

UPDATE 2022

STIFTUNG
Marktwirtschaft

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

DEMOGRAFIE UND WACHSTUM – ZWEI KRISEN GEBEN SICH DIE HAND

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 165 | September 2022

Bernd Raffelhüschen
Teresa Brinkschmidt
Tobias Kohlstruck
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger



UPDATE 2022

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

DEMOGRAFIE UND WACHSTUM – ZWEI KRISEN GEBEN SICH DIE HAND

Bernd Raffelhüschen
Teresa Brinkschmidt
Tobias Kohlstruck
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 165

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	03	
1	Einleitung	04
2	Die aktuelle Generationenbilanz	05
2.1	Optimistischere Einnahmenerwartungen wirken sich leicht positiv auf die Nachhaltigkeitslücke aus	05
2.2	Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen	07
3	Themenschwerpunkt: Spielball Rentenanpassung	12
3.1	Das Rentenanpassungsgesetz 2022	12
3.2	Der Alibiparagraf	14
3.3	Transparenzvorschlag	16
3.3.1	Rentenanpassung im Status quo	16
3.3.2	Transparenzvorschlag zur Reformierung der Rentenanpassung	17
4	Fazit	21
5	Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung	22
5.1	Die Methode der Generationenbilanzierung	22
5.2	Berücksichtigte Rahmenbedingungen	23
5.3	Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren	25
Literatur	26	
Executive Summary	28	

© 2022

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



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

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

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

Vorwort

In den letzten beiden Jahren war sowohl das politische Geschehen als auch die globale Wirtschaft stark von der COVID-19-Pandemie und ihren Auswirkungen gezeichnet: Immense Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivität, langwierige Beschränkungen des öffentlichen Lebens und ein vor enormen Herausforderungen stehendes Gesundheitssystem waren fester Bestandteil einer neuen Normalität.

Nach einer vergleichsweise kurzen Phase der wirtschaftlichen Erholung infolge des Abflauens der Pandemie und der damit einhergehenden Lockerung der Schutzmaßnahmen befinden wir uns nun inmitten der nächsten globalen Krise. Der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine, der seit dem 24. Februar die Europäische Friedensordnung, wie wir sie seit dem zweiten Weltkrieg kennen, über Bord geworfen hat, zwingt den Westen dazu, die Außen- und Sicherheitspolitik in den Fokus zu stellen und neu zu bewerten. Die Folgen dieses Krieges haben hierzulande nicht nur die sich bereits zuvor im Steigen befindenden Inflationsraten weiter befeuert, sondern auch die besorgniserregende Abhängigkeit der EU und nicht zuletzt Deutschlands von russischen Energieprodukten schmerzhaft vor Augen geführt.

Die zahlreichen Warnungen von Experten vor einer fehlenden Diversifizierung der deutschen Energieversorgung wurden jahrelang nicht ernst genommen oder gar ignoriert. Stattdessen setzte man auf „Wandel durch Handel“ und verließ sich zu stark auf russische Energieexporte.

Zusätzlich zur Rekordinflation und der drängenden Energieversorgungsfrage sorgt der Krieg grundsätzlich für ein deutlich erhöhtes Maß an ökonomischer Unsicherheit. Diese sowie die nach wie vor pandemiebedingten Lieferkettenunterbrechungen und -engpässe belasten die wirtschaftliche Entwicklung.

Unabhängig davon, dass der Krieg in der Ukraine und seine Folgen das aktuelle politische Geschehen dominieren, gilt es, den langfristigen fiskalischen Herausforderungen mehr Beachtung zu schenken. Neben den zusätzlichen Kosten für Sicherheit und Verteidigung, deren Notwendigkeit durch den russischen Angriffskrieg deutlich werden, müssen wir uns immer wieder bewusst machen, dass der demografische Wan-

del auch in Krisenzeiten keine Pause einlegt. Zwar sorgen die Nachwehen der COVID-19-Pandemie sowie die Folgen des Krieges in der Ukraine in diesem Jahr für die zweithöchste Neuverschuldung (138,9 Milliarden Euro) in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, sodass die Schuldenbremse 2022 erneut ausgesetzt wird. Die viel dramatischere – und vor allem dauerhafte – fiskalische Belastung ergibt sich allerdings durch den demografischen Wandel. Sie spiegelt sich in Form der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften und insbesondere der umlagefinanzierten Sozialversicherungen wider, deren Ausmaß die bisherige (explizite) Schuldenentwicklung weit in den Schatten stellt.

Dies wird insbesondere am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich: Wenn diese eine langfristig sowohl tragende als auch tragbare Säule der Alterssicherung bleiben soll, müssen die aktuellen rentenpolitischen Pläne der Bundesregierung grundlegend überarbeitet werden. Das von der Ampelkoalition im Frühjahr 2022 auf den Weg gebrachte Rentenanpassungsgesetz stellt dagegen eher einen weiteren Flicker auf dem löchrigen Teppich der Rentenpolitik der vergangenen Jahre dar – „mehr Fortschritt wagen“ sieht anders aus. Die Politik der Bundesregierung, die Ära der Wahlgewinne für die älteren Generationen auch nach der Großen Koalition weiter fortzusetzen, ohne die damit einhergehende intergenerative Lastenverschiebung transparent zu machen, ist nicht zukunftsorientiert.

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



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Nach der Krise ist vor der Krise. Wie bereits im Jahr 2020 standen Politik und Wirtschaft auch im vergangenen Jahr 2021 im Zeichen der COVID-19-Pandemie. Nichtsdestotrotz setzte – nach der schweren Rezession im Jahr 2020 mit einem Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 4,6 Prozent – ein wirtschaftlicher Erholungsprozess ein: In nahezu allen Bereichen hat sich die Wirtschaftsleistung erhöht. Dementsprechend kam es im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr zu einem Anstieg des BIP von 2,9 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2022a). Laut Gemeinschaftsdiagnose (2022) wird für das laufende Jahr 2022 eine Zunahme des BIP um 2,7 Prozent erwartet. Das Vorkrisenniveau der Wirtschaftsleistung wird jedoch aufgrund des gedämpften wirtschaftlichen Erholungsprozesses durch die Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine voraussichtlich erst im dritten Quartal 2022 erreicht. Allerdings sind diese Berechnungen mit erheblicher Unsicherheit behaftet, da die ökonomischen Konsequenzen des Krieges in der Ukraine für Deutschland nur schwer absehbar sind, insbesondere was die Energieversorgung mit Öl und Gas betrifft.

Mit dem von Russland initiierten Angriffskrieg auf die Ukraine hat sich die politische und wirtschaftliche Gemengelage in Deutschland merklich verändert: Die Außen- und Sicherheitspolitik ist in den Mittelpunkt des politischen Geschehens gerückt und die Sicherstellung der Energieversorgung löste den Klimaschutz zumindest teilweise in der Prioritätenliste ab. Infolge des Krieges sind insbesondere die Preise für fossile Brennstoffe dramatisch gestiegen, was sich aufgrund der starken Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland von russischen Energieimporten hierzulande besonders bemerkbar macht. Stark rückläufig ist außerdem die Ausfuhr von Getreide und Düngemitteln aus Russland und der Ukraine als „Kornkammer Europas“, wodurch auch die Nahrungsmittelpreise im Frühjahr 2022 sprunghaft angestiegen sind. Darüber hinaus stellt der Krieg eine enorme Zerreißprobe für die infolge der COVID-19-Pandemie nach wie vor fragilen globalen Lieferketten dar.

Die Folgen des Ukrainekriegs dämpfen zwar die konjunkturellen Auftriebskräfte angesichts der Aufhebung der Infektionsschutzmaßnahmen und der daraus resultierenden Normalisierung des Konsumverhaltens, dennoch treiben diese Entwicklungen allesamt die Preise weiter in die Höhe. Bereits im zweiten Halbjahr 2021 waren die Verbraucherpreise merklich gestiegen. Insbesondere bei den Energiepreisen kam es nach dem Verfall des Rohölpreises im Jahr 2020 zu sprunghaften Anstiegen. Insgesamt ist die generell beschleunigte Inflation sowohl auf Basiseffekte der infolge der temporären Mehrwertsteuersenkung besonders niedrigen Preise im zweiten Halbjahr 2020 als auch auf durch die Beschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie entstandenen

Lieferengpässe, insbesondere bei Vorprodukten, zurückzuführen (Statistisches Bundesamt, 2022b). Der Ukrainekrieg und vor allem seine angebotsseitigen Folgen für den Energiesektor befeuern diese Entwicklung zusätzlich. Über diese realwirtschaftlichen Effekte hinaus trägt auch die jahrelange lockere Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zur derzeitigen Inflationsdynamik bei.

Im Juni 2022 ist die Inflationsrate mit 7,6 Prozent zwar im Vergleich zum Vormonat Mai leicht zurückgegangen (-0,3 Prozentpunkte), bewegt sich aber weiterhin auf einem in der wiedervereinigten Bundesrepublik bisher beispiellos hohen Niveau (Statistisches Bundesamt, 2022c).

Um adäquat auf die Folgen der COVID-19-Pandemie und des Ukrainekriegs reagieren zu können, plant die Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2022 mit Gesamtausgaben in Höhe von 495,8 Milliarden Euro (Deutscher Bundestag, 2022). Damit liegen die erwarteten Ausgaben des Bundes leicht unter dem historischen Höchststand des Jahres 2021 (556,5 Milliarden Euro). Während im vergangenen Jahr 215,4 Milliarden Euro der Gesamtausgaben durch die Aufnahme neuer Schulden finanziert wurden, beläuft sich die geplante Nettokreditaufnahme im laufenden Jahr auf 138,9 Milliarden Euro. Der Anteil der schuldenfinanzierten Ausgaben an den Gesamtausgaben würde damit von 38,7 Prozent auf 28,0 Prozent sinken. Für das laufende Jahr werden steigende Einnahmen erwartet, die Staatsausgaben bleiben aber weiterhin auf einem hohen Niveau (Gemeinschaftsdiagnose, 2022). Gleichzeitig sorgen sozialpolitische Reformen wie das Rentenanpassungsgesetz durch ihre kleinteilige Verklammerung in vielerlei Hinsicht für mehr Intransparenz, anstatt Klarheit zu schaffen.

Zusätzlich zu der kurzfristigen Betrachtung bleiben die mittel- bis langfristigen Herausforderungen der sozialen Sicherungssysteme insbesondere aufgrund des anhaltenden doppelten Alterungsprozesses bestehen. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen einmal mehr politische Weitsicht anzumahnen, zumal die enge Verknüpfung zwischen der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen und der demografischen Entwicklung durchaus bekannt ist. Nach wie vor bleibt es eine der drängendsten Aufgaben der Politik, für eine Entschärfung des bestehenden Finanzierungsproblems der Gebietskörperschaften und der umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu sorgen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn im politischen Entscheidungsprozess intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen miteinbezogen werden und die fiskalischen Lasten nicht wie bisher überwiegend auf die Schultern der zukünftigen Generationen verteilt werden.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 5) werden nachfolgend die seit Anfang des Jahres 2020 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu

nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert. Die Analyse der fiskalischen Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige und generationengerechte Entwicklung der öffentlichen Finanzen – beinhaltet insbesondere die Quantifizierung der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel. Ausgangspunkt der Analyse bilden die Daten der Volks-

wirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Daneben fließen die Ergebnisse der im Mai 2022 veröffentlichten Steuerschätzung sowie der Gemeinschaftsdiagnose des Frühjahres 2022 mit ein. Neben der aktualisierten Berechnung der deutschen Nachhaltigkeitslücke, welche die expliziten und impliziten Staatsschulden zusammenfasst, zeigt das diesjährige Update der Generationenbilanz, wie die Rentenanpassung zu einem politischen Spielball der Ampelkoalition geworden ist.

