

# EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

## UPDATE 2012: DEMOGRAFIE UND ARBEITSMARKT

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 117 | Juni 2012

Stefan Moog  
Bernd Raffelhüschen

30

JAHRE

STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT  
Kronberger Kreis 1982 - 2012

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz – Fiskalische Nachhaltigkeit hat sich verbessert 05
- 3 Die Politikfelder im Einzelnen 08
- 4 Demografie und Arbeitsmarkt – Implikationen für die Nachhaltigkeit 12
- 5 Fazit 21

Literatur 22

Executive Summary 24

© 2012

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

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 Tobias Benz, Daniel Ehing, Arne Leifels, Christian Hagist, Susanna Hübner, Christoph Metzger, Christoph Müller, Guido Raddatz und Johannes Vatter. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

## Vorwort

Im Vergleich zu den meisten anderen Staaten in Europa hat Deutschland die Finanz- und Wirtschaftskrise weitestgehend unbeschadet überstanden und auch die europäische Staatsschuldenkrise hat die deutsche Konjunktur bislang wenig getroffen. Einerseits zeigt dies neben der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, dass die Politik in der Vergangenheit manches richtig gemacht haben muss. Andererseits gilt es auch bei uns, die Lehren aus der Entwicklung in anderen Staaten zu beherzigen, um im Falle sich abzeichnender Fehlentwicklungen rechtzeitig gegensteuern zu können. Schließlich ist die Schuldenkrise nicht urplötzlich aus dem Nichts über Europa hereingebrochen, sondern resultiert vor allem aus einer jahrzehntelang andauernden, schleichenden Verschuldungspolitik.

Der Blick auf das negative Extrembeispiel Griechenland bestätigt dabei zwei alte deutsche Sprichwörter: Erstens, mit Blick auf die in der Vergangenheit „geschönten“ griechischen Haushaltszahlen und Wirtschaftsstatistiken: „Lügen haben kurze Beine“. Und zweitens, mit Blick auf verpasste Konsolidierungspotentiale der öffentlichen Haushalte im Zuge des Eurobeitritts: „Spare in der Zeit, dann hast du in der Not.“ Die Beachtung dieser beiden Maßgaben, die Griechenland maximal ignoriert hat, gehört zu den Mindestanforderungen an einen fiskalisch „ehrbareren Staat“, der das langfristige Wohl seiner Bürger einschließlich zukünftiger Generationen im Blick hat.

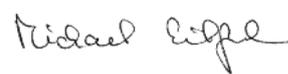
Bei einer strengen Auslegung der beiden Sprichwörter kann sich allerdings auch Deutschland nicht ohne Weiteres das Etikett „ehrbarer Staat“ anheften – das zeigt die vorliegende Studie der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge, die wie in den Vorjahren auf Basis der Generationenbilanz die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte untersucht. Dabei werden nicht nur die expliziten Schulden der Vergangenheit, sondern auch die impliziten Schulden in Form der ungedeckten staatlichen Zahlungsverprechen berücksichtigt.

Dieser umfassende, auch die Zukunft einbeziehende Ansatz ist deutlich weitreichender als etwa der traditionelle Schuldenbegriff der Maastricht-Kriterien und bietet den Vorteil, ein ehrlicheres Bild der öffentlichen Haushaltslage bei Fortführung des Status quo zu zeichnen.

Positiv ist, dass die in der Nachhaltigkeitslücke zum Ausdruck kommende deutsche Gesamtverschuldung zurückgegangen ist – mit derzeit 230 Prozent des Bruttoinlandsprodukts kann man aber noch nicht von Entwarnung sprechen. Problematisch ist zudem, dass der Rückgang vor allem der guten – in die Zukunft fortgeschriebenen – konjunkturellen Entwicklung und weniger einer klaren Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung geschuldet ist. Ganz im Gegenteil, die sprudelnden Steuer- und Beitragseinnahmen scheinen viele Politiker derzeit schon wieder zu neuen Leistungsversprechen zu verleiten, ohne dass die sich hieraus ergebenden Haushaltsbelastungen an anderer Stelle durch Gegenmaßnahmen kompensiert würden.

Als diesjähriges Schwerpunktthema analysiert die Studie schließlich anhand mehrerer Szenarien die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot und die damit jeweils verbundenen fiskalischen Konsequenzen.

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

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) Deutschlands hat im vergangenen Jahr (2011) das Vorkrisenniveau des Jahres 2008 wieder erreicht. Zwar haben sich die Wachstumsaussichten für das laufende Jahr zuletzt etwas eingetrübt. Dennoch geht die jüngste Prognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012) davon aus, dass die Konjunktur nach einer Zunahme des realen BIP um 0,9 Prozent in 2012 mit einem Wirtschaftswachstum von 2 Prozent bereits im kommenden Jahr wieder an Fahrt gewinnt.

In den öffentlichen Haushalten spiegelt sich die positive wirtschaftliche Entwicklung in einer deutlich verbesserten Finanzlage wider. Neben dem Auslaufen der Konjunkturprogramme und dem mit dem Zukunftspaket eingeschlagenen Konsolidierungskurs hat insbesondere das deutliche Plus bei den Steuereinnahmen dazu beigetragen, dass Deutschland mit einem Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits auf 1 Prozent des BIP die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in 2011 mehr als erfüllen konnte. Auch ist das strukturelle Defizit der öffentlichen Haushalte rückläufig, so dass die Erfüllung der Vorgaben der Schuldenbremse zumindest auf Bundesebene lediglich noch als eine reine Formsache erscheint.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr sechste Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen Bi-

lanz des ehrbaren Staates dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung werden im Folgenden die Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dokumentiert. Ausgangspunkt der Analyse sind die inzwischen weitgehend feststehenden ökonomischen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2010 – daher sprechen wir auch vom Basisjahr 2010 der Generationenbilanz. Daneben fließen in das diesjährige Update 2012 aber auch die vorläufigen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2011 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2012 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-)Maßnahmen ein. Neben der Aktualisierung der Generationenbilanz widmet sich die aktuelle Studie im diesjährigen Themenschwerpunkt Demografie und Arbeitsmarkt den Auswirkungen des demografischen Wandels für das zukünftige Arbeitsangebot und den sich hieraus ergebenden Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Ergebnisse der aktuellen Generationenbilanz für das Basisjahr 2010 vorgestellt. Die Situation in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung wird in Abschnitt 3 dargestellt. Die Ergebnisse des Themenschwerpunkts finden sich in Abschnitt 4. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

### Die Generationenbilanzierung

### Box Nr. 1

*Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Larry Kotlikoff und Jagdish Gokhale zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.\* Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft zugrunde (siehe Box 2 und 3). Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Dieses Missverhältnis wird als implizite Staatsverschuldung bezeichnet und spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch künftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.*

*Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast liegt die besondere Bedeutung der Generationenbilanzierung darin, dass sich mit ihrer Hilfe auch der Betrag ermitteln lässt, mit dem die heute lebenden Generationen zum zukünftigen Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben beitragen. Dieser entspricht der fiskalischen Last, welche die heute lebenden Generationen auf ihre Kinder und Enkelkinder abwälzen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen.*

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

## 2 Die aktuelle Generationenbilanz – Fiskalische Nachhaltigkeit hat sich verbessert

Wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission beruhen auch die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.<sup>1</sup> Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt (siehe Box Nr. 2 und 3). Da die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, während ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt, führt die in

Box Nr. 2 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

In der aktuellen Generationenbilanz des Basisjahres 2010 spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 147 Prozent des Bruttoinlandsprodukts wider (siehe Abbildung 1).<sup>2</sup> Zusammen mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 83,2 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 230,2 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von 5,7 Billionen Euro. Im Jahresvergleich ist damit festzuhalten, dass sich die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik um knapp die Hälfte der jährlichen Wirtschaftsleistung – etwa 1.200 Mrd. Euro – verbessert hat.<sup>3</sup>

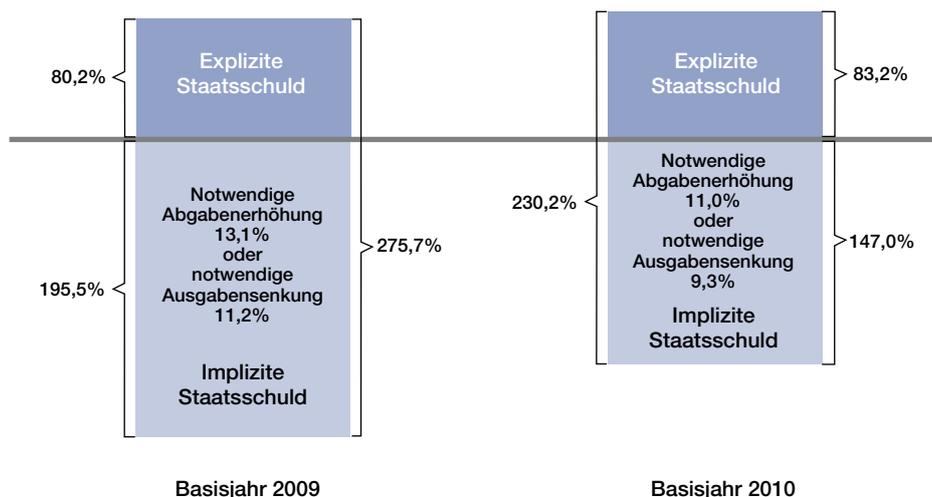


Abbildung 1:  
Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – trotz Rückgang der impliziten Verschuldung am aktuellen Rand

$g = 1,5\%$ ,  $r = 3,0\%$ , 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zwar bedeutet eine positive Nachhaltigkeitslücke von 230,2 Prozent des BIP für zukünftige Generationen weiterhin eine Einschränkung ihres fiskalischen Handlungsspielraums. Angesichts des gesunkenen Konsolidierungsbedarfs ist die Entwicklung des vergangenen Jahres dennoch im Sinne eines ehrbaren Staates. Hätten zur vollständigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nach Maßgabe der letztjährigen Generationenbilanz die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben noch dauerhaft um 13,1 Prozent erhöht werden müssen, könnten die öffentlichen

Haushalte nach aktuellem Stand bereits mit einer Abgabenerhöhung um 11 Prozent langfristig saniert werden. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch dauerhafte Einsparungen bei den Staatsausgaben im Umfang von 9,3 Prozent erzielt werden, während nach Maßgabe der Generationenbilanz aus dem Vorjahr noch Einsparungen im Umfang von 11,2 Prozent notwendig gewesen wären. Auch ist aus der Perspektive des ehrbaren Staates zu begrüßen, dass sich die nach der negativen Entwicklung der Krisenjahre (Basisjahr 2007 und 2008) im

<sup>1</sup> Zu den Tragfähigkeitsanalysen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission siehe BMF (2011) und Europäische Kommission (2009). Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006).

<sup>2</sup> Ein Überblick über die im Folgenden verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren findet sich in Box 4.

<sup>3</sup> Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der letztjährigen Generationenbilanzierung für das Basisjahr 2009 findet sich in Stiftung Marktwirtschaft (2011).

