

Aktualisierte Generationenbilanz und Schuldenrekorde – Was kann der ehrbare Staat noch leisten?

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

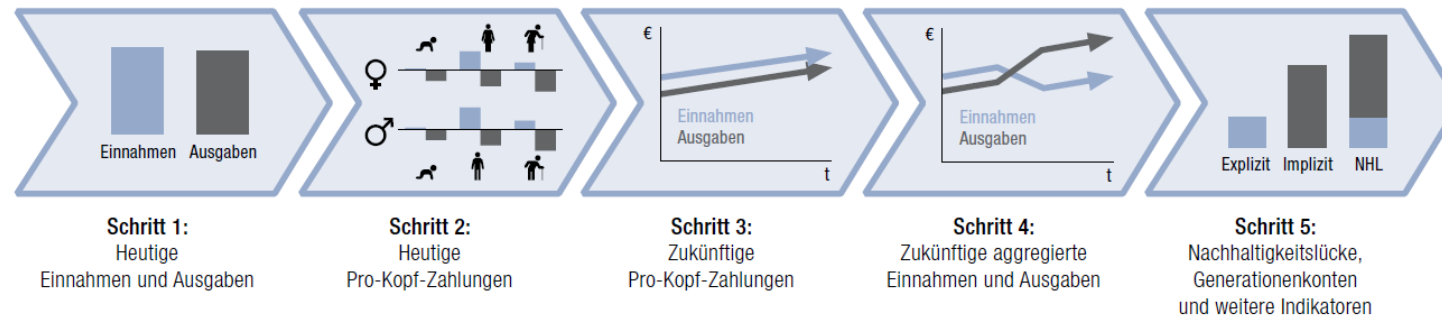
Stiftung Marktwirtschaft

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

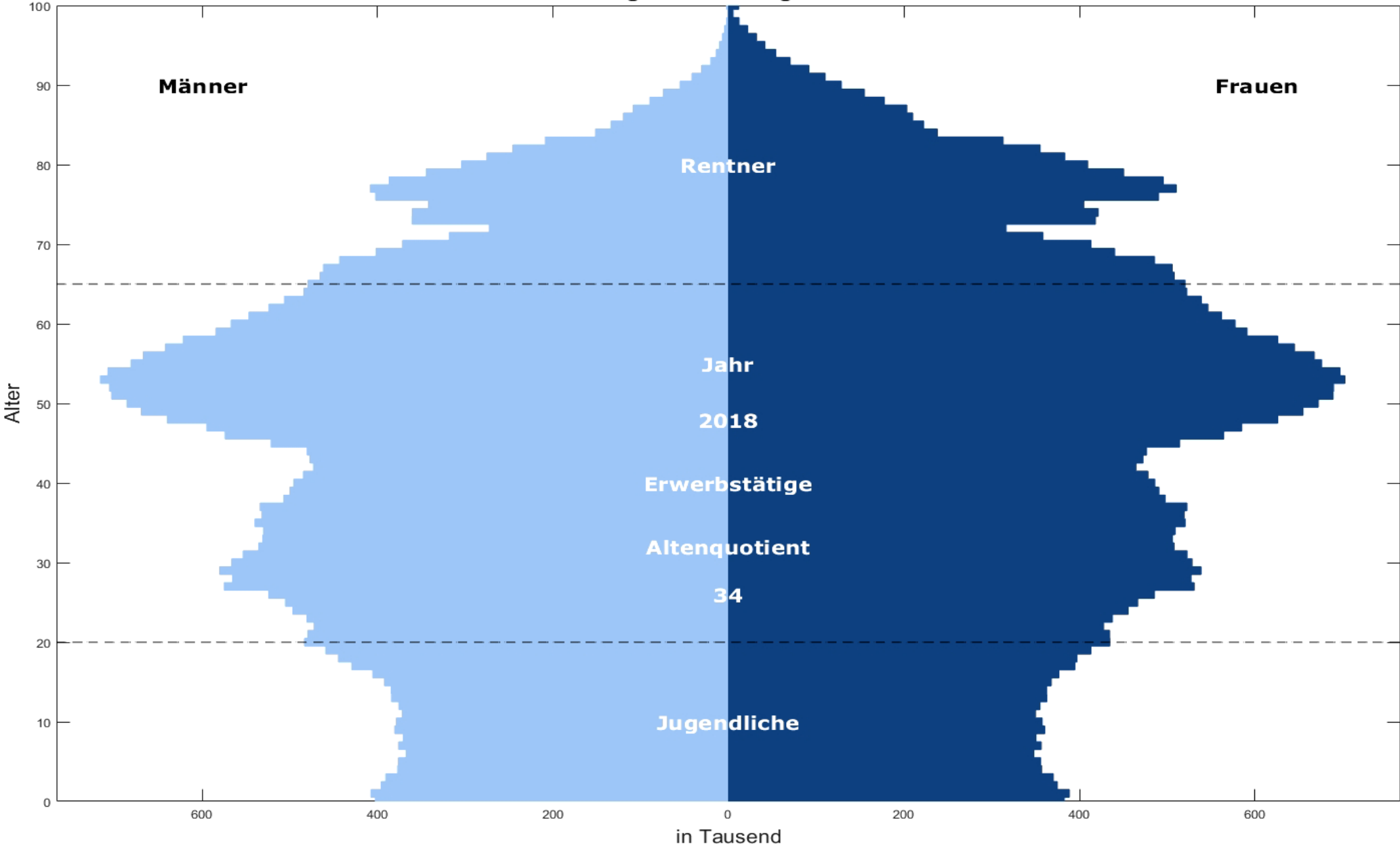
Webinar der Stiftung Marktwirtschaft am 19. November 2020

Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten



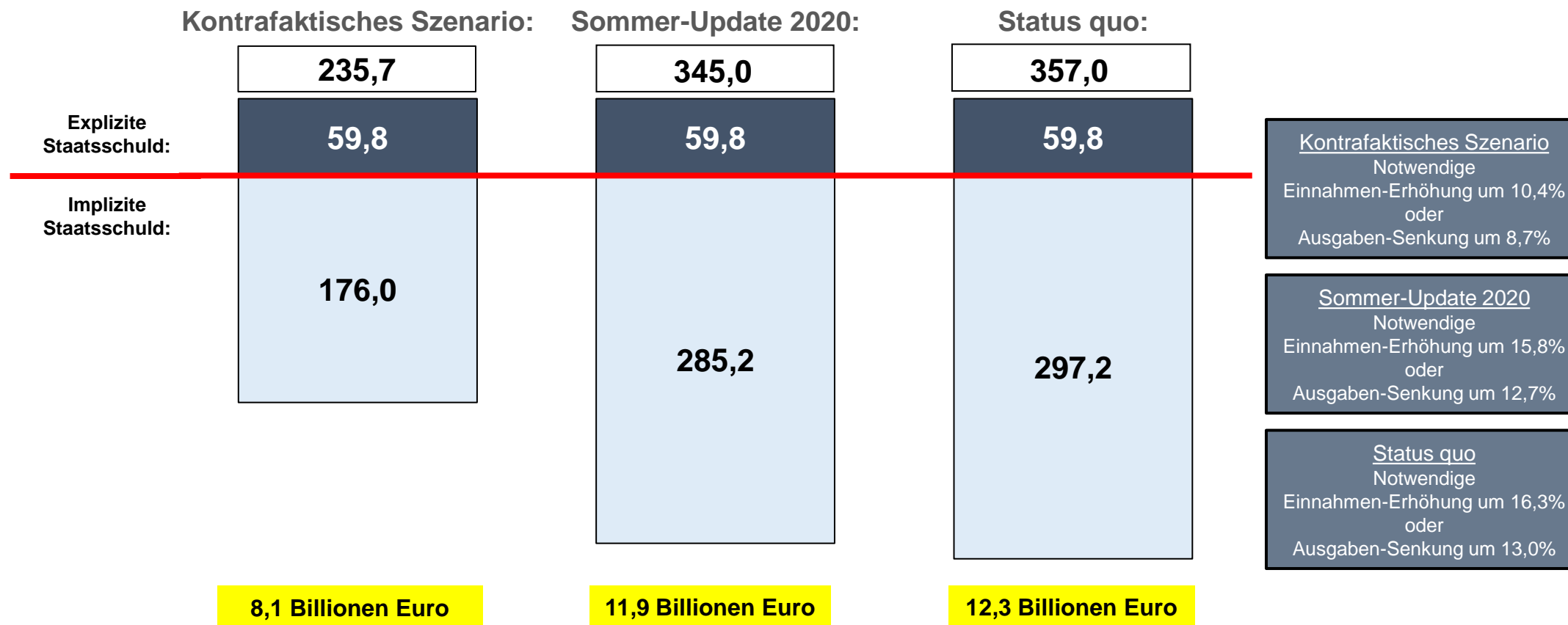
1. Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR), bilden den Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung.
2. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen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

