

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ NACHHALTIGKEIT IM SCHATTEN DER CORONA-PANDEMIE

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 152 | August 2020

Lewe Bahnsen
Tobias Kohlstruck
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger



UPDATE 2020

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

NACHHALTIGKEIT IM SCHATTEN DER CORONA-PANDEMIE

Lewe Bahnsen
Tobias Kohlstruck
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 152

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	03
1	Einleitung	04
2	Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung	05
2.1	Das Konzept der Generationenbilanzierung	05
2.2	Berücksichtigte Rahmenbedingungen	06
2.3	Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren	07
3	Die aktuelle Generationenbilanz	09
3.1	Die Corona-Pandemie lässt die Nachhaltigkeitslücke stark ansteigen	09
3.2	Die Politikfelder im Einzelnen	10
4	Konsequenzen der Corona-Pandemie	15
4.1	Die Wachstumsszenarien und ihre Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitslücke	15
4.2	Intergenerative Auswirkungen	18
5	Fazit	22
	Literatur	23
	Executive Summary	24

© 2020

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

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com



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

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

Vorwort

Stetiges Wachstum, geringe Arbeitslosigkeit und sprudelnde Steuereinnahmen haben die deutsche Wirtschaft bis Anfang des Jahres 2020 gekennzeichnet. Im vergangenen Jahr erzielte der staatliche Gesamthaushalt zum sechsten Mal in Folge einen Überschuss. Aufgrund der Corona-Pandemie gerät die deutsche Finanzpolitik allerdings nicht nur kurzfristig unter Druck. Die durch die Pandemie bedingten Mehrausgaben und insbesondere die resultierenden staatlichen Einnahmeausfälle verstärken auch mittel- und langfristig die Herausforderungen, die aufgrund der demografischen Entwicklung ohnehin zu meistern sein werden. Die entstehenden fiskalischen Lasten werden sich intergenerativ höchst unterschiedlich verteilen. Darüber hinaus werden weiterhin neue, weit in die Zukunft reichende Leistungsversprechen für ältere Generationen gemacht, die die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und damit die Generationengerechtigkeit zusätzlich infrage stellen.

Aufgrund der Entscheidung der Großen Koalition aus dem Jahr 2018, den Nachholfaktor in der Gesetzlichen Rentenversicherung bis mindestens 2025 auszusetzen, dürfen sich Rentner nun trotz der Krise dauerhaft über höhere Bezüge freuen. Anstatt die wegen der nominalen Rentengarantie unterbliebenen Rentenkürzungen in späteren Jahren nachzuholen und mit zukünftigen Rentenerhöhungen zu verrechnen, kommt es nun zu einer Entkoppelung von Renten und Löhnen. Die Rentner werden die ökonomischen Belastungen der Beschäftigten infolge von Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit und stagnierenden Löhnen in diesem Jahr kaum zu spüren bekommen. Eine fortschreitende Entsolidarisierung zwischen Alt und Jung ist die Folge. Angestellte im öffentlichen Dienst, Beamte und Pensionäre werden vorerst ebenfalls keine finanziellen Einbußen hinnehmen müssen. Ein Großteil der erwerbstätigen Bevölkerung hat hingegen aufgrund des konjunkturellen Einbruchs mit einem Einkommensverlust zu rechnen, der nur für sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer teilweise ausgeglichen wird. Neben den Millionen Arbeitnehmern, die von Kurzarbeit und eventuell auch von Arbeitslosigkeit betroffen sind, sehen sich auch viele Unternehmer mit erschwerten Bedingungen konfrontiert. Dies betrifft nicht zuletzt Selbständige und Freiberufler.

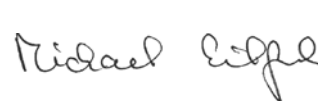
Die politische Diskussion konzentriert sich somit auf die Einkommensumverteilung und vernachlässigt dabei intergenerative Aspekte. Die Nutznießer dieser Politik im Zuge der Corona-Pandemie sind einmal mehr die älteren Generationen. Die größte Belastung werden demgegenüber Kinder und Jugendliche sowie nachfolgende Generationen zu tragen haben. Zusätzlich zu den ohnehin bereits bestehenden zukünftigen fiskalischen Lasten der sozialen Sicherungssysteme werden ihnen durch die politisch ergriffenen Maßnah-

men zur Eindämmung und ökonomischen Abfederung der Corona-Pandemie weitere finanzielle Bürden aufgeladen.