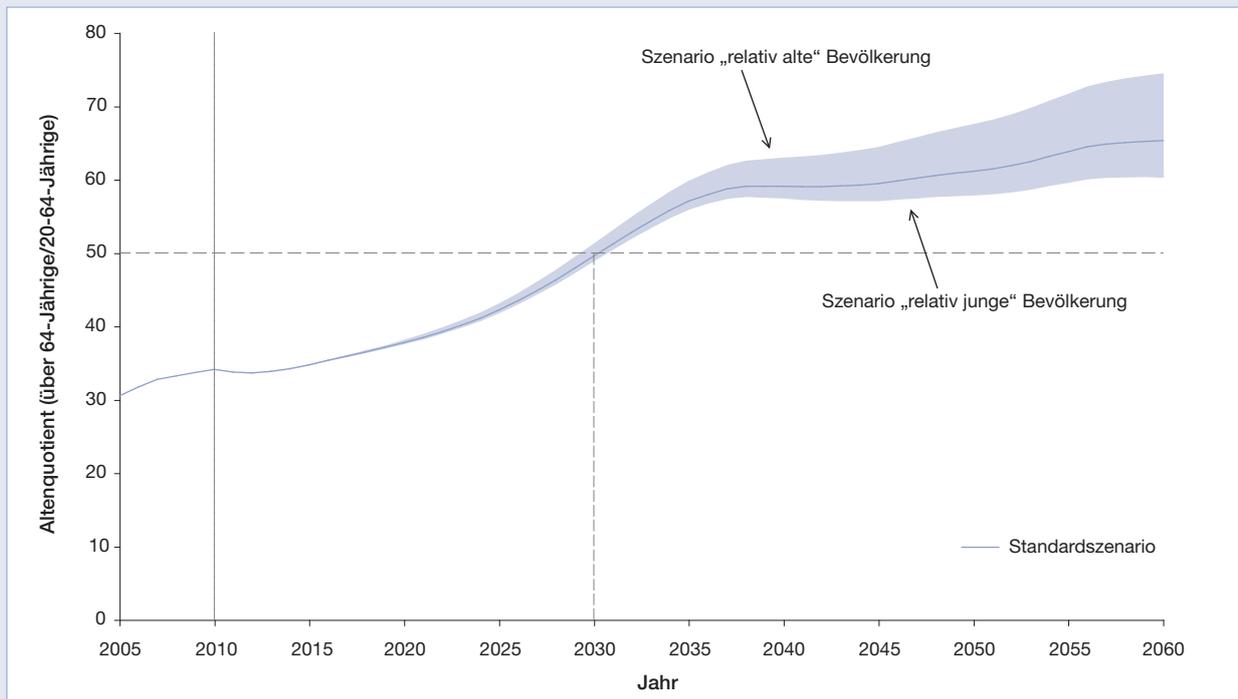
## Die demografische Entwicklung

## Box Nr. 2

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren Bevölkerung“ der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2009) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanzierung 2010, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von heute 77,5 (82,6) bis 2060 auf 85,0 (89,2) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.\* Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute 82 Millionen auf 69 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings wenig dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 2 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Dies spiegelt die in Abbildung 2 blau dargestellte Fläche wider, welche die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien aufzeigt.\*\* Allerdings wird der Altenquotient bereits bis zum Jahr 2030 deutlich zunehmen. Entfallen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch drei Erwerbstätige, so werden dies im Jahr 2030 lediglich noch zwei Erwerbstätige sein.

Abbildung 2:  
Verdoppelung des Altenquotienten bis zum Jahr 2060

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamts (2009).



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

\*\* Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ und einer „relativ alten“ Bevölkerung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrundegelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf 1,6 Kinder pro Frau in 2025 sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer auf 1,2 Kinder pro Frau in 2060 sinkt, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 87,7 (91,2) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

## Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

## Box Nr. 3

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanzierung bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts (2012) zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts im Jahr 2011. Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen (siehe Box 2) – von den gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung die folgenden Annahmen zugrunde:

### Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

In der langen Frist unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanzierung eine Trendwachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner ( $g$ ) in Höhe von 1,5 Prozent sowie in Anlehnung an die Europäische Kommission (2011) eine Erwerbslosenquote von 6 Prozent. Hingegen wird in der kurzen und mittleren Frist gemäß der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsinstitute (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2012) ein Rückgang der Erwerbslosenquote von 5,8 Prozent in 2011 auf 5,2 Prozent in 2012 und 4,9 Prozent in 2013 unterstellt. Für den Zeitraum nach 2013 wurde angenommen, dass sich die Erwerbslosenquote bis zum Jahr 2018 an ein langfristiges Niveau von 6 Prozent anpasst und dieses beibehält. Für die Berechnung der Gegenwartswerte zukünftiger Einnahmen und Ausgaben wird schließlich eine reale Diskontrate ( $r$ ) in Höhe von 3 Prozent unterstellt.

### Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt das Update 2012 alle bis zum Mai 2012 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den Auswirkungen vergangener Reformen, wie den vergangenen Rentenreformen, dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform wurden in dieser Generationenbilanzierung auch die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung (BMF, 2012) für den Zeitraum 2011 bis 2016 berücksichtigt.

## Nachhaltigkeitsindikatoren

## Box Nr. 4

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

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

**Notwendige Abgabenerhöhung:** Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um langfristig sowohl die impliziten als auch die expliziten Schulden zu tilgen.\*

**Notwendige Ausgabenenkung:** Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung entspricht der Indikator notwendige Ausgabenenkung dem Ausmaß, um das alternativ die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um langfristig sowohl die implizite als auch die explizite Schuld zu tilgen.

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

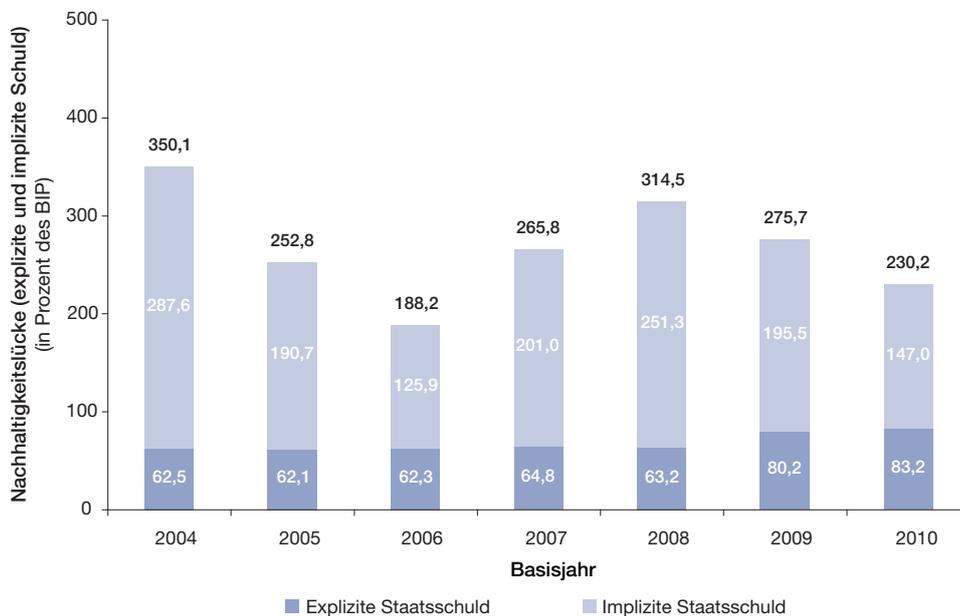


Abbildung 3:  
Nach den Krisenjahren setzt sich die Trendumkehr infolge des konjunkturellen Aufschwungs weiter fort

$g = 1,5\%$ ,  $r = 3,0\%$ ,  
12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Quelle: Eigene Berechnungen.

vergangenen Jahr eingeleitete Trendumkehr zu einer nachhaltigen Finanzpolitik fortgesetzt hat (siehe Abbildung 3). Dabei sollte nicht vergessen werden, dass die Bundesregierung mit dem im Jahr 2010 beschlossenen Zukunftspaket und der Gesundheitsreform zwar ihren Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geleistet hat. Jedoch ist der aktuelle Rückgang der Nachhaltig-

keitslücke im Wesentlichen das Ergebnis der konjunkturbedingt hohen Steuer- und Beitragseinnahmen. Insofern muss davor gewarnt werden, die verbesserte fiskalische Nachhaltigkeit – so erfreulich sie ist – politisch überzubewerten. Fakt bleibt, dass unser Staat selbst mit den höchsten Steuereinnahmen aller Zeiten (und deren Fortschreibung in die Zukunft) nicht nachhaltig finanziert wird.

### 3 Die Politikfelder im Einzelnen

In den Sozialversicherungen hat sich die positive Finanzentwicklung der vergangenen Jahre weiter fortgesetzt. Nach einem Einnahmeplus von 3,6 Prozent in 2010 haben die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) in 2011 abermals um 3,3 Prozent zugelegt, während die Ausgaben – bedingt durch die geringen Rentenanpassungen der Jahre 2010 und 2011 sowie die kostendämpfenden Maßnahmen der Gesundheitsreform – lediglich um 1,4 Prozent zunahmen.<sup>4</sup> Infolge dieser Entwicklung konnten die Sozialversicherungen ih-

ren Finanzierungsüberschuss im vergangenen Jahr auf 14,1 Mrd. Euro steigern. Allerdings führt diese Verbesserung der fiskalischen Ausgangssituation nicht zu einem Rückgang der Nachhaltigkeitslücke bei den Sozialversicherungen, sondern es ergibt sich im Jahresvergleich sogar eine leichte Zunahme der impliziten Verschuldung von 205,2 auf 209,9 Prozent des BIP (siehe Abbildung 4). Wie Abbildung 4 zeigt, wird die negative Entwicklung der Sozialversicherungen im Vergleich zum Vorjahr neben der SPV insbesondere durch die GRV verursacht. Einzig die Nachhaltigkeit der GKV konnte sich im vergangenen Jahr noch-

<sup>4</sup> Zwar ist die deutliche Zunahme der Einnahmen nicht zuletzt auf die zum 1. Januar 2011 erfolgte Erhöhung des Beitragssatzes in der GKV zurückzuführen. Allerdings sind die Einnahmen der Sozialversicherungen auch bei Vernachlässigung dieses Effekts in 2011 stärker gestiegen als die Ausgaben.

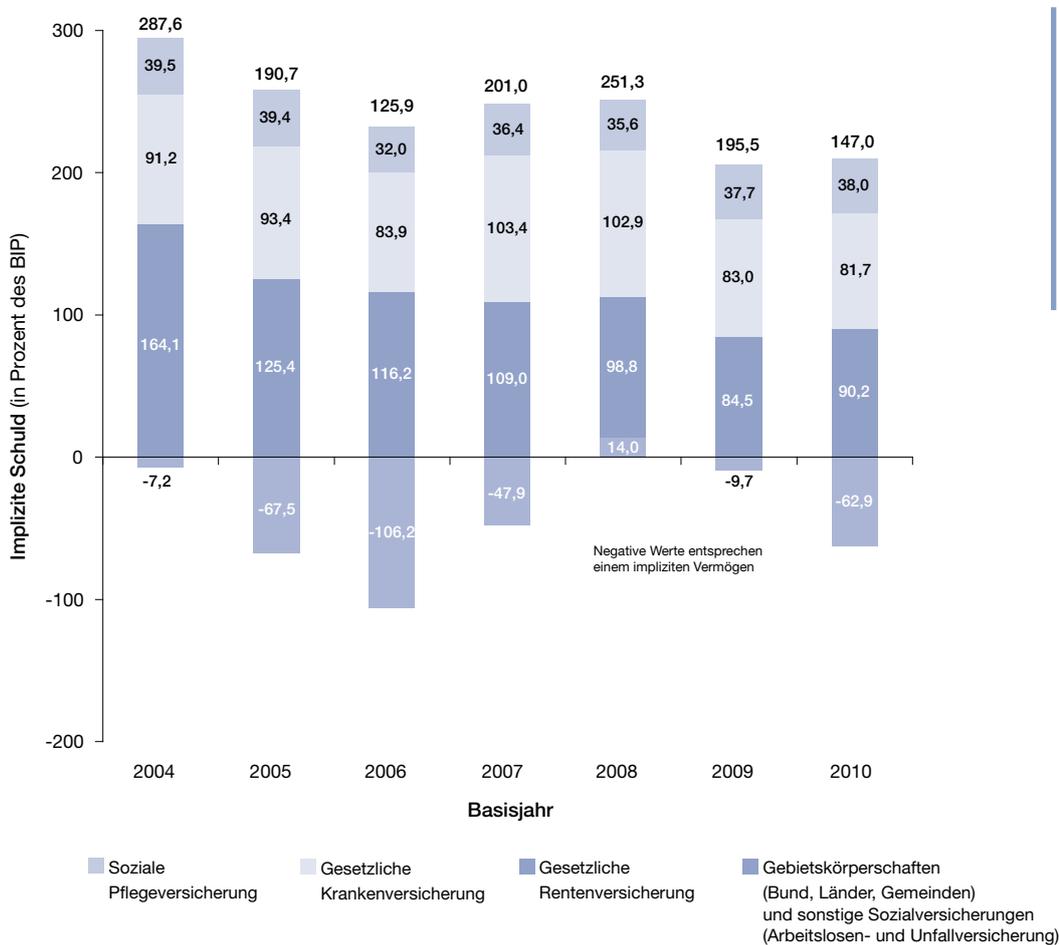


Abbildung 4:  
Uneinheitliche  
Entwicklung – Implizite  
Schulden der Sozialver-  
sicherungen und der  
Gebietskörperschaften