Bevölkerungsentwicklung: 2018 bis 2080



Weiterer Anstieg der Gesamtverschuldung

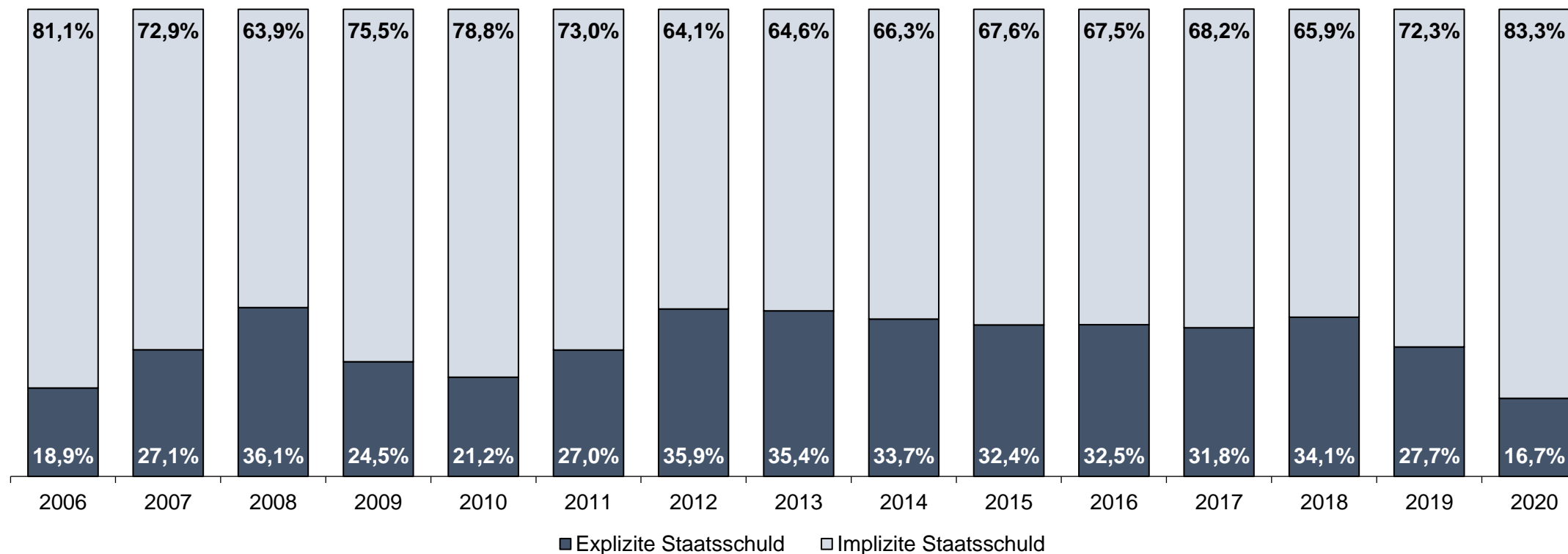
Nachhaltigkeitslücke (= Summe aus impliziter und expliziter Staatsschuld)
in Prozent des BIP*



* Referenz-BIP (BIP 2019) = 3,435 Billionen Euro.
Quelle: Eigene Berechnungen.

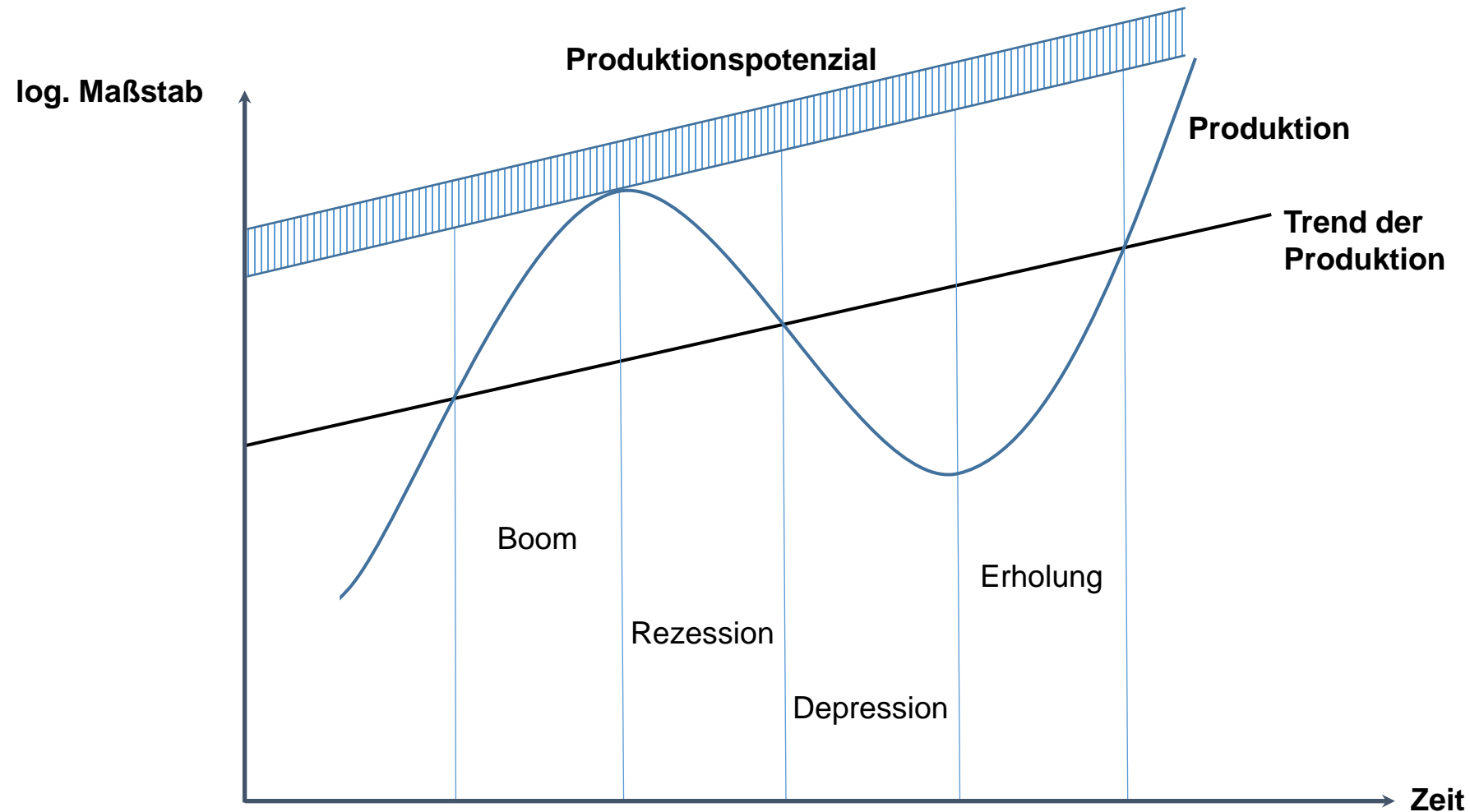
Der Staat weist nur knapp ein Fünftel der Schulden aus

