen wir, dass diese historische Chance nicht genutzt wurde. Allerdings ist es weniger die schwerste Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland per se, die das zarte Pflänzlein Generationengerechtigkeit auf das Heftigste beutelt. Die Berechnungen der vorliegenden Studie belegen, dass weder die konjunkturelle Krise – sofern sie nicht noch in einer langwierigen Strukturkrise endet – noch temporäre, schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme die größte Bedrohung für eine nachhaltige Politik dar-

stellen. Der Grund: Nur für einen begrenzten Zeitraum auftretende Haushaltsdefizite sind für die dauerhafte Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vergleichsweise unproblematisch, sofern die langfristige Grundrichtung stimmt.

Letzteres ist jedoch immer weniger der Fall. Sinnvolle Reformansätze vergangener Jahre wurden – auch mit Blick auf den näher rückenden Wahltermin – schrittweise konterkariert oder auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben. Bei Gesundheit und Pflege verschließt die Politik nach wie vor die Augen vor den eigentlichen Problemen und in den Konjunkturpaketen verbergen sich zahlreiche dauerhaft angelegte „Wahlgeschenke“, deren

Kosten vor allem von den jüngeren und kommenden Generationen getragen werden müssen. Ein ehrbarer Staat darf jedoch nicht nur auf den nächsten Wahltermin schießen, sondern muss verantwortungsbewusst handeln und die langfristige Perspektive im Auge behalten. Die letzten Monate stellten in dieser Hinsicht einen bedenklichen Rückschritt dar, wie die vorliegende – zum vierten Mal von der Stiftung Marktwirtschaft veröffentlichte – aktuelle Generationenbilanz zeigt. Aus aktuellem Anlass liegt der diesjährige Schwerpunkt auf den zu erwartenden Folgen der Wirtschaftskrise und der Konjunkturprogramme.

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

Inhalt		
1	Einleitung .....	3
	<i>Box 1: Die Generationenbilanzierung</i> .....	4
	<i>Box 2: Die demografische Entwicklung</i> .....	4
	<i>Box 3: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen</i> .....	5
2	Die Generationenbilanz .....	6
	<i>Box 4: Nachhaltigkeitsindikatoren</i> .....	7
3	Von Konjunkturpaketen und konjunkturellen Impulsen .....	8
4	Die Politikfelder im Einzelnen .....	12
5	Fazit .....	14
	<b>Executive Summary</b> .....	16



Prof. Dr. Michael Eilfort



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Die Autoren danken Tobias Benz, Arne Leifels, Jasmin Häcker, Tobias Hackmann, Christian Hagist, Christoph Müller, Jörg Schoder, Johannes Vatter und Olaf Weddige für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen. Besonderer Dank gilt Andreas Flaig für die ausgezeichnete Forschungsassistenz bei der Erstellung der Studie. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

## 1 Einleitung

Selbst als sich die Krise des US-amerikanischen Hypothekenmarktes im Sommer 2008 zu einer weltweiten Banken- und Finanzkrise ausweitete, wurden die Konsequenzen für die Realwirtschaft als vergleichsweise gering eingestuft. Zwar sah bereits die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Herbst 2008 „die deutsche Wirtschaft [...] am Rande der Rezession“, dennoch wurde zum damaligen Zeitpunkt noch ein – wenn auch geringes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) prognostiziert.<sup>1</sup> Seitdem hat sich die Finanzkrise zu einer globalen Wirtschaftskrise ausgeweitet und spätestens seit Anfang des Jahres sind die positiven Einschätzungen des Herbstes 2008 nur noch Makulatur. So konstatiert die aktuelle Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2009 der deutschen Wirtschaft die „tiefste [...] Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik“.<sup>2</sup>

Bereits bevor das ganze realwirtschaftliche Ausmaß der jüngsten Wirtschaftskrise deutlich wurde, hatte die Bundesregierung als Reaktion auf die drohende Rezession im Dezember 2008 unter dem Titel „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ das „Konjunkturpaket I“ und im Januar 2009 unter dem Titel „Sicherung von Stabilität und Beschäftigung in Deutschland“ das „Konjunkturpaket II“ auf den Weg gebracht. Zusammen mit den verschiedenen Einzelmaßnahmen, die unter der etwas sperrigen Bezeichnung „Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben und für Investitionen in Familien“ bereits im Herbst beschlossen worden waren, beziffert sich das Gesamtvolumen des größten Konjunkturprogramms der deutschen Geschichte auf über 80 Milliarden Euro.<sup>3</sup>

Gleichzeitig verabschiedete sich die Bundesregierung von dem für 2011 anvisierten Ziel eines ausgeglichenen Haushalts, weshalb die Bundeskanzlerin das Konjunkturprogramm in ihrer Regierungserklärung vom 14. Januar 2009 als ihre „bisher [...] schwerste innenpolitische Entscheidung“ bezeichnete, denn die spürbare finanzielle Entlastung der Bürger „bringt eine deutliche Neuverschuldung mit sich, in diesem Jahr und auch im nächsten“.<sup>4</sup>

Berücksichtigt man neben dem Umfang der Konjunkturprogramme zusätzlich die krisenbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben, so dürfte sich das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit in 2009 und 2010 nach Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose auf zusammen deutlich über 200 Milliarden Euro belaufen.

Obwohl die bescheidenen Konsolidierungserfolge der vergangenen Jahre damit wieder zunichte gemacht werden, besteht zumindest Anlass dafür, mit verhaltenem Optimismus in die Zukunft zu blicken. Zwar werden die Nachwirkungen der Krise die öffentlichen Haushalte auch in den kommenden Jahren weiterhin belasten, dennoch mehren sich die Anzeichen dafür, dass die wirtschaftliche Lage sich stabilisiert und die Talsohle der Rezession bald erreicht sein dürfte.<sup>5</sup>

Festzuhalten ist weiterhin, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht anhand einer kurzfristigen Zielerfüllung zu messen ist. Ein ehrbarer Staat, der auf das langfristige Wohl seiner Bürger bedacht ist, sollte die fiskalische Situation vielmehr an den mittel- und langfristigen Konsequenzen seines Handels bewerten. In diesem Sinne wurde von der Stiftung Marktwirtschaft bereits vor einem Jahr gemahnt, dass aus „[...] einem konjunkturell bedingten Haushaltsüberschuss [k]ein dauerhafter fiskalischer Handlungsspielraum abgeleitet werden [kann]“.<sup>6</sup>

Gleichermaßen wurde betont, dass „kurzfristige und konjunkturell bedingte Haushaltsdefizite als [wenig] bedenklich für die langfristige Tragfähigkeit anzusehen sind“. Mit umgekehrten Vorzeichen gilt folglich heute, dass erst dann von einem Verlust an fiskalischem Handlungsspielraum gesprochen werden kann, wenn Haushaltsdefizite struktureller Natur sind und damit über den Konjunkturzyklus hinweg Bestand haben.

Die vorliegende Studie stellt die nunmehr dritte planmäßige Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Generationsbilanzierung“ dar. Neben vorläufigen Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für das Jahr 2008 fließen in die folgende Dokumentation des Status quo auch die Frühjahrsprognose 2009 des Arbeitskreises Steuerschätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen sowie

1 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008). Ähnlich „positiv“ wurde die wirtschaftliche Entwicklung der deutschen Wirtschaft auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008) und von der OECD (2008) eingeschätzt.

2 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009).

3 Vgl. Regierungserklärung der Bundeskanzlerin zu den Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung vom 14.01.2009. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in 2008 entspricht das Gesamtvolumen des Konjunkturprogramms einem Umfang von etwa 3,2 Prozent des BIP.

4 Ebd.

5 So kommt der Juni-Monatsbericht der Europäischen Zentralbank (2009) zum Schluss, dass sich die wirtschaftliche Lage im Euroraum „im weiteren Jahresverlauf weitaus weniger negativ entwickeln dürfte“ und „nach einer Stabilisierungsphase [...] ab Mitte 2010 mit positiven vierteljährlichen Wachstumsraten gerechnet“ werden kann. Anzeichen für eine Aufhellung der wirtschaftlichen Lage liefern auch der Geschäftsklimaindex des Ifo-Instituts München und der Indikator der Konjunkturerwartungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim.

6 Vgl. Stiftung Marktwirtschaft (2008).

alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-)Maßnahmen der Großen Koalition ein. Die Studie konzentriert sich in diesem Jahr insbesondere auf die Konsequenzen der Konjunkturpakete und der krisenbedingten Defizite für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. In Abschnitt 2 werden zunächst die Ergebnisse der

aktuellen Generationenbilanz (Basisjahr 2007) vorgestellt. Die fiskalischen Konsequenzen der Konjunkturpakete und der Wirtschaftskrise auf die aggregierte Nachhaltigkeitslücke werden in Abschnitt 3 untersucht, Abschnitt 4 geht auf die Situation in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung ein. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

### Box 1: Die Generationenbilanzierung

Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Larry Kotlikoff und Jagdish Gokhale 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 Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Dieses Missverhältnis wird als implizite Staatsverschuldung bezeichnet und spiegelt das Ausmaß wider, um das die Staatsverschuldung zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.\*\* Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast liegt die besondere Bedeutung der Generationenbilanzierung darin, dass sich mit ihrer Hilfe auch der Betrag ermitteln lässt, mit dem die heute lebenden Generationen zum zukünftigen Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben beitragen. Dieser entspricht der fiskalischen Last, welche die heute lebenden Generationen auf ihre Kinder und Enkelkinder abwälzen. 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 Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

\*\* Obwohl eine implizite Staatsverschuldung den fiskalischen „Normalfall“ darstellt, besteht natürlich auch die Möglichkeit, dass die Einnahmen sich zukünftig positiver entwickeln als die Ausgaben. In diesem Fall würde also keine implizite Schuld, sondern vielmehr ein implizites Vermögen vorliegen. Dies ist beispielsweise in der Schweiz der Fall, siehe Stiftung Marktwirtschaft (2009).