$g = 1,5\%$ ,  $r = 3,0\%$ ,  
12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Quelle: Eigene Berechnungen.

mals verbessern. Die positive Nachhaltigkeitsentwicklung wird daher allein von den Gebietskörperschaften getragen, deren implizite Verschuldung im Jahresvergleich nochmals deutlich um mehr als ein halbes BIP auf minus 62,9 Prozent des BIP gesenkt werden konnte. Nach aktuellem Stand weist die implizite Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften damit wieder ein deutliches Vermögen auf. Angesichts einer expliziten Staatschuld von 83,2 Prozent des BIP ist dieses implizite Vermögen jedoch noch nicht ausreichend, um die Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften auszugleichen.

#### Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Trotz einer leicht positiven Finanzentwicklung im vergangenen Jahr ergibt sich für die GRV eine Zunahme der impliziten Ver-

schuldung von 84,5 auf 90,2 Prozent des BIP. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Rentner infolge der positiven Lohn- und Gehaltsentwicklung – nach den geringen Rentenanpassungen in 2010 und 2011 – im laufenden Jahr wieder mit einem Plus von 2,2 (2,4) Prozent in den alten (neuen) Bundesländern rechnen können. Zum anderen spiegelt die Zunahme der impliziten Schuldenlast die geringeren Einnahmen der GRV infolge der zum 1. Januar 2012 erfolgten Absenkung des Beitragssatzes von 19,9 auf 19,6 Prozent wider.

#### Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Lediglich in der GKV führt die spürbare Verbesserung ihrer Finanzsituation auch in der Nachhaltigkeitsbilanz zu einer Verringerung der impliziten Schuldenlast von 83 auf 81,7 Prozent des

BIP. Allerdings dürfte sich die positive Finanzentwicklung der vergangenen beiden Jahre weder auf der Einnahmeseite noch auf der Ausgabenseite fortsetzen. So spiegeln die hohen Rücklagen der Krankenkassen neben der Konjunktur insbesondere auch die Einmaleffekte infolge der Erhöhung des Bundeszuschusses in 2010 und der Erhöhung des Beitragssatzes in 2011 wider. Zum anderen konnte das Ausgabenwachstum durch die kostendämpfenden Maßnahmen der Gesundheitsreform zwar gebremst werden. Bereits im laufenden Jahr dürfte das Wachstum der Gesundheitsausgaben gemäß dem GKV-Schätzerkreis jedoch wieder zunehmen.

### Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Nach einer Zunahme um 6 Prozent in 2010 sind die Ausgaben der SPV in 2011 mit nur 2,6 Prozent deutlich langsamer gestiegen. Mit einer Zunahme um lediglich 2,4 Prozent konnten die Einnahmen der SPV dennoch nicht mit dem Ausgabenwachstum Schritt halten. Damit ist für die SPV abermals eine Verschlechterung ihrer Finanzsituation festzuhalten. In der Bilanz des ehrbaren Staates spiegelt sich das in einer Erhöhung der impliziten Verschuldung der SPV von 37,7 auf 38 Prozent des BIP wider.

### Ein fiskalpolitischer Ausblick auf die kommenden Monate

Im Jahr 2011 wurde die politische Bühne durch die Auseinandersetzung um die Lösung der europäischen Staatsschuldenkrise dominiert. Innenpolitisch herrschte hingegen weitestgehend fiskalpolitischer Stillstand. Dies dürfte sich 2012 ändern. Mit dem geplanten Gesetz zum Abbau der kalten Progression, dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz, dem RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz sowie der geplanten Einführung des Betreuungsgeldes hat die schwarz-gelbe Bundesregierung in den vergangenen Wochen und Monaten die nächste Runde zur Umsetzung wesentlicher Ziele des Koalitionsvertrags eingeläutet. Gemeinsam ist diesen Einzelmaßnahmen, dass sie sich in der Bilanz des ehrbaren Staates im Vergleich zum gesetzlichen Status quo in einer kontraproduktiven Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 22,6 Prozentpunkte auf 252,8 Prozent des BIP niederschlagen würden (siehe Abbildung 5).

Am weitesten fortgeschritten ist das parlamentarische Verfahren im Falle des **Gesetzes zum Abbau der kalten Progres-**

**sion**, mit dem die Bundesregierung den „nicht gewollten Steuerbelastungen“ der Bürger infolge der kalten Progression „durch eine Korrektur des Einkommensteuertarifs entgegenwirk[en]“ will.<sup>5</sup> Zu diesem Zweck sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung eine – in zwei Stufen zum 1. Januar 2013 und zum 1. Januar 2014 erfolgende – Anhebung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer von aktuell 8.004 Euro auf 8.354 Euro sowie eine entsprechende Anpassung des Tarifverlaufs vor. Mittelfristig würden die Bürger bei Umsetzung des Gesetzentwurfes im Umfang von jährlich 6,1 Mrd. Euro entlastet werden. In der Nachhaltigkeitsbilanz führt diese Steuerentlastung hingegen zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 12,8 Prozentpunkte des BIP.

Mit dem **Pflege-Neuausrichtungsgesetz (PNG)** hat die Bundesregierung am 21. Mai 2012 den ersten Baustein ihres ursprünglich für das „Pflegejahr 2011“ erwarteten Konzepts zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) in den Bundestag eingebracht.<sup>6</sup> Mit einer Neuausrichtung der SPV hat das PNG jedoch wenig gemein. So sollen Lösungsansätze für die drängenden Fragen wie die Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs und die nachhaltige Finanzierbarkeit der Pflege erst parallel zur Verabschiedung des Gesetzentwurfes in einer Expertenkommission erarbeitet werden. Insofern handelt es sich beim PNG lediglich um eine Übergangslösung, mit der bestehende Gerechtigkeitslücken bei der Gewährung von Leistungen an Personen mit einem erhöhten Betreuungsbedarf geschlossen und die Situation der pflegenden Angehörigen verbessert werden sollen. Insgesamt beziffern sich die aus dem PNG resultierenden Mehrausgaben für die SPV auf 1,28 Milliarden Euro. Im Gegenzug soll der Beitragssatz zur SPV von aktuell 1,95 Prozent zum 1. Januar 2013 um 0,1 Prozentpunkte auf 2,05 Prozent (bzw. 2,3 Prozent für Kinderlose) angehoben werden. Eine nachhaltige Finanzierung der geplanten Leistungsverbesserungen ist damit jedoch nicht gegeben. Gemäß dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ist die Erhöhung des Beitragssatzes lediglich ausreichend, um die Finanzierung der neuen Leistungen bis 2015 zu gewährleisten. Entsprechend führt auch das PNG in der Bilanz des ehrbaren Staates zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 2,4 Prozentpunkte des BIP. Damit reiht sich das PNG nahtlos in die Pflegepolitik vergangener Legislaturperioden ein, welche in der Kombination aus Leistungsausweitung und Beitragssatzerhöhung die Finanzierungsbasis der SPV mit stetem Tropfen zunehmend ausgehöhlt hat.<sup>7</sup>

Als ein weiteres Reformprojekt der Bundesregierung sollen mit dem **RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz** die für den Bereich der Rentenpolitik im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziele

<sup>5</sup> Vgl. BR-Drs. 847/11.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu BT-Drs. 17/9369. Nicht berücksichtigt wurden die Auswirkungen des Kabinettsbeschlusses vom 06.06.2012 zur Förderung der privaten Pflegevorsorge.

<sup>7</sup> Siehe hierzu Stiftung Marktwirtschaft (2011) und Moog/Raffelhüsch (2010).

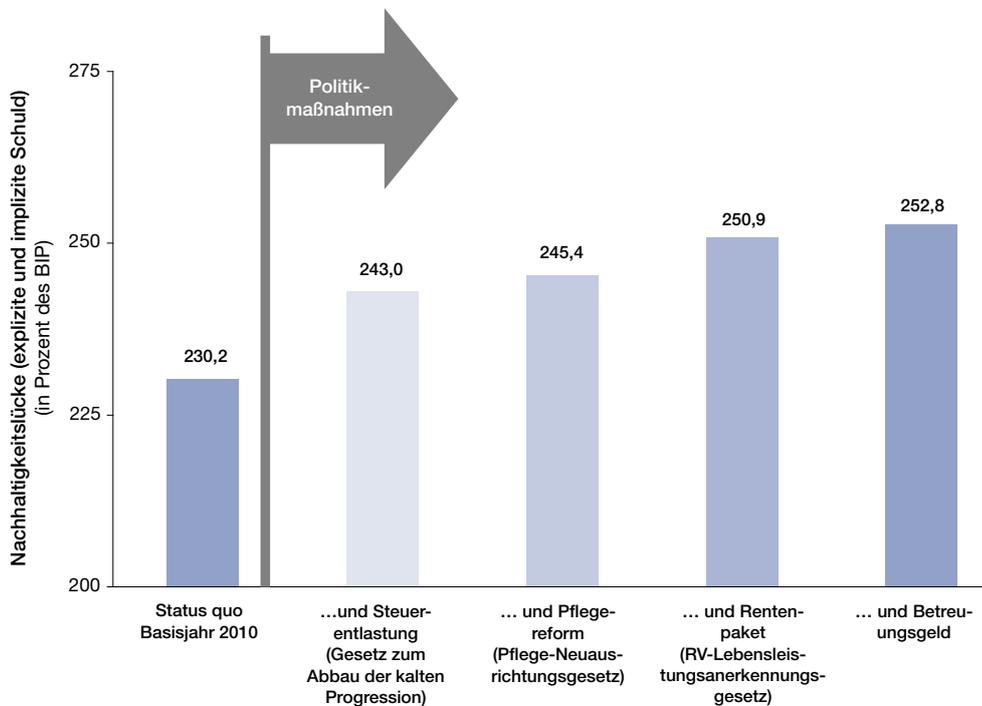


Abbildung 5:  
Der fiskalpolitische  
Ausblick auf die  
kommenden Monate –  
die „Reformprojekte“  
der Bundesregierung

$g = 1,5\%$ ,  $r = 3,0\%$ ,  
12. koordinierte Bevölkerungs-  
vorausberechnung

Quelle: Eigene Berechnungen.

zur Bekämpfung der Altersarmut umgesetzt werden. Im Kern sieht das Rentenpaket der Bundesregierung hierzu die Einführung einer **Zuschussrente** vor, welche für Geringverdiener bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen eine Verbesserung ihres Rentenanspruchs vorsieht. Darüber hinaus sieht das Rentenpaket auch Leistungsverbesserungen im Bereich der Erwerbsminderungsrente vor. Parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre soll die – für die Anspruchshöhe maßgebliche – Zu-rechnungszeit sukzessive um zwei Jahre verlängert werden.