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



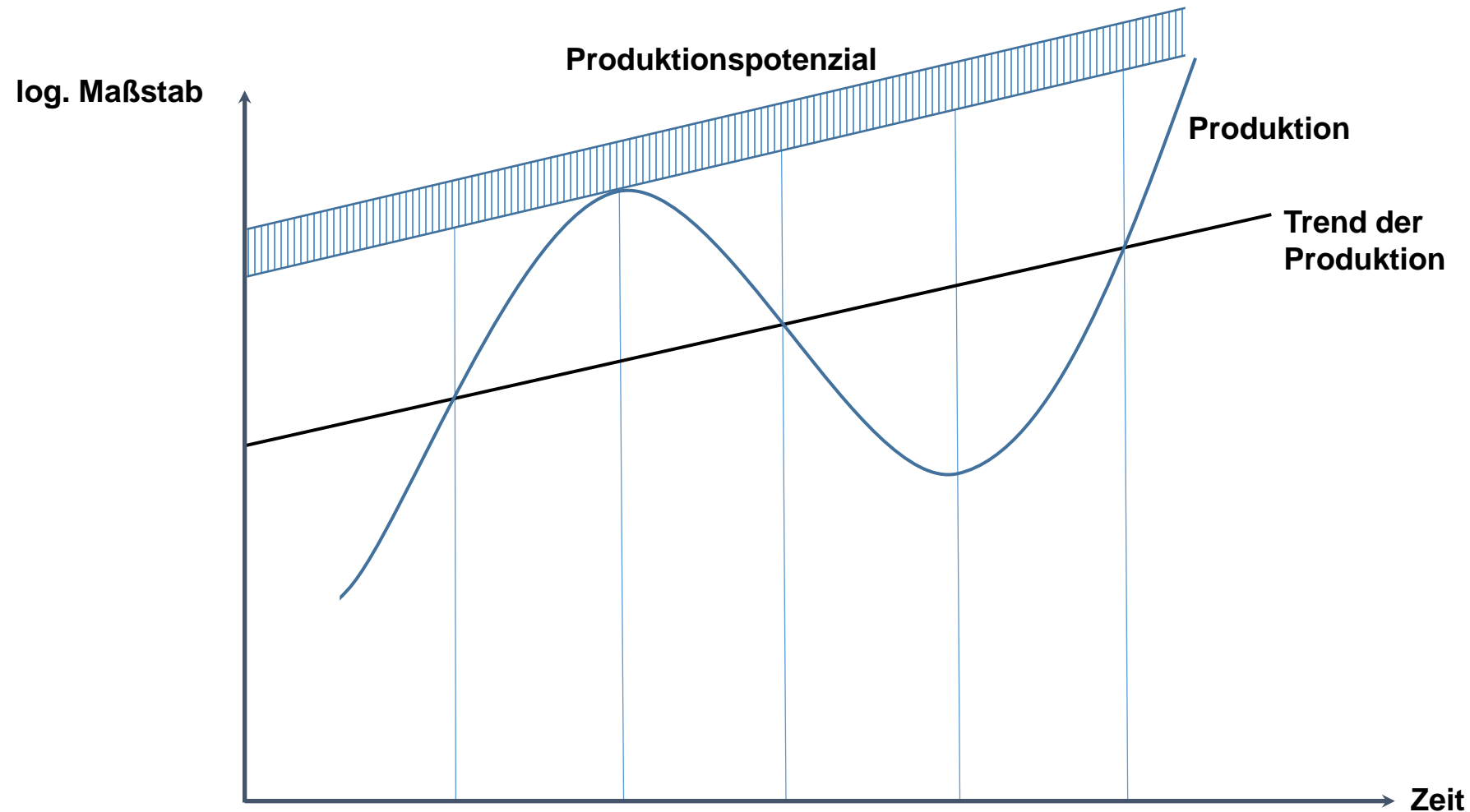
Quelle: Eigene Berechnungen.

Exkurs: Konjunktur und Wachstum (1/2)



Quelle: Eigene Darstellung nach Giersch, H. (1977/2013), Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Zweiter Band. Springer-Verlag.

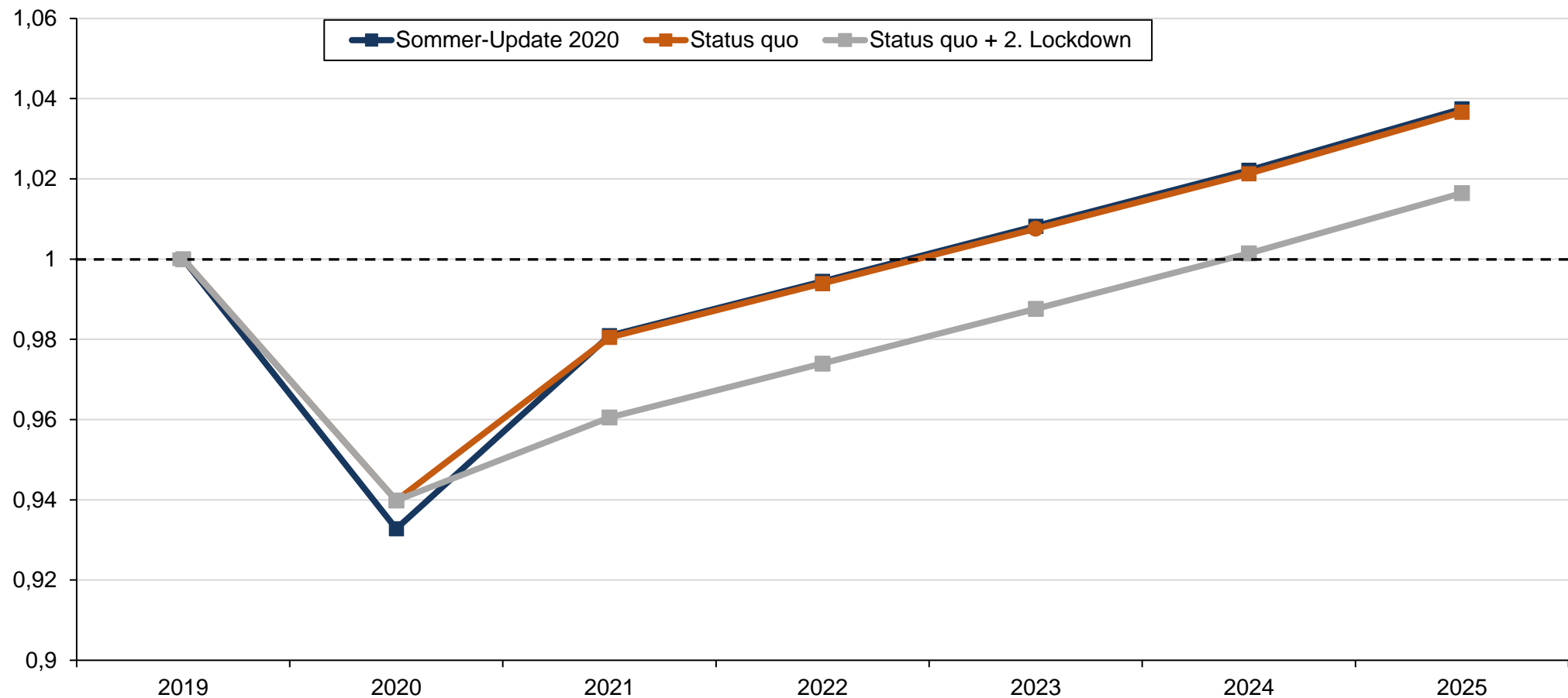
Exkurs: Konjunktur und Wachstum (2/2)



Quelle: Eigene Darstellung nach Giersch, H. (1977/2013), Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Zweiter Band. Springer-Verlag.