### Box 2: Die demografische Entwicklung

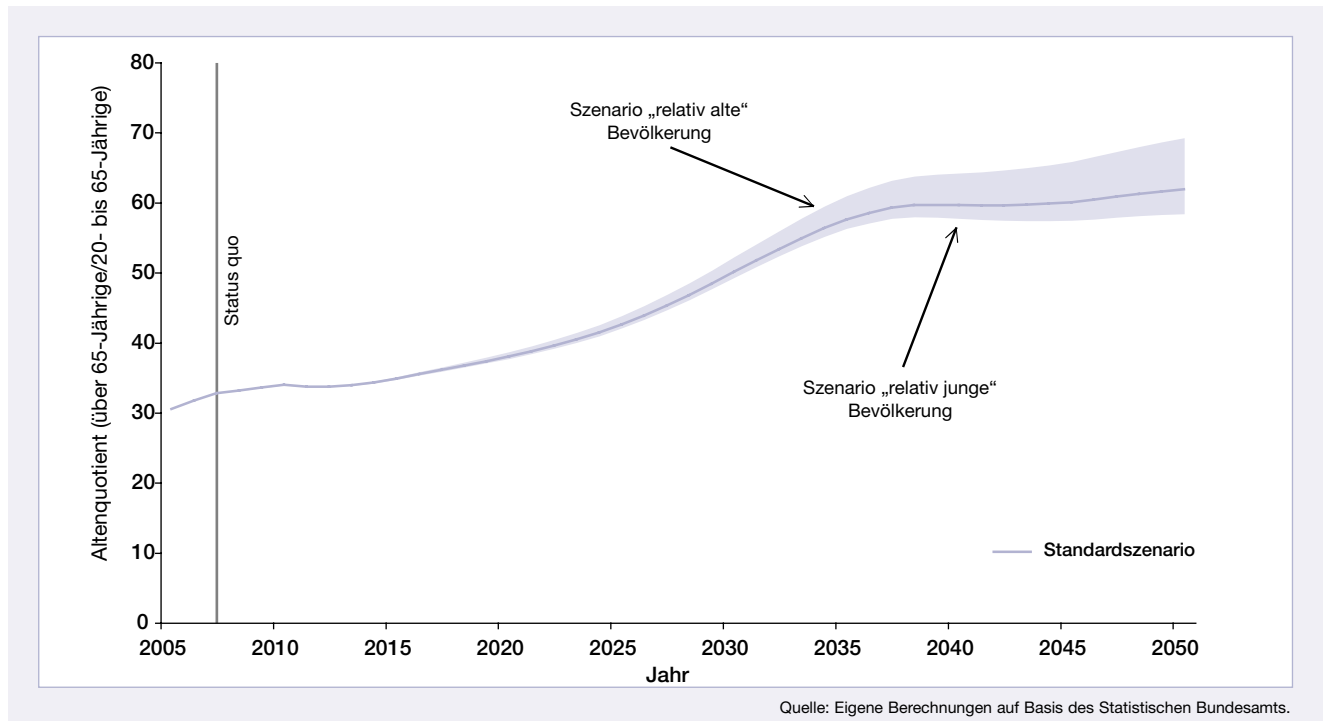
Den Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung bildet eine Projektion der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung. In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2006) unterstellt das Standardszenario der aktuellen Generationenbilanz, dass die Geburtenhäufigkeit dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau entspricht und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von heute 76,9 (82,3) auf 83,5 (88,0) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.\*

Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2050 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute 82 Millionen auf 73 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings wenig 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 65-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren, bis zum Jahr 2050 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Dies spiegelt die in Abbildung 1 „schraffiert“ dargestellte Fläche wider, welche die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien aufzeigt.\*\*

\* In der Vergangenheit wurde für das Standardszenario der Generationenbilanzierung stets ein Wanderungssaldo von 200.000 Personen entsprechend dem vom Statistischen Bundesamt als „Obergrenze“ bezeichneten Wanderungsszenario unterstellt. Der in der aktuellen Generationenbilanzierung unterstellte Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt hingegen einen Kompromiss zwischen dem Szenario einer „Obergrenze“ von 200.000 Personen und dem als „Untergrenze“ betrachteten 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 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrundegelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf langfristig 1,6 Kinder pro Frau sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer auf langfristig 1,2 Kinder pro Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 85,4 (89,8) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

Abbildung 1: Entwicklung des Altenquotienten für unterschiedliche demografische Szenarien



### Box 3: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der aktuellen Generationenbilanzierung bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts (2009) zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2007 und 2008. Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen (siehe Box 2) – von den gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung die folgenden Annahmen zugrunde:

#### Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

In der langen Frist unterstellt das Standardszenario der vorliegenden Generationenbilanzierung eine Trendwachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner ( $g$ ) in Höhe von 1,5 Prozent sowie eine Erwerbslosenquote entsprechend dem Labor Force Konzepts der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Höhe von 8 Prozent. Zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung in der kurzen und mittleren Frist wird gemäß der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsinsstitute eine Zunahme der Erwerbslosenquote von 7,3 Prozent in 2008 auf 8,1 Prozent in 2009 und 10,3 Prozent in 2010 unterstellt. Für den Zeitraum nach 2010 wird hingegen angenommen, dass sich die Erwerbslosenquote bis zum Jahr 2015 an ihr langfristiges Niveau von 8 Prozent anpasst. Für die Berechnung der Gegenwartswerte zukünftiger Einnahmen und Ausgaben wird schließlich eine reale Diskontrate ( $r$ ) in Höhe von 3 Prozent unterstellt.\*

#### Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt das diesjährige Update der Generationenbilanzierung alle bereits heute beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den Auswirkungen vergangener Reformen, wie beispielsweise der Rente mit 67 und dem Nachhaltigkeitsfaktor, werden dabei insbesondere die kurz- und langfristigen Auswirkungen des jüngst beschlossenen Konjunkturprogramms berücksichtigt (siehe Abschnitt 3). Im Hinblick auf die Entwicklung der Steuereinnahmen in der kurzen und mittleren Frist werden in der Generationenbilanzierung 2007 außerdem die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung (siehe Bundesministerium der Finanzen, 2009) für den Zeitraum 2009 bis 2013 berücksichtigt. Entsprechend den Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung in der mittleren Frist wird unterstellt, dass sich die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2015 an ihr langfristiges Niveau anpassen.

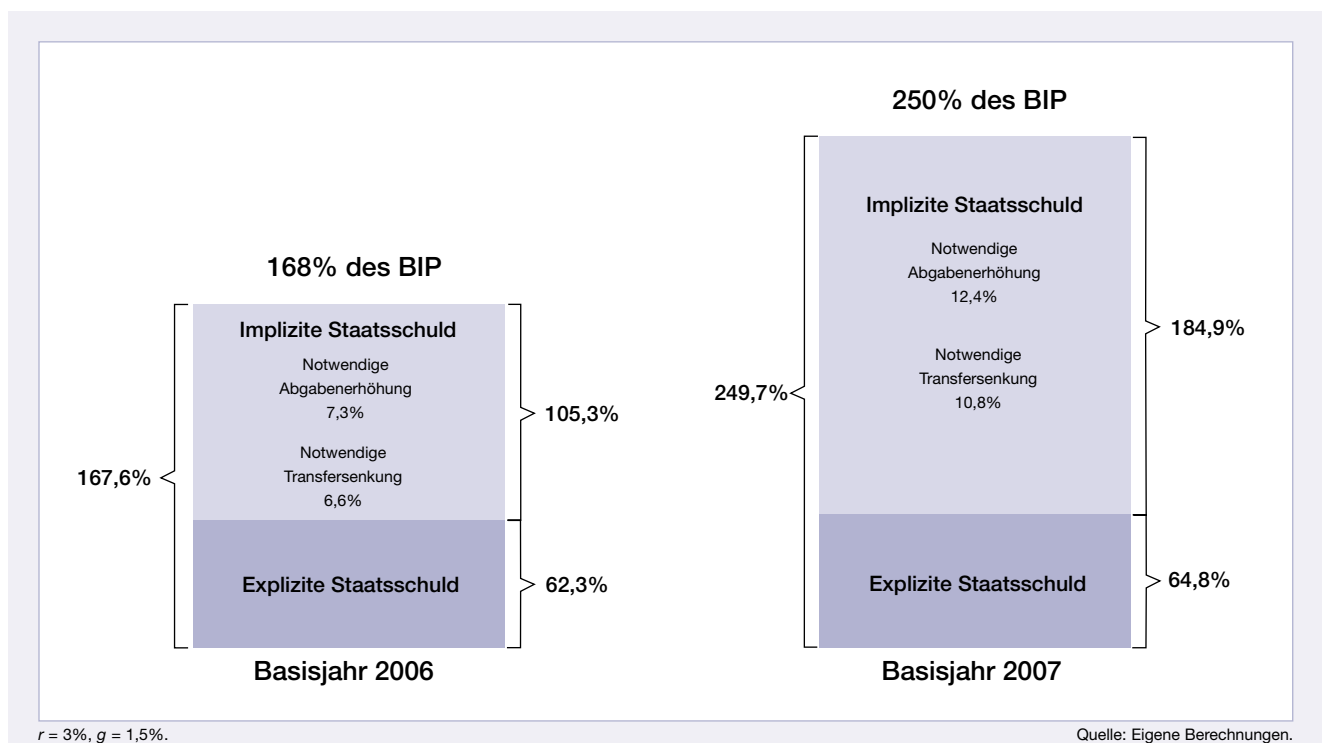
\* In vergangenen Studien wurde stets unterstellt, dass das langfristige Niveau der Staatseinnahmen und -ausgaben – abgesehen von den Auswirkungen der demografischen Entwicklung und fiskalpolitischer Eingriffe – dem Niveau des Basisjahres entspricht. Hiermit wurde die konjunkturelle Komponente der fiskalischen Situation im Basisjahr allerdings auf Dauer fortgeschrieben. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, berücksichtigt die Generationenbilanzierung 2007, dass das langfristige Niveau der Staatseinnahmen und -ausgaben auch von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der langen Frist und dabei insbesondere von der Entwicklung der Erwerbslosigkeit abhängt.