2 Die aktuelle Generationenbilanz

2.1 Optimistischere Einnahmenerwartungen wirken sich leicht positiv auf die Nachhaltigkeitslücke aus

Im Status-quo-Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz spiegelt sich das Missverhältnis in der langfristigen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates in einer impliziten Staatsschuld von 324,5 Prozent des BIP wider (siehe Abbildung 1). Rechnet man zu diesen

unsichtbaren Schulden außerdem die explizite, also sichtbare, Staatsschuld von 71,0 Prozent des BIP hinzu, beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf insgesamt 395,4 Prozent des BIP – umgerechnet entspricht dies einer Summe von rund 14,1 Billionen Euro. Als explizite Staatsschuld ausgewiesen werden vonseiten des Staates lediglich 2,5 Billionen Euro. Bei den restlichen 11,6 Billionen Euro handelt es sich um implizite und damit heute noch unsichtbare Schulden. Obwohl die Schuldentransparenz, also der Anteil der expliziten Schulden an der Nachhaltigkeitslücke

Abbildung 1:
Moderater Rückgang der Nachhaltigkeitslücke aufgrund optimistischerer Erwartungen
(in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

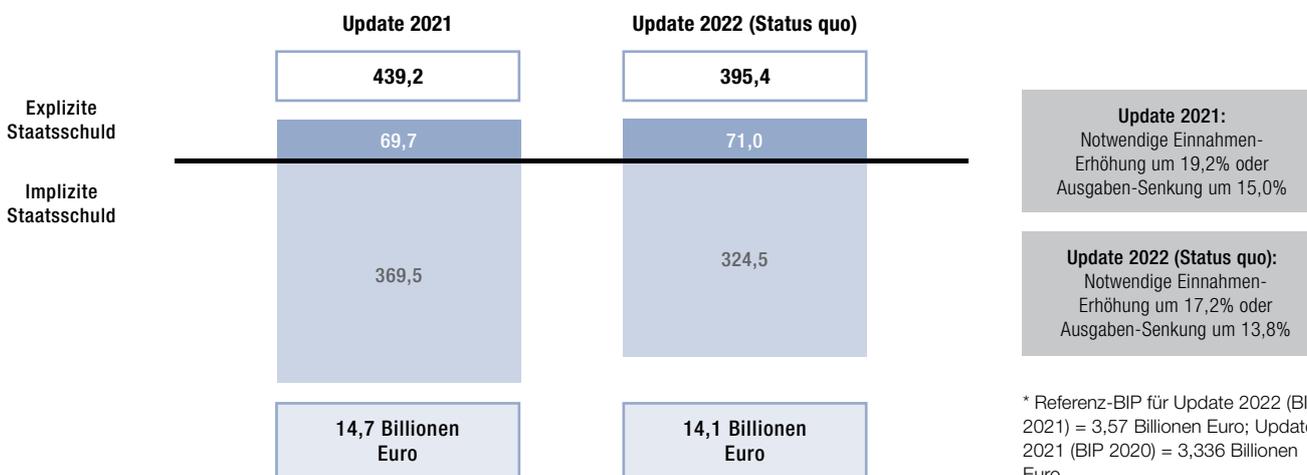
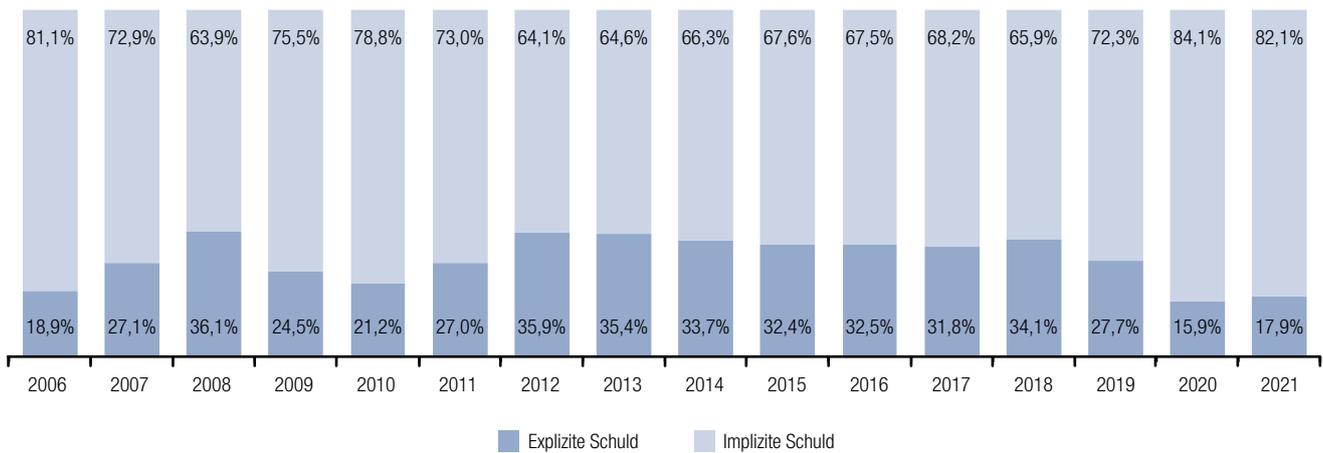


Abbildung 2:
Weiterhin werden weniger als ein Fünftel der Staatsschulden tatsächlich ausgewiesen

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



cke, im Vergleich zum Update 2021 (15,9 Prozent) leicht angestiegen ist (17,9 Prozent), werden weiterhin über 80 Prozent der staatlichen Schulden nicht ausgewiesen. Damit gibt der Staat lediglich knapp ein Fünftel der Gesamtverschuldung auch tatsächlich als solche aus (siehe Abbildung 2).

Werden die diesjährigen Zahlen, wie in Abbildung 1 veranschaulicht, den Ergebnissen aus dem Vorjahr (Raffelhüschen et al., 2021) gegenübergestellt, ergibt sich ein Rückgang der Gesamtverschuldung um 43,8 Prozentpunkte. Dies ist auf die im Vergleich zum vergangenen Update 2021 um 45 Prozentpunkte niedrigeren impliziten Schulden zurückzuführen, während die expliziten Schulden um 1,3 Prozentpunkte gewachsen sind. Der Rückgang der impliziten Verschuldung ist in erster Linie auf die überraschend positive Einnahmeentwicklung und die optimistischeren wirtschaftlichen Erwartungen zurückzuführen. Diese grundsätzlich positive Entwicklung kann, in Anbetracht der nach wie vor beachtlichen Nachhaltigkeitslücke, allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass aus der Perspektive der fiskalischen Nachhaltigkeit dringend ein langfristiger Konsolidierungsbedarf besteht. Würde man heutige und zukünftige Generationen in gleichem Maße zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte heranziehen, so wären im Status quo dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben im Umfang von 13,8 Prozent (Update 2021:

15,0 Prozent) notwendig. Unter gleichbleibender Prämisse könnte die bestehende Nachhaltigkeitslücke alternativ auch durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 17,2 Prozent (Update 2021: 19,2 Prozent) ausgeglichen werden. Diese Ergebnisse zeigen, dass es angesichts des weiterhin hohen Niveaus der öffentlichen Gesamtverschuldung endlich einer politischen Strategie bedarf, um die mittel- bis langfristigen fiskalischen Herausforderungen infolge der demografischen Alterung zu bewältigen und eine nachhaltige Entwicklung der Staatsfinanzen sicherzustellen.

Den hier dargestellten langfristigen Projektionsergebnissen der Generationenbilanz liegen die mittelfristigen Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022) sowie der 162. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF, 2022a) zugrunde. Erstere liefert Schätzwerte für die fiskalischen Effekte verschiedener aktueller Politikmaßnahmen in den Jahren 2022 und 2023. Letztere verwendet die gesamtwirtschaftlichen Daten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur Abschätzung des Steueraufkommens im Zeitraum bis 2026. Die Ergebnisse der diesjährigen Mai-Schätzung weisen eine deutlich positivere Entwicklung der Gesamtsteuereinnahmen in den kommenden Jahren aus als noch in der letztjährigen Veröffentlichung (BMF, 2021) angenommen wurde.

2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Die Sozialversicherungen verzeichneten im Jahr 2021 einen Einnahmenanstieg um 65,4 Milliarden Euro (9,1 Prozent) auf 783,1 Milliarden Euro (siehe Tabelle 1) im Vergleich zum Vorjahr. Wesentlicher Treiber war ein Anstieg der staatlichen Transfers um 40,2 Milliarden Euro (28,4 Prozent). Demgegenüber steht ein Ausgabenanstieg der Sozialversicherungen um 26,0 Milliarden Euro (3,5 Prozent) auf 778,8 Milliarden Euro, der hauptsächlich auf die gestiegenen Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen

Rentenversicherung zurückzuführen ist. Dies resultierte gemäß VGR in einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von 4,3 Milliarden Euro für das Jahr 2021, nachdem im Vorjahr 2020 noch ein beträchtliches Defizit in Höhe von 35 Milliarden Euro zu verzeichnen war (Statistisches Bundesamt, 2022d). Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) wird allerdings auch im Jahr 2021 erneut ein hohes Finanzierungsdefizit in Höhe von 135,2 Milliarden Euro ausgewiesen, obschon die Einnahmen um 114,4 Milliarden Euro (11,4 Prozent) im Vergleich zum Vorjahr gestiegen sind. Ausgabenseitig kam es bei den Gebietskörperschaften jedoch zu einem noch höheren Anstieg um 139,3 Milliarden Euro (12,5 Prozent) auf 1.251,4 Milliarden Euro.

Tabelle 1:

Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen (in Milliarden Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022d).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Gebietskörperschaften	1.001,9	1.116,3	1.112,1	1.251,4	-110,2	-135,2
Gesetzliche Rentenversicherung	339,8	352,6	344,1	352,1	-4,3	0,5
Gesetzliche Krankenversicherung	273,6	298,7	278,7	298,4	-5,1	0,3
Soziale Pflegeversicherung	51,0	52,5	47,5	52,3	3,4	0,2
Sonstige Sozialversicherungen	55,7	81,9	84,7	78,5	-29,0	3,4
Sozialversicherungen insgesamt	717,8	783,1	752,8	778,8	-35,0	4,3

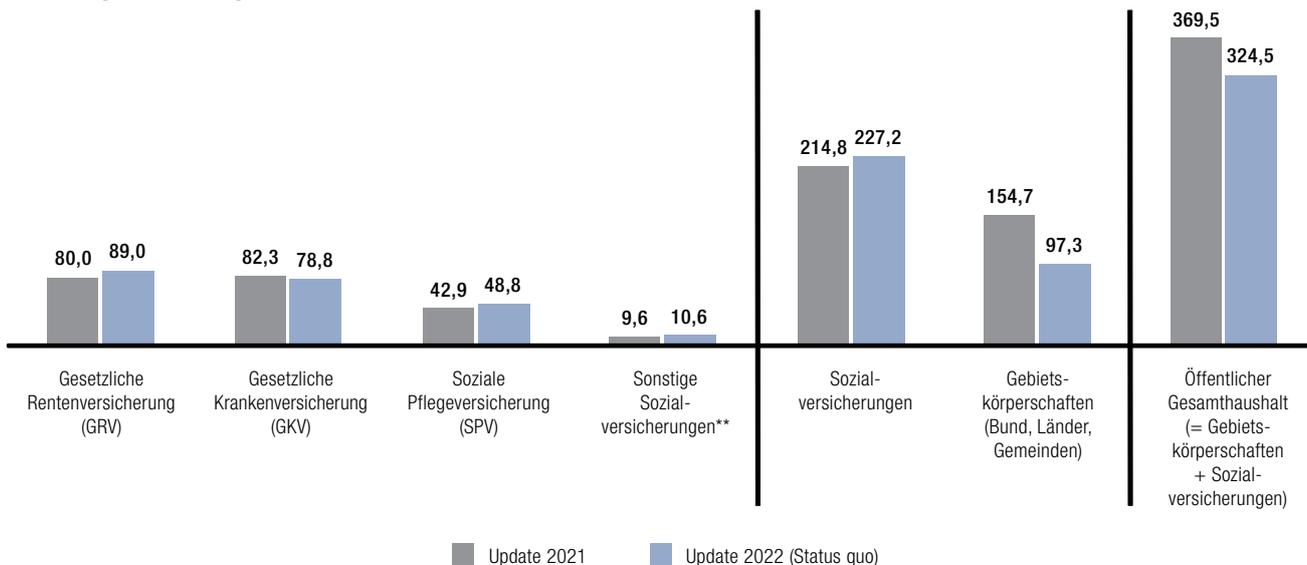
Diese Finanzergebnisse fließen zwar in die aktuelle Generationenbilanzierung ein, spiegeln sich in ihren Ergebnissen jedoch nur bedingt wider. Trotz des Finanzierungsüberschusses der Sozialversicherungen im Basisjahr erhöhen sich die impliziten Schulden im Vergleich zum Update 2021 um 12,4 Prozentpunkte auf 227,2 Prozent des BIP (siehe Abbildung 3). Für die Gebietskörperschaften zeigen die Ergebnisse dagegen trotz der Erhöhung des jährlichen Finanzierungsdefizits eine Reduktion der impliziten Verschuldung. Dies liegt vor allem an den in der Steuerschätzung mittelfristig erwarteten Mehrein-

nahmen. Während die optimistischeren Zukunftserwartungen des Arbeitskreises Steuerschätzung in den Projektionsrechnungen zu höheren Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften führen, bleiben die ausgabensteigernden demografischen Herausforderungen in den Sozialversicherungen bestehen. Wie in Abbildung 3 zu erkennen ist, übersteigt die Reduktion der impliziten Verschuldung in den Gebietskörperschaften den Anstieg der impliziten Schulden in den Sozialversicherungen. Infolgedessen sinkt die implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf 324,5 Prozent des BIP.

Abbildung 3:
Demografische Herausforderungen in den Sozialversicherungen bleiben bestehen

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für Update 2022 (BIP 2021) = 3,57 Billionen Euro; Update 2021 = 3,34 Billionen Euro.