Unter dem Stichwort **Kombirente** sollen schließlich die Hin-zuverdienstgrenzen bei Bezug einer Altersrente vor Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze angehoben und damit die Mög-lichkeiten für einen gleitenden Übergang aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand verbessert werden. Insgesamt führt das Renten-paket zu Mehrausgaben im Haushalt der Gesetzlichen Renten-versicherung (GRV), welche – in heutigen Preisen – von 0,1 Mrd. Euro in 2013 auf etwa 4,3 Mrd. Euro in 2030 ansteigen werden.

Diesen Mehrausgaben der GRV stehen Einsparungen des Bun-des bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gegenüber, welche sich allerdings nur auf etwa 0,9 Mrd. Euro in 2030 belaufen. Entsprechend schlägt sich auch das RV-Lebens-leistungsanerkennungsgesetz in einer Zunahme der Nachhaltig-keitslücke um 5,5 Prozentpunkte des BIP nieder.

Schließlich will die Bundesregierung mit der geplanten **Ein-führung eines Betreuungsgeldes** von 100 bis 150 Euro für ein- und zweijährige Kinder die Erziehungsleistung von Eltern hono-rieren, welche keinen öffentlich geförderten Krippenplatz in An-spruch nehmen. Insgesamt rechnet die Bundesregierung für das Betreuungsgeld mit Mehrausgaben in Höhe von jährlich etwa 1,2 Mrd. Euro.<sup>8</sup> Da nach dem gegenwärtigen Informationsstand auch für das Betreuungsgeld keine Gegenfinanzierung an anderer Stelle geplant ist, schlägt sich auch diese Maßnahme in einer Ver-schlechterung der Nachhaltigkeitsbilanz um etwa 1,9 Prozent-punkte des BIP nieder.

<sup>8</sup> Hingegen beziffert ein Gutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen die Mehrausgaben eines Betreuungsgeldes auf 1,9 Mrd. Euro (ZEW, 2009).

## 4 Demografie und Arbeitsmarkt – Implikationen für die Nachhaltigkeit

Neben seinen Konsequenzen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wird der demografische Wandel auch die Unternehmen vor neue Herausforderungen stellen. Angesichts des bereits heute in einzelnen Branchen und Regionen beklagten Fachkräftengpasses ist vordergründig die demografisch bedingte Abnahme der Erwerbspersonenzahl zu nennen. So ist unter den heutigen Gegebenheiten bis 2030 mit einem Verlust von bis zu 6 Mio. Erwerbspersonen zu rechnen. Der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitnehmer wird sich folglich zukünftig weiter verschärfen. Und selbst wenn es gelingt, in ausreichender Zahl geeignete Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zu finden, wird deren Integration in die Betriebsabläufe allein infolge des Umfangs der Pensionierungswelle hohe Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen stellen. Hinzu kommt, dass der mit dem Ruhestand eines Arbeitnehmers verbundene Verlust an betriebsspezifischem Humankapital kaum adäquat durch einen jüngeren Arbeitnehmer ersetzt werden kann (AARP, 2005). Schließlich werden die Unternehmen bereits in den kommenden Jahren gefordert sein, um die Produktionsprozesse und Arbeitsabläufe an die Bedürfnisse ihrer alternden Belegschaften anzupassen.

Diese Herausforderungen nimmt der Themenschwerpunkt zum Anlass, um einen genaueren Blick auf die Konsequenzen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt zu werfen. Unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanzierung eine weitgehende Konstanz der Erwerbsbeteiligung auf dem Niveau des Basisjahres 2010, so ist bei Fortschreibung der vergangenen Trends zur Veränderung des Erwerbsverhaltens bereits unter den heutigen Gegebenheiten davon auszugehen, dass sich die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen und Älteren in den kommenden Jahren weiter erhöht. Infolge der Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre wird sich dieser Trend wohl noch verstärken. Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die zukünftige Entwicklung der Erwerbspersonen und deren Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen werden im Folgenden dargestellt.

### Steigende Erwerbsbeteiligung der Älteren und der Frauen

In den vergangenen beiden Dekaden ist die Erwerbsbeteiligung der deutschen Bevölkerung stetig angestiegen, so dass die Zahl der Erwerbspersonen bei einer nahezu unveränderten Bevölkerungsgröße von 82 Mio. Personen um mehr als 2 Mio. auf aktuell 43 Mio. Personen zugenommen hat.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist für die zukünftige Entwicklung der Erwerbspersonen jedoch weniger die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Erwerbsquote als viel-

mehr das Erwerbsverhalten verschiedener Alterskohorten von Interesse. Aus der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht zwischen 1991 und 2010 lassen sich dabei die folgenden vier Trends ableiten (siehe Abbildung 6):

- Als Folge des Trends zu einem höherqualifizierenden Schul- und Ausbildungsabschluss ist sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen ein Rückgang der Erwerbsbeteiligung der unter 25-Jährigen festzustellen.
- Indessen hat die Erwerbsbeteiligung ab einem Alter von 55 Jahren in den vergangenen beiden Dekaden zugenommen. Bei den Frauen spiegelt dieser Trend zwar auch deren insgesamt gestiegene Erwerbsbeteiligung wider. Hingegen zeigt sich bei den Männern, dass die Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Älteren im Wesentlichen erst seit der Jahrtausendwende erfolgte. Daher ist zu vermuten, dass diese Entwicklung zumindest teilweise auf die im Zuge der Rentenreform 1992 beschlossenen und ab 2000 sukzessive in Kraft getretenen Einschränkungen bei den Möglichkeiten für einen vorzeitigen Rentenbezug zurückzuführen ist.
- Im Unterschied zu den älteren und jüngeren Alterskohorten folgt die Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen in den mittleren Alterskohorten zwischen 25 und 54 Jahren unterschiedlichen Trends. Bei den Frauen ist in allen Altersgruppen zwischen 25 und 54 Jahren eine Zunahme, bei den Männern hingegen ein leichter Rückgang der Erwerbsbeteiligung festzustellen.
- Die Zunahme der weiblichen Erwerbsquote ist allerdings im Wesentlichen auf die Zunahme der Erwerbsbeteiligung im Alter zwischen 45 und 59 Jahren zurückzuführen. Insbesondere für Frauen im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 44 Jahren liegt die Erwerbsbeteiligung nach wie vor unterhalb derjenigen der Männer.

### Erwerbsbeteiligung in der Zukunft

Auf Basis dieser vergangenen Trends lässt sich die zukünftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen mit der von der OECD entwickelten *Kohorten-Komponenten-Methode* abschätzen.<sup>9</sup>

Ausgehend von der gegenwärtigen Erwerbsbeteiligung wird hierbei unterstellt, dass das Erwerbseintritts- und Erwerbsaustrittsverhalten zukünftig weitestgehend dem heute beobacht-

<sup>9</sup> Siehe Burniaux et al. (2004). Details zur methodischen Umsetzung und Datenbasis der nachfolgenden Modellrechnungen finden sich in Ehing/Moog (2012).

## **Labour-Force-Konzept (LFK)**

## **Box Nr. 5**

Gemäß dem Labour-Force-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) wird die deutsche Bevölkerung im Kapitel 4 in Erwerbs- und Nichterwerbspersonen sowie in Erwerbstätige und Erwerbslose unterteilt. Neben der Bereitstellung international vergleichbarer Arbeitsmarktkennziffern zielt das LFK aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive auf die Erfassung der am Wertschöpfungsprozess aktiv beteiligten Bevölkerung bzw. der Unterauslastung des Produktionsfaktors Arbeit ab.\*

**Erwerbstätige:** Als erwerbstätig im Sinne des LFK zählen alle Personen, welche

- gegen Entgelt mit einer normalerweise geleisteten Arbeitszeit von mindestens 1 Stunde pro Woche beschäftigt sind sowie
- Freiberufler und Selbstständige,
- Soldaten und Zivildienstleistende,
- (unbezahlt) mithelfende Familienangehörige oder
- Auszubildende.

**Erwerbslose:** Als erwerbslos zählen hingegen alle Personen, welche im Betrachtungszeitraum nicht erwerbstätig sind, jedoch für eine Erwerbstätigkeit zur Verfügung stehen und aktiv nach Arbeit suchen.

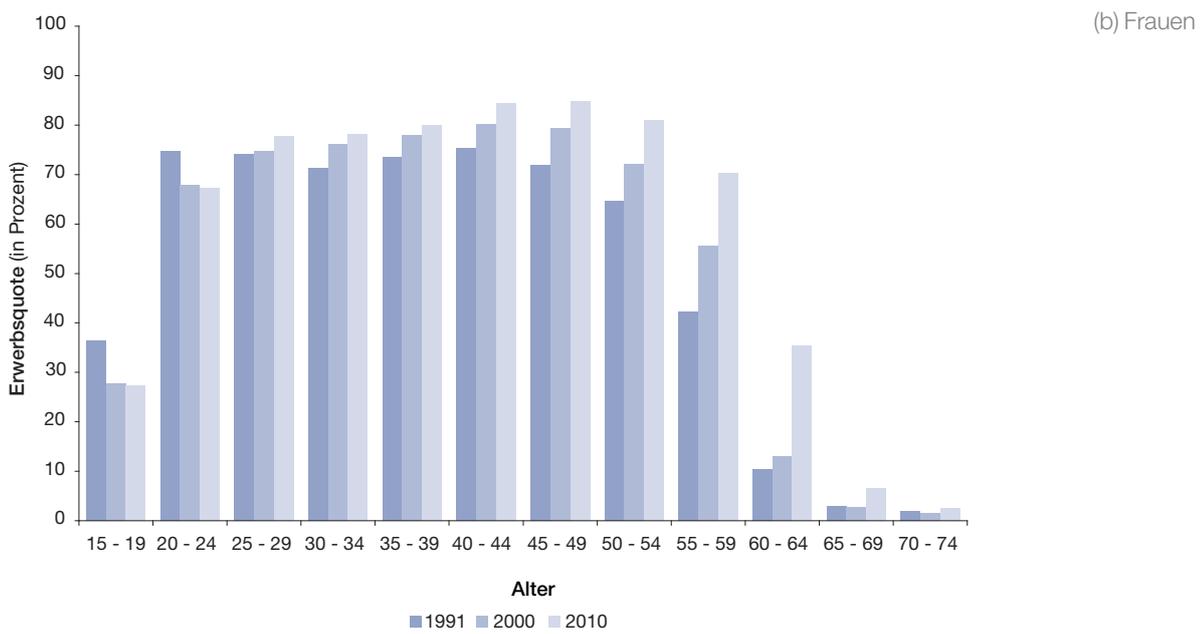
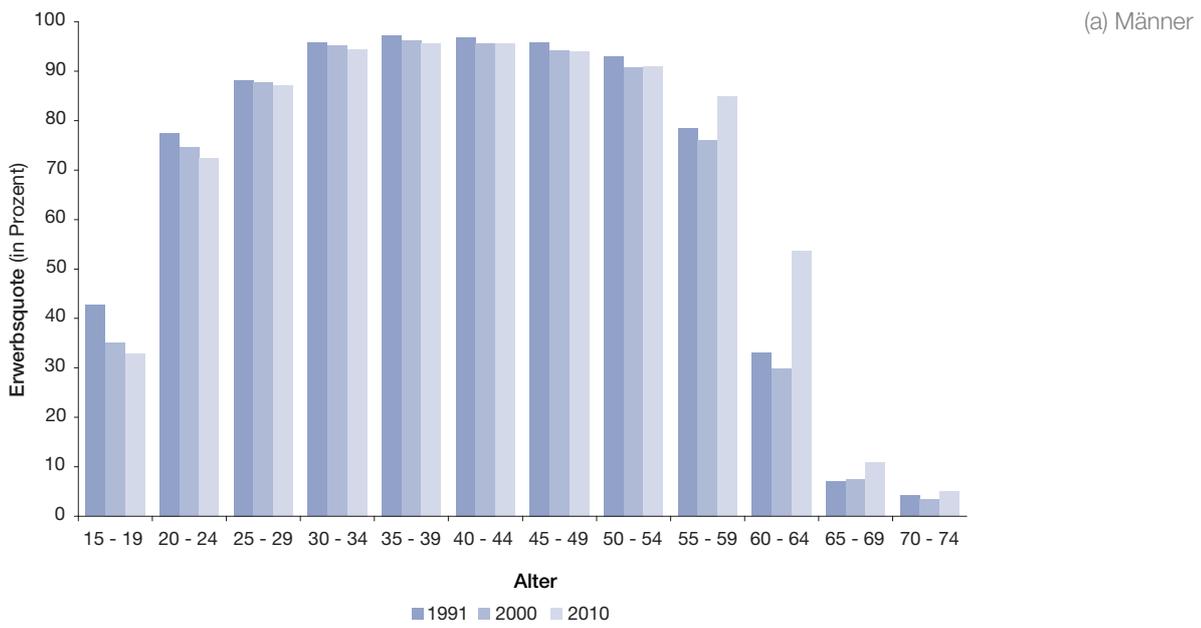
**Erwerbspersonen/Nichterwerbspersonen:** Zu den Erwerbspersonen (ökonomisch aktive Bevölkerung) zählen alle Personen, die entweder erwerbstätig oder erwerbslos sind. Hingegen zählen zu den Nichterwerbspersonen alle Personen, welche weder erwerbstätig noch erwerbslos sind.\*\*