## 2 Die Generationenbilanz

Wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission beruhen auch die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.<sup>7</sup> Dieser umfasst

Staatsschuld von 184,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts wider (siehe Abbildung 2).<sup>8</sup> Zusammen mit der aus der Vergangenheit „geerbten“ expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 64,8 Prozent des BIP ergibt sich eine Nachhaltigkeits- oder Tragfähigkeitslücke von 249,7 Prozent des BIP.<sup>9</sup> Konnte die Divergenz von Einnahmen und Ausgaben in den vergangenen Jahren kontinuierlich verringert werden, so ist im Vergleich zum Basisjahr 2006 festzuhalten, dass sich der Trend hin zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik in der jüngsten Vergangenheit nicht fortgesetzt hat (siehe Abbildung 3).<sup>10</sup>

Abbildung 2: Tragfähigkeit im Jahresvergleich – Nachhaltigkeitslücke steigt um 50%



neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt (siehe Box 2 und 3). Da die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, während ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt, führt die in Abbildung 1 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.

In der aktuellen Generationenbilanz spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren)

7 Zu den Tragfähigkeitsanalysen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission siehe Bundesministerium der Finanzen (2008) und European Commission (2008). Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006).

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

9 Als Schwerpunktthema wurden in der letztjährigen Generationenbilanzierung (Stiftung Marktwirtschaft, 2008) die Konsequenzen der Zuwanderungspolitik für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte untersucht. Zu diesem Zweck berücksichtigte das damalige Standardszenario der Generationenbilanzierung die fiskalischen Unterschiede zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung. Die hier und im Folgenden dargestellten Ergebnisse für das Basisjahr 2006 beziehen sich hingegen auf den Fall, dass sich die ausländische Bevölkerung fiskalisch nicht von der deutschen unterscheidet.

10 Abweichungen zu den in Stiftung Marktwirtschaft (2006, 2007) ausgewiesenen Nachhaltigkeitslücken für die Basisjahre 2004 und 2005 resultieren zum einen daraus, dass für alle Jahre einheitlich die Annahmen zur Lebenserwartung entsprechend der 11. koordinierten Bevölkerungsprojektion zugrundegelegt wurden. Zum anderen wurden für die hier dargestellten Ergebnisse auch die zugrundeliegenden Daten zu den Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Jahren 2004 und 2005 aktualisiert.

**Box 4: Nachhaltigkeitsindikatoren**

**Nachhaltigkeitslücke:** Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der bereits heute 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, so dass 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 die Waage halten.

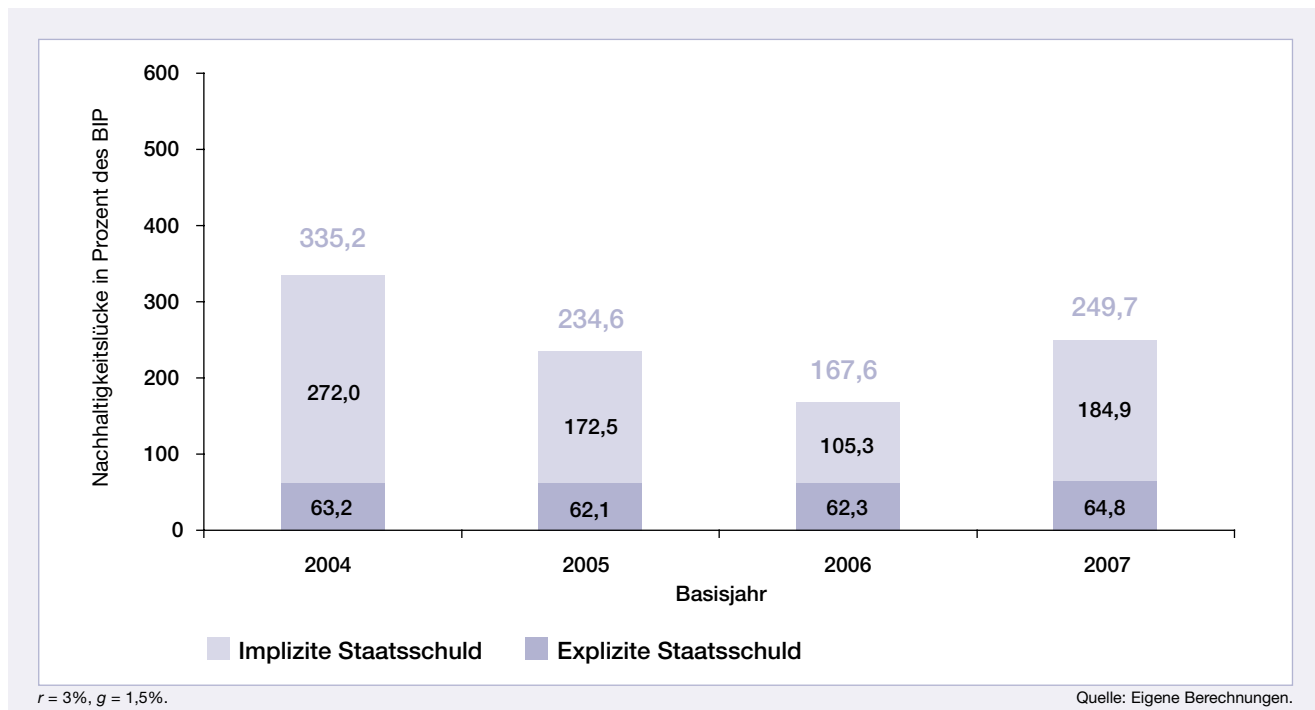
**Notwendige Abgabenerhöhung:** Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Ausmaß, um das die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um langfristig sowohl die implizite als auch die explizite Schuld zu tilgen.\*\*

**Notwendige Transfersenkung:** Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung entspricht der Indikator notwendige Transfersenkung dem Ausmaß, um das die Staatsausgaben dauerhaft verringert werden müssten, um langfristig sowohl die implizite als auch die explizite Staatsschuld zu tilgen.

\* Eine positive Nachhaltigkeitslücke bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass ein Staat bereits heute über Gebühr verschuldet sein muss. So verfügt beispielsweise Norwegen unter Berücksichtigung des sogenannten Generationenfonds – welcher sich aus den Einnahmen der Ölförderungssteuern – über ein Staatsvermögen im Umfang von etwa 30 Prozent des BIP. Aufgrund eines generösen Sozialstaates weist allerdings auch Norwegen eine positive Nachhaltigkeitslücke auf. Für einen internationalen Vergleich der Ergebnisse der Generationenbilanzierung siehe Stiftung Marktwirtschaft (2009).

\*\* 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 Transfersenkung“.

**Abbildung 3: Rückschritt folgt Fortschritt – Nachhaltigkeit im Zeitablauf**



Diese Trendumkehr spiegelt sich auch in einem erhöhten Konsolidierungsbedarf wider, der für zukünftige Generationen eine deutliche Einschränkung des fiskalischen Handlungsspielraums bedeutet. So müssten die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft um 12,4 Prozent erhöht werden, um sowohl die explizite als auch die implizite

Schuld langfristig zu tilgen, während nach Maßgabe der Generationenbilanz 2006 eine Erhöhung um 7,3 Prozent ausreichend gewesen wäre. Angesichts einer aktuellen Abgabenquote von über 40 Prozent des BIP und der negativen Konsequenzen weiterer Steuer- und Abgabenerhöhungen für das Wirtschaftswachstum ist der Spielraum

für eine auf der Einnahmeseite ansetzende Konsolidierungsstrategie jedoch beschränkt. Eine wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie wird deshalb um Einsparungen nicht umhin kommen.<sup>11</sup>

Eine solche, auf der Ausgabenseite ansetzende Konsolidierungsstrategie würde dauerhafte Einsparungen im Umfang um 10,8 Prozent erfordern, während nach Maßgabe der Generationenbilanz 2006 noch Kürzungen im Umfang von 6,6 Prozent ausreichend gewesen wären.

### 3 Von Konjunkturpaketen und konjunkturellen Impulsen

Die „tiefste [...] Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik“ wird in den kommenden Jahren zu einer deutlichen Zunahme der Neuverschuldung führen. Für den dokumentierten Anstieg der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Basisjahr 2006 ist der krisenbedingte Einbruch der Konjunktur hingegen nur bedingt verantwortlich. Denn sowohl die Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben als auch die Mehrausgaben infolge der höheren Erwerbslosigkeit werden die öffentlichen Haushalte allein kurz- und mittelfristig belasten. Langfristig ist hingegen nicht davon auszugehen, dass der Konjunkturinbruch sich dauerhaft in geringeren Einnahmen oder höheren Ausgaben niederschlägt.<sup>12</sup> Die Ursache der Trendumkehr im Vergleich zum Basisjahr 2006 ist vielmehr hausgemacht und im Wesentlichen das Resultat politischer Weichenstellungen, welche dauerhaft zu Mindereinnahmen oder Mehrausgaben der öffentlichen Hand führen und damit das strukturelle Haushaltsdefizit erhöhen.