Wachstumspfade der betrachteten Szenarien

Kumulierte BIP-Wachstumsfaktoren ab 2019

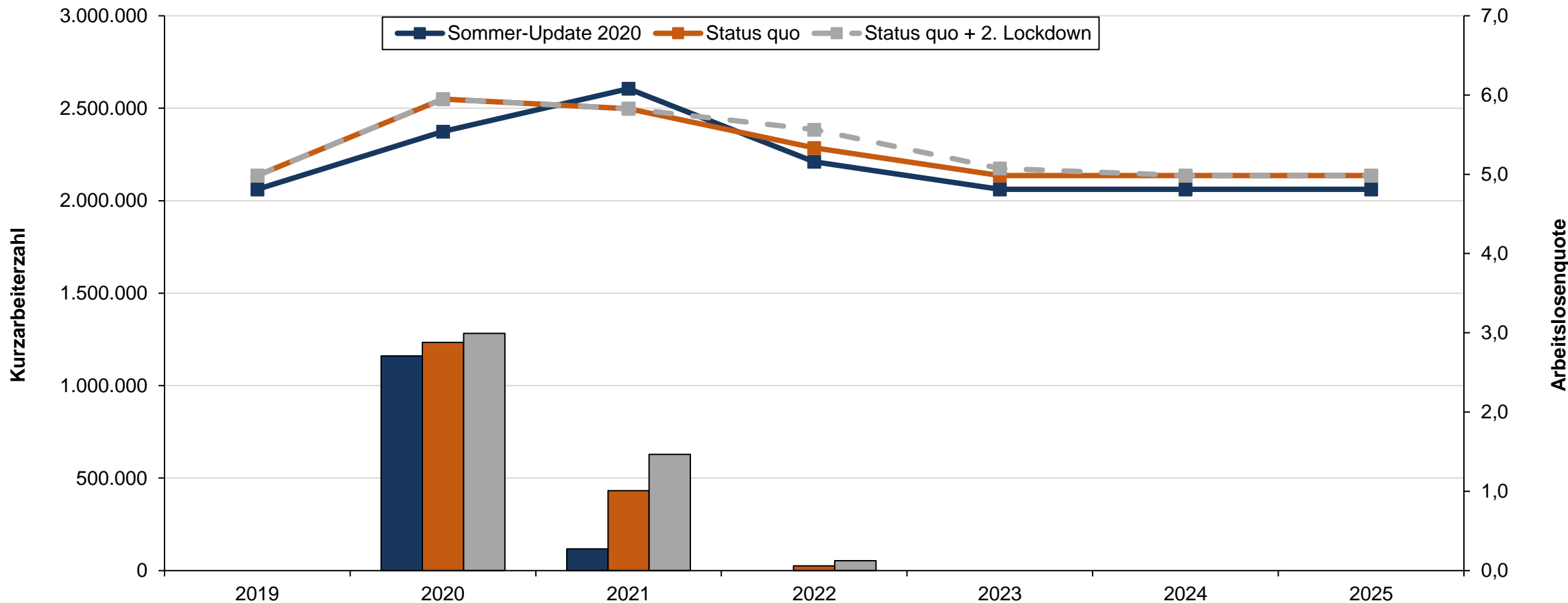


Quelle: Eigene Berechnungen nach Steuerschätzung Mai 2020 und September 2020.

Arbeitsmarktentwicklung der betrachteten Szenarien

Kurzarbeiterzahl (Säulen) und Arbeitslosenquote (Linien)

in Beschäftigungsäquivalenten* (linke Achse) / in Prozent des Erwerbspersonenpotenzials (rechte Achse)



* Fiktive Zahl, die angibt, für wie viele Arbeitnehmer sich durch Kurzarbeit ein 100-prozentiger ganzjähriger Arbeitsausfall ergeben würde.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Unterstellte Wachstumsraten und Arbeitslosenquoten

Drei betrachtete Szenarien

Szenario		2020	2021	2022	2023	2024	ab 2025
Sommer-Update 2020	<i>Veränderung reales BIP</i>	-6,7%	5,2%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%
	<i>Arbeitslosenquoten*</i>	5,5%	6,1%	5,2%	4,8%	4,8%	4,8%
Status quo	<i>Veränderung reales BIP</i>	-6,0%	4,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%
	<i>Arbeitslosenquoten*</i>	5,9%	5,8%	5,3%	5,0%	5,0%	5,0%
Status quo + 2. Lockdown	<i>Veränderung reales BIP</i>	-6,0%	2,2%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%
	<i>Arbeitslosenquoten*</i>	5,9%	5,8%	5,6%	5,1%	5,0%	5,0%

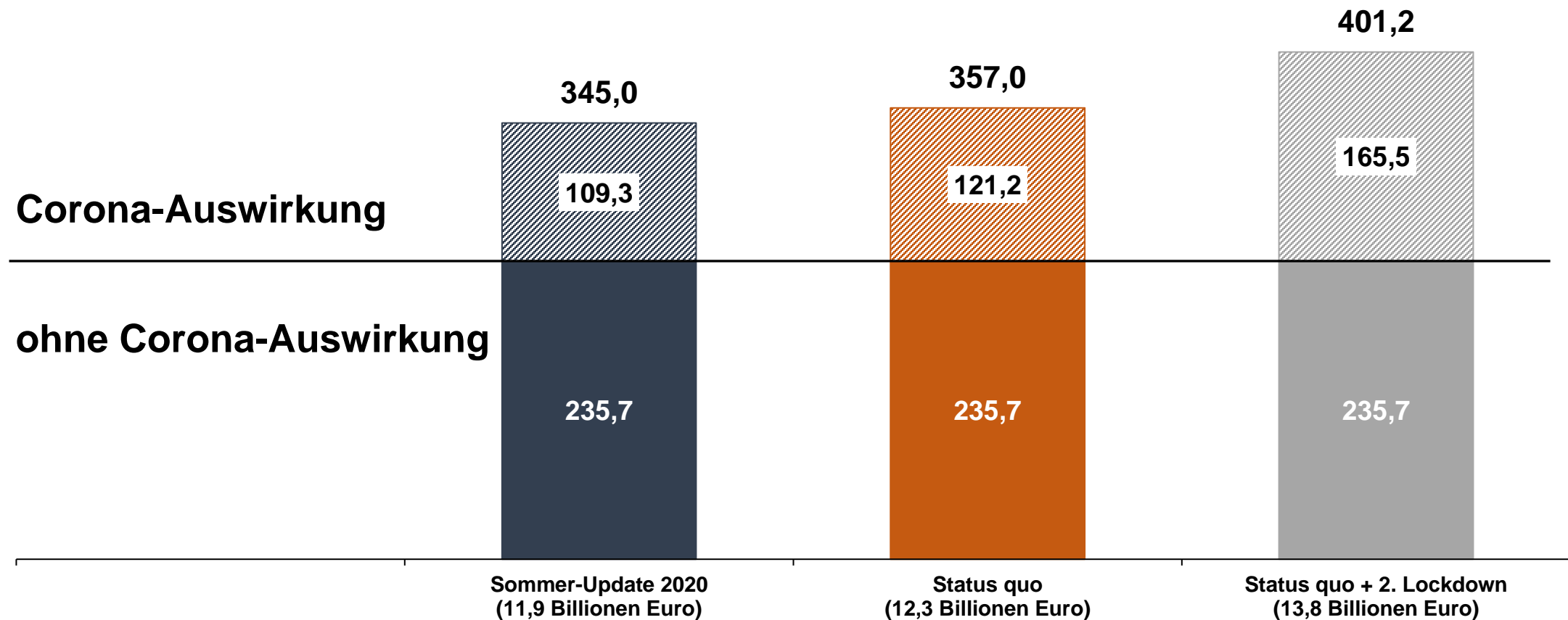
* Vergleichsarbeitslosenquote 2019: 4,8 Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der nominalen BIP-Werte der Steuerschätzung Mai 2020 und September 2020.