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

Die Gebietskörperschaften

Trotz der positiven Einnahmeentwicklung infolge des wirtschaftlichen Erholungsprozesses im Haushaltsjahr 2021 weisen die Gebietskörperschaften auch im Jahr 2021 ein hohes Defizit aus. Im Vergleich zum Vorjahr kam es gemäß VGR erneut zu einem erheblichen Anstieg der Ausgaben in Höhe von 139,3 Milliarden Euro, während die Einnahmen um 114,4 Milliarden Euro gestiegen sind. Mit 135,2 Milliarden Euro liegt das Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften damit sogar noch deutlich über dem bisherigen Rekorddefizit des Krisenjahres 2020 (110,2 Milliarden Euro).

Im Vergleich zum Update 2021 ergibt sich aus den diesjährigen Berechnungen mit Blick auf die Gebietskörperschaften ein Rückgang der impliziten Verschuldung von 154,7 Prozent auf 97,3 Prozent des BIP des jeweiligen Referenzjahres. Dementsprechend lässt sich die implizite Schuld der Gebietskörperschaften gemäß dem diesjährigen Update auf 3,5 Billionen Euro beziffern. Die Generationenbilanzierung zeigt damit nach wie vor eine deutliche Nachhaltigkeitslücke für die Gebietskörperschaften, wenngleich sie im Vergleich zum letzten Update eine rückläufige Entwicklung aufweist.

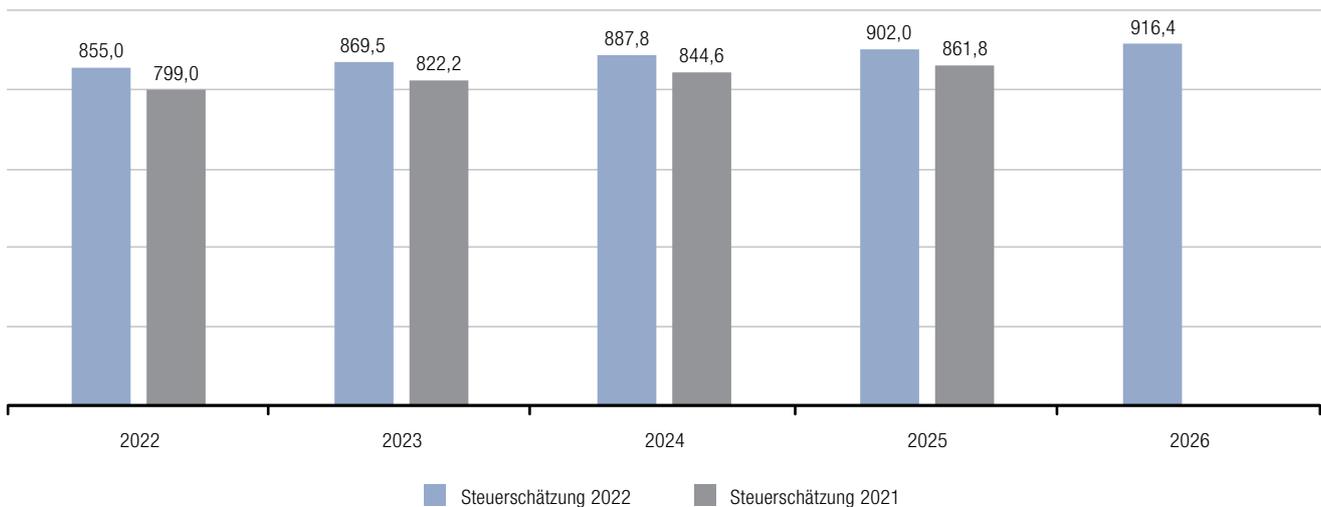
Zur Einordnung der aktuellen finanziellen Situation der Gebietskörperschaften ist allerdings zu beachten, dass die Nachhaltigkeitslücke der Gebietskörperschaften bis 2020 aufgrund eines impliziten Vermögens negativ war (Bahnsen et al., 2020).

Der Rückgang der Nachhaltigkeitslücke der Gebietskörperschaften ist weitestgehend durch den deutlichen Zuwachs an Steuereinnahmen infolge des wirtschaftlichen Erholungsprozesses sowie insbesondere auf die grundsätzlich optimistischeren Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Einnahmeentwicklung zu erklären. Im Vergleich zur Steuerschätzung aus dem Mai 2021 wurde das Gesamtsteueraufkommen für die Jahre 2022 bis 2025 um insgesamt 316,8 Milliarden Euro nach oben korrigiert. Bis 2026 wird das gesamtstaatliche Steueraufkommen laut Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ voraussichtlich auf 1.031,7 Milliarden Euro ansteigen. Abbildung 4 zeigt, dass auch nach Bereinigung um die gestiegenen Inflationserwartungen die diesjährige Steuerschätzung deutlich höhere Steuereinnahmen prognostiziert und gegenüber der letztjährigen Steuerschätzung von realen Mehreinnahmen in Höhe von 40,2 Milliarden Euro bzw. 4,7 Prozent im Jahr 2025 ausgeht. Diese optimistischeren Annahmen haben

Abbildung 4:
Deutlich höhere Steuereinnahmen erwartet

Zukünftige Steuereinnahmen laut Steuerschätzung (in Milliarden Euro, bereinigt um die Inflationsannahmen der jeweiligen Steuerschätzungen)

Quelle: BMF (2022a).



in der Generationenbilanzierung eine senkende Wirkung auf die langfristige Projektion der zukünftigen Defizite und führen dementsprechend zu einem deutlichen Rückgang der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften.

Für die optimistischeren Prognosen aus dem Mai dieses Jahres sind sowohl die deutlich höheren Steuereinnahmen zum Jahresende 2021 als auch die kräftige Einnahmementwicklung im ersten Quartal 2022 maßgeblich (BMF, 2022b). So fiel das tatsächliche gesamtstaatliche Steueraufkommen 2021 schlussendlich mit 833,2 Milliarden Euro maßgeblich größer aus als ursprünglich erwartet – die Steuereinnahmen des Bundes beliefen sich dabei auf 313,7 Milliarden Euro. Die Prognosen aus dem Mai letzten Jahres hatten lediglich mit Gesamtsteuereinnahmen im Jahr 2021 in Höhe von knapp 773,5 Milliarden Euro gerechnet, davon 293,8 Milliarden Euro Steuereinnahmen des Bundes.

Für das Jahr 2022 rechnet der Arbeitskreis mit Steuereinnahmen des Bundes in Höhe von 345,2 Milliarden Euro und damit erstmals seit der COVID-19-Pandemie mit einem Wert, der über dem Vorkrisenniveau des Jahres 2019 (329,1 Milliarden Euro) liegt. Auch für die nachfolgenden Jahre wird ein Anstieg der Steuereinnahmen des Bundes prognostiziert. Laut Gemeinschaftsdiagnose werden die Staatseinnahmen um voraussichtlich 5,5 Prozent im Jahr 2022 und 4,0 Prozent im Jahr 2023 steigen, was sich aufgrund der höheren Brut-

tolöhne und -gehälter unter anderem in einer Zunahme der Einkommen- und Vermögensteuern sowie der Produktions- und Importabgaben infolge der privaten Konsumausweitung bemerkbar machen dürfte (Gemeinschaftsdiagnose, 2022).

Die Prognosen im Rahmen der Steuerschätzungen erfolgen stets gemäß dem zum Zeitpunkt der Berechnungen geltenden Recht, sodass in der diesjährigen Schätzung aus dem Mai die umfassenden (steuerlichen) Entlastungspakete der Bundesregierung als Reaktion auf den Ukrainekrieg und seine Folgen (Energiekrise, anhaltend hohe Inflation) noch nicht enthalten sind. Durch die Berücksichtigung der Gemeinschaftsdiagnose (2022) fließen jedoch alle dort einbezogenen (politischen) Maßnahmen auch in die vorliegenden Ergebnisse der Generationenbilanzierung ein. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Kosten der berücksichtigten – zeitlich begrenzten – Ausgabenprogramme der Bundesregierung gemäß den Schätzungen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

Da es sich hierbei um Maßnahmen handelt, die durch ihre zeitliche bzw. finanzielle Begrenzung lediglich kurzfristig einen ausgabenerhöhenden Effekt haben, wirken sie sich nicht langfristig auf die Projektionsergebnisse im Rahmen der Generationenbilanzierung aus und führen insofern nur zu einem vergleichsweise geringen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 2,9 Prozent des BIP.

Tabelle 2:
Kosten der zeitlich begrenzten Ausgabenprogramme
laut Gemeinschaftsdiagnose (2022)
(in Milliarden Euro)

Quelle: Gemeinschaftsdiagnose (2022).

Energiepreispauschale	8,8
9-Euro-Ticket	2,5
Tankrabatt	3,1
Bundeswehrondervermögen	100,0
Insgesamt	114,4

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnet einnahmenseitig einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 12,8 Milliarden Euro (3,8 Prozent). Die Beitragseinnahmen stiegen dabei um 8,5 Milliarden Euro (3,6 Prozent), während die Mittel des Bundes im Vergleich zum Jahr 2020 um 4,3 Milliarden Euro (4,2 Prozent) zunahm. Demgegenüber sind die Ausgaben im Jahr 2021 nur um 8,0 Milliarden Euro (2,3 Prozent) gestiegen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Rentenwert im Westen zum 1. Juli 2021 aufgrund der negativen Lohnentwicklung 2020 nicht angehoben wurde. Der Rentenwert im Osten stieg infolge des „Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes“ aus dem Jahr 2017 hingegen um 0,24 Euro (0,72 Prozent) auf 33,47 Euro an (Deutsche Rentenversicherung, 2021). Aufgrund der negativen Lohnentwicklung wäre eigentlich eine Minderung des Rentenwertes erforderlich gewesen, die allerdings durch die sogenannte Rentengarantie verhindert wurde. Diese Effekte waren im letztjährigen Update bereits berücksichtigt und bewirken dementsprechend keine grundlegende Veränderung der Nachhaltigkeitslücke. Die gesetzlichen Änderungen

im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 waren der Status-quo-Annahme entsprechend im letztjährigen Update der Generationenbilanz nicht enthalten und wirken sich dementsprechend vollumfänglich auf die Nachhaltigkeitslücke der GRV aus. Trotz der Wiedereinführung des sogenannten Nachholfaktors im Mechanismus der Rentengarantie, der die Rentenwertentwicklung dämpft, ergibt sich aus der Summe der Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 ein Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV um 5,8 Prozent des BIP (siehe Abschnitt 3 für eine detaillierte Erläuterung). Insgesamt steigt die implizite Schuld der GRV auf nun 89,0 Prozent des BIP.¹

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen der GKV im Jahr 2021 um 25,1 Milliarden Euro (9,2 Prozent) gestiegen. Dies ist unter anderem auf eine Erhöhung des Bundeszuschusses um 5 Milliarden Euro auf 19,5 Milliarden Euro und höhere Beitragseinnahmen aufgrund eines gestiegenen Zusatzbeitragsatzes von durchschnittlich 1,3 Prozent seit dem Jahr 2021 zurückzuführen. Die Ausgaben sind ebenfalls gestiegen, allerdings nicht im gleichen Ausmaß wie ein Jahr zuvor. Im Jahr 2021 sind Mehrausgaben in Höhe von 19,7 Milliarden Euro (7,1 Prozent) zu verbuchen.

Während die Ausgaben für das Krankengeld und für Arztleistungen im Vergleich zu den Änderungsraten in den Jahren 2019/2020 geringere Wachstumsraten aufweisen, verzeichnen die übrigen Leistungsausgaben deutlich höhere Zuwächse. Hervorzuheben sind dabei Mehrausgaben in Höhe von 3,3 Milliarden Euro (7,8 Prozent) für Medikamente und 1,5 Milliarden Euro (9,7 Prozent) für Heil- und Hilfsmittel. Letzteres ist im Hinblick auf Heilmittel u.a. in einer Vergütungsanpassung im Zusammenhang mit § 125 SGB V begründet (BMG, 2022). Darüber hinaus verzeichnen die Ausgaben für Kuren sowie Zahnersatz nach der coronabedingt rückläufigen Entwicklung im Jahr 2020 nun zweistellige Zuwachsraten von 11,4 Prozent bzw. 19,2 Prozent.

¹ Die Vergleichbarkeit mit der Nachhaltigkeitslücke des Vorjahres ist aufgrund methodischer Anpassungen eingeschränkt. Für eine detaillierte Beschreibung der aktuellen methodischen Herangehensweise siehe Seuffert (2022).