Insgesamt umfasst das seit dem vergangenen Jahr beschlossene Maßnahmenbündel eine Vielzahl verschiedener Einzelmaßnahmen. Vernachlässigt man die im Juni 2009 beschlossene Rentengarantie, so ist hierbei zunächst zu unterscheiden zwischen rein temporären oder zeitlich begrenzten Maßnahmen und strukturellen, also dauerhaft wirkenden Maßnahmen.<sup>13</sup> Den **temporären Maßnahmen** ist gemeinsam, dass sie unmittelbar durch die Wirtschaftskrise bedingt sind und als Teil der beiden Konjunkturpakete beschlossen wurden. Hierzu zählen beispielsweise die Zukunftsinvestitionen in Bildung und Infrastruktur, die zur steuerlichen Entlastung der Unternehmen beschlossene Aussetzung von Elementen der Unternehmenssteuerreform 2008, die Umweltpremie in Höhe von 2.500 Euro oder der Kinderbonus von einmalig 100 Euro pro Kind. Hinzu kommt das um-

fangreiche Kredit- und Bürgschaftsprogramm, welches neben den bereits im Herbst 2008 bereitgestellten Mitteln des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) die Aufstockung verschiedener Kreditprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) umfasst. Insgesamt umfasst das Kredit- und Bürgschaftsprogramm ein Gesamtvolumen von etwa 600 Milliarden Euro. Die Bereitstellung und Aufstockung des Kreditrahmens führt dabei direkt zu einer Zunahme der Neuverschuldung, da die entsprechenden Mittel zunächst am Kreditmarkt beschafft werden müssen. In welchem Umfang die öffentlichen Haushalte durch das Kredit- und Bürgschaftsprogramm allerdings tatsächlich belastet werden, hängt hingegen davon ab, in welchem Umfang es zu einem Ausfall der vergebenen Kredite kommt und der Bund für verbürgte Verbindlichkeiten eintreten muss. Bisher wurde zwar nur ein geringer Anteil des theoretischen Gesamtvolumens abgerufen, allerdings mehren sich in letzter Zeit die Anzeichen dafür, dass in der zweiten Jahreshälfte mit einer Zunahme des Antragsvolumens zu rechnen sein könnte. Ob dies zu einer verstärkten Kredit- und Bürgschaftsvergabe führt, bleibt allerdings abzuwarten. Angesichts der Unsicherheiten, die sowohl im Hinblick auf das Volumen als auch das Ausfallrisiko der vergebenen Kredite und Bürgschaften bestehen, wird der Gemeinschaftsdiagnose folgend eine Belastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von 10 Milliarden Euro in 2009 unterstellt. Wie Abbildung 4 zeigt, führen die temporären Maßnahmen in 2009 und 2010 zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte von insgesamt 48,8 Mrd. Euro. Durch die zeitliche Befristung dieser Maßnahmen ergibt sich langfristig allerdings keine zusätzliche Haushaltbelastung.

Im Unterschied dazu belasten die **strukturellen Maßnahmen** die öffentlichen Haushalte nicht nur in der kurzen und mittleren Frist, sondern dauerhaft. Je nachdem, ob sie mittelbar durch die Wirtschaftskrise bedingt wurden, lassen sich diese Maßnahmen in drei Gruppen unterteilen. Zur ersten Gruppe zählen jene Maßnahmen, deren Umsetzung bereits vor der Wirtschaftskrise beschlossen oder zumindest geplant war, wie beispielsweise die als Investitionen in Familien bezeichnete Erhöhung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge, die Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 3,3 auf 3,0 Prozent bzw. befristet bis Mitte 2010 auf 2,8 Prozent sowie die Neurege-

11 Die Empfehlung für eine auf der Ausgabenseite ansetzende Konsolidierungsstrategie wird durch die empirischen Ergebnisse von Alesina et al. (2002) gestützt. Für ein Panel von OECD-Ländern finden diese Autoren, dass Ausgabenkürzungen nicht nur langfristig, sondern auch kurzfristig zu einem höheren Wirtschaftswachstum führen, während auf der Einnahmeseite ansetzende Konsolidierungsstrategien einen negativen Wachstumsimpuls zur Folge haben.

12 Dies gilt natürlich nur dann, wenn der konjunkturelle Einbruch sich nicht zu einer dauerhaften und damit strukturellen Krise ausweitet.

13 Eine eingehende Analyse der fiskalischen Konsequenzen der Rentengarantie findet sich in Abschnitt 4.

Abbildung 4: Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch temporäre und strukturelle Maßnahmen (in Mrd. Euro)

	Kurzfristig (in 2009 und 2010)	Langfristig (pro Jahr)
<b>Temporäre Maßnahmen</b>	<b>48,8</b>	<b>0,0</b>
Zukunftsinvestitionen	17,3	0
Steuerliche Entlastung von Unternehmen	5,3	0
Umweltprämie	5,0	0
Zusätzliche Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit	3,1	0
Verkehrsinvestitionen	2,0	0
Kinderbonus	1,6	0
Qualifizierungsoffensive	1,6	0
Innovations- und Forschungsförderung	1,4	0
Beitragssatzgarantie ALV	0,8	0
Regelleistung der 6- bis 13-Jährigen im SGB II und Vollfinanzierung Pflegeumschulung im SGB II	0,5	0
Wirtschaftsförderung	0,2	0
Kredit- und Bürgschaftsprogramm	10,0	0
<b>Strukturelle Maßnahmen</b>	<b>47,0</b>	<b>30,6</b>
<b>... bereits vor der Wirtschaftskrise geplant</b>	<b>11,4</b>	<b>4,4</b>
Investitionen in Familien	3,8	1,8
Neuregelung KFZ-Steuer	0,3	0,2
Beitragssatzsenkung ALV	7,2	2,4
<b>... durch das Verfassungsgericht induziert</b>	<b>16,6</b>	<b>13,8</b>
Entfernungspauschale	8,5	2,5
Steuerabzug Vorsorgeaufwendungen	8,1	11,3
<b>... als Teil des Konjunkturprogramms beschlossen</b>	<b>19,0</b>	<b>12,4</b>
Senkung der Einkommensteuer	8,9	6,3
Beitragssatzsenkung GKV	6,8	4,3
Steuerliche Abzugsfähigkeit von Handwerkerleistungen	3,0	1,5
Schulstarterpaket	0,2	0,1
Hilfen im Haushalt	0,1	0,1

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BT-Drucksachen 16/10809, 16/10930, 16/11565, 16/11740 sowie Leifels et al. (2009).

lung der KFZ-Steuer. Die zweite Gruppe umfasst hingegen alle Maßnahmen, zu deren Umsetzung der Gesetzgeber durch Urteile des Verfassungsgerichtes verpflichtet wurde, wie beispielsweise die Wiedergewährung der Entfernungspauschale nach der vor dem 1. Januar 2007 geltenden Regelung und die steuerliche Absetzbarkeit der Vorsorgeaufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung. Schließlich umfasst die dritte Gruppe alle strukturellen Maßnahmen der Konjunkturpakete I und II sowie die des bereits im Herbst 2008 verabschiedeten Entlastungsprogramms. Hierzu zählen die verbesserte steuerliche Abzugsfähigkeit von Handwerksleistungen, die unter der Bezeichnung Hilfen im Haushalt beschlossene Verbesserung der steuerlichen Abzugsfähigkeit bei haushaltsnahen Dienstleistungen, die als Schulstarterpaket bezeichneten zusätz-

lichen Leistungen für Schulkinder in Hartz IV-Haushalten, die Absenkung des Einkommensteuertarifs sowie die durch einen höheren Steuerzuschuss finanzierte Absenkung des Beitragssatzes der Gesetzlichen Krankenversicherung von 15,5 Prozent auf 14,9 Prozent zum 1. Juli 2009. Nur diese letzte Gruppe von strukturellen Maßnahmen kann mittelbar auf die Wirtschaftskrise zurückgeführt werden.

In der Summe führt das strukturelle Maßnahmenbündel der Bundesregierung in den Jahren 2009 und 2010 zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte von insgesamt etwa 47,0 Mrd. Euro. Weitaus schwerer als die kurzfristige Belastung wiegt allerdings die Tatsache, dass die strukturellen Maßnahmen die öffentlichen Haushalte auch dauerhaft um zusätzlich 30,6 Mrd. Euro pro Jahr belasten. Hierin ist