Nachhaltigkeitslücken der betrachteten Szenarien

Nachhaltigkeitslücke (= Summe aus impliziter und expliziter Staatsschuld)

in Prozent des BIP*



* Referenz-BIP (BIP 2019) = 3,435 Billionen Euro.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Kurzer Exkurs I:

Von Umsätzen, Umsatzrenditen
und Gewinnen

—

Eine Scholz'sche Fehlinterpretation

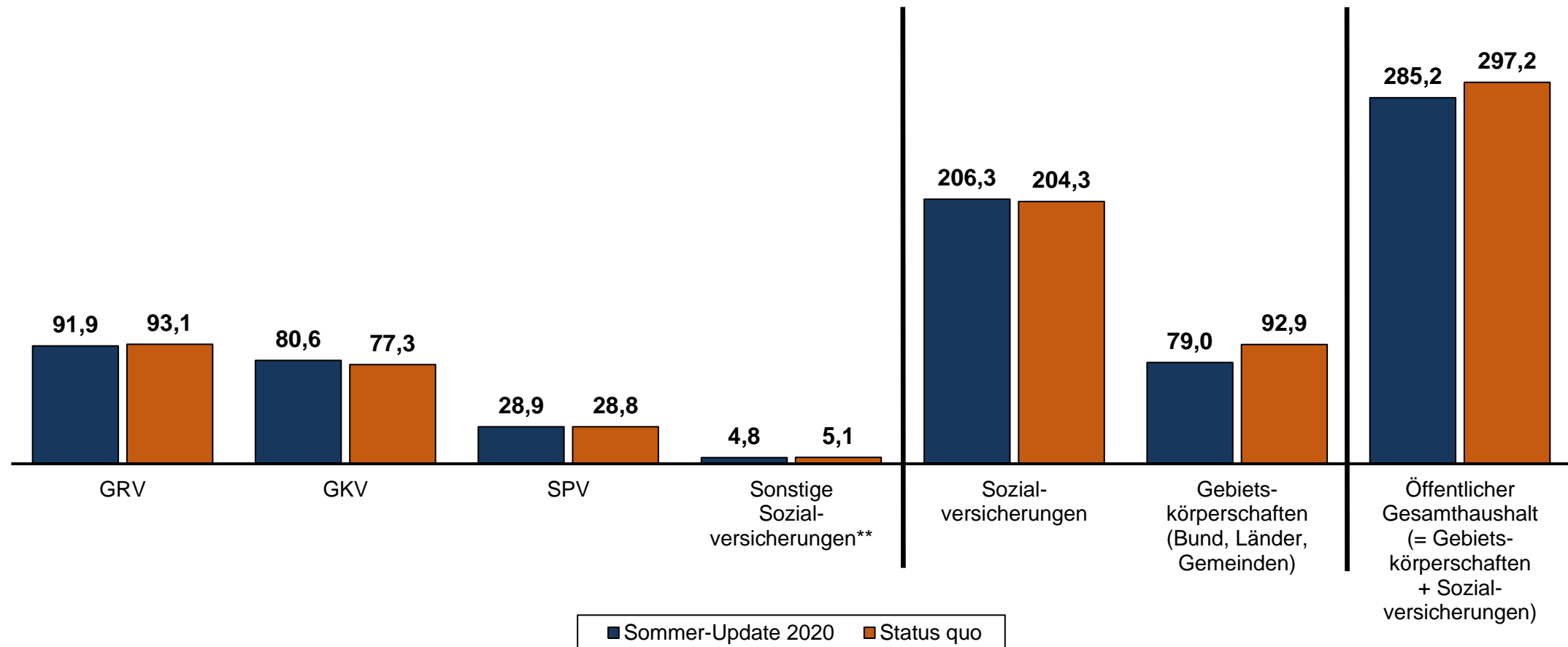
Kurzer Exkurs II:

Was, wenn all die unsichtbaren Schulden
sichtbar werden?

Sozialversicherungen im Fokus

Implizite Schulden der Sozialversicherungen

Implizite Staatsschuld im Status quo ohne 2. Lockdown
in Prozent des BIP*



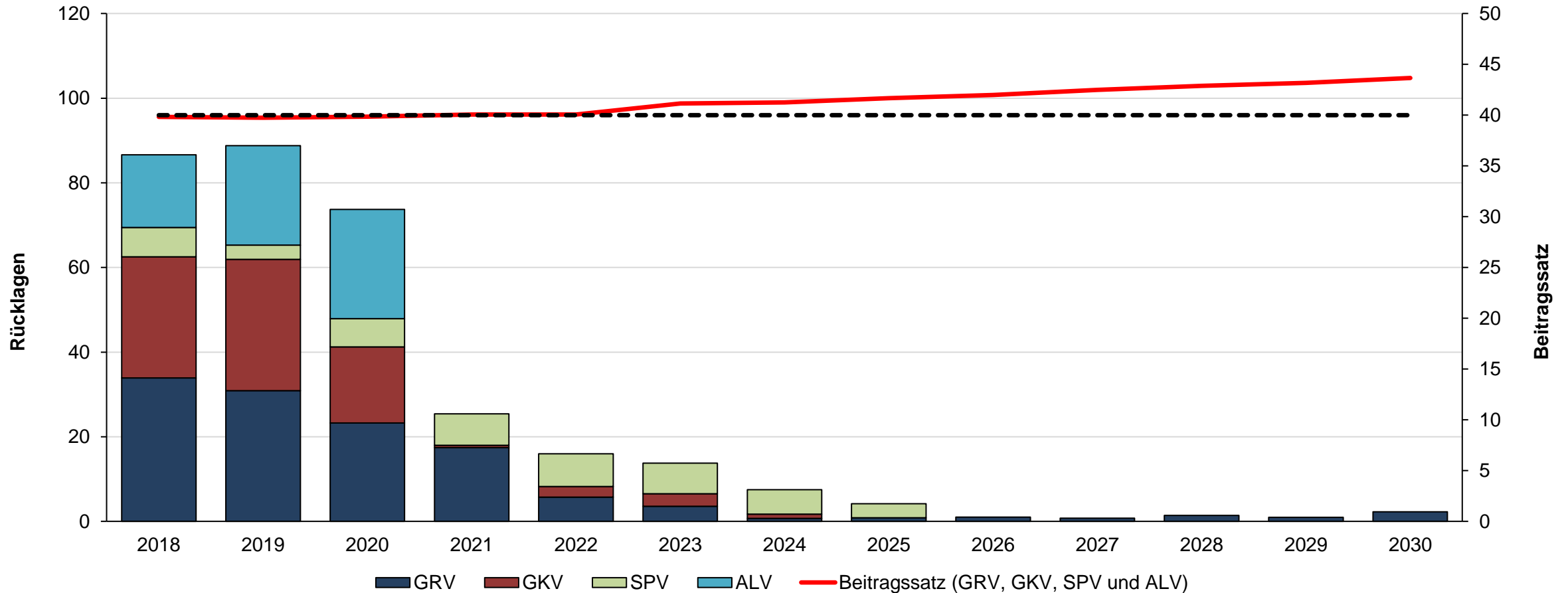
* Referenz-BIP (BIP 2019) = 3,435 Billionen Euro.

** Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Sozialgarantie: 40 % SozV-Beitragssätze nur bedingt haltbar

Rücklagen (Säulen) und Beitragssatz (Linie)
in Mrd. Euro (linke Achse) / in Prozent (rechte Achse)



Überblick zu den Sozialversicherungen

- Die um 12 Prozentpunkte gestiegene implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts ist im Wesentlichen auf eine höhere implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften zurückzuführen
- Die Rücklagen der Sozialversicherungen reichen nach 2021 nicht aus, um die Sozialgarantie ohne Bundeszuschüsse weiterhin aufrechtzuerhalten
- Dies wird besonders bei der ALV deutlich, deren Rücklagen bereits nach 2020 aufgebraucht sein werden
- Lediglich in der GRV ist aufgrund der gesetzlichen Regelungen zur Mindestrücklage ein vollständiges Abschmelzen der Rücklagen ausgeschlossen

Fiskalische Auswirkungen der Spahn'schen Pflegereform

Eckpunkte der Spahn'schen Pflegereform

Pflegepersonal (~ 2 Mrd. Euro p.a.)