Die vermeintlich positive Finanzentwicklung schlägt sich auch im Jahresvergleich der Nachhaltigkeitslücke nieder, die 2022 mit 78,8 Prozent um 3,5 Prozentpunkte niedriger ausfällt als im Vorjahr. Darüber hinaus ist diese Reduktion durch die jährliche Aktualisierung des Profil-Dateninputs aus dem Sozio-oekonomischen Panel sowie die Berücksichtigung des bereits für das Jahr 2022 beschlossenen zusätzlichen Bundeszuschusses in Höhe von 14,0 Milliarden Euro bedingt.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) sieht mit dem Gesetzentwurf zur finanziellen Stabilisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstabilisierungsgesetz – GKV-FinStG) ab dem Jahr 2023 einen höheren Bundeszuschuss vor und hat bereits drei Entwürfe mit unterschiedlichen Lösungsvorschlägen veröffentlicht. Der dort vorgesehene Bundeszuschuss in Höhe von bis zu 19,5 Milliarden Euro führt zwar zu einer Entlastung der GKV-Finzen, verlagert die Last in Höhe von 7,8 Prozentpunkten der impliziten Verschuldung der GKV allerdings nur in den Bundeshaushalt und damit in die (implizite) Verschuldung der Gebietskörperschaften. Es bleibt abzuwarten, welche Neuerungen sich im politischen Entscheidungsprozess ergeben und insbesondere, wann diese herbeigeführt werden. Denn das BMG lässt verlauten, dass „die Bundesregierung rechtzeitig [sic!] Maßnahmen ergreifen [wird], um die stabile und verlässliche Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung sicherzustellen“ (BMG, 2022). Das schließt neben der Erhöhung von Bundeszuschüssen, die sich in der (impliziten) Verschuldung der Gebietskörperschaften zeigen würde, auch die Anhebung der Beitragssätze ein.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Das Auseinanderdriften der Einnahmen und Ausgaben der SPV setzte sich gemäß VGR im Jahr 2021 fort. Während das Ausgabenwachstum an die Vorjahresrate nahezu anknüpft, fällt die Änderungsrate der Einnahmen im Vergleich zu den Jahren 2019/2020 deutlich geringer aus. So sind die Ausga-

ben um 4,7 Milliarden Euro (10,0 Prozent) und die Einnahmen um 1,5 Milliarden Euro (3,0 Prozent) angestiegen.

Das im Juni 2021 ratifizierte Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWVG) sieht seit dem Jahr 2022, neben Leistungsausweitungen und einer Begrenzung des Eigenanteils, einen jährlichen Bundeszuschuss von 1,0 Milliarde Euro für die SPV vor.² Diese Finanzierungsform trägt allerdings nicht zu einer nachhaltigen Finanzierung der SPV bei, sondern verschiebt die demografische Belastung lediglich in den Bundeshaushalt und damit auf die Steuerzahler. Der nächste Reformschritt zeichnet sich allerdings schon ab: Das Bundesverfassungsgericht urteilte am 07. April 2022, dass die von der Kinderzahl unabhängige Beitragsbelastung von Eltern verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist. Demnach ist der Gesetzgeber nun verpflichtet, bis spätestens 31. Juli 2023 eine Neuregelung zu treffen (BVerfG, 2022).

Insgesamt ergibt sich für die SPV ein erneuter Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 5,9 Prozentpunkte auf nunmehr 48,8 Prozent des BIP. Damit zeigt sich auch in der SPV weiterhin ein dringlicher Reformbedarf für eine nachhaltige Finanzierung.

Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV)

Die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung bilden die sonstigen Sozialversicherungen. Aufgrund der optimistischeren Entwicklungen vornehmlich auf dem Arbeitsmarkt nahmen die Einnahmen im Jahresvergleich um 26,2 Milliarden Euro (47,1 Prozent) zu, während die Ausgaben um 6,2 Milliarden Euro (7,3 Prozent) sanken. Die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung tragen nur einen geringen Teil zu den Entwicklungen in den SSV bei. Für die langfristige Projektion der Arbeitslosenversicherung wird weiterhin unterstellt, dass die Unterstützungsleistungen des Bundes im Rahmen des Kurzarbeitergeldes ab 2022 auslaufen und das Vorkrisenniveau erreichen werden. Insgesamt zeigt sich für die SSV ein marginaler Anstieg der impliziten Verschuldung um 1 Prozentpunkt auf 10,6 Prozent des BIP.

² Dieses Gesetz wurde bereits im Update 2020 berücksichtigt. Siehe Bahnsen et al. (2020) und Raffelhüschen et al. (2021) für weitere Informationen und eine detaillierte Analyse.

3 Themenschwerpunkt: Spielball Rentenanpassung

3.1 Das Rentenanpassungsgesetz 2022

Normalerweise wird die jährliche Rentenanpassung gemäß § 68 SGB VI im Rahmen von Rentenwertbestimmungsverordnungen umgesetzt und stellt dementsprechend einen reinen Verwaltungsakt der Exekutive dar. Die diesjährige Rentenanpassung fußt dagegen auf Änderungen bezüglich der gesetzlichen Regelung der Rentenanpassung und wurde

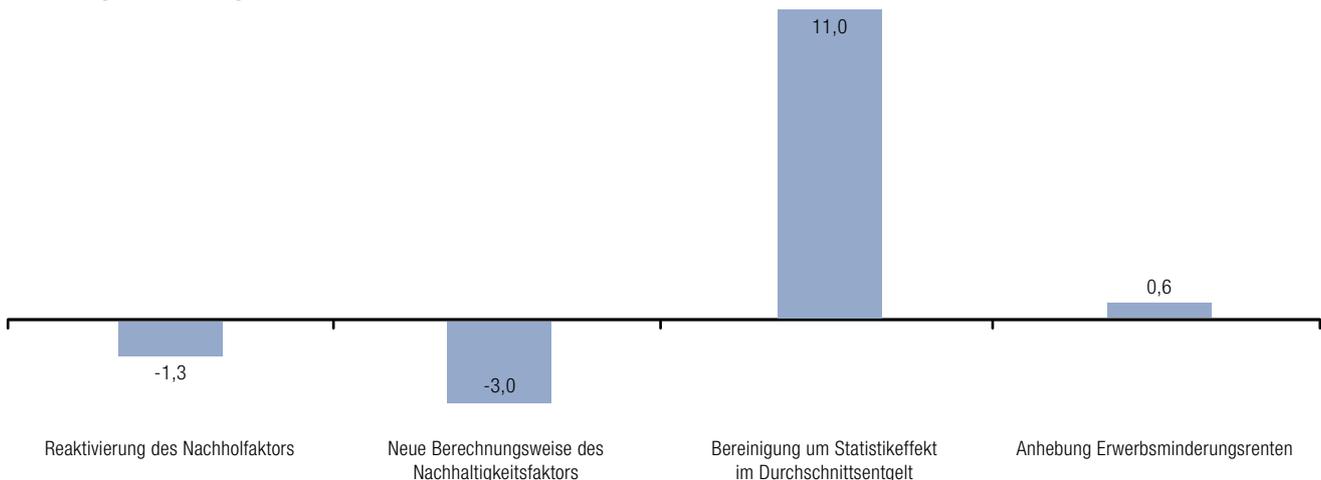
dementsprechend legislativ im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 vorgenommen. Dieses „Gesetz zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand“³ beinhaltet sowohl ausgabensteigernde als auch ausgabendämpfende Maßnahmen und bewirkt insgesamt einen Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV um 5,8 Prozent des BIP. Aufgrund von Interaktionseffekten entspricht der Gesamteffekt des Rentenanpassungsgesetzes jedoch nicht der Summe der Einzeleffekte in Abbildung 5.

Abbildung 5:

Rentanpassungsgesetz 2022 führt zu Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV

Isolierte Auswirkungen der Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes auf die Nachhaltigkeitslücke der GRV (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Reaktivierung des Nachholfaktors

Die zentrale rentenanpassungstechnische gesetzliche Änderung besteht in der Reaktivierung des sogenannten Nachholfaktors. Vor seiner Aussetzung im Rahmen der Einführung der „doppelten Haltelinie“ im Jahr 2018 stellte dieser sicher, dass die sogenannte Rentengarantie das Absinken des Rentenwertes infolge (kurzfristig) sinkender Löhne vermeiden konnte, ohne eine langfristige Erhöhung des Rentenniveaus

zu bewirken, da die eigentlich notwendige Rentenkürzung in den Folgejahren – bei wieder steigenden Löhnen – nachgeholt wurde. Beispielsweise in den Arbeiten von Bahnsen et al. (2020), Pimpertz (2020), Schätzlein (2020), Viebrok (2020) und Ragnitz et al. (2021) wurde die rentenniveauerhöhende Wirkung der Rentengarantie bei deaktiviertem Nachholfaktor infolge der zu erwartenden pandemieinduzierten Lohnschwankungen bereits kurz nach Beginn der COVID-19-Pandemie aufgezeigt.⁴

³ Der offizielle Kurztitel lautet „Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz“. Aus Gründen der Lesbarkeit wird das Gesetz im Rahmen dieser Veröffentlichung als Rentenanpassungsgesetz 2022 bezeichnet. Die Inhalte, die normalerweise in der jährlichen Rentenanpassungsverordnung verkündet werden, finden sich im Regierungsentwurf der Deutschen Bundesregierung (2022).

⁴ Für eine ausführliche Beschreibung der Effekte der COVID-19-Pandemie auf die GRV ohne Reaktivierung des Nachholfaktors siehe Seuffert (2022).

Grundsätzlich folgt die Entwicklung des Rentenwertes zeitlich versetzt der Entwicklung der Löhne. In der Rentenanpassung 2021 wurden die sinkenden Löhne des Jahres 2020 wirksam, sodass der Rentenwert eigentlich ebenfalls gesunken wäre. Das Greifen der Rentengarantie verhinderte dieses Absinken, wodurch der Rentenwert konstant blieb. Die Reaktivierung des Nachholfaktors im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 bewirkt nun, dass die entfallene Rentensenkung in Form einer Dämpfung der Rentenerhöhung 2022 nachgeholt wird. So wird vermieden, dass infolge der COVID-19-Pandemie die Renten in Relation zu den Löhnen langfristig erhöht bleiben. Insgesamt führt die Reaktivierung des Nachholfaktors zu einer Reduktion der impliziten Verschuldung um 1,3 Prozentpunkte, die hauptsächlich in einer Ausgabenreduktion in den Jahren vor 2025 begründet liegt. Ein größerer langfristiger Effekt wird durch die Rentenniveauhaltelinie verhindert, da diese sowohl im gesetzlichen Statusquo-Szenario als auch im Szenario ohne Reaktivierung des Nachholfaktors greift und spätestens im Jahr 2025 einen einheitlichen Rentenwert für beide Szenarien bewirkt.

Neue Berechnungsweise für den Nachhaltigkeitsfaktor verhindert schwankende Rentenwertanpassung

Auch in der Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassung wurde im Rahmen der COVID-19-Pandemie ein gesetzlicher Anpassungsbedarf deutlich. In die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors floss bisher das vorläufige versicherungspflichtige Durchschnittseinkommen laut Anlage 1 SGB VI ein, da das endgültige versicherungspflichtige Durchschnittseinkommen zum Zeitpunkt der Rentenwertanpassung noch nicht verfügbar ist.

Das vorläufige Durchschnittseinkommen wird ermittelt, indem das zwei Jahre zurückliegende versicherungspflichtige Durchschnittseinkommen mit dem Zweifachen der damaligen Wachstumsrate fortgeschrieben wird. Schwankungen der jährlichen Lohnwachstumsrate gingen auf diese Weise bisher verstärkt in die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors ein (Viebrok, 2020).⁵ Dieser Effekt hätte dem Nachhaltigkeitsfaktor in den kommenden Jahren durch die Lohnschwankungen infolge der COVID-19-Pandemie abwechselnd eine verstärkt rentenwertdämpfende und eine rentenwerterhöhende Wirkung verliehen (Seuffert, 2022). Die neue Berechnungsweise

des Nachhaltigkeitsfaktors verwendet zur Schätzung des versicherungspflichtigen Durchschnittseinkommens das bereits früher vorliegende Durchschnittseinkommen gemäß der VGR und vermeidet auf diese Weise die rein technisch bedingte Verstärkung der Auswirkungen von Lohnwachstumsschwankungen auf den Nachhaltigkeitsfaktor. Im Zusammenspiel mit der Rentenniveauhaltelinie ergibt sich aus der Glättung der Rentenwertentwicklung eine Reduktion der impliziten Verschuldung der GRV um 3,0 Prozentpunkte.⁶

(Wieder-)Anhebung des Durchschnittsentgelts per Definition bewirkt stärkere Wirkung der Rentenniveauhaltelinie

Die größte isolierte Nachhaltigkeitswirkung unter den Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 hat die Anhebung der statistischen Maßzahl des Durchschnittsentgelts. Infolge des Flexirentengesetzes 2016 ist bei Weiterarbeit nach Erreichen der Regelaltersgrenze der Verzicht auf die Versicherungsfreiheit in der GRV und damit der Erwerb zusätzlicher, rentensteigernder Entgeltpunkte möglich. Diese Versicherten wurden von der Rentenversicherung ab dem Jahr 2019 in die Berechnung des Durchschnittsentgelts einbezogen. Da diese zusätzlichen Versicherten deutlich unterdurchschnittliche Entgelte beziehen, bewirkte dies ein Absinken des Durchschnittsentgelts. Dieses Absinken des Durchschnittsentgelts wäre eigentlich in der Rentenanpassung 2021 in Form eines sinkenden Rentenwertes wirksam geworden. Die negative Lohnentwicklung infolge der COVID-19-Pandemie und das daraus resultierende Greifen der Rentengarantie verhinderten jedoch die dämpfende Auswirkung des statistischen Effekts auf den Rentenwert. In der Berechnung des Rentenniveaus – als Verhältnis aus Standardrente und Durchschnittsentgelt – wurde das verringerte Durchschnittsentgelt dagegen wirksam, da es im Nenner des Rentenniveaus enthalten ist. Das folglich geringere verfügbare Durchschnittsentgelt im Nenner des Rentenniveaus hatte ceteris paribus eine rechnerische Erhöhung des Rentenniveaus zur Folge. Im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 wird das Durchschnittsentgelt um den Effekt der Statistikänderung infolge des Flexirentengesetzes bereinigt und der statistische Wert des Rentenniveaus dementsprechend wieder reduziert. Um das nun geringere Rentenniveau auf das Mindestniveau von 48 Prozent anzuheben, wird ein höherer Rentenwert benötigt als ohne

⁵ Für eine Untersuchung dieses Effekts im Rahmen einer langfristigen Rentenprojektion siehe Seuffert (2022).