\* Vgl. hierzu und im Folgenden den Überblick zum Labour-Force-Konzept von Rengers (2004). Ein Vergleich der Unterschiede zwischen dem Begriff der Erwerbslosigkeit im Sinne des Labour-Force-Konzepts und dem in der Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit verwendeten Begriff der Arbeitslosigkeit findet sich bei Hartmann/Riede (2005).

\*\* Im Unterschied zu den Erwerbspersonen umfasst das (konjunkturelle) Erwerbspersonenpotential in der Abgrenzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auch die sogenannte Stille Reserve. Hierzu zählen diejenigen Nichterwerbspersonen, die ihre aktive Suche nach einem Arbeitsplatz eingestellt haben, sich in beruflichen und sonstigen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen befinden oder aber aufgrund der Lage am Arbeitsmarkt vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind (vgl. Fuchs, 2002). Die Stille Reserve umfasst somit diejenigen Nichterwerbspersonen, die dem Arbeitsmarkt kurzfristig, beispielsweise bei einer verbesserten konjunkturellen Situation, zur Verfügung stehen. In der mittleren bis langen Frist umfasst das Erwerbspersonenpotential hingegen auch diejenigen Personen, die dem Arbeitsmarkt unter anderen Rahmenbedingungen zur Verfügung stehen würden (latentes Potential an Arbeitskräften). Hierzu lassen sich beispielsweise diejenigen Mütter oder Väter zählen, welche infolge fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten nicht am Arbeitsmarkt aktiv sind.

Abbildung 6:  
Steigende Erwerbsbeteiligung der Älteren und der Frauen 1991 – 2000 – 2010

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.



baren entspricht. Die rein mechanische Fortschreibung mittels der *Kohorten-Komponenten-Methode* kann jedoch nicht alle politischen und gesellschaftlichen Veränderungen abbilden. Beispielsweise können die Auswirkungen der Rente mit 67 auf die Verlängerung der Lebensarbeitszeit hierbei nicht erfasst werden. Auch hätte die sinkende Erwerbsbeteiligung der jüngeren Alterskohorten infolge des Trends zu einem höherqualifizierenden Bildungsabschluss zur Folge, dass diese sich bei einer rein mechanischen Fortschreibung im Zeitablauf in einer geringeren Erwerbsbeteiligung dieser Kohorten in höheren Altersklassen niederschlägt. Hiervon ist jedoch nicht auszugehen. Vielmehr ist zu erwarten, dass der Rückgang der Erwerbsbeteiligung der bildungsnahen Alterskohorten durch einen verstärkten Erwerbseintritt in späteren Jahren kompensiert wird. Um letzterem Effekt Rechnung zu tragen, wurde dem Ansatz der Europäischen Kommission folgend unterstellt, dass die Erwerbsbeteiligung im Alter zwischen 15 und 24 Jahren zukünftig nicht unter das für die Projektion zugrunde gelegte Ausgangsniveau des Jahres 2010 fällt. Im Hinblick auf die Rente mit 67 wurde unterstellt, dass die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre bis 2030 zu einer Zunahme des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters um ein Jahr führt.

Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Annahmen ergibt sich gemäß der *Kohorten-Komponenten-Methode* in der Zukunft die in Abbildung 7 dargestellte Entwicklung der Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht. Insgesamt ist für die Männer zukünftig nur mit geringen Veränderungen im Hinblick auf deren Erwerbsbeteiligung zu rechnen. Lediglich für die älteren Alterskohorten ab 55 Jahren ist infolge des Übergangs zur Rente mit 67 bis 2030 annahmegemäß mit einer Zunahme der Erwerbsbeteiligung zu rechnen. Für die Frauen zeigt Abbildung 7, dass sich der bereits in der Vergangenheit zu beobachtende Trend zu einer über das gesamte Altersspektrum verteilten Zunahme der Erwerbsbeteiligung auch zukünftig weiter fortsetzen dürfte. Mit Ausnahme der über 50-Jährigen dürfte dieser Anpassungsprozess bis zum Jahr 2030 weitestgehend abgeschlossen sein. Der Abstand zur Erwerbsquote der Männer wird sich dabei von aktuell etwa 12 Prozentpunkten bis 2030 um etwa ein Drittel auf 8 Prozentpunkte verringern.

### Implikationen für die zukünftige Zahl der Erwerbspersonen

Im Unterschied zur Entwicklung in den vergangenen Dekaden ist eine steigende Erwerbsbeteiligung angesichts des demografischen Wandels jedoch nicht mit einer Zunahme der Erwerbspersonen gleichzusetzen. So ist unter dem heutigen Erwerbsverhalten allein infolge des demografischen Wandels bis 2030 mit einem Rückgang der Erwerbspersonen um 6 Mio. Personen auf 37,5 Mio. Personen zu rechnen (siehe Abbildung 8, Szenario *Status quo*).<sup>10</sup> Im Vergleich zu 2010 entspricht dies einem Rückgang um 13,8 Prozent. Diesen demografisch bedingten Rückgang der Erwerbspersonenzahl kann die in Abbildung 7 dargestellte Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen und der Älteren nicht kompensieren. Zumindest bis 2020 sind diese beiden Faktoren jedoch ausreichend, um die Erwerbspersonenzahl annähernd auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren. Hingegen wird das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt nach 2020 von der demografischen Entwicklung dominiert. Dennoch ist im Vergleich zu einer reinen Fortschreibung des heutigen Status quo von einer deutlich positiveren Entwicklung der Erwerbspersonenzahl auszugehen. Bereits bei einer reinen Trendfortschreibung verringert sich der bis 2030 zu erwartende Rückgang der Erwerbspersonen auf 4,7 Mio. Personen oder 10,8 Prozent (Szenario *Trend*). Im Vergleich zum Szenario *Status quo* entspricht dies einem Plus von 1,3 Mio. Personen. Berücksichtigt man zusätzlich die Auswirkungen der Rente mit 67, so würde sich der Rückgang der Erwerbspersonenzahl nochmals um knapp 1,3 Mio. Personen auf 3,4 Mio. Personen oder 7,9 Prozent reduzieren (Szenario *Rente mit 67*).<sup>11</sup> Gemessen am Rückgang der Erwerbspersonenzahl lässt sich daher festhalten, dass sich die demografische Herausforderung auf dem Arbeitsmarkt infolge der bereits heute absehbaren Veränderungen im Erwerbsverhalten der Frauen und der Älteren und der politischen Weichenstellung durch die Rente mit 67 zumindest bis zum Jahr 2030 annähernd halbieren dürfte.<sup>12</sup>

Um die dann noch bestehende Lücke auf dem Arbeitsmarkt weiter zu schließen, sind hingegen zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Angesichts der bereits hohen Erwerbsquote der Männer in den mittleren Altersjahrgängen ist klar, dass diese Lücke

10 Für die Ermittlung der Zahl der Erwerbspersonen wurde hier und im Folgenden jeweils die Bevölkerungsentwicklung entsprechend dem in Box Nr. 2 beschriebenen Standardszenario der Generationenbilanzierung zugrunde gelegt.

11 Zu quantitativ ähnlichen Ergebnissen gelangen auch andere Studien. Gemäß den Modellrechnungen von Bomsdorf (2008), Börsch-Supan/Wilke (2009), Europäische Kommission (2011) und Werding (2011) ergibt sich ein Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen auf 37 bis 40 Millionen in 2030, während Kappler et al. (2011) die Zahl der Erwerbspersonen in 2025 auf 41 Mio. Personen beziffert.

12 Infolge der Teilzeitquote der Frauen von über 40 Prozent (Männer: 10 Prozent) ergibt sich für das in Stunden gemessene Arbeitsvolumen eine etwas ungünstigere Entwicklung. Im Vergleich zum Rückgang der Erwerbspersonen um 7,9 Prozent bis 2030 beziffert sich beispielweise der Rückgang des Arbeitsvolumens im Szenario *Rente mit 67* – unter Berücksichtigung der aktuell bestehenden Unterschiede im Hinblick auf die geleisteten Arbeitsstunden nach Alter und Geschlecht – bis 2030 auf etwa 9,3 Prozent. Zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Arbeitsvolumen siehe beispielsweise Ehing/Moog (2012).