- Bessere Entlohnung durch Tarife
- „Tariflohnpflicht“ bei Abrechnung mit der SPV

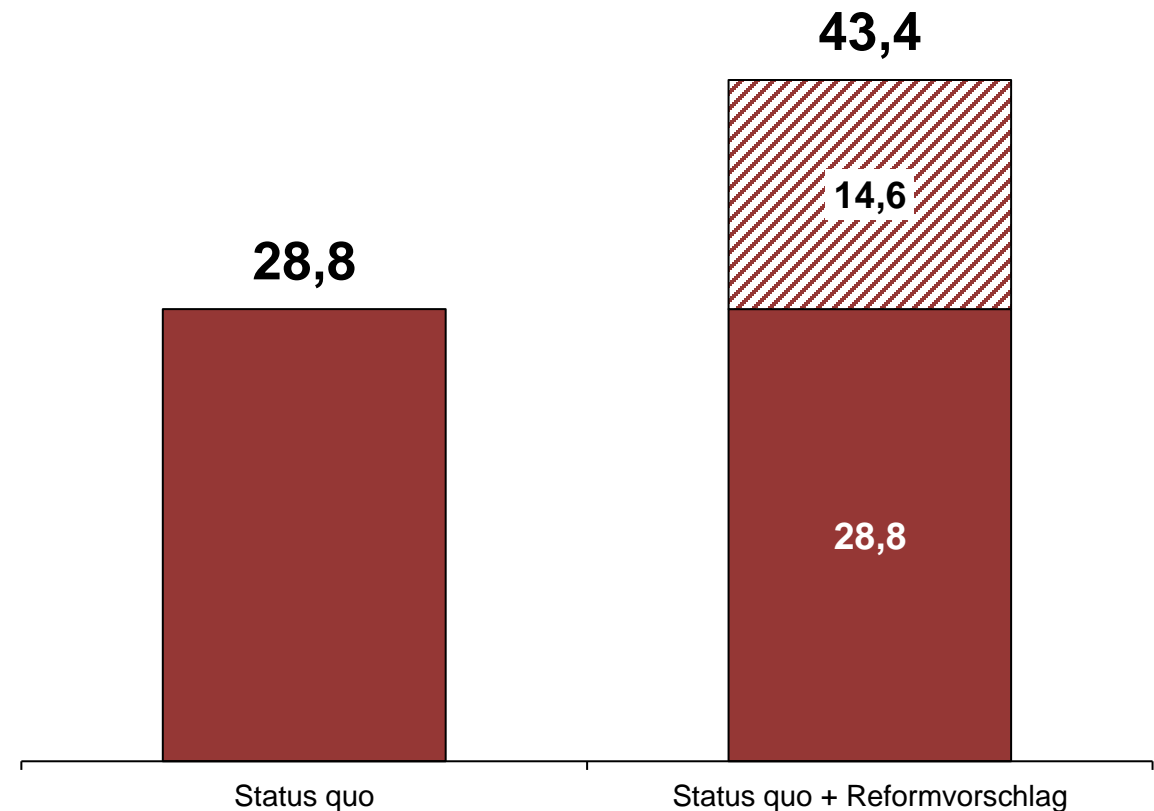
Stationäre Pflege (~ 3 Mrd. Euro p.a.)

- Eigenanteil für die Pflege im Heim soll maximal 700 Euro pro Monat betragen
- Der Eigenteil soll maximal für 36 Monate geleistet werden

Ambulante Pflege (~ 1 Mrd. Euro p.a.)

- Pflegebudget für Kurzzeit- und Verhinderungspflege (3.330 Euro p.a.)
- Mehr Leistungen für pflegende Angehörige
- Geld- und Sachleistungen sollen regelmäßig nach festen Sätzen erhöht werden

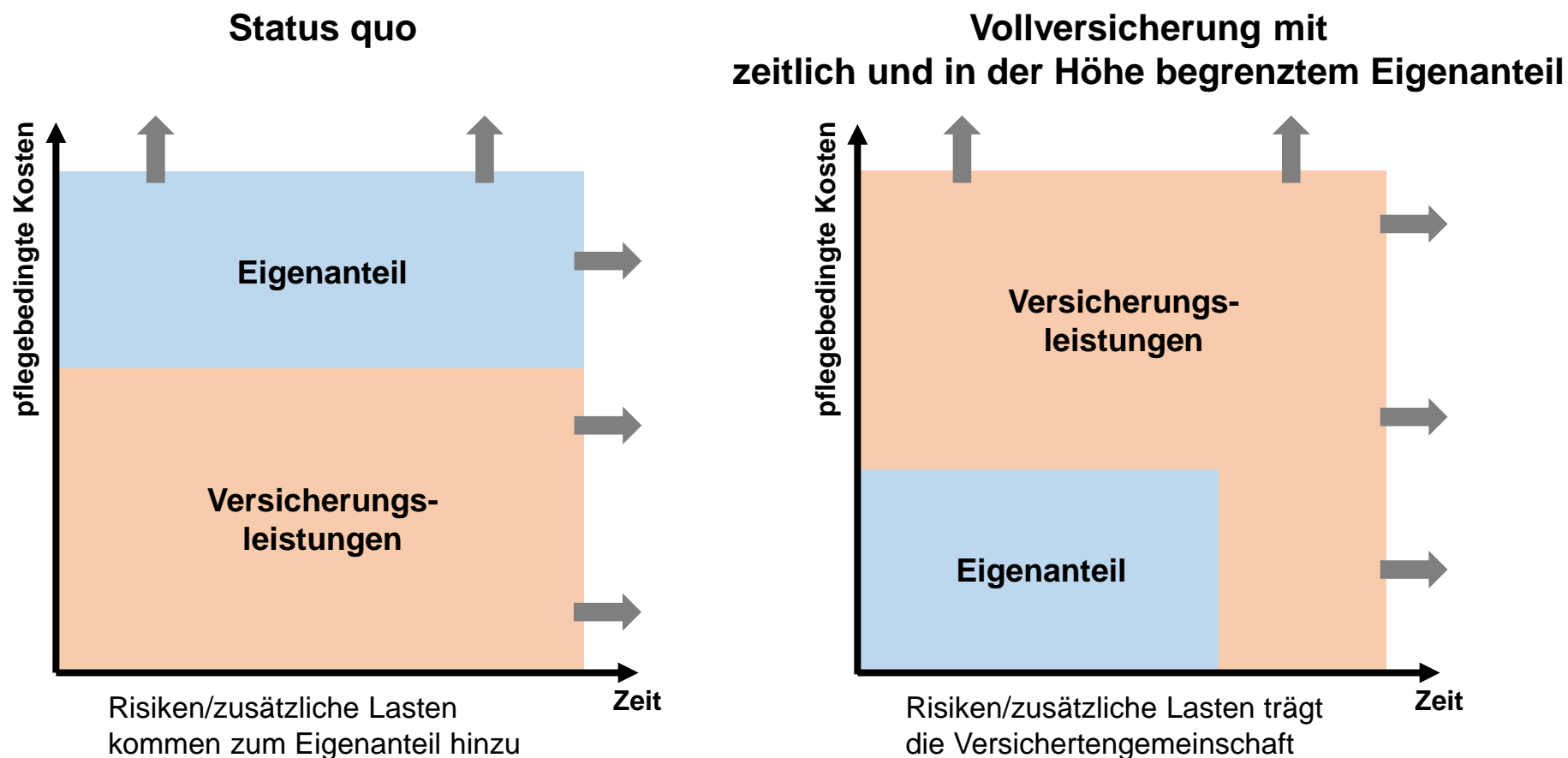
Implizite Verschuldung der Sozialen Pflegeversicherung in Prozent des BIP



Quelle: Eigene Berechnungen.