⁶ Das Greifen der Rentenniveauhaltelinie bewirkt für das Jahr 2025 zwar unabhängig von der Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors den gleichen Rentenwert, da durch den gleichmäßigeren Verlauf des Nachhaltigkeitsfaktors rentenwertdämpfende Effekte teilweise auf die Zeit nach 2025 verschoben werden, ergibt sich dennoch eine langfristige Wirkung über das Jahr 2025 hinaus.

die Anhebung des Durchschnittsentgelts. Im Zeitraum nach 2025 resultiert dies aufgrund der verketteten Fortschreibung des Rentenwertes in einem dauerhaft höheren Rentenwert. Im Vergleich zum Status quo des Vorjahres folgt daraus eine deutliche Erhöhung der impliziten Verschuldung der GRV. Darüber hinaus wird die Revision des Durchschnittsentgelts auch bei der Berechnung des Nachholfaktors berücksichtigt und verringert dessen Effekt. Die im Rahmen der Rentengarantie 2021 entfallene Rentenkürzung wird demnach nicht vollständig nachgeholt, sondern fließt bereinigt um den Statistikeffekt des Durchschnittsentgelts in den Nachholfaktor ein. Insgesamt ergibt sich im Vergleich zum Szenario ohne eine (Wieder-)Anhebung des Durchschnittsentgelts eine Erhöhung der impliziten Verschuldung der GRV um 11,0 Prozentpunkte.

Anhebung von Bestands-Erwerbsminderungsrenten

Neben allgemeinen rentenanpassungsspezifischen Maßnahmen beinhaltet das Rentenanpassungsgesetz 2022 auch die gezielte Anhebung von Erwerbsminderungsrenten, die nicht von der Anhebung der Zurechnungszeit im Rahmen des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes 2018 profitieren konnten, da sie bereits vor Inkrafttreten der Reform bezogen wurden. Berücksichtigt werden dabei Renten, die auf einem Eintritt in die Erwerbsminderungsrente im Zeitraum vom 01.01.2001 bis zum 31.12.2018 beruhen. Neben den eigentlichen Erwerbsminderungsrenten werden auch Altersrenten und Renten wegen Todes angehoben, die aus einem Erwerbsminderungsrentenbezug hervorgehen. Die Erhöhung beträgt bei Erwerbsminderungsrenteneintritt vor dem 01.07.2014 4,5 Prozent und für spätere Eintritte 7,5 Prozent. Sie wird aus verwaltungstechnischen Gründen ab dem 01.07.2024 wirksam und bewirkt Mehrausgaben, die mit dem Absterben der Begünstigten langfristig wieder entfallen. Entsprechend ist die Auswirkung auf die implizite Verschuldung der GRV aufgrund der begrenzten Wirkungsdauer und dem beschränkten Begünstigtenkreis mit 0,6 Prozent des BIP vergleichsweise gering.

3.2 Der Alibiparagraf

Das Rentenanpassungsgesetz 2022 hat eine Anhebung des Rentenwertes (West) um 5,35 Prozent zur Folge, die haupt-

sächlich auf den Lohnfaktor zurückzuführen ist.⁷ Der Lohnfaktor bewirkt die Kopplung zwischen Lohn- und Rentenwertentwicklung. Kurzfristig basiert er auf der Entwicklung des Durchschnittslohns laut VGR, da dieser zum Zeitpunkt der Rentenwertanpassung bereits für das Vorjahr verfügbar ist. Mittelfristig folgt die Lohnanpassung dagegen der Entwicklung des GRV-Durchschnittslohns laut Statistik der Rentenversicherung.⁸ In den Lohnfaktor 2022 fließen einerseits der Anstieg des VGR-Durchschnittslohns von 2020 auf 2021 um rund 3,5 Prozent und andererseits die Korrektur um den Unterschied zwischen GRV- und VGR-Lohnentwicklung von 2019 auf 2020 ein: Da der GRV-Durchschnittslohn weniger stark von den Effekten der COVID-19-Pandemie betroffen war, stieg er um rund 2,0 Prozent an, während der VGR-Durchschnittslohn in der Rentenanpassung 2021 mit rund -0,3 Prozent berücksichtigt wurde. Insgesamt ergibt sich aus dem letztjährigen Wachstum von 3,5 Prozent und der Korrektur des Wachstums um 2,3 Prozent eine rentensteigernde Wirkung von 5,8 Prozent.

Wirkung der neuen Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2022

Neben dem Lohnfaktor wirkt in der Rentenanpassung 2022 auch der Nachhaltigkeitsfaktor rentenwerterhöhend. Anders als im Falle des Lohnfaktors ist die Wirkungsrichtung des Nachhaltigkeitsfaktors jedoch nicht auf die Entwicklung der empirischen Einflussgrößen und die verwaltungstechnische Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zurückzuführen, sondern auf eine gesetzliche Änderung der Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes. Diese bezieht sich genau genommen auf die Berechnung des Rentnerquotienten RQ, auf dem der Nachhaltigkeitsfaktor NHF basiert (siehe Formel (1)). Für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors der Rentenanpassung 2022 werden die Rentnerquotienten der Jahre 2021 und 2020 miteinander ins Verhältnis gesetzt.

$$\text{NHF}_t = \left(1 - \frac{\text{RQ}_{(t-1)}}{\text{RQ}_{(t-2)}}\right) \cdot \alpha + 1 \quad (1)$$

Auf Grundlage der alten Berechnungsweise des Rentnerquotienten hätte dessen Entwicklung im Jahr 2022 einen Nachhaltigkeitsfaktor von 0,9828 (siehe Tabelle 3) ergeben, sodass dieser eine vergleichsweise hohe rentenwertdämp-

⁷ Aus Gründen der Einfachheit wird an dieser Stelle ausschließlich die Entwicklung des Rentenwertes in den alten Bundesländern betrachtet. Die angegebenen Werte bzgl. der Lohnentwicklung entstammen dem Referentenentwurf der Deutschen Bundesregierung (2022).

⁸ Siehe hierzu auch Gleichung (2) in Abschnitt 3.3.1. Dort ist die Berechnung des Lohnfaktors auf Grundlage des VGR-Durchschnittslohns (BE) und des versicherungspflichtigen GRV-Durchschnittslohns (BPE) formal festgehalten.

fende Wirkung von rund 1,7 Prozent gehabt hätte. Die dämpfende Wirkung wäre auf die Lohnschwankungssensitivität der alten Berechnungsweise zurückzuführen gewesen, welche in den Folgejahren zu einem entgegengerichteten Effekt geführt hätte. Bei Umsetzung der neuen Berechnungsweise für die beiden Rentnerquotienten hätte der Nachhaltigkeitsfaktor dagegen mit einem Wert von 0,9989 im Jahr 2022 nur noch marginal rentenwertdämpfend gewirkt. Durch die Vermeidung der Schwankungen infolge der COVID-19-Pandemie entfallen mit der neuen Berechnungsweise jedoch auch die rentenwerterhöhenden Effekte der Folgejahre.

Tabelle 3:
Nachhaltigkeitsfaktor 2022 für verschiedene Berechnungsweisen der zugrundeliegenden Rentnerquotienten

Quelle: Eigene Berechnungen.

		Rentnerquotient 2021	
		Alt	Neu
Rentnerquotient 2020	Alt	0,9828	1,0076
	Neu	–	0,9989

Gesetzliche Manipulation des Nachhaltigkeitsfaktors 2022 aus koalitionspolitischen Gründen

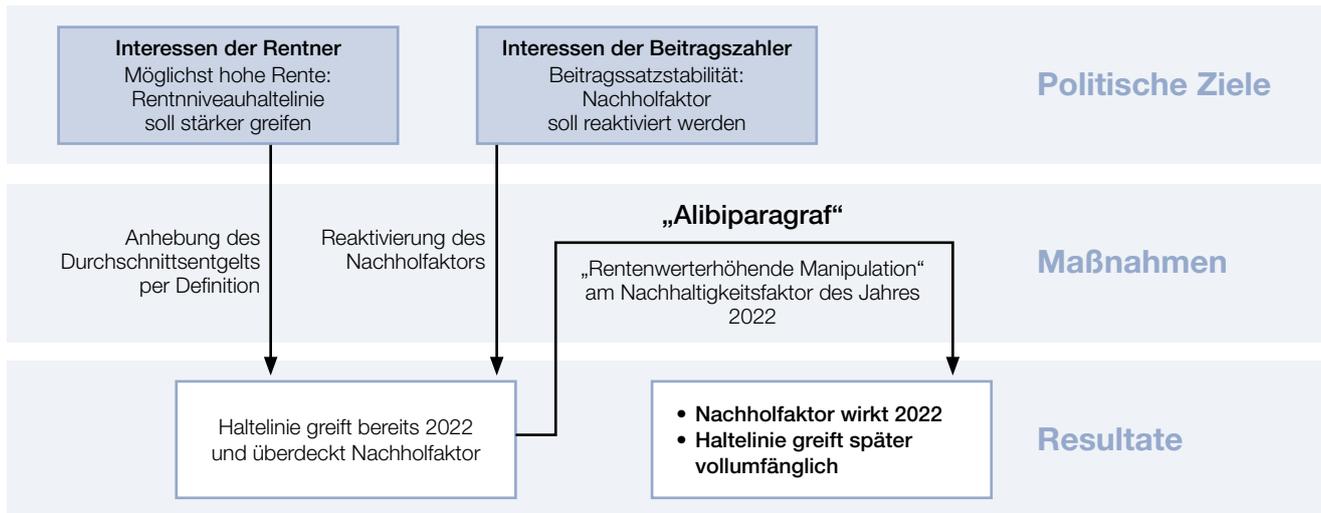
Tatsächlich nimmt der Nachhaltigkeitsfaktor 2022 dagegen den Wert 1,0076 an und erhöht den Rentenwert damit um rund 0,8 Prozent. Dies liegt in der Wirkung des neu eingeführten § 255j SGB VI begründet. Dieser besagt ausschließlich, dass für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassung 2022 der Rentnerquotient 2020 der Rentenanpassungsverordnung 2021 zu verwenden ist. Der

dort enthaltene Rentnerquotient basiert selbstredend noch auf der alten Berechnungsweise. Es werden folglich gezielt zwei Rentnerquotienten miteinander ins Verhältnis gesetzt, die auf unterschiedliche Weise berechnet wurden und dementsprechend nicht miteinander vergleichbar sind. In Anbetracht der Tatsache, dass auch der Regierungsentwurf des Rentenanpassungsgesetzes keine Erläuterung zur Einführung des § 255j SGB VI bietet (siehe Deutsche Bundesregierung, 2022), stellt sich die Frage, warum ein gesonderter Paragraph eingeführt werden sollte, der ausgerechnet in einem Jahr mit außergewöhnlich hohem Lohnfaktor eine zusätzliche rentenerhöhende Wirkung entwickelt. Aufschluss bietet der aktuelle Koalitionsvertrag der Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021). Dort ist erstens festgelegt, dass das „Mindestrentenniveau von 48 Prozent [nach der] [...] Definition vor der kürzlich durchgeführten Statistikrevision“ gesichert wird, und wurde zweitens vereinbart, den Nachholfaktor „rechtzeitig vor den Rentenanpassungen ab 2022“ zu reaktivieren und „im Rahmen der geltenden Haltelinien wirken [zu] lassen“.

Abbildung 6 verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen den einzelnen politischen Zielen und Maßnahmen. In der Rentenanpassung 2022 schließen sich die beiden Ziele bezüglich des Rentenniveaus und der Reaktivierung des Nachholfaktors gegenseitig aus. Mit der Umstellung der Definition des Rentenniveaus über die (Wieder-)Anhebung des Durchschnittsentgelts sinkt das Rentenniveau so stark ab, dass bei gleichzeitigem Wirken des Nachholfaktors bereits 2022 das Mindestrentenniveau von 48 Prozent unterschritten worden wäre. Durch die Einführung der „Vorfahrtsregel“ für die Rentenniveauhaltelinie im Rahmen der Reaktivierung des Nachholfaktors im Rentenanpassungsgesetz 2022 würde die Rentenniveauhaltelinie dann aber den Nachholfaktor überdecken, sodass er „im Rahmen der geltenden Haltelinien“ eben nicht bzw. nicht vollständig wirken würde. Die Erhöhung des Rentenwertes 2022 über den eigens eingeführten Paragraphen 255j SGB VI löst diesen Zielkonflikt. Der Nachhaltigkeitsfaktor bewirkt einen Anstieg des Rentenwertes, der rund zwei Drittel des dämpfenden Effekts des Nachholfaktors kompensiert und ausreichend hoch ist, um die vollständige Wirkung des Nachholfaktors zu gewährleisten, ohne das Mindestrentenniveau zu gefährden. Einfach formuliert: Der Rentenwert wird durch den „Alibiparagraphen“ 255j SGB VI erhöht, damit er durch den Nachholfaktor gesenkt werden kann.