Abbildung 7:  
Die Zukunft des Arbeitsmarkts – Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht 2010 – 2030 – 2060

Quellen: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

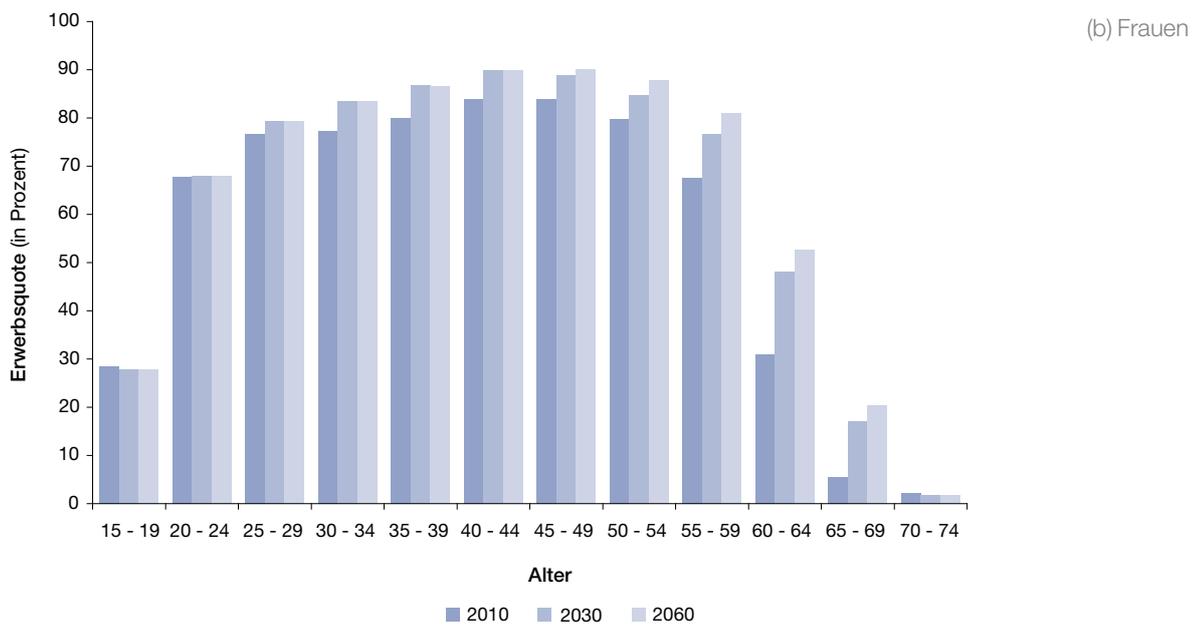
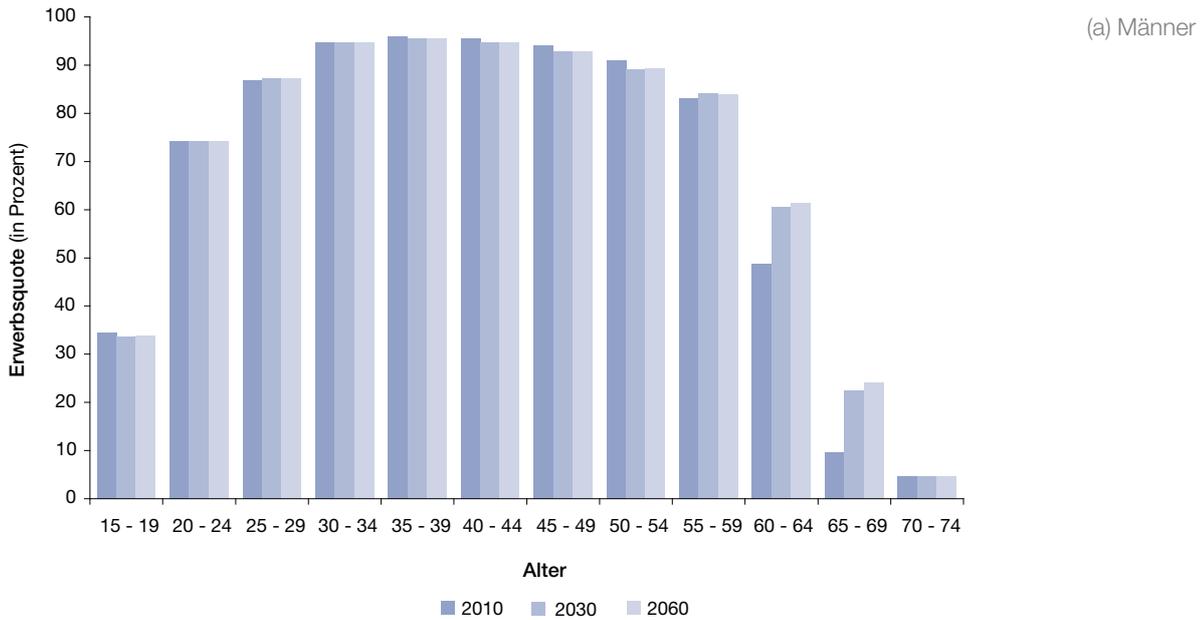
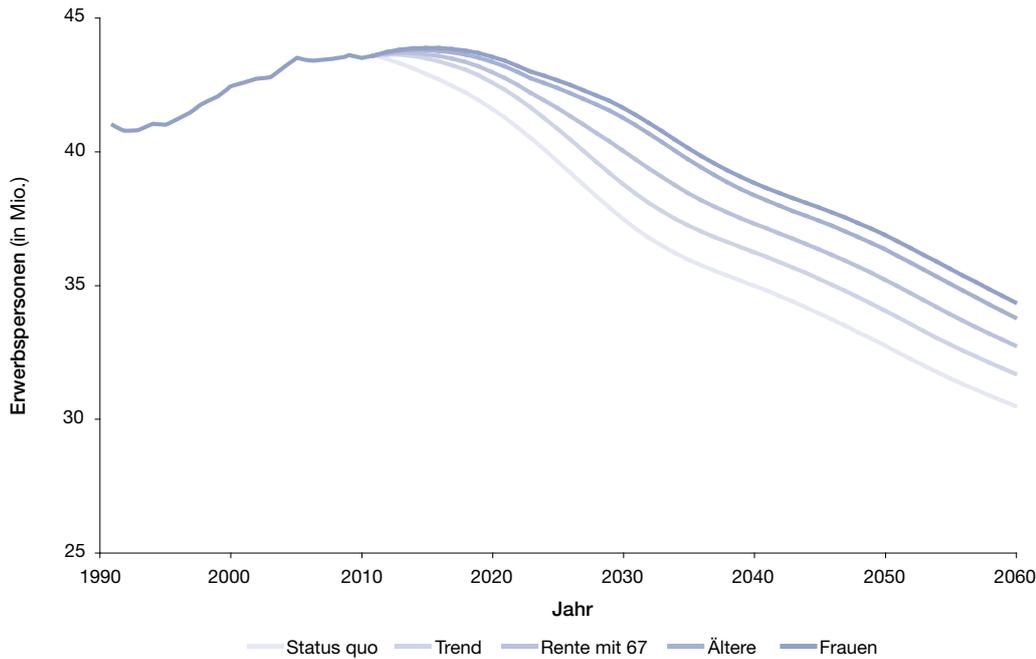


Abbildung 8:  
Demografie und Arbeitsmarkt – Sinkende Erwerbspersonenzahl trotz steigender Erwerbsbeteiligung

Quellen: Mikrozensus, eigene Berechnungen.



(a) Entwicklung der Erwerbspersonenzahl – Rückblick und Ausblick

		Jahr					
Szenario		2010	2020	2030	2040	2050	2060
Status quo		43,5	41,6	37,5	35,0	32,7	30,5
Abweichung zu 2010	in Mio. Personen	0,0	-1,9	-6,0	-8,5	-10,7	-13,0
	in Prozent	0,0	-4,3	-13,8	-19,5	-24,7	-29,9
Trend		43,5	42,6	38,8	36,2	34,0	31,7
Abweichung zu 2010	in Mio. Personen	0,0	-0,9	-4,7	-7,2	-9,4	-11,8
	in Prozent	0,0	-2,1	-10,8	-16,7	-21,7	-27,1
Rente mit 67		43,5	42,9	40,0	37,3	35,2	32,7
Abweichung zu 2010	in Mio. Personen	0,0	-0,5	-3,4	-6,2	-8,3	-10,7
	in Prozent	0,0	-1,2	-7,9	-14,2	-19,0	-24,7
Ältere		43,5	43,3	41,2	38,3	36,3	33,8
Abweichung zu 2010	in Mio. Personen	0,0	-0,1	-2,2	-5,1	-7,1	-9,7
	in Prozent	0,0	-0,3	-5,1	-11,8	-16,4	-22,3
Frauen		43,5	43,5	41,6	38,8	36,9	34,3
Abweichung zu 2010	in Mio. Personen	0,0	0,1	-1,8	-4,6	-6,6	-9,1
	in Prozent	0,0	0,1	-4,2	-10,7	-15,2	-21,0

(b) Erwerbspersonen in ausgewählten Jahren (in Mio. Personen)

bei den Männern lediglich durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Älteren geschlossen werden kann. Hingegen besteht bei den Frauen neben einer verstärkten Erwerbsbeteiligung im Alter im Vergleich zu den Männern auch in den Altersjahrgängen zwischen 25 und 44 Jahren noch Potential zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. Die Ausschöpfung dieses Potentials dürfte jedoch entscheidend davon abhängen, ob es durch (gesellschafts-)politische Weichenstellungen zukünftig gelingt, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter zu verbessern.

Beispielsweise legen die Erfahrungen aus anderen Ländern nahe, dass in Deutschland noch ein erheblicher Nachholbedarf bei der öffentlichen Bereitstellung oder Förderung von Kinderbetreuungsangeboten besteht. So kommt die OECD auf Basis der im Jahr 2007 durchgeführten Studie *Babies and Bosses* zum Schluss, dass „Beruf und Familie [...] in Deutschland nur schwer unter einen Hut zu bringen“ sind (OECD, 2007a, b). Als ein wesentlicher Kritikpunkt verweist die OECD darauf, dass Deutschland im internationalen Vergleich zwar einen überdurchschnittlichen Anteil seines BIP für familienpolitische Leistungen aufwendet. Auffällig ist allerdings, dass diese Leistungen größtenteils als direkte finanzielle Transferzahlungen wie Kinder- oder Elterngeld bzw. als steuerliche Vergünstigungen wie Kinderfreibeträge und Ehegattensplitting gewährt werden. Hingegen liegt der Anteil der Sachleistungstransfers – worunter letztlich familienbezogene Dienstleistungen und Betreuungsangebote zählen – in Deutschland mit lediglich 0,8 Prozent des BIP deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts von 1,2 Prozent des BIP.

Zwar entspricht die Erwerbsbeteiligung von Frauen in Deutschland in etwa dem OECD-Durchschnitt. Auffällig ist jedoch die hohe Teilzeitquote der Frauen sowie die niedrige Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Kindern im Alter von weniger als drei Jahren. Angesichts dieser Fakten sollte die Einführung des Betreuungsgeldes nochmals kritisch hinterfragt werden. Zwar kommt das ZEW (2009) zum Schluss, dass hierbei kaum mit negativen Konsequenzen für das Arbeitsangebot von Müttern zu rechnen ist. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollten die für das Betreuungsgeld bereitgestellten Mittel jedoch besser für den Ausbau des Angebots an Krippenplätzen verwendet werden.