In diesem Zusammenhang stellt sich durchaus die Frage der Verhältnismäßigkeit der politisch verordneten Vollbremsung der deutschen Wirtschaft zur Eindämmung der Corona-Pandemie. Angesichts der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Folgen und des Verlaufs der Pandemie in Deutschland ist zu hinterfragen, ob die Reaktionen zur Eindämmung der Pandemie die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen ausreichend berücksichtigt haben. Außer Frage steht, dass die Ängste einer bereits erheblich gealterten Bevölkerung sehr ernst genommen wurden. Eine dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit genügende Laissez-faire-Strategie à la Schweden wäre allerdings ebenfalls nicht zielführend gewesen – zumindest dann nicht, wenn nicht alle gemeinsam dieser Strategie gefolgt wären. Für die Zukunft wäre in vergleichbaren Krisensituationen ein weltweit koordiniertes Vorgehen – oder zumindest eine engere Zusammenarbeit zwischen den wirtschaftlich intensiv verflochtenen Ökonomien – wünschenswert. Hinterher ist man bekanntlich immer schlauer, sollte entsprechende Erkenntnisse aber auch in die Zukunft mitnehmen, um auf weitere – mit Sicherheit kommende – Pandemien vorbereitet zu sein.

Unabhängig von dieser Frage müssen die zusätzlichen Schulden, die zur Finanzierung der aktuellen Hilfs- und Konjunkturpakete sowie zur Kompensation der Steuerausfälle aufgenommen werden, trotz gegenwärtiger Nullzinsen und eines niedrigeren Wachstumspfades irgendwann zurückgeführt werden. Zusätzlich werden in den kommenden Jahren durch den Renteneintritt der Baby-Boomer die impliziten Schulden im Haushalt in explizite Schulden überführt. Umso wichtiger ist bereits heute eine unverhüllte Sicht auf die öffentlichen Finanzen und ihre Nachhaltigkeit, damit die Politik möglichst schnell die notwendigen Gegenmaßnahmen in Form von echten Strukturreformen ergreift.

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

Die Ende 2019 in der chinesischen Provinz Wuhan ausgebrochene Corona-Pandemie wirkt sich inzwischen fast überall auf Wirtschaft, Menschen und Gesellschaft aus. Innerhalb von nur wenigen Monaten haben sich weltweit über 23,4 Millionen Menschen infiziert, von denen über 800.000 gestorben sind (Johns Hopkins University, 2020). Die Zahl der Länder, die über Infektionen berichten, ist rapide angestiegen und die hohe Zahl der Todesfälle hat viele Einzelpersonen, Unternehmen und Regierungen veranlasst, auf unterschiedliche Weise zu reagieren, um der Ausbreitung des Virus Herr zu werden. Die Regierung Italiens verhängte Mitte März einen Lockdown, dem Deutschland und andere Länder mit ähnlichen Maßnahmen folgten. Dadurch sowie durch die Unterbrechung internationaler Handelsströme und Lieferketten wurde die Wirtschaft weltweit stark abgebremst. Gleichzeitig haben viele Unternehmen ihre Produktion zurückgefahren und ihre Mitarbeiter – soweit möglich – dazu ermutigt, im Home-Office zu arbeiten, um die Infektionsrisiken innerhalb des Unternehmens zu minimieren. Zumindest Letzteres dürfte dazu beigetragen haben, dass trotz Lockdown und Social Distancing wenigstens in einigen Bereichen die wirtschaftliche Aktivität aufrechterhalten und (noch) Schlimmeres verhindert werden konnte. Darüber hinaus gab und gibt es in vielen Ländern eine Quarantänepflicht für Personen, die kürzlich aus dem Ausland zurückgekehrt sind oder an bestimmten gesellschaftlichen Ereignissen teilgenommen haben. Ferner wurden die sozialen Kontakte gesamter Bevölkerungen deutlich eingeschränkt. Die Corona-Pandemie ist aus makroökonomischer Perspektive ein klassischer exogener Schock, bei dem – anders als in der Finanzkrise 2008 – Angebot und Nachfrage simultan eingebrochen sind. Auf der Angebotsseite sind Unterbrechungen der internationalen Lieferketten und völlige – teils freiwillige, teils unfreiwillige – Produktionsstopps zu verzeichnen. Auf der Nachfrageseite dominieren im Wesentlichen zwei Effekte. Zum einen die Einschränkung der Konsummöglichkeiten während des Lockdowns und zum anderen die erhöhte individuelle Unsicherheit aufgrund von finanziellen oder gesundheitlichen Risiken. Felbermayr et al. (2020) schätzen den Industrieproduktionsrückgang auf seinem Höhepunkt Anfang April auf 20 Prozent, wobei sie die Effekte des politisch induzierten Lockdowns auf ein Drittel beziffern.