Abbildung 6:
Politische Ziele hinter den Maßnahmen des Renten Anpassungsgesetzes 2022 und ihre Auswirkungen

Quelle: Eigene Darstellung.



3.3 Transparenzvorschlag

Das in Abschnitt 3.2 aufgezeigte, intransparente und diskretionäre Vorgehen bei der diesjährigen Rentenanpassung verdeutlicht die Notwendigkeit einer transparenten, verlässlichen und langfristig ausgerichteten Regelung der Rentenanpassung, um die Verfolgung kurzfristiger wahl- bzw. koalitionspolitischer Ziele auf Kosten der GRV zu vermeiden. Die Pläne der Bundesregierung bezüglich einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie mit regelmäßig neu festzulegendem Mindestrentenniveau bieten scheinbar Verlässlichkeit, ignorieren dabei aber die mittel- und langfristigen Auswirkungen für die Beitragszahler. Die Rentenanpassung im gesetzlichen Status quo sieht – nach Ablauf des Geltungszeitraums der doppelten Haltelinie – ab 2026 wieder eine Aufteilung der demografischen Belastung zwischen Rentnern und Beitragszahlern vor. Dabei ist jedoch nicht direkt nachvollziehbar, welcher Anteil der Belastung jeweils getragen wird. Der in diesem Abschnitt vorgestellte Transparenzvorschlag für die Rentenan-

passung vereinfacht nicht nur die Rentenanpassungsformel an sich, sondern verbessert auch die Nachvollziehbarkeit der intergenerativen Lastenverteilung.

3.3.1 Rentenanpassung im Status quo

Im Status quo wird die Lohnanpassung des aktuellen Rentenwerts ARW über den Lohnfaktor um den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt (siehe Gleichung (2)). Der Beitragssatzfaktor berücksichtigt die Belastung der Beitragszahler im Falle steigender Beitragssätze. Die um den Beitragssatzfaktor ergänzte Bruttolohnanpassung wird als modifizierte Bruttolohnanpassung bezeichnet. Ohne die Modifizierung – in einer reinen Bruttolohnanpassung – würden steigende Beitragssätze einen systematischen Anstieg des Rentenniveaus bewirken, da sie das verfügbare Durchschnittsentgelt im Nenner des Rentenniveaus senken und den Rentenwert unverändert lassen würden. Mit der Modifizierung durch den Beitragssatzfaktor – in einer modifizierten Bruttolohnanpassung ohne Nachhaltigkeitsfaktor – bliebe das

Netto-Rentenniveau bei steigenden Beitragssätzen konstant, das Brutto-Rentenniveau sänke jedoch ab. Ein Teil der demografischen Belastung würde also auch ohne den Nachhaltigkeitsfaktor von den Rentnern getragen. Der verbleibende Teil

der demografischen Belastung wird über die Entwicklung des Rentnerquotienten im Nachhaltigkeitsfaktor quantifiziert und über den Parameter α zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufgeteilt. Aktuell beträgt dieser Parameter $\alpha = 25$ Prozent.

$$\text{ARW}_t = \text{ARW}_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{\overline{\text{BE}}_{t-1}}{\overline{\text{BE}}_{t-2}} \cdot \frac{\overline{\text{BPE}}_{t-3}}{\overline{\text{BPE}}_{t-2}}}_{\text{Lohnfaktor}} \cdot \underbrace{\frac{1 - \text{BS}_{t-1}}{1 - \text{BS}_{t-2}}}_{\text{Beitragssatzfaktor}} \cdot \underbrace{\left[\left(1 - \frac{\text{RQ}_{(t-1)}}{\text{RQ}_{(t-2)}} \right) \cdot \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}} \tag{2}$$

Abkürzungen:

- ARW Aktueller Rentenwert
- $\overline{\text{BE}}$ VGR-Durchschnittslohn
- $\overline{\text{BPE}}$ GRV-Durchschnittslohn (versicherungspflichtig)
- BS GRV-Beitragssatz
- RQ Rentnerquotient

Beitragssatz- und Rentenniveauentwicklung im Status quo

In den kommenden Jahren wird die demografische Belastung in der GRV zunehmen, sodass der Beitragssatz im Status-quo-Szenario ab Mitte der 2050er-Jahre auf über 24 Prozent ansteigt (siehe Abbildung 7). Der Beitragssatzfaktor und der Nachhaltigkeitsfaktor bewirken aufgrund der demografischen Belastung im gleichen Zeitraum ein Absinken des Rentenniveaus auf gut 42 Prozent im Status-quo-Szenario. Die demografische Belastung wird folglich teilweise (über steigende Beitragssätze) von den Beitragszahlern und teilweise (über ein sinkendes Rentenniveau) von den Rentnern getragen. Die Aufteilung der Gesamtbelastung ist aufgrund der Modifizierung der Bruttolohnanpassung durch den Beitragssatzfaktor nicht ohne Weiteres quantifizierbar. Lediglich die nach der Wirkung des Beitragssatzfaktors verbleibende demogra-

fische Belastung ist durch den Parameter $\alpha = 25$ Prozent bereits auf gesetzlicher Ebene transparent beziffert.

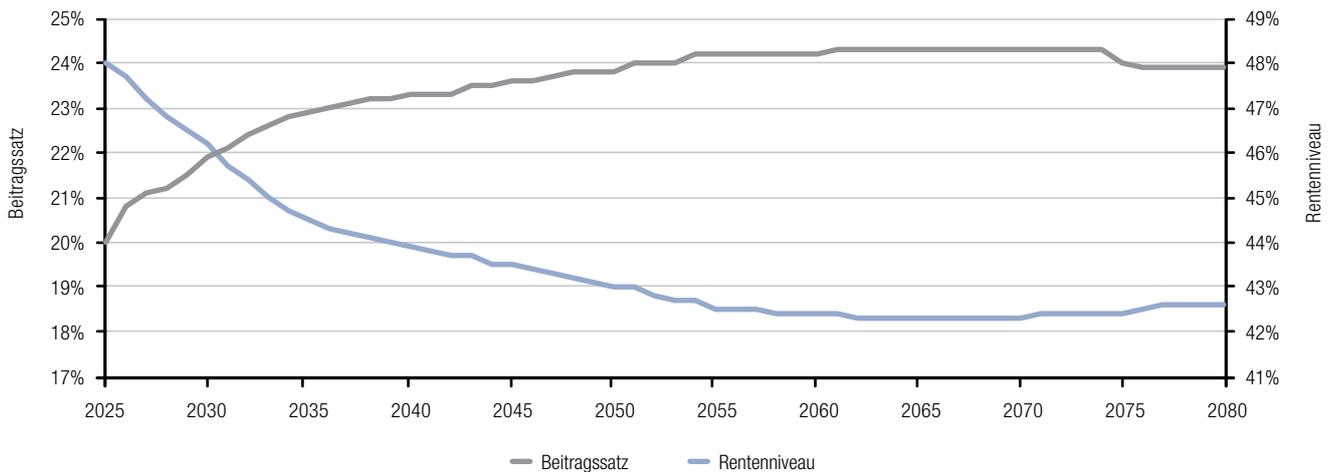
3.3.2 Transparenzvorschlag zur Reformierung der Renten Anpassung

Die Pläne der Bundesregierung, die Rentenniveauhaltelinie zu verstetigen, ignorieren die demografische Belastung und bedeuten eine rein leistungsseitige Orientierung der Renten Anpassung, die die zugrundeliegende intergenerative Lastenverteilung zu Ungunsten jüngerer Generationen nicht adressiert. Eine Reform der Renten Anpassungsformel anhand des in diesem Abschnitt vorgestellten Transparenzvorschlags könnte dagegen sowohl eine Vereinfachung der Renten Anpassung als auch eine Stärkung der Transparenz der intergenerativen Lastenverteilung in der GRV bewirken. Durch die ersatzlose Streichung des Beitragssatzfaktors ergäbe sich

Abbildung 7:
Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau nach 2025 im Status-quo-Szenario

in Prozent des jeweiligen BIP*

Quelle: Eigene Berechnungen.



die in Gleichung (3) dargestellte Rentenanpassungsformel. In dieser würde die Entwicklung des Rentnerquotienten im Nachhaltigkeitsfaktor die gesamte demografische Belastung der GRV abbilden. Der Parameter α^* würde dann den gesamten von den Rentnern zu tragenden Anteil der demogra-

fischen Belastung beziffern. Zur Replikation des Verlaufs von Beitragssatz und Rentenniveau im Status quo wäre in diesem Fall ein Wert von $\alpha^* = 42$ Prozent zu wählen. Im Status quo tragen die Rentner folglich gut zwei Fünftel der demografischen Belastung.

$$ARW_t = ARW_{t-1} \cdot \frac{\overline{BPE}_{t-1}}{\overline{BPE}_{t-2}} \cdot \frac{\overline{BPE}_{t-3}}{\overline{BPE}_{t-2}} \cdot \frac{\overline{BPE}_{t-2}}{\overline{BPE}_{t-3}} \cdot \left[\left(1 - \frac{RQ_{(t-1)}}{RQ_{(t-2)}} \right) \cdot \alpha^* + 1 \right] \quad (3)$$

↑
gesamte demografische Belastung

Grundlegende Konzepte der Lastenverteilung – Leistungsprimat versus Beitragsprimat

Bei der Konzeption eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems existieren im Sinne von Extremlösungen zwei grundsätzlich gegensätzliche Ausrichtungsmöglichkeiten

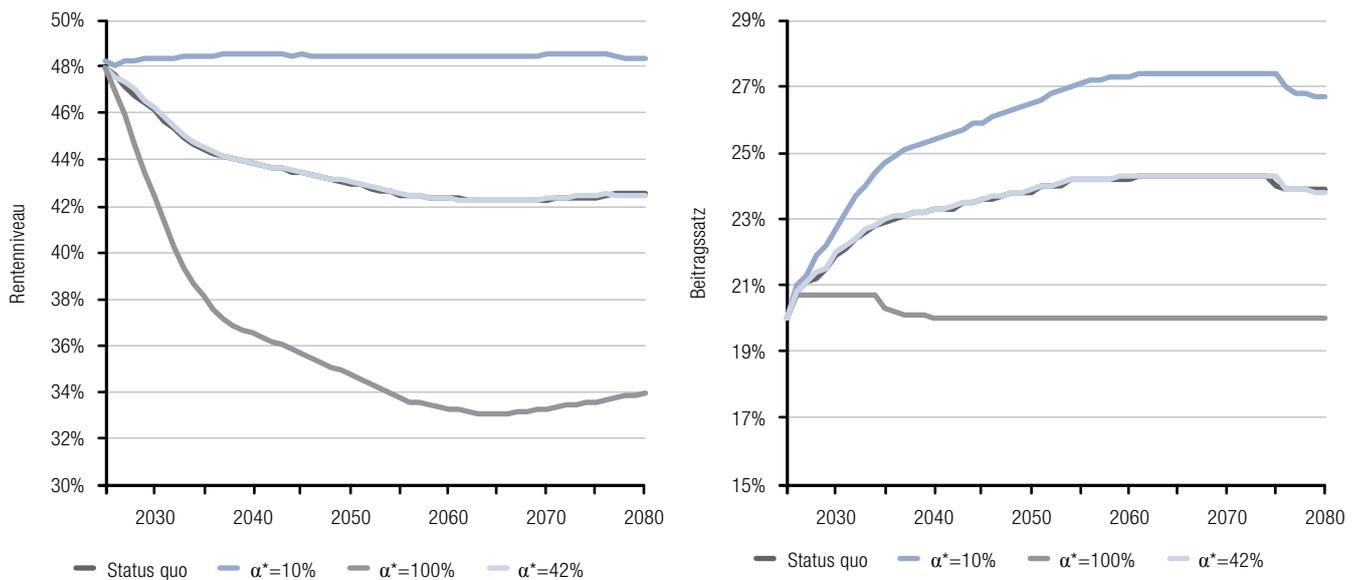
der Lastenverteilung, die sich über den Wert des Parameters α^* auch in der Rentenanpassungsformel des Transparenzvorschlags umsetzen ließen. Im sogenannten Beitragsprimat (englisch: defined contribution system) wird ein konstanter Beitragssatz garantiert und für den Fall demografischer Veränderungen das Leistungsniveau der Alterssicherung ange-

passt. Die demografische Belastung wird in einem solchen Alterssicherungssystem folglich vollständig auf die Rentner übertragen. Würde ab 2026 der entsprechende Wert von $\alpha^* = 100$ Prozent wirken, ergäbe sich langfristig ein konstanter Beitragssatz von 20 Prozent und ein Rentenniveau von unter 34 Prozent (siehe Abbildung 8). Die derzeitigen politischen Pläne eines dauerhaften Mindestrentenniveaus entsprechen dagegen dem Konzept des Leistungsprimats (englisch: defined benefit system), das bei demografischen

Veränderungen eine beitragsseitige und keine rentenseitige Wirkung vorsieht. Die demografische Belastung würde in einem solchen System fast vollständig auf die Beitragszahler übertragen. Konkret ließe sich ein langfristig konstantes Rentenniveau über einen Wert von $\alpha^* = 10$ Prozent umsetzen.⁹ Eine dauerhafte Rentenniveauhaltelinie würde den Rentnern dementsprechend etwa 10 Prozent der demografischen Belastung zuweisen, den Beitragszahlern dagegen die verbleibenden 90 Prozent.