Welchen Beitrag eine über die Trendentwicklung hinausgehende Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Älteren und der

Frauen zur Fachkräftesicherung leisten könnte, ist wiederum in Abbildung 8 dargestellt. In Anlehnung an die Annahmen des Szenarios *Rente mit 67* wurde im Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung der Älteren (Szenario *Ältere*) unterstellt, dass sich das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter bis 2030 um ein weiteres Jahr erhöht. Im Vergleich zum Szenario *Rente mit 67* würde die Zahl der Erwerbspersonen bis 2030 dann nochmals um etwa 1,2 Mio. Personen höher ausfallen. Zusätzlich ließe sich die Zahl der Erwerbspersonen durch eine verstärkte Erwerbsbeteiligung der Frauen im Alter zwischen 25 und 44 Jahren bis 2030 nochmals um etwa 0,4 Mio. Personen erhöhen (Szenario *Frauen*).<sup>13</sup> Insgesamt ließe sich der Rückgang der Erwerbspersonen dabei auf 1,8 Mio. Personen reduzieren womit im Vergleich zum Status quo ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung des Fachkräftepotentials geleistet werden könnte.<sup>14</sup>

#### Implikationen für die öffentliche Finanzen

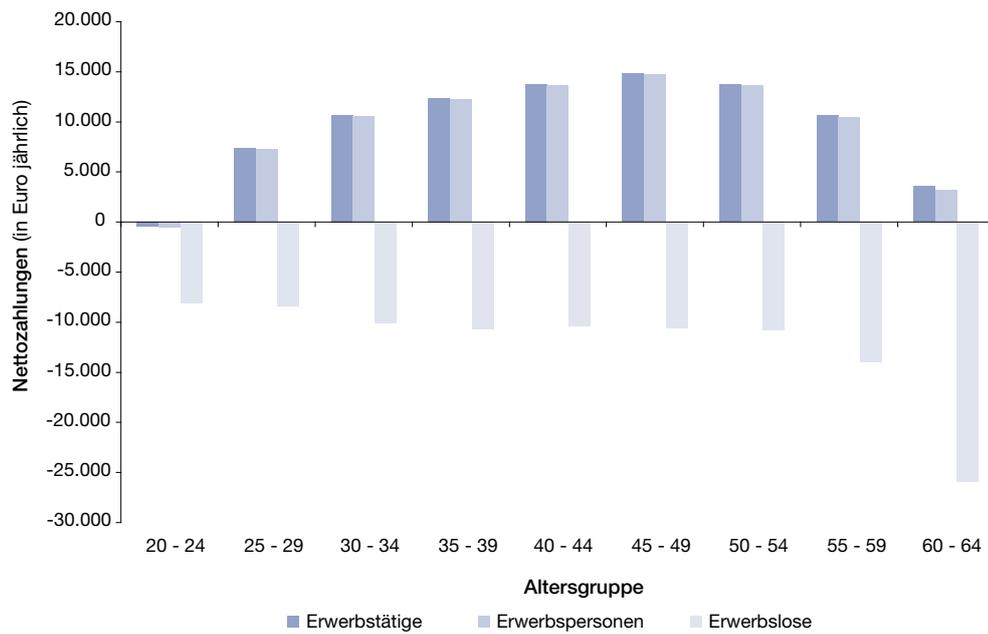
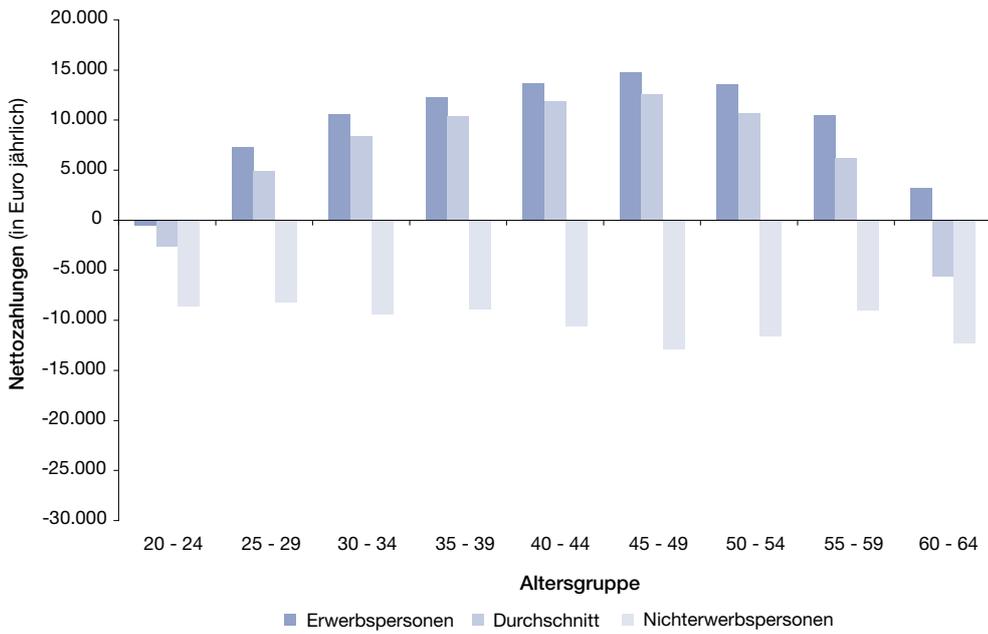
Neben ihrem Beitrag zur Wertschöpfung tragen die erwerbstätigen Personen über Steuern und Sozialabgaben nicht nur maßgeblich zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben bei, sondern sind gleichzeitig auch in geringerem Umfang auf Transferleistungen des Staates angewiesen. Eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung hat daher nicht nur einen positiven Effekt auf das Arbeitsangebot, sondern entlastet auch die öffentlichen Haushalte. Dies zeigt sich deutlich, wenn man die Nettozahlungen von Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen einander gegenüberstellt. Konzentriert man sich auf die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, so zeigt Abbildung 9 (a), dass die Erwerbspersonen – mit Ausnahme der jüngeren Kohorten – über alle Altersklassen hinweg einen positiven Deckungsbeitrag zur Finanzierung des Staatshaushalts leisten, während dieser im Falle der Nicht-Erwerbspersonen durchweg negativ ausfällt. Folglich führt jede Zunahme der Erwerbsbeteiligung zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte, sofern die zusätzlichen Erwerbspersonen im Durchschnitt die gleichen Zahlungen erbringen wie die bereits aktive Bevölkerung. Wie Abbildung 9 (b) zeigt, ist eine Grundvoraussetzung hierfür jedoch, dass die höhere Erwerbsbeteiligung auch zu einer Zunahme der Erwerbstätigkeit führt und nicht in der Erwerbslosigkeit endet.

<sup>13</sup> Konkret wurde dabei unterstellt, dass sich der Abstand zwischen der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Alter zwischen 25 und 44 Jahren bis 2030 halbiert.

<sup>14</sup> Die verbleibende Lücke könnte nur durch eine Kombination verschiedener weiterer Maßnahmen bewerkstelligt werden. Beispielsweise ließe sich der Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen bis 2030 mittels eines Maßnahmenbündels entsprechend der Kombinationsvariante von Ehing/Moog (2012) im Vergleich zu 2010 auf etwa 600.000 Personen reduzieren. Neben einer höheren Erwerbsbeteiligung der Älteren und der Frauen berücksichtigen Ehing/Moog (2012) unter anderem auch die Auswirkungen eines früheren Erwerbseintritts sowie eine Angleichung der Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund an Personen ohne Migrationshintergrund. Alternativ könnte der Rückgang der Erwerbspersonen allerdings auch durch eine verstärkte Zuwanderung weiter verringert werden. Unterstellt man beispielsweise entsprechend dem vom Statistischen Bundesamt als „Obergrenze“ bezeichneten Szenario einen Wanderungssaldo von 200.000 Personen, so ließe sich auch hiermit der Rückgang der Erwerbspersonen um etwa 600.000 Personen auf 42,2 Mio. Personen in 2030 reduzieren.

Abbildung 9:  
Arbeitsmarkt und öffentliche Finanzen

Quelle: Eigene Berechnungen.



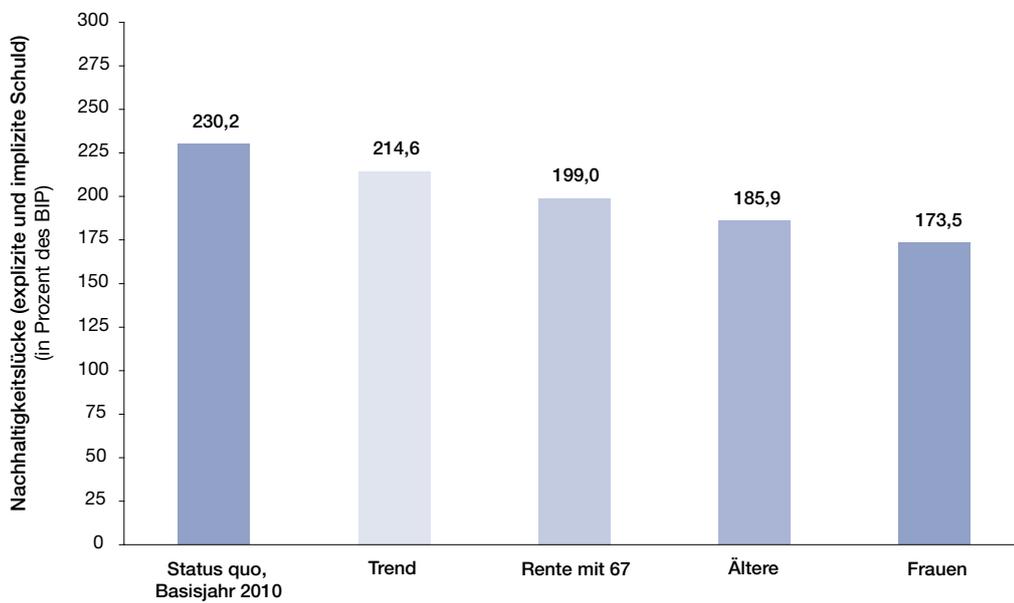


Abbildung 10:  
Die fiskalischen  
Auswirkungen einer  
steigenden Erwerbs-  
beteiligung in der  
Zukunft – unterschied-  
liche Szenarien

$g = 1,5\%$ ,  $r = 3,0\%$ ,  
12. koordinierte Bevölkerungs-  
vorausberechnung

Quelle: Eigene Berechnungen.

Über die lange Frist kann dieser positive Effekt einer höheren Erwerbsbeteiligung zu einer wesentlichen Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen (vgl. Abbildung 10). Im Vergleich zu der im Standardszenario der Generationenbilanzierung unterstellten Konstanz der Erwerbsbeteiligung auf dem heutigen Niveau ergibt sich bereits bei Fortschreibung der vergangenen Trends eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 15,6 Prozentpunkte auf 214,6 Prozent des BIP. Berücksichtigt man zusätzlich die Konsequenzen der Rente mit 67, so ist nochmals mit einer Ent-

lastung in ähnlichem Umfang und einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 15,6 Prozentpunkte auf 199 Prozent des BIP zu rechnen. Gelingt es darüber hinaus, die noch bestehenden Potentiale bei der Erwerbsbeteiligung der Älteren und der Frauen auszuschöpfen, so könnte die Nachhaltigkeitslücke des öffentlichen Haushalts zusätzlich um 13,1 Prozentpunkte auf 185,9 Prozent des BIP im Szenario *Ältere* bzw. um zusätzlich 12,4 Prozentpunkte auf 173,5 Prozent des BIP im Szenario *Frauen* verringert werden.

## 5 Fazit

Der sich fortsetzende wirtschaftliche Aufschwung hat infolge eines deutlichen Zuwachses bei den Steuereinnahmen dazu geführt, dass sich der nach den Krisenjahren bereits 2010 einsetzende Trend hin zu einer verbesserten Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik auch im vergangenen Jahr fortgesetzt hat. Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte ist dabei von 275,7 Prozent des BIP (Update 2011) auf aktuell 230,2 Prozent des BIP gesunken. Zwar spiegelt die deutliche Verbesserung der aktuellen Finanzlage der öffentlichen Hand auch den von der Bundesregierung seit 2010 eingeschlagenen Konsolidierungskurs wider. Allerdings wurde die Entlastung der öffentlichen Haushalte durch das Konsolidierungsprogramm der Bundesregierung bereits weitestgehend im Update 2011 der Generationenbilanz berücksichtigt. Im Unterschied zum Vorjahr kann die in der aktuellen Bilanz des ehrbaren Staates ausgewiesene Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen daher nur bedingt als politischer Erfolg der aktuellen Bundesregierung verbucht werden.

Umso kritischer muss die Richtung des von den Regierungsparteien in den vergangenen Wochen und Monaten eingeschlagenen Kurses betrachtet werden. Mit dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression, dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz, dem RV-Lebensleistungsgesetz und dem Betreuungsgeld wurden ausnahmslos Maßnahmen auf den Weg gebracht, deren Umsetzung sich in der Bilanz des ehrbaren Staates insgesamt in einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke auf 252,8 Prozent des BIP niederschlagen würden. Allerdings sind es nicht nur die fiskalischen Belastungen, weswegen die Regierungspläne mit einem dicken Fragezeichen zu versehen sind.