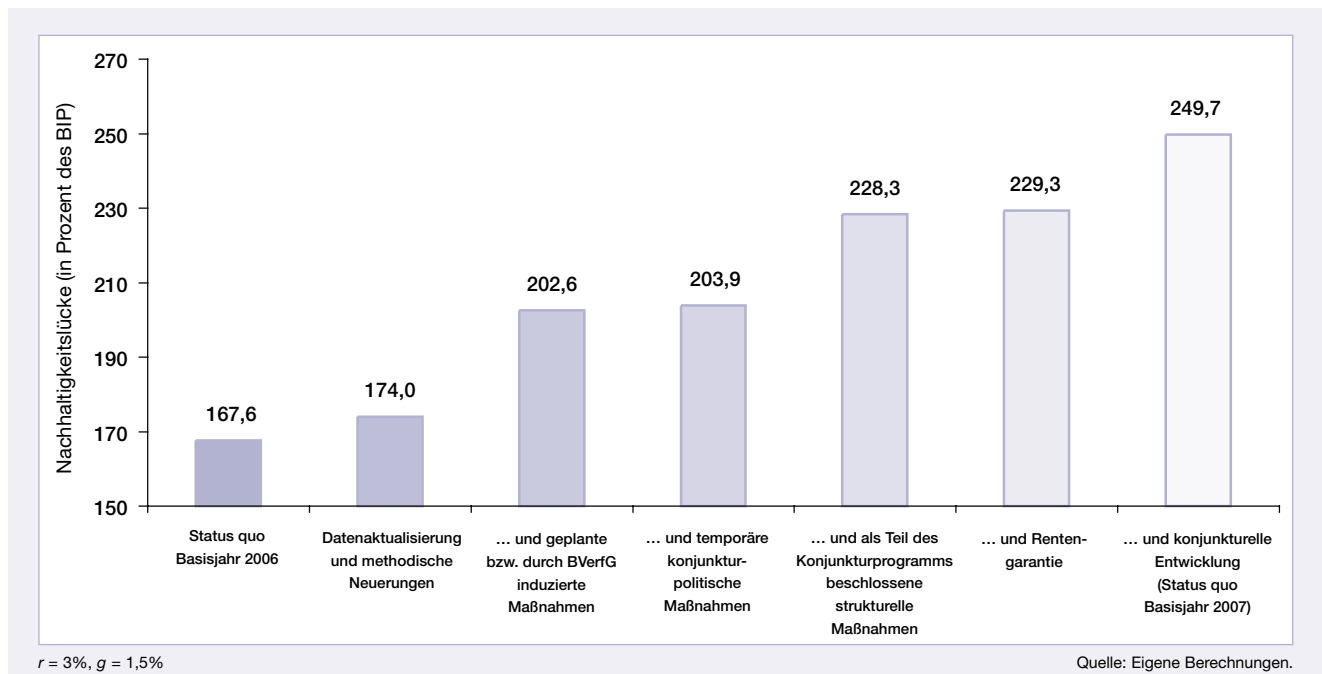
die maßgebliche Ursache für den Anstieg der Nachhaltigkeitslücke zu sehen. Auf das bereits vor der Krise beschlossene Maßnahmenbündel entfällt dabei in 2009 und 2010 eine Mehrbelastung im Umfang von 11,4 Mrd. Euro und in der Folge von jährlich 4,4 Mrd. Euro. Deutlich stärker schlagen die durch Urteile des Verfassungsgerichts induzierten Maßnahmen zu Buche. Diese führen in 2009 und 2010 zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von 16,6 Mrd. Euro und langfristig von jährlich 13,8 Mrd. Euro. Die im Rahmen der Konjunktur- und Entlastungspakete beschlossenen Maßnahmen führen schließlich zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte in 2009 und 2010 im Umfang von 19,0 Mrd. Euro und dauerhaft von jährlich 12,4 Mrd. Euro.

Welchen Beitrag die einzelnen Maßnahmenpakete zum Anstieg der Nachhaltigkeitslücke beisteuern, ist in Abbildung 5 dargestellt. Im Vergleich zum Status quo des Basisjahres 2006 ist die Nachhaltigkeitslücke im Standardszenario der Generationenbilanz 2007 um 82,1 Prozent des BIP auf

und die politischen Entscheidungen der Bundesregierung die öffentlichen Haushalte zukünftig belasten.

Wie Abbildung 5 zeigt, lässt sich dieser Restbetrag bereits zu fast zwei Fünfteln auf weder unmittelbar noch mittelbar durch die Wirtschaftskrise bedingte Maßnahmen zurückführen. So hätten die vor der Krise beschlossenen oder durch Urteile des Verfassungsgerichts angestoßenen Maßnahmen für sich genommen bereits zu einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke auf 202,6 Prozent des BIP geführt. In ähnlichem Ausmaß belastet auch das Konjunkturprogramm der Bundesregierung die Tragfähigkeit. In der Summe bürden die zur Stützung der Konjunktur beschlossenen temporären und strukturellen Maßnahmen den öffentlichen Haushalten eine zusätzliche Last im Umfang von 25,7 Prozent des BIP auf und steuern damit einen Anteil von 31 Prozent zum Anstieg der Nachhaltigkeitslücke bei. Obwohl die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Konjunkturpakete in 2009 und 2010 zu etwa zwei Dritteln auf die zeitlich begrenzten Maßnahmen zurückzuführen ist, ist deren

Abbildung 5: Die Wirtschaftskrise – Sündenbock der Finanzpolitik?



249,7 Prozent des BIP gestiegen. Allerdings ist dieser Unterschied nur zum Teil den im vergangenen Jahr verabschiedeten Maßnahmenbündeln und der Wirtschaftskrise anzulasten. Bereits die Aktualisierung der Datenbasis entsprechend der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Jahres 2008 und die methodischen Neuerungen der Generationenbilanzierung 2007 führen zu einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke auf 174,0 Prozent des BIP.<sup>14</sup> Lediglich der verbleibende Restbetrag von 75,7 Prozent des BIP entspricht dem Umfang, in dem die Wirtschaftskrise

Nachhaltigkeitswirkung mit einem Umfang von lediglich 1,3 Prozent des BIP nahezu vernachlässigbar. Das verdeutlicht, dass weniger zeitlich begrenzte Konjunkturprogramme, sondern vielmehr die dauerhaft wirkenden politischen Weichenstellungen entscheidend für das Ausmaß der Nachhaltigkeitslücke sind. Im Umfang von 1,0 Prozent des BIP trägt schließlich auch die vom Bundestag im Juni

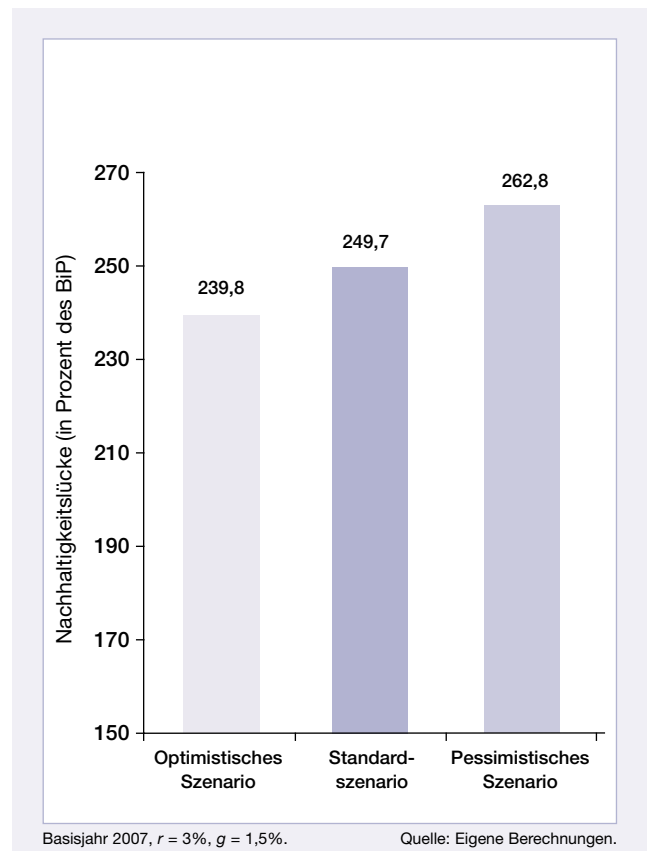
<sup>14</sup> Zu bemerken ist allerdings, dass die Daten der VGR für das Jahr 2008 bereits (teilweise) den Konjunkturreinbruch im vierten Quartal 2008 widerspiegeln.

2009 beschlossene Rentengarantie zum Anstieg der impliziten Verschuldung bei. Obwohl die jährlichen Mehrbelastungen durch die Rentengarantie vergleichsweise gering sind, summieren sich diese im Zeitablauf auf einen Betrag von etwa 34 Milliarden Euro (in Preisen von 2008). Die fiskalische Wirkung der Rentengarantie entspricht somit zu etwa zwei Dritteln dem Umfang, in dem die temporären Maßnahmen des Konjunkturprogramms die Haushalte kurz- und langfristig belasten.

Als nicht durch die Politik verschuldetes Residuum verbleibt somit lediglich ein Betrag in Höhe von 20,4 Prozent des BIP, der unmittelbar auf die krisenbedingte Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte zurückzuführen ist. Zwar hängen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte von den Annahmen hinsichtlich der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung ab. Wie Abbildung 6 zeigt, würden sich allerdings die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsanalyse auch unter pessimistischeren Annahmen nicht entscheidend verschlechtern.<sup>15</sup> Vor dem Hintergrund der höchsten Neuverschuldung seit Bestehen der Bundesrepublik stimmt dieser vergleichsweise geringe Einfluss der Wirtschaftskrise einerseits optimistisch im Hinblick auf die zukünftige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Andererseits bedeutet dies im Umkehrschluss auch, dass eine zügige wirtschaftliche Erholung nur einen geringen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten kann. So zeigt Abbildung 6, dass sich die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte auch unter optimistischen Annahmen zur mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung nicht entscheidend verbessern würde.<sup>16</sup>

Zwar hat die Bundesregierung keinen Einfluss auf das Ausmaß der Wirtschaftskrise. Im Sinne eines ehrbaren Staates wäre es allerdings dringend notwendig gewesen, dass die Politik die bereits vor der Krise beschlossenen strukturellen Maßnahmen durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert hätte. Dieses Versäumnis mag angesichts der positiven Einnahmentwicklung im ersten Halbjahr 2008 noch politisch nachvollziehbar sein. Zumindest im Falle der beiden Konjunkturpakete hätte ein ehrbarer Staat allerdings auf Maßnahmen verzichtet, welche kurzfristig nur einen geringen Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur leisten, jedoch dauerhaft den Konsolidierungsbedarf erhöhen. So ist beispielsweise die Entlastung der Bürger durch die Absenkung des Einkommensteuertarifs aus wahltaktischen Gründen verständlich. Im Hinblick auf die Vermeidung der kalten Progression wäre sogar eine regelmäßige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflationsrate angezeigt gewesen. Denn trotz der steigenden Bruttolöhne ist die Kaufkraft der Erwerbstätigen im vergangenen Aufschwung inflationsbedingt gesunken, während die Einkommensteuerlast als Folge der kalten Progression

Abbildung 6: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit



sogar zugenommen hat.<sup>17</sup> Zwar lag die Bundeskanzlerin richtig, als sie in ihrer Regierungserklärung vom 14. Januar 2009 davon sprach, dass „[d]ie Entlastungen [...] keine Einmalmaßnahme [sind], sondern [...] dauerhaft [wirken].“ Ein ehrbarer Staat hätte die Bürger jedoch darauf hingewiesen, dass dieser dauerhaften Entlastung auch dauerhafte Einsparungen an anderer Stelle folgen müssen. Denn nur so lassen sich die öffentlichen Haushalte dauerhaft konsolidieren.