Abbildung 8: Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau ab 2026 für verschiedene Werte von α^*

Quelle: Eigene Berechnungen.



Das „richtige“ Maß der Lastenverteilung

In einer Gesellschaft, die nicht mehr nur altert, sondern mittlerweile auch alt ist, scheint es wenig verwunderlich, dass in den aktuellen politischen Überlegungen der leistungsseitigen Entwicklung der GRV mehr Beachtung geschenkt wird als

der beitragsseitigen Entwicklung. Mittlerweile befinden sich die geburtenstarken Jahrgänge am Ende ihres Erwerbslebens und mitten in der Ruhestandsplanung. Als um die Jahrtausendwende herum in einer alternden, aber noch jungen Bevölkerung die geburtenstarken Jahrgänge vor der Blüte ihrer Erwerbstätigkeit und mitten in der Planung ihrer beruf-

9 Die Ausrichtung am Netto-Rentenniveau vor Steuern schränkt das Leistungsprimat gegenüber einer Ausrichtung am Brutto-Rentenniveau ein. Das konstante Netto-Rentenniveau bedeutet bei steigenden Beitragssätzen ein Absinken des Brutto-Rentenniveaus, sodass etwa 10 Prozent der demografischen Belastung den Rentnern zugeordnet werden müssen, um das Netto-Rentenniveau konstant zu halten. Für eine eingehende Diskussion bzgl. einer impliziten Haltelinie anhand des Parameters α siehe Seuffert (2022).

lichen Laufbahn standen, lag der Fokus der Rentenpolitik dagegen auf der Beitragsstabilität in der GRV. Das finanzielle rentenpolitische Interesse des Medianwählers hat sich von einer Begrenzung des Beitragssatzanstiegs hin zu einer Begrenzung der Rentenniveausenkung verschoben. Eine Befriedigung dieses Interesses anhand eines gesetzlich festgelegten Mindestrentenniveaus konzentriert sich allerdings allein auf die finanziellen Präferenzen der älteren Jahrgänge, ohne die damit einhergehenden gesellschaftlichen Auswirkungen und die Konflikte mit den sozialen Präferenzen dieser Jahrgänge transparent zu machen. Dem Wähler sollte bei der Bewertung der aktuellen rentenpolitischen Pläne nicht vorenthalten werden, welche Folgen der Schutz der Rentner für die Beitragszahler hat. Eine Fixierung des Rentenniveaus anhand einer intergenerativen Lastenaufteilung zwischen Rentnern und Beitragszahlern im Verhältnis 1:9 ($\alpha^* = 10$ Prozent) mag in einer alternden Gesellschaft mit rein eigennutzorientierten Wählern mehrheitsfähig sein. Anders als bei einer gesetzlichen Fixierung eines Mindestsicherungsniveaus, wäre jedoch sowohl für den alten als auch den jungen Wähler die zugrundeliegende intergenerative Verteilungsentscheidung klar ersichtlich. Wenn die (alten) Wähler nicht rein eigennutzorientiert sind, könnte eine Offenlegung der Verteilungsentscheidung dazu führen, dass eine intergenerativ gerechtere Lastenverteilung mehrheitsfähig wird.

Kommunikation der demografischen Belastung bei der jährlichen Rentenanpassung

Über den direkten Effekt einer transparenten Lastenverteilung hinaus ließen sich mittels des Transparenzvorschlags auch realpolitisch bedingte Sperrklinkeneffekte vermeiden, die bei einem expliziten Mindestsicherungsniveau auftreten können. Eine Absenkung des Mindestsicherungsniveaus auf einen Wert unterhalb von 48 Prozent könnte zukünftig den Eindruck erwecken, den Rentnern würde ein bestehender Leistungsanspruch genommen und wäre dementsprechend politischen Widerständen ausgesetzt. Eine jährliche Kommunikation der demografischen Belastung sowie ihrer Aufteilung zwischen Beitragszahlern und Rentnern könnte dagegen die Verteilung der Lasten als solche deutlich und die zugrundeliegende gesamtgesellschaftliche Belastung greifbar machen. Anstelle der Bekanntgabe des Mindestsi-

cherungsniveaus und der resultierenden jährlichen Rentenanpassung, könnten die Zusammenhänge hinter der Rentenanpassung beispielhaft folgendermaßen kommuniziert werden: „Die demografische Last der Rentenversicherung ist im vergangenen Jahr um 1 Prozent gestiegen. Wenn die Rentner diese Belastung allein tragen würden, läge der neue Rentenwert bei 34,82 Euro und das Rentenniveau würde auf 47,8 Prozent sinken. Da die Rentner jedoch nur 50 Prozent der Belastung tragen, steigt der Rentenwert von 34,15 Euro auf 35,00 Euro und bewirkt ein Rentenniveau von 48 Prozent.“

Die Frage, welches Ausmaß der Lastenverteilung dem Wählerwillen gerecht wird, ist unter bestmöglicher Information der Wähler im Rahmen des demokratischen Entscheidungsprozesses zu beantworten. Aus Perspektive des Verursacherprinzips wären die Lasten der verringerten Geburtenquote und der längeren Lebenserwartung denjenigen Generationen zuzuordnen, die wenige Kinder bekommen haben und eine gesteigerte Lebenserwartung genießen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Verursacher des demografischen Wandels nicht die Beitragszahler – also die wenigen Kinder – sondern die Rentenempfänger sind – also die Eltern, die die wenigen Kinder bekommen haben. Dem Verursacherprinzip folgend wäre demnach die demografische Belastung vollständig den Rentnern zuzuordnen. Ein dauerhaftes Mindestrentenniveau von 48 Prozent zieht im Gegenteil die Kinder in die alleinige Verantwortung für die Folgen der geringen Fertilität ihrer Elterngeneration. In Anbetracht des Ausmaßes der anstehenden Auswirkungen der demografischen Veränderungen in den Sozialversicherungen kann es nur sinnvoll sein, dem gesamtgesellschaftlichen Problem des demografischen Wandels gemeinschaftlich entgegenzutreten und die demografische Belastung zwischen den Generationen transparent aufzuteilen. Wenn eine solche Lastenverteilung nicht schon aus Gründen intergenerativer Gerechtigkeit im Interesse der (eigennutzorientierten alten) Wähler liegt, sollten sie bedenken, dass steigende Beitragssätze für (eigennutzorientierte junge) Beitragszahler eine Anreizwirkung bei der Wahl des Wohn- bzw. Arbeitsortes haben. Zusätzlich zur geringen Fertilität könnte mit einer übermäßigen Belastung in den Sozialversicherungen zukünftig eine neue Ursache für einen Mangel an gut ausgebildeten Beitrags- und Steuerzahlern durch Abwanderung entstehen.

4 Fazit

Die fiskalischen Perspektiven der öffentlichen Haushalte haben sich im Vergleich zu den letztjährigen, infolge der COVID-19-Pandemie pessimistischen Erwartungen wieder verbessert. Trotz des Nachlassens der extremen fiskalischen Spannung steht die öffentliche Hand jedoch weiterhin vor großen Herausforderungen. Die Ergebnisse des diesjährigen Updates der Generationenbilanz weisen eine Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf, die im Vergleich zum letztjährigen Update von 439,2 auf 395,4 Prozent des BIP gesunken ist. Sie liegt damit jedoch weiterhin 169,6 Prozentpunkte über dem Niveau vor Eintreten der COVID-19-Pandemie und entspricht im Barwert einer Summe von 14,1 Billionen Euro. Die Reduktion der Nachhaltigkeitslücke ist hauptsächlich auf die im Vergleich zum Vorjahr deutlich optimistischeren Erwartungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ bezüglich der zukünftigen Steuereinnahmen zurückzuführen.

Die implizite Verschuldung der GRV ist durch die Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 weiter gestiegen. Dieses beinhaltet neben allgemeinen gesetzlichen rentenanpassungstechnischen Maßnahmen auch leistungsrechtliche Änderungen und bewirkt insgesamt einen Anstieg der impliziten Verschuldung um 5,8 Prozentpunkte. Mit der Reaktivierung des Nachholfaktors und der Neuberechnung des Rentenniveaus werden vordergründig sowohl die Inte-

ressen der Beitragszahler als auch jene der Rentner adressiert. Tatsächlich verringert der eigens für das Jahr 2022 eingeführte „Alibiparagraf“ 255j SGB VI die Wirkung des Nachholfaktors jedoch um fast zwei Drittel. Die GRV ist offenbar zum Spielball kurzfristiger partei- und koalitionspolitischer Interessen geworden.

Die Pläne bezüglich eines dauerhaften Mindestrentenniveaus von 48 Prozent würden die GRV mittelfristig vor massive finanzielle Belastungen stellen, ohne deren intergenerative Verteilung von gesetzgeberischer Seite aus transparent zu machen. Im gesetzlichen Status quo (mit unbeeinträchtigt Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2026) werden etwa 42 Prozent der demografischen Belastung in der GRV von den Rentnern getragen. Eine dauerhafte Rentenniveauhaltelinie entspräche demgegenüber lediglich einem Belastungsanteil von etwa 10 Prozent. Eine solche fast vollständige Abwälzung der demografischen Belastungen auf die Jüngeren würde einen Anstieg des GRV-Beitragssatzes auf über 27 Prozent bewirken und stünde im Widerspruch zum Verursacherprinzip. Der vorgestellte „Transparenzvorschlag“ zur Reformierung und Vereinfachung der Rentenanpassung sieht eine bewusste politische Bestimmung und transparente Kommunikation der intergenerativen Lastenverteilung anstelle intransparent wirkender und diskretionär anpassbarer Haltelinien für das Rentenniveau vor.

5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

5.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

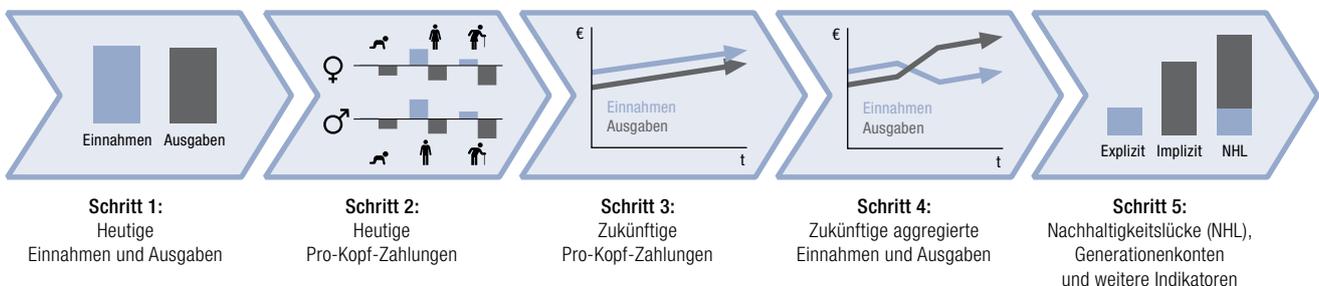
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.¹⁰ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage der Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnah-

men- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 9 skizziert.

Abbildung 9:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR, bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatsätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrie-

ben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

¹⁰ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) sowie in Wimmesberger und Seuffert (2022).

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

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2020) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – also Bund, Ländern und Gemeinden – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt (siehe Abschnitt 5.2). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 10 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2020 und 2021 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2022d). Die projizierte zukünftige

Entwicklung wird darüber hinaus durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist sowie die langfristigen demografischen Veränderungen geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 162. Steuerschätzung aus dem Mai 2022 für den Zeitraum 2022 bis 2026 (BMF, 2022a) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2022) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Juni 2022 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die CO₂-Bepreisung in Verkehr und Wärme, die Anhebung der Luftverkehrsabgabe, die Senkung der EEG-Umlage als auch die Erhöhung des Beitragszuschlags für Kinderlose in der Sozialen Pflegeversicherung um 0,1 Prozentpunkt zum 01. Januar 2022. Darüber hinaus finden auch folgende zeitlich begrenzten Ausgabenprogramme Berücksichtigung: die Energiepreispauschale, das 9-Euro-Ticket, der Tankrabatt und das Sondervermögen der Bundeswehr.