Statt die Nicht-Inanspruchnahme des gesetzlichen Anspruchs auf einen Krippenplatz finanziell zu honorieren, sollten die für das Betreuungsgeld veranschlagten Mittel im Sinne einer effizienten Familienpolitik und im Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen angesichts der Erfahrungen aus anderen Ländern besser in den Ausbau der Kinderbetreuung investiert werden. Das Pflege-Neuausrichtungsgesetz wiederum stellt lediglich eine

Übergangslösung dar, mit der im Wesentlichen der Leistungsumfang der SPV ausgeweitet wird, während ein nachhaltiges Finanzierungskonzept für die SPV weiter auf sich warten lässt. Und auch bei dem von der Regierung vorgelegten Konzept der Zuschussrente gewinnt man den Eindruck, dass hiermit lediglich Aktionismus bei der Bekämpfung der Altersarmut vorgetäuscht werden soll. Lediglich bei den Maßnahmen zum Abbau der kalten Progression lässt sich kaum über die Sinnhaftigkeit streiten. Im Sinne einer konsequenten Fortsetzung des mit dem Zukunftspaket eingeschlagenen Konsolidierungskurses könnte man jedoch fordern, dass die hierdurch bedingten Mindereinnahmen durch entsprechende Einsparungen auf der Ausgabenseite kompensiert werden.

Die Ergebnisse des Themenschwerpunkts *Demografie und Arbeitsmarkt* haben schließlich gezeigt, dass bereits die heute beobachtbaren Veränderungen im Erwerbsverhalten der Frauen und der Älteren sowie die politischen Weichenstellungen durch die Rente mit 67 ausreichend sein dürften, um das Arbeitsangebot bis zum Jahr 2020 auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren. Für den Zeitraum nach 2020 wird die Sicherung des Fachkräftebedarfs der Wirtschaft jedoch weitergehende Anstrengungen erfordern. Als eine mögliche Politikoption wurde dabei gezeigt, dass durch eine weitere Ausschöpfung der bei Frauen und bei den Älteren noch bestehenden Erwerbspotentiale die im Vergleich zum heutigen Niveau in 2030 bestehende Arbeitsangebotslücke nochmals halbiert werden könnte.

Neben den positiven Effekten auf das Arbeitsangebot kann eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung jedoch auch zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen. Bereits bei Berücksichtigung der vergangenen Trends und der Rente mit 67 ergibt sich im Vergleich zum Standardszenario der Generationenbilanzierung eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 31,2 Prozentpunkte auf 199 Prozent des BIP. Bei Ausschöpfung der bei den Frauen und bei den Älteren noch bestehenden Erwerbspotentiale könnte die Nachhaltigkeitslücke zusätzlich um 25,5 Prozentpunkte auf 173,5 Prozent des BIP gesenkt werden.

## Literatur

- AARP – American Association of Retired Persons** (2005), *The Business Case for Workers 50+*, Washington DC.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff** (1994), *Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy*, *Journal of Economic Perspectives*, 8, 73–94.
- Auerbach, A., J. Gokhale, und L. Kotlikoff** (1992), *Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving*, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, 303–318.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff** (1991), *Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting*, *Tax policy and the economy*, 5, 55–110.
- Börsch-Supan, A. und C. Wilke** (2009), *Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland*, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 42, 29–48.
- Bomsdorf, E.** (2008), *Arbeitskräftepotential und demografischer Wandel. Modellrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland bis 2050*, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 49, 123–146.
- Bonin, H.** (2001), *Generational Accounting – Theory and Application*, Berlin.
- Burniaux, J., Duval, R. und F. Jaumotte** (2004), *Coping with ageing: A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in oecd countries*, *OECD Economics Department Working Papers*, 371, Paris.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2012), *Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2012*, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2011), *Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.
- Ehing, D. und S. Moog** (2012), *Erwerbspersonen- und Arbeitsvolumenprojektionen bis ins Jahr 2060*, *Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge*, erscheint demnächst.
- Europäische Kommission** (2011), *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, *European Economy*, 4/2011, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2009), *Sustainability Report 2009*, *European Economy*, 9/2009, Brüssel.
- Fuchs, J.** (2002), *Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise*, in: G. Kleinhenz (Hrsg.), *IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 250, 79–94.
- Hartmann, M. und T. Riede** (2005), *Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch: Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, *Wirtschaft und Statistik*, 4/2005, 303–310.
- Kappler, S., Bonin, H. und A. Sachs** (2011), *Forschungsbericht, „Wertschöpfungseffekte der Fachkräftesicherung“*, Mannheim.
- Moog, S. und B. Raffelhüschen** (2010), *Herausforderungen der Legislaturperiode für die Tragfähigkeit der Renten- und Pflegeversicherung*, *Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung*, 79, 27–43.
- OECD** (2007a), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Paris.
- OECD** (2007b), *Beruf und Familie sind in Deutschland nur schwer unter einen Hut zu bringen*.  
[http://www.oecd.org/document/31/0,3746,de\\_34968570\\_35008905\\_39700063\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/31/0,3746,de_34968570_35008905_39700063_1_1_1_1,00.html), Stand: 4. Juni 2012.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose** (2012), *Deutsche Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise schwelt weiter*, *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2012*, München.
- Raffelhüschen, B.** (1999), *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17–28.
- Rengers, M.** (2004), *Das international vereinbarte Labour-Force-Konzept*, *Wirtschaft und Statistik*, 12/2004, 1369–1383.
- Statistisches Bundesamt** (2012), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, *Fachserie 18, Reihe 1.4*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

**Stiftung Marktwirtschaft** (2011), Ehrbarer Staat: Update 2012 – Was die Pflegereform bringen könnte – und was sie bringen sollte, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 114, Berlin.

**Stiftung Marktwirtschaft** (2006), Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 97, Berlin.

**Werding, M.** (2011), Demographie und öffentliche Haushalte – Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland, Arbeitspapier des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 03/2011.

**ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung** (2009), Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Mannheim.

## Executive Summary

Während eine Lösung der europäischen Schuldenkrise nach wie vor nicht in Sicht ist, konnte Deutschland dank sprudelnder Steuereinnahmen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in 2011 mehr als erfüllen. Mit einer **Staatsverschuldung** von aktuell **83 Prozent des BIP** lastet auf der Politik jedoch nach wie vor eine gewaltige Konsolidierungsaufgabe. Gleichzeitig muss sich die Politik der demografischen Herausforderung stellen, um nicht nur die umlagefinanzierten Sozialversicherungen dauerhaft stabil und funktionsfähig zu erhalten, sondern auch die Basis für ein **nachhaltiges Wachstum** zu schaffen. Ein ehrbarer Staat, der das langfristige Wohl der Bürger im Blick hat, darf diese Probleme nicht auf die lange Bank schieben, sondern muss schon heute Strategien entwickeln, um den langfristigen Folgen der Bevölkerungsalterung für die öffentlichen Finanzen und die Wirtschaft zu begegnen.

Das vorliegende sechste Update der 2006 begonnenen „Generationsbilanzierung“ der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg wirft einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion um den Fachkräftemangel widmet sich die aktuelle Studie im diesjährigen **Themenschwerpunkt Demografie und Arbeitsmarkt** den Auswirkungen des demografischen Wandels für das Arbeitsangebot und den sich hieraus ergebenden Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen.

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

Für das Basisjahr 2010 beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke auf 5,7 Billionen Euro** oder 230,2 Prozent des BIP. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung ein Drittel bzw. 83,2 Prozent des BIP. Doppelt so schwer wiegt die **implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung**, die sich auf 147 Prozent des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden ungedeckten Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Steuern und Abgaben um 11 Prozent erhöht oder die Staatsausgaben um 9,3 Prozent gesenkt werden.

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik um etwa ein halbes BIP verbessert. Damit hat sich die im ver-

gangenen Jahr eingeleitete Trendumkehr zu einer nachhaltigen Finanzpolitik fortgesetzt. Mit dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform hat die Politik zwar ihren Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geleistet. Ursächlich für den Rückgang der Nachhaltigkeitslücke am aktuellen Rand sind jedoch im Wesentlichen die konjunkturbedingt hohen Steuer- und Beitragseinnahmen.

Kritisch muss hingegen der von der Bundesregierung in den vergangenen Monaten eingeschlagene Kurs beurteilt werden: Mit dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression, dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz, dem RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz und dem Betreuungsgeld hat die Bundesregierung ausnahmslos Maßnahmen auf den Weg gebracht, deren Umsetzung sich in der Bilanz des ehrbaren Staates in einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke auf 252,8 Prozent des BIP niederschlagen würden.

### Fachkräftesicherung im demografischen Wandel

Bereits heute wird in einzelnen Regionen und Branchen ein Fachkräftemangel beklagt. Hinzu kommt, dass bis 2030 mit einem demografisch bedingten **Verlust von bis zu 6 Mio. Erwerbspersonen** zu rechnen ist. Vor diesem Hintergrund zeigen die Ergebnisse des Themenschwerpunkts Demografie und Arbeitsmarkt, dass bereits die heute spürbare Zunahme der **Erwerbsbeteiligung der Älteren und Frauen** im Zusammenspiel mit der Rente mit 67 das Erwerbspersonenpotential bis 2020 auf dem heutigen Niveau stabilisieren können. Auch bieten diese Faktoren das Potential, um die demografisch bedingte **Erwerbspersonenlücke** bis 2030 in etwa zu **halbieren**. Weitere Fortschritte lassen sich durch Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie der Beschäftigungssicherung Älterer erzielen. Beispielsweise könnte die demografisch bedingte Arbeitsangebotslücke bei Ausschöpfung der bei den Älteren und den Frauen bestehenden Erwerbspotentiale bis 2030 zu etwa drei Vierteln geschlossen werden.

Neben den positiven Effekten auf das Arbeitsangebot trägt eine **Zunahme der Erwerbsbeteiligung** auch zur **Entlastung der öffentlichen Haushalte** bei. Bereits bei Berücksichtigung der vergangenen Trends und der Rente mit 67 ergibt sich im Vergleich zum Standardszenario dieser Generationenbilanz eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 31,2 Prozentpunkte auf 199 Prozent des BIP. Hingegen könnte die Nachhaltigkeitslücke bei Ausschöpfung der bei den Frauen und bei den Älteren noch bestehenden Erwerbspotentiale zusätzlich um 25,5 Prozentpunkte auf 173,5 Prozent des BIP gesenkt werden.

	Basisjahr 2004 (in % des BIP)	Basisjahr 2005 (in % des BIP)	Basisjahr 2006 (in % des BIP)	Basisjahr 2007 (in % des BIP)	Basisjahr 2008 (in % des BIP)	Basisjahr 2009 (in % des BIP)	Basisjahr 2010 (in % des BIP)
<b>Implizite Schulden der öffentlichen Haushalte</b>	287,6	190,7	125,9	201,0	251,3	195,5	147,0
Gesetzliche Rentenversicherung	164,1	125,4	116,2	109,0	98,9	84,5	90,2
Gesetzliche Krankenversicherung	91,2	93,4	83,9	103,4	102,9	83,0	81,7
Soziale Pflegeversicherung	39,5	39,4	32,0	36,4	35,6	37,7	38,0
Gebietskörperschaften	-7,2	-67,5	-106,2	-47,8	13,9	-9,7	-62,9
<b>Explizite Staatsschuld</b>	62,5	62,1	62,3	64,8	63,2	80,2	83,2
<b>Summe Nachhaltigkeitslücke</b>	<b>350,1</b>	<b>252,8</b>	<b>188,2</b>	<b>265,8</b>	<b>314,5</b>	<b>275,7</b>	<b>230,2</b> (5,7 Bill. Euro)