15 Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das pessimistische Szenario, dass der wirtschaftliche Erholungsprozess bis ins Jahr 2020 andauert, die deutsche Wirtschaft also erst dann wieder ihrem langfristigen Wachstumspfad folgt. Auch wird für die Jahre 2009 und 2010 eine negativere Arbeitsmarktentwicklung entsprechend der Prognose der OECD (2009) unterstellt.

16 Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das optimistische Szenario zum einen, dass der konjunkturell bedingte Einbruch der Steuereinnahmen auf die Jahre 2009 und 2010 begrenzt ist. Zum anderen wird unterstellt, dass die Wirtschaftskrise nur geringe Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat.

17 So kommen beispielsweise Boss et al. (2008) zu dem Schluss, dass die steuerliche Entlastung der Bürger durch die Steuerreform 1999/2001/2002 infolge der kalten Progression weitestgehend wieder zunichte gemacht wurde. Politökonomisch ist jedoch verständlich, warum die Inflationsindexierung des Einkommensteuertarifs bisher nie ernsthaft diskutiert wurde. Denn nur so lassen sich regelmäßig sogenannte Steuer-„reformen“ verkünden, welche im Effekt den Bürgern nur zurückgeben, was ihnen zuvor zu viel genommen wurde. Empirische Evidenz für diese These findet sich beispielsweise bei Gouveia/Strauss (1994) und Sieg (2000).

## 4 Die Politikfelder im Einzelnen

Über die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt konnten die Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren. Entsprechend negativ wirken sich die Zunahme der Kurzarbeit in 2009 sowie der für 2010 prognostizierte deutliche Anstieg der Erwerbslosenquote auf die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen aus. Wie im Falle der gesamtstaatlichen Betrachtung ist der Einfluss der Wirtschaftskrise allerdings auch im Falle der Sozialversicherungen beschränkt. In Abbildung 7 sind die impliziten Schulden der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) dargestellt. Als Residuum wird schließlich das implizite Vermögen der Gebietskörperschaften ausgewiesen.<sup>18</sup>

Der Strukturvergleich der Sozialversicherungen für die Basisjahre 2006 und 2007 offenbart zunächst, dass sich allein die Tragfähigkeit der Krankenversicherung deutlich verschlechtert hat, während im Falle der Rentenversicherung sogar eine leichte Verbesserung festzuhalten ist. Die in Abschnitt 2 dokumentierte Trendumkehr in der gesamtstaatlichen Betrachtung spiegelt sich hingegen deutlich in einer Verringerung des impliziten Vermögens der Gebietskörperschaften wider, welches sich im Wesentlichen aus den künftigen Steuereinnahmen des Staates sowie aus der sogenannten Bildungsreserve zusammensetzt.<sup>19</sup> Dieses implizite Vermögen beläuft sich im Basisjahr 2007 auf 48,1 Prozent des BIP und hat sich damit im Vergleich zum Basisjahr 2006 mehr als halbiert. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen die in Abschnitt 3 dargestellten strukturellen Maßnahmen, welche nicht nur kurz- und mittelfristig, sondern dauerhaft zu Mindereinnahmen und Mehrausgaben der öffentlichen Hand führen.

### *Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)*

Mit einer Nachhaltigkeitslücke von nur noch 101,1 Prozent des BIP im Standardszenario des Basisjahres 2007 hat sich die Tragfähigkeit der GRV entgegen der Gesamtentwicklung leicht verbessert. In der Rentenversicherung setzt sich damit der bereits in den vergangenen Jahren zu beobachtende Trend fort. Ursächlich für diese Entwicklung sind die in den letzten Jahren eingeleiteten Reformen der GRV, welche sich in geringeren Rentenzahlbeträgen und einem höheren Rentenzugangsalter niederschlagen.<sup>20</sup> Zusammengenommen dämpfen diese beiden Faktoren den Anstieg der Rentenausgaben, was sich entsprechend positiv auf die Nachhaltigkeit der GRV auswirkt.

Die Nachhaltigkeitsbilanz der GRV würde sogar noch besser ausfallen, wenn man die Rentenformel in der Vergangenheit weder durch Schutzklauseln noch durch politisch-motivierte Eingriffe außer Kraft gesetzt hätte. Wie Abbildung 8 zeigt, würde sich die Nachhaltigkeitslücke der GRV auf lediglich 97,9 Prozent des BIP belaufen, wenn der Riester- und der Nachhaltigkeitsfaktor seit 2004 in vollem Umfang hätten wirken können und wenn man weder in 2005 per Schutzklausel noch in 2006 per Gesetz die durch die Rentenformel angezeigten nominalen Rentenkürzungen verhindert hätte. Dabei hätte allein der Verzicht auf die in 2008 beschlossene Aussetzung der Riester-Treppe eine Verbesserung der Nachhaltigkeitslücke um 1,3 Prozent des BIP zu Folge gehabt. Stattdessen wurde vor dem Hintergrund der jüngsten Wirtschaftsprognosen durch Arbeitsminister Olaf Scholz ein Vorschlag für eine „neue“ Schutzklausel vorgelegt, der nominale Rentenkürzungen per Gesetz ausschließen soll und vom Bundestag am 19. Juni 2009 mit der Mehrheit der Regierungskoalition beschlossen wurde. Auch der Verzicht auf diese aus rentensystematischer Sicht zweifelhafte Rentengarantie würde die Nachhaltigkeit der Rentenversicherung um 1,2 Prozentpunkte auf 99,9 Prozent des BIP verbessern.

Zwar sollen die nicht realisierten Rentenkürzungen der Vergangenheit ab 2011 sukzessive nachgeholt werden, so dass die Nachhaltigkeitsverluste durch die Eingriffe in die Rentenformel insgesamt als eher gering einzustufen sind. Dennoch summieren sich die hierdurch bedingten Mehrkosten für die GRV auf einen Betrag im Umfang von 3,2 Prozent des BIP. Denn mit dem Verweis auf den „Nachholfaktor“ (modifizierte Schutzklausel) wird fälschlicherweise suggeriert, dass die Beitragszahler durch die nicht realisierten Rentenkürzungen der Vergangenheit nicht belastet werden. Doch solange die Rentenkürzungen nicht in voller Höhe nachgeholt werden, ergeben sich für diese Rentenpolitik nach Gusto jährliche Mehrkosten, die allein bis 2011 zu einer Mehrbelastung der heutigen Beitragszahler im Umfang von über 30 Milliarden Euro führen. Ein ehrbarer Staat hätte diesen Betrag zur Aufstockung der Nachhaltigkeitsrücklage verwendet und damit das Ziel der Beitragsatzstabilität

<sup>18</sup> Der Posten Gebietskörperschaften umfasst auch die sonstigen Sozialversicherungen, d.h. die Arbeitslosenversicherung und die Gesetzliche Unfallversicherung.

<sup>19</sup> Die Bildungsreserve ist Folge der rückläufigen Bevölkerungszahlen, die mit einer entsprechend geringeren Zahl an Schülern und Studenten einhergeht. Da die Generationenbilanzierung (wachstumsbereinigt) konstante Pro-Kopf-Bildungsausgaben unterstellt, sinkt zukünftig der zur Finanzierung der Bildungsausgaben benötigte Anteil an den Steuereinnahmen des Staates. Diese Verringerung des Steueranteils der Bildungsausgaben stellt ein implizites Vermögen dar, welches zukünftig zur Finanzierung anderer Staatsausgaben zur Verfügung steht. Allerdings scheint ein Aufzehren dieser Bildungsreserve angesichts der Mängel im deutschen Bildungswesen nicht angebracht. Vielmehr gebietet der internationale Wettbewerb steigende Pro-Kopf-Bildungsausgaben, um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands zu sichern.

<sup>20</sup> Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2008).