Demografische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz 2022, dass die Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau von knapp 1,6 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,6/83,4 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 206.000 Personen unterstellt.¹¹

¹¹ Der Wanderungssaldo von 206.000 Personen entspricht der Annahme W2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und berechnet sich als Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2018.

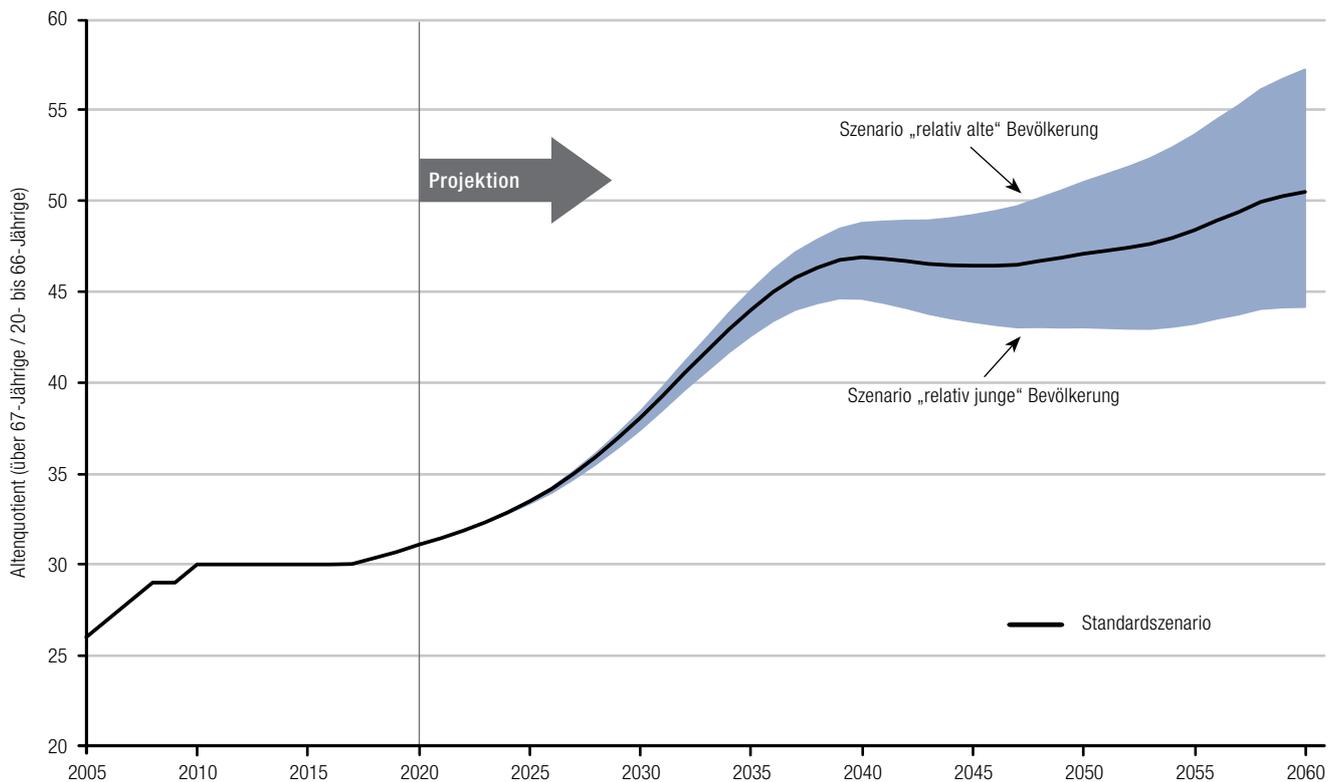
Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 83,2 Millionen auf 78,4 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang an sich ist weniger mit Schwierigkeiten verbunden. Vergleichsweise problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten jedoch die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 10 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin

fortsetzen, allerdings mit reduzierter Geschwindigkeit. Entfallen auf eine über 67-jährige Person gegenwärtig noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2060 nur noch zwei erwerbsfähige Personen sein.

Die in Abbildung 10 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.¹²

Abbildung 10:
Anstieg des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



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

5.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren

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

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

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

Notwendige Abgabenerhöhung: Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.¹³

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

¹³ Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgaben senkung.

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73–94.
- Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2020). Die Generationenbilanz Update 2021: Die Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* 152.
- Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2021). Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform?, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* 154.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020). Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2021). Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022a). Ergebnis der 162. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022b), Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, BMF-Monatsbericht Juni 2022, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-ergebnisse-steuerschaetzung-mai-2022.html>, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2022), Vorläufige Finanzergebnisse der GKV für das Jahr 2021, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/vorlaeufige-finanzergebnisse-gkv-2021.html>.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht** (2022). Beschluss des Ersten Senats vom 07. April 2022 - 1 BvL 3/18 -, Rn. 1-376, URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/1s20220407_1bvI000318.html.
- Deutsche Bundesregierung** (2022). Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand. Gesetzentwurf der Bundesregierung, URL: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwerfe/reg-erwerbsminderungsrenten-bestandsverbesserungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Deutscher Bundestag** (2022), Haushalt 2022 beschlossen, URL: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-896348>.
- Deutsche Rentenversicherung** (2021), Bundesrat bestimmt Rentenanpassung 2021 zu, URL: https://www.deutscherentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2021/210528_bundesrat_rentenanpassung_2021.html.
- Europäische Kommission** (2022). Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper 171, Brüssel.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2022). Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP** (2021). Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021-2025.
- Pimpertz, J.** (2020). Haltelinien überdenken, Nachholfaktor reaktivieren, Rentenanpassung glätten, *IW-Kurzbericht*, 48/2020.
- Raffelhüschen, B.** (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.
- Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2021). Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben – Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* 158.

Ragnitz, J., Rösel, F., Thum, M., Werding, M. (2021). Die teure Bilanz der Rentenpakete der vergangenen Jahre, ifo Dresden berichtet 28 (05).

Schätzlein, U. (2020). Nachholfaktor wieder einführen, Wirtschaftsdienst 100 (10), 737.

Seuffert, S. (2022). Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanzierung, Freiburger Schriften zur Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik, Band 3. (Zugl.: Freiburg i. Br., Univ., Diss., 2022). Baden-Baden: Nomos-Verlag.

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

Statistisches Bundesamt (2022a). Bruttoinlandsprodukt, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>.

Statistisches Bundesamt (2022b). Inflationsrate 2021: +3,1 % gegenüber dem Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 025 vom 29. Januar 2022, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22_025_611.html.

Statistisches Bundesamt (2022c). Inflationsrate im Juni 2022 leicht abgeschwächt bei +7,6 %, Pressemitteilung Nr. 296 vom 13. Juli 2022, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_296_611.html.

Statistisches Bundesamt (2022d). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2021 (Rechenstand: Mai 2022), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Wimmesberger, F. und Seuffert, S. (2022). Myopic Fiscal Policy During the COVID-19 Pandemic and its Intergenerational Burden, German Politics, 1–18, DOI: 10.1080/09644008.2022.2056594.

Viebrok, H. (2020). Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie, RVaktuell, Nr. 5/2020.

Executive Summary

Während die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie noch nicht völlig ausgestanden sind, stellt der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine Wirtschaft, Staat und Gesellschaft vor **beträchtliche neue Herausforderungen**. Die wirtschaftliche Unsicherheit hat dramatisch zugenommen und gemäß der Gemeinschaftsdiagnose aus dem Frühjahr 2022 ist im laufenden Jahr nur noch mit einem Wirtschaftswachstum von 2,7 Prozent zu rechnen. Zugleich steigt die Inflation aufgrund eines explosiven Gemischs aus lockerer Geldpolitik und krisenbedingten Angebotsverknappungen, insbesondere bei Energie, auf fast zweistellige Werte.

Für die **öffentlichen Haushalte** ergeben sich dadurch **erhebliche Belastungen**. So dämpft das niedrige Wachstum die Steuer- und Beitragseinnahmen des Staates. Vor allem aber gehen die zahlreichen **krisenbedingten Entlastungs- und Rettungspakete** mit einem massiven Anstieg der öffentlichen Ausgaben einher. Das **gesamtsstaatliche Finanzierungsdefizit** belief sich im Jahr 2020 auf 145,2 Milliarden Euro (4,3 Prozent des BIP) und im Jahr 2021 auf 130,9 Milliarden Euro (3,7 Prozent des BIP). Auch in diesem und im kommenden Jahr sind beträchtliche Haushaltsdefizite zu erwarten. Doch damit nicht genug: Der doppelte **Alterungsprozess der Bevölkerung** schreitet weiter voran und setzt vor allem die sozialen Sicherungssysteme finanziell unter Druck.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die **langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen**. Gemäß dem Update 2022 der **Generationenbilanz** beläuft sich die staatliche Gesamtverschuldung im Sinne der **Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 14,1 Billionen Euro oder 395,4 Prozent des BIP**. Trotz eines leichten Rückgangs im Vergleich zum Vorjahr um 43,8 Prozent des BIP – u.a. aufgrund einer optimistischen Steuerschätzung – bewegt sich die deutsche Staatsverschuldung weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Der Löwenanteil mit 324,5 Prozent des BIP entfällt auf die **impliziten, heute noch nicht direkt sichtbaren Schulden**. Sie spiegeln im Wesentlichen die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden, aber durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Hauptverursacher der impliziten Schulden sind mit 227,2 Prozent des BIP die Sozialversicherungen. Auf die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) entfallen demgegenüber 97,3 Prozent des BIP.

Die expliziten, heute schon sichtbaren Schulden, liegen demgegenüber „nur“ bei 71 Prozent des BIP und machen damit **nicht einmal ein Fünftel der Nachhaltigkeitslücke aus. Mit Schuldentransparenz hat das kaum etwas zu tun**. Um das langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen

Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten theoretisch entweder **alle Staatseinnahmen um 17,2 Prozent erhöht oder die Ausgaben um 13,8 Prozent gesenkt werden**.

Anstatt die dringend notwendige Konsolidierung der Staatsfinanzen zumindest perspektivisch in Angriff zu nehmen, verzettelt sich die Politik jedoch nach wie vor in einer intergenerativ ungerechten Bevorzugung der heutigen Rentergeneration. Dies zeigen die Analysen im Rahmen des diesjährigen **Schwerpunkthemas „Rentenanpassungen“**. Im Rahmen des **Rentanpassungsgesetzes 2022** werden mit der Wiedereinführung des Nachholfaktors und der Neuberechnung des Nachhaltigkeitsfaktors zwar vordergründig eine stärkere fiskalische Nachhaltigkeit suggeriert. Mehrere teils **hochgradig intransparente Einzelmaßnahmen** bewirken allerdings, dass die Rentenerhöhung 2022 höher ausfällt, als es ohne das Eingreifen der Politik der Fall gewesen wäre. Beispielsweise erhöht der nur für das Jahr 2022 eingeführte „Alibiparagraph“ § 255j SGB VI den Rentenwert um 0,8 Prozent und kompensiert so die rentenwertdämpfende Wirkung des reaktivierten Nachholfaktors um fast zwei Drittel.

Insgesamt steigt die implizite Verschuldung der **Gesetzlichen Rentenversicherung** durch das Rentenanpassungsgesetz 2022 um 5,8 Prozentpunkte des BIP. Den größten Effekt hat dabei eine Anhebung des rechnerischen Durchschnittsentgelts, die ausschließlich auf eine veränderte statistische Vorgehensweise zurückzuführen ist. Ein steigendes Durchschnittsentgelt impliziert jedoch eine Verringerung des rechnerischen Rentenniveaus und führt zu einem schnelleren und stärkeren Greifen der Rentenniveauhaltelinie bei 48 Prozent mit der Folge, dass der Rentenwert dauerhaft höher liegen muss, als es ohne die statistischen Modifikationen der Fall wäre. Mit einer langfristig verlässlichen und transparenten Rentenpolitik hat das **Sammelsurium an gegenläufigen Einzelmaßnahmen im Rentenanpassungsgesetz 2022** nichts mehr zu tun.

Eine **zukunftsorientierte Rentenpolitik** muss sich einerseits an den langfristigen demografischen und fiskalischen Notwendigkeiten orientieren und sollte andererseits die intergenerative Verteilung der demografischen Lasten zwischen Rentnern und Beitragszahlern fair ausgestalten. Beide Aspekte scheinen in den Überlegungen zahlreicher politischer Verantwortlicher derzeit nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Ein Grund dafür mag sein, dass weder die gegenwärtige Rentenanpassungsformel, die bedeutet, dass nur rund 42 Prozent der demografischen Lasten von den Rentnern getragen werden, noch die immer wieder zur Diskussion stehenden dauerhaften Haltelinien den Umfang der intergenerativen Lastenverteilung ausreichend transparent machen. Mit einer **reformierten Rentenanpassungsformel** könnten diese Defizite behoben und damit die Grundlage für eine mehrheitsfähige, intergenerativ nachhaltige Rentenpolitik gelegt werden.