Schematische Darstellung der Pflegereform

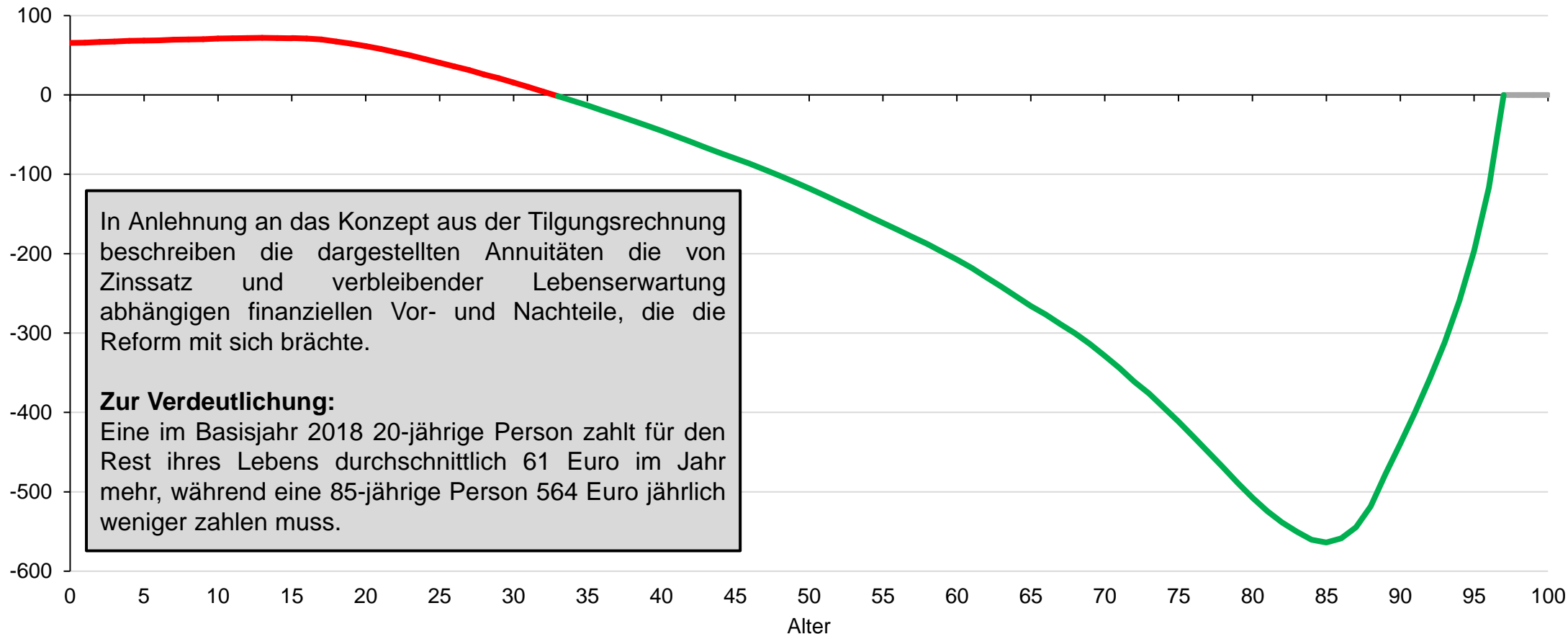
Umwandlung der SPV in eine Vollversicherung für die stationäre Versorgung mit zeitlich und in der Höhe begrenztem Eigenanteil



Pflegereform würde junge Generationen belasten

Reforminduzierte Be- bzw. Entlastung je verbleibendem Lebensjahr (Annuität)

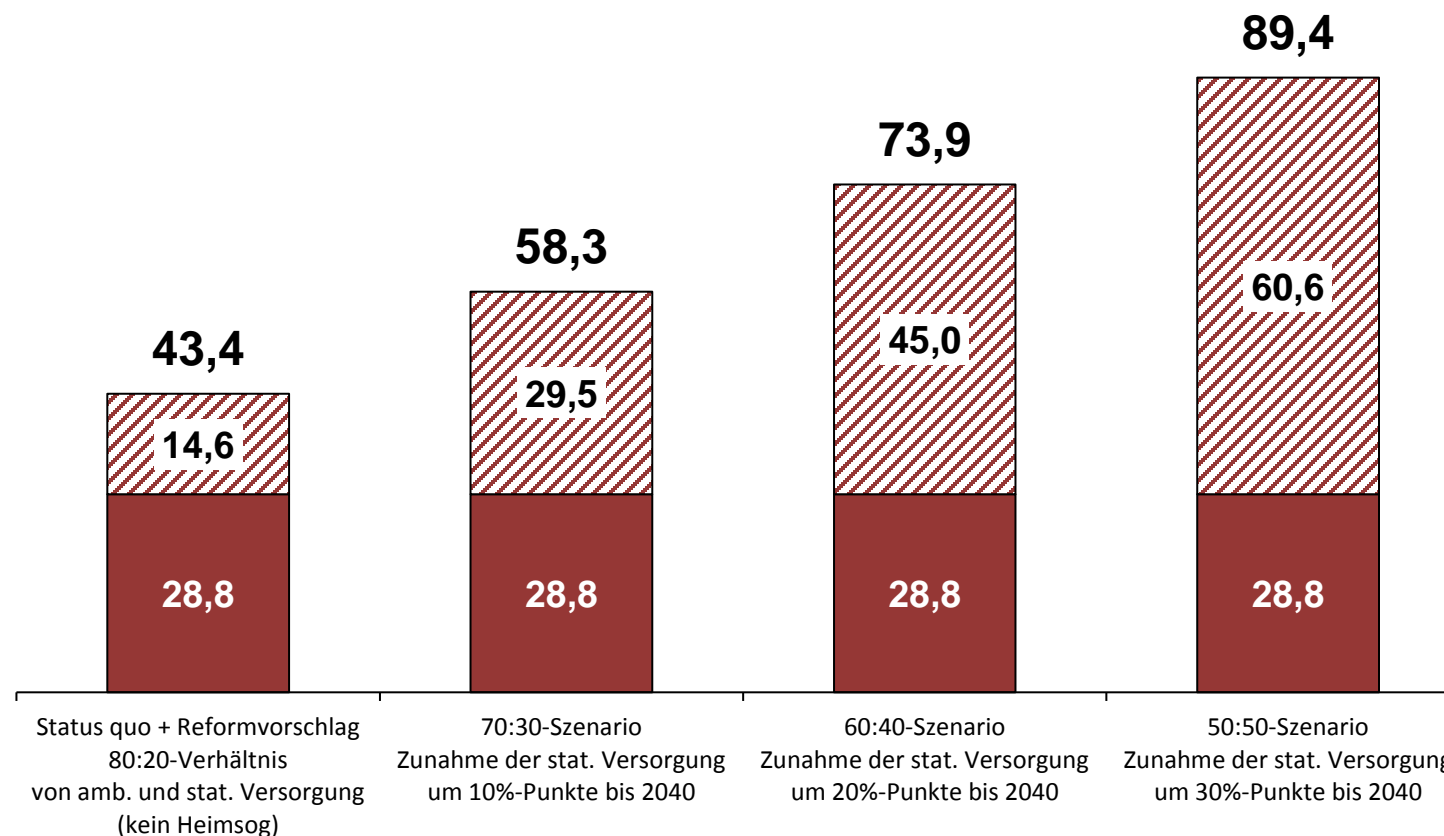
in Euro



Kommt ein Spahn'scher Heimsog-Effekt?

Implizite Verschuldung der Sozialen Pflegeversicherung in Prozent des BIP

- Der Heimsog-Effekt beschreibt die Umschichtung des Anteils Pflegebedürftiger von der vergleichsweise „günstigen“ ambulanten hin zur „teuren“ stationären Versorgung.
- Da die Leistungsverbesserung für die stationäre Pflege wesentlich größer ausfällt, als für die ambulante Pflege, könnte die Reform einen Heimsog verursachen.