Abbildung 7: Alles wie gehabt, nur manches schlechter – Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen im Jahresvergleich

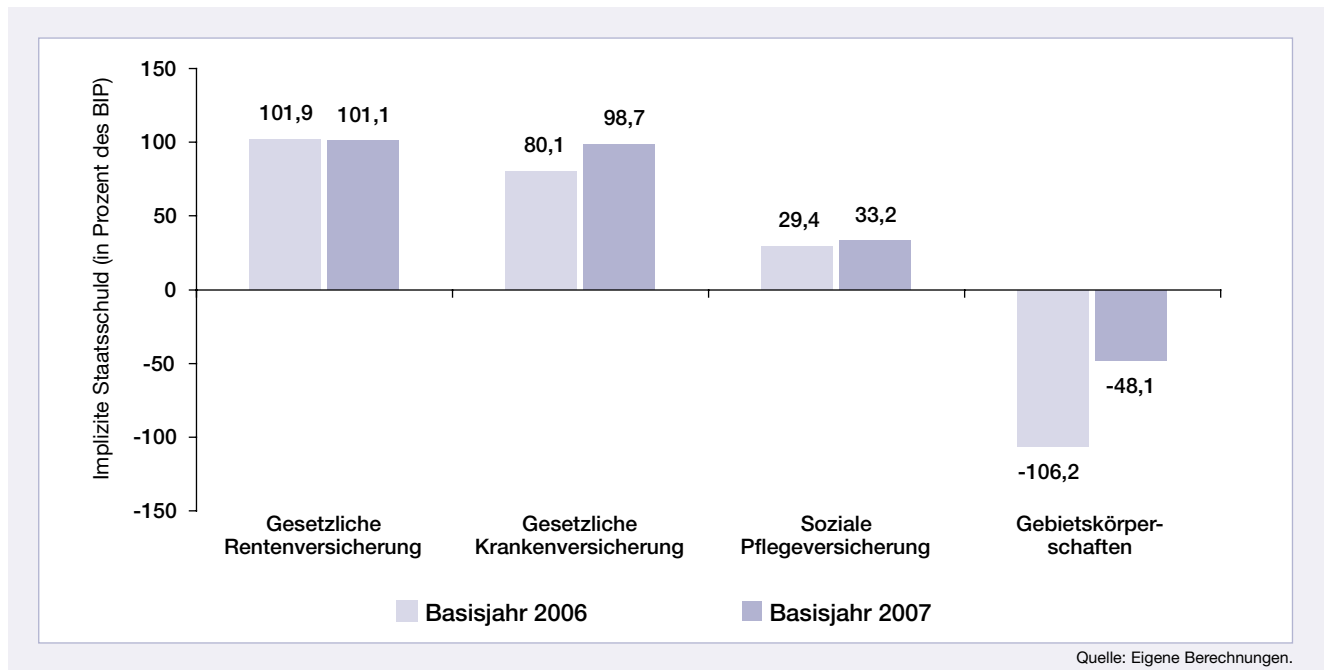
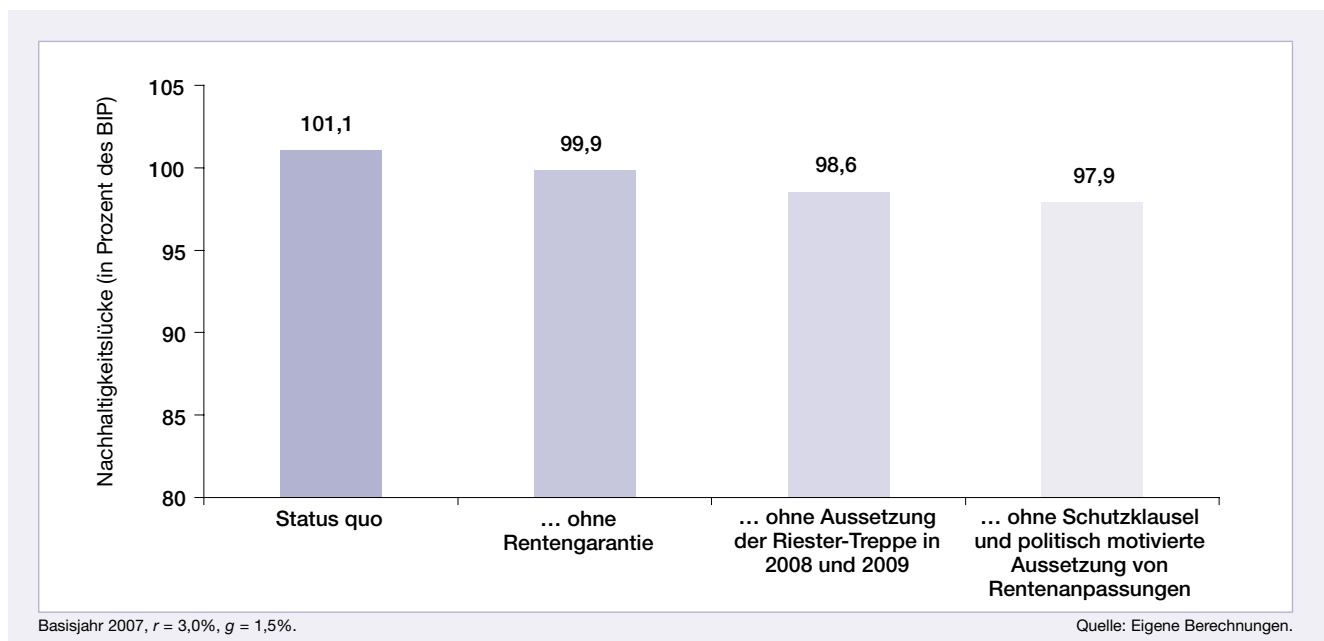


Abbildung 8: Rentenpolitische Sündenfälle und die Tragfähigkeit der Rentenversicherung



auch trotz der sinkenden Beitragseinnahmen infolge von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit mittelfristig erfüllen können. Stattdessen dürfte die Nachhaltigkeitsrücklage als Folge der Wirtschaftskrise bereits Anfang 2010 nahezu aufgezehrt sein, so dass im kommenden Jahr mit einem Anstieg des Beitragssatzes zur GRV auf über 20 Prozent zu rechnen ist.<sup>21</sup>

**Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)**

Mit einer Nachhaltigkeitslücke von 98,7 Prozent des BIP hat sich der Beitrag der GKV zur impliziten Verschuldung des

Gesamtstaates im Basisjahr 2007 deutlich erhöht. Zwar führt die Wirtschaftskrise zu geringeren Beitragseinnahmen der GKV. Die deutliche Verschlechterung der Tragfähigkeit der GKV im Vergleich zum Basisjahr 2006 ist allerdings weder auf die Wirtschaftskrise noch auf die Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 zurückzuführen. Vielmehr ist die Ursache zum einen in der Ausweitung des Leistungskatalogs der GKV zu sehen. So hat der Schätzerkreis

<sup>21</sup> Siehe hierzu Börsch-Supan (2009) und Moog et al. (2009).

der Gesetzlichen Krankenversicherung bei der Festsetzung des Beitragssatzes für 2009 eine Zunahme der Leistungsausgaben der GKV um insgesamt 6,1 Prozent unterstellt. Dies entspricht Mehrkosten in Höhe von 9 Milliarden Euro in 2009, wobei sich allein aus dem im Dezember 2008 beschlossenen Krankenhausfinanzierungsreformgesetz zusätzliche Kosten für die Gesetzliche Krankenversicherung im Umfang von jährlich 2 Milliarden Euro ergeben. Zum anderen ist die Verschlechterung der Tragfähigkeit der GKV allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die im Rahmen des Konjunkturpakets II beschlossene Senkung des Beitragssatzes zur GKV von 15,5 auf 14,9 Prozent nicht dauerhaft gegenfinanziert wurde. So erhält der Gesundheitsfonds als Ausgleich für die hieraus resultierenden Mindereinnahmen in den kommenden Jahren zwar einen höheren Bundeszuschuss, allerdings handelt es sich dabei allein um einen Vorzieheffekt der mit der Gesundheitsreform 2007 beschlossenen sukzessiven Erhöhung des Bundeszuschusses auf 14 Milliarden Euro. Abweichend von der ursprünglichen Planung wird dieses Niveau nun allerdings nicht erst im Jahr 2014, sondern bereits im Jahr 2012 erreicht, so dass spätestens dann der seit dem 1. Juli 2009 geltende Beitragssatz in Höhe von 14,9 Prozent nicht mehr ausreichen wird, um die Gesundheitsausgaben der GKV zu decken. Ein ehrbarer Staat hätte seinen Bürgern zumindest deutlich gemacht, dass diese Beitragssatzsenkung keine dauerhafte sein kann und sie sich spätestens ab 2012 auf steigende Beitragszahlungen zur Finanzierung des Gesundheitssystems einstellen müssen.

### **Soziale Pflegeversicherung (SPV)**

Schließlich hat sich auch die Tragfähigkeit der Pflegeversicherung mit einer Nachhaltigkeitslücke von 33,2 Prozent des BIP im Vergleich zum Basisjahr 2006 leicht verschlechtert. Ursächlich für diese Entwicklung sind allerdings weder die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch die im Zuge des Pflegeweiterentwicklungsgesetzes (PFWG) beschlossenen Leistungsausweitungen in der SPV. Denn obwohl das PFWG erstmals im Jahr 2008 zu einer Zunahme der Pflegeausgaben geführt hat, wurden dessen fiskalische Auswirkungen bereits in der Generationenbilanz des vergangenen Jahres berücksichtigt. Die Zunahme der Nachhaltigkeitslücke ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben der SPV in den Generationenbilanzen der vergangenen Jahre in zu geringem Umfang berücksichtigt wurden. Dieser Fehler wurde im Zuge der Datenaktualisierung für die Generationenbilanzierung 2007 behoben und erhöht in der Konsequenz die Nachhaltigkeitslücke der SPV.

## 5 Fazit

Im Jahresgutachten 2007/2008 bescheinigte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) den Strukturreformen der vergangenen Jahre eine messbare „Reformdividende“. Obwohl die erzielten Konsolidierungserfolge auch der guten Konjunktur geschuldet waren, schien das von der Bundesregierung ausgegebene Ziel eines bis zum Jahr 2011 ausgeglichenen Haushalts in greifbare Nähe gerückt zu sein. Angesichts der Wirtschaftskrise ist dieses Ziel allerdings nicht mehr zu erreichen. Vielmehr wird die Bundesrepublik Deutschland das Maastricht-Kriterium sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr deutlich verfehlen.

Vor diesem Hintergrund hat der vorliegende Beitrag die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte untersucht. Konnte das Missverhältnis zwischen Ausgaben- und Einnahmementwicklung in den vergangenen Jahren noch kontinuierlich verringert werden, so ist im Vergleich zum Basisjahr 2006 festzuhalten, dass sich der Trend hin zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik im Jahr 2008 nicht fortgesetzt hat. Obwohl die „tiefste Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik“ zu einer deutlichen Zunahme der Neuverschuldung führen wird, hat der krisenbedingte Einbruch der Konjunktur diese Trendumkehr nur zum Teil zu verantworten.

Die Ursache der Trendumkehr ist vielmehr hausgemacht und im Wesentlichen das Resultat eines strukturellen Maßnahmenbündels, welches die öffentlichen Haushalte dauerhaft belastet. Neben Maßnahmen, die bereits vor der Finanzkrise geplant waren, und Maßnahmen, die durch Urteile des Verfassungsgerichts bedingt wurden, zählen hierzu auch verschiedene Einzelmaßnahmen, die als Teil der Konjunkturpakete verabschiedet wurden. Letztere sind besonders kritisch zu sehen. Da mit den Konjunkturpaketen die Stützung der Konjunktur beabsichtigt wurde, wäre es im Hinblick auf die langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wünschenswert gewesen, wenn die Politik auf Maßnahmen verzichtet hätte, welche dauerhaft den Konsolidierungsbedarf erhöhen, während ihre konjunkturstützende Wirkung ohnehin begrenzt sein dürfte.

Auch die Entscheidung für die Rentengarantie erscheint mehr als fraglich. Denn allein die Mehrkosten vergangener Eingriffe in die Rentenformel lassen zusammen mit den krisenbedingten Beitragsmindereinnahmen bereits im kommenden Jahr eine Anhebung des Beitragssatzes zur

Gesetzlichen Rentenversicherung als unumgänglich erscheinen.

Hingegen sind die auf die Jahre 2009 und 2010 begrenzten temporären Maßnahmen, die als Teil der beiden Konjunkturpakete zur kurzfristigen Stützung der Konjunktur verabschiedet wurden, unter dem Aspekt der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit als unproblematisch anzusehen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist schließlich die jüngst durch Bundestag und Bundesrat beschlossene Einführung einer im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse, welche für den Bund ab 2016 und für die Länder ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorschreibt. Zwar erlaubt auch die Schuldenbremse ein Defizit entsprechend der konjunkturellen Situation. Im Sinne eines ehrbaren Staates verbindet das Instrument der Schuldenbremse diese Möglichkeit jedoch mit der Forderung, dass ein konjunkturell bedingtes Defizit mittelfristig wieder ausgeglichen wird.

Ob und in welchem Umfang das Instrument der Schuldenbremse tatsächlich zu einem Abbau der Verschuldung von Bund und Ländern führen wird, bleibt abzuwarten. Die Herausforderung der kommenden Legislaturperioden wird darin bestehen, diesem Bekenntnis für die Haushaltskonsolidierung Taten folgen zu lassen. Dabei dürfte angesichts einer bereits heute hohen Abgabenquote von über 40 Prozent des BIP klar sein, dass eine wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie um dauerhafte Einsparungen nicht umhin kommen wird, so schmerzlich diese auch sein mögen.

---

## Literaturverzeichnis

Alesina, A., S. Ardagna, R. Perotti und F. Schiantarelli (2002), Fiscal Policy, Profits, and Investment, *American Economic Review*, 92, S. 571–589.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, S. 73–94.

Auerbach, A., J. Gokhale, und L. Kotlikoff (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, 303–318.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, *Tax policy and the economy*, 5, S. 55–110.

Börsch-Supan, A. (2009), *Zur geplanten Einführung eines kategorischen Rentenkürzungsverbots*, Ausschussdrucksache 16(11)1412, Deutscher Bundestag, Berlin.

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

Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008), Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 9, 102–124.

Bundesministerium der Finanzen (2009), *Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2009*, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2008), *Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung (2008), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, DRV-Schriften, 22, Berlin.

Europäische Zentralbank (2009), *Monatsbericht Juni 2009*, Frankfurt.

European Commission (2008), Public finances in EMU – 2008, *European Economy*, No. x/2008, Brüssel.

Gouveia, M. und R. P. Strauss (1994) Effective Federal Income Tax Functions: An Exploratory Empirical Analysis, *National Tax Journal*, 47, 317–339.

Leifels, A., S. Moog und B. Raffelhüschen (2009), *Auswirkungen der Konjunkturpakete auf den öffentlichen Haushalt in 2009 und 2010*, Kurzexpertise des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg.

Moog, S., C. Müller und B. Raffelhüschen (2009), *Tricksen an der Rentenformel – Rentenpolitik zu Lasten der Beitrags- und Steuerzahler*, Kurzexpertise des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg.

OECD (2009), *Economic Outlook – Interim Report*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2008), *Economic Outlook 2008/2*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009), *Im Sog der Weltrezession – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009*, Essen.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008), *Deutschland am Rande einer Rezession – Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008*, Essen.

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

Sieg, H. (2000), Estimating a Dynamic Model of Household Choices in the Presence of Income Taxation, *International Economic Review*, 41, 637–668.

SVR (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Jahresgutachten 2008/09, Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.4*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2006), *Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

Stiftung Marktwirtschaft (2009) [Raffelhüschen, B., C. Hagist, S. Moog und J. Vatter], Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 107, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2008) [Raffelhüschen, B., C. Hagist und S. Moog], Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz: Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 103, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2007) [Raffelhüschen, B., C. Hagist, M. Heidler und J. Schoder], Die Generationenbilanz – Brandmelder der Zukunft: Update 2007: Demografie trifft Konjunktur, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 100, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2006) [Raffelhüschen, B., C. Hagist und O. Weddige], Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 97, Berlin.

## Executive Summary

Deutschland befindet sich in der schwersten Wirtschaftskrise seit Gründung der Bundesrepublik. Spätestens seit Anfang 2009 steht außer Frage, dass das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr deutlich schrumpfen wird. Die Krise wie auch die konjunkturpolitischen Versuche, durch expansive staatliche Maßnahmen gegenzusteuern, führen gegenwärtig zu einer massiven Belastung der öffentlichen Haushalte. Rekorddefizite in diesem und im nächsten Jahr sind wohl unvermeidlich. Doch wie wirken sich die Wirtschaftskrise und die Konjunkturpakete auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aus? Agiert die Politik in der Krise als „ehrbarer Staat“, der das langfristige Wohl der Bürger im Blick behält? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des vorliegenden dritten Updates der im Jahr 2006 begonnenen „Generationenbilanzierung“ der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg.

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 Basisjahr 2007 beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke** auf 249,7 Prozent des BIP. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung lediglich ein Viertel bzw. 64,8 Prozent des BIP. Wesentlich schwerer wiegt die **implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung**, die sich auf 184,9 Prozent des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden, ungedeckten Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Steuern und Abgaben um 12,4 Prozent erhöht oder die Staatsausgaben um 10,8 Prozent gesenkt werden.

### Konjunkturkrise und Nachhaltigkeit

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Nachhaltigkeitslücke um gut 80 Prozent des BIP gestiegen. Damit wurde der in den Vorjahren zu beobachtende Trend einer sich suk-

zessive verringernden Belastung zukünftiger Generationen umgekehrt. Vor dem Hintergrund der schweren Rezession erscheint ein Anstieg der Tragfähigkeitslücke zunächst auch nicht weiter verwunderlich. Allerdings kann der Wirtschaftskrise nur rund ein Viertel dieses Anstiegs angelastet werden. Auch zeitlich beschränkte „Konjunkturspritzen“ – insgesamt 48,8 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010 – sind im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen weitgehend unproblematisch. Ihre Nachhaltigkeitswirkung beläuft sich auf gerade einmal 1,3 Prozent des BIP.

	Basisjahr 2007 (in % des BIP)	Basisjahr 2006 (in % des BIP)	Basisjahr 2005 (in % des BIP)
<b>Implizite Schulden der öffentlichen Haushalte</b>			
Gesetzliche Rentenversicherung	101,1	101,9	117,4
Gesetzliche Krankenversicherung	98,7	80,1	90,3
Soziale Pflegeversicherung	33,2	29,4	37,7
Gebietskörperschaften	-48,1	-106,2	-72,9
Explizite Staatsschuld	64,8	62,3	62,1
<b>Summe Nachhaltigkeitslücke</b>	<b>249,7</b>	<b>167,6</b>	<b>234,6</b>

Problematisch sind hingegen dauerhaft wirkende, strukturelle Maßnahmen, welche ohne eine finanzielle Kompensation an anderer Stelle die Staatsverschuldung nachhaltig in die Höhe treiben. Teilweise wurden diese durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts notwendig, teilweise aber auch – wie die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung oder die Senkung der Einkommensteuer – ohne Not von der Politik beschlossen. Langfristig resultiert so eine zusätzliche finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte von jährlich rund 30,6 Mrd. Euro. Ein ehrbarer Staat hätte keinen Scheck zu Lasten zukünftiger Generationen ausgestellt und die Bürger stattdessen darauf hingewiesen, dass über kurz oder lang dauerhafte Einsparungen bzw. Belastungen an anderer Stelle folgen müssen.

Auf einige Maßnahmen hätte ein ehrbarer Staat auch ganz verzichtet. Dazu zählen neben der Beitragssatzsenkung in der Gesetzlichen Krankenversicherung vor allem auch die politisch willkürlichen Manipulationen an der Rentenformel. Aufgrund der damit verbundenen Mehrausgaben ist schon im nächsten Jahr mit einem auf über 20 Prozent steigenden Beitragssatz zur Rentenversicherung zu rechnen.