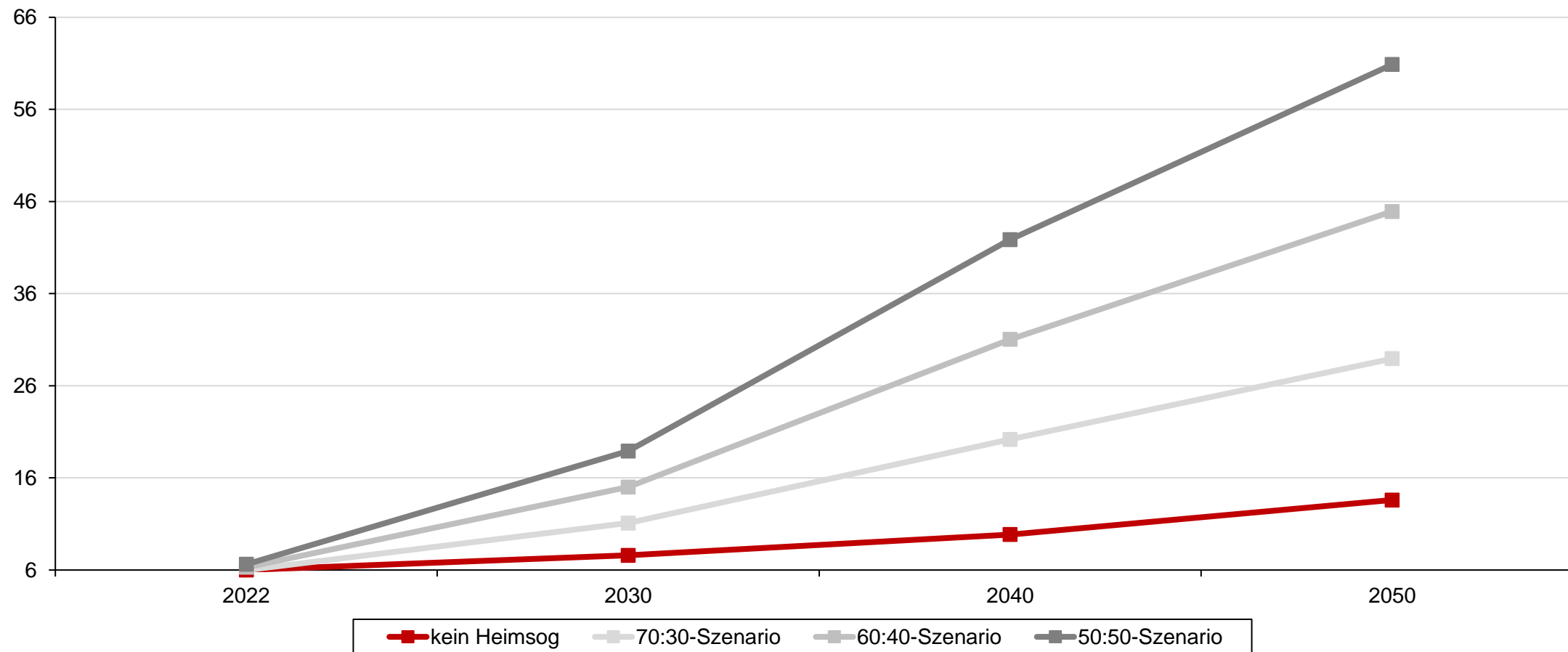


Quelle: Eigene Berechnungen.

Projizierte Mehrausgaben im Zuge der Pflegereform

Verschiedene Szenarien unter Annahme eines reforminduzierten Heimsogs

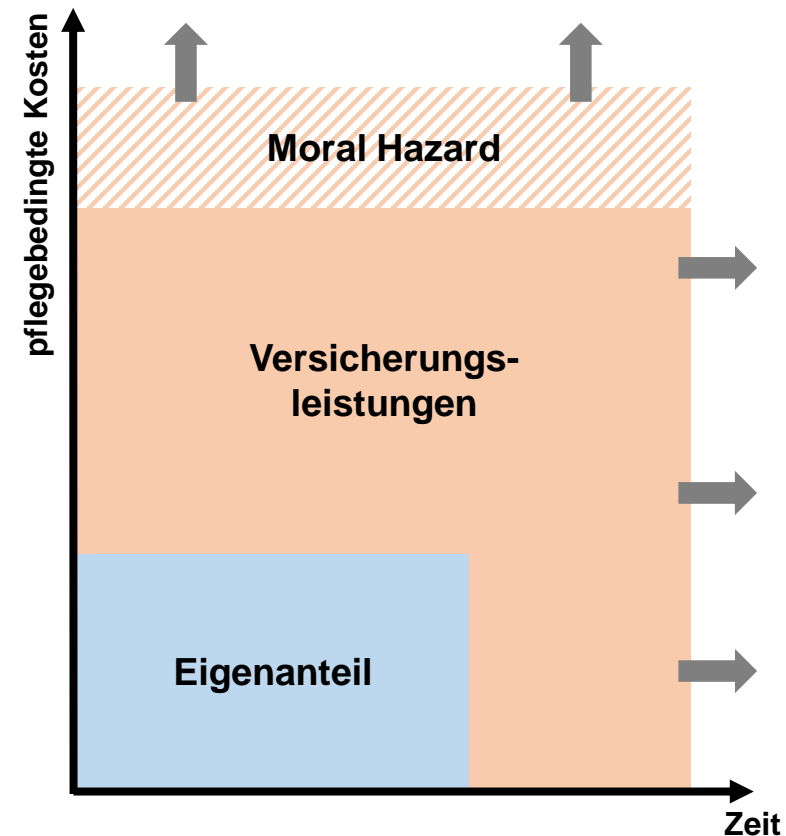
in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen.

Moral-Hazard-Problematik – Schlimmer geht's immer

- Eine Vollversicherung bzw. eine Begrenzung des Eigenanteils schwächt das Kostenbewusstsein der Betroffenen und gibt Anreize zur Inanspruchnahme zusätzlicher und teurerer Leistungen
- Ungewissheit über das Ausmaß der Ausgabenerhöhungen und Veränderung der Versorgungsstruktur
- Normative Begrenzung der „bedarfsnotwendigen“ Leistungen erforderlich (Rationierung)



Fazit zum Reformvorschlag

- Der Reformvorschlag ist ein weiterer Schritt in die falsche Richtung, insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung
- Verstoß gegen die Grundsätze der Generationengerechtigkeit, Eigenverantwortung und Subsidiarität
- Der Steuerzuschuss induziert eine Intransparenz in das System der SPV und erzeugt eine Finanzierungssillusion
- Soll die SPV auch langfristig Bestand haben, ist die Stärkung der Eigenverantwortung der richtige Weg (z.B. private Pflegezusatzversicherungen in Verbindung mit einer Karenzzeit)

Kernaussagen

I. Weiterer Anstieg der Staatsschulden

Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Staatsschulden auf 357-Prozent des BIP (12,3 Billionen Euro). Die fiskalische Entwicklung hat sich seit dem Sommer schlechter entwickelt als damals angenommen (Sommer-Update 2020: 345 Prozent). Doch auch die aktuellen offiziellen Schätzungen sind angesichts der noch nicht berücksichtigten zweiten Infektionswelle zu optimistisch. Unter angepassten Annahmen liegt die Nachhaltigkeitslücke bei 401,2 Prozent (Status quo + 2. Lockdown).

II. Sozialgarantie auch nach 2021 nur bedingt haltbar

Die Begrenzung der Sozialversicherungsbeitragssätze auf 40 % (Sozial-„Garantie“) kann nach 2021 nur gehalten werden, wenn der Bund weitere Zuschüsse leistet, und stellt eine reine Symptombekämpfung dar. Ohne Beitragssatzanpassungen oder Leistungskürzungen werden die heute noch impliziten Schulden der Sozialversicherungen explizit. Die Sozial-„Garantie“ verschiebt sie lediglich in den ohnehin stark belasteten Bundeshaushalt und damit auf junge Generationen.

III. Spahn'sche Pflegereform würde junge Generationen belasten

Diese neuen Reformvorschläge würden die Soziale Pflegeversicherung vor zusätzliche finanzielle Herausforderungen stellen. Einmal mehr erhalten die Pflegenden und Pflegebedürftigen ein Geschenk, dessen fiskalische Lasten die jungen bzw. zukünftigen Generationen zu tragen haben.