In der Folge befindet sich die deutsche Wirtschaft nach zehn Jahren Wachstum erstmals wieder in einer Rezession, deren Ausmaß und Dauer bislang noch sehr unsicher sind. Nach mehreren revidierten Wachstumsprognosen geht die Bundesregierung für das Jahr 2020 von einem deutlichen Einbruch des Bruttoinlandsproduktes (BIP) um kalenderbereinigt 6,7 Prozent aus (BMW, 2020). Auch auf dem Arbeitsmarkt zeichnen sich massive Konsequenzen der Corona-Pandemie ab. Zusätzlich zu den knapp sieben Millionen Beschäftigten in

Kurzarbeit im Mai stieg im selben Monat die Zahl der Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr um knapp 600.000 an (Bundesagentur für Arbeit, 2020a).

Nachdem 2019 bereits das sechste Jahr in Folge ein Finanzierungsüberschuss erzielt werden konnte (Statistisches Bundesamt, 2020), rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit einem Einbruch der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen von 799,3 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf 717,7 Milliarden Euro im Jahr 2020 (BMF, 2020a). Auch wenn das Steueraufkommen bis 2024 voraussichtlich auf 883,3 Milliarden Euro ansteigen wird, wurden die Zahlen in dieser jüngsten Schätzung aufgrund der Corona-Pandemie auch für die Jahre 2021 bis 2024 um jeweils 50 bis 60 Milliarden Euro nach unten korrigiert. Neben diesen Mindereinnahmen sind zugleich erhebliche Mehrausgaben zu erwarten. Insbesondere die Arbeitslosenversicherung, aber auch die Grundsicherung für Arbeitssuchende wirken als automatische Stabilisatoren, deren Ausgaben im Konjunkturabschwung steigen. Hinzu kommen die von der Bundesregierung diskretionär beschlossenen Ausgaben in Form des Corona-Schutzschildes sowie des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets und des Zukunftspakets.

Parallel dazu arbeitet die Große Koalition in ihrem dritten Regierungsjahr weiter daran, die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages in die Realität umzusetzen. Den langfristigen Folgen der im Koalitionsvertrag formulierten Ziele schenkt sie allerdings nach wie vor wenig Aufmerksamkeit. Aus fiskalischer Sicht beinhalten zahlreiche Maßnahmen und Vorhaben jedoch – gerade vor dem Hintergrund der Alterung der deutschen Bevölkerung – beträchtliche Risiken für die ohnehin schon angeschlagene Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Der deutliche Konjunkturreinbruch verschärft diese Problematik weiter.

Dementsprechend sollten die langfristigen Herausforderungen der öffentlichen Finanzen nicht aus dem Blick geraten. Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die 14. Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Bilanz des ehrbaren Staates“ dar. Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Abschnitt 2.1) werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2018 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert. Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen – beinhaltet insbesondere die Analyse der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das Ziel. Im Rahmen des diesjährigen Themenschwerpunkts werden die fiskalischen Herausforderungen der Corona-Pandemie unter Berücksichtigung aktueller Reformen einer Analyse unterzogen.

2 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

2.1 Das Konzept der Generationenbilanzierung

Die Methode der 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.¹ 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 Einnahmen- 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. Da-

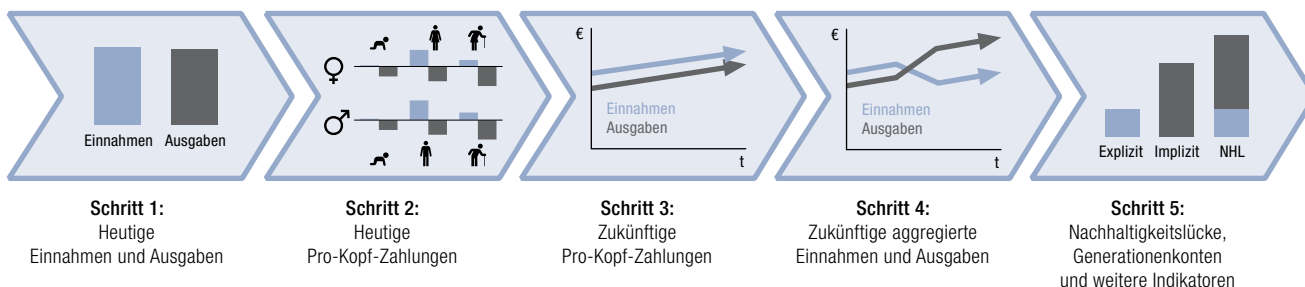
her lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 1 skizziert.

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

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. Generationen-

Abbildung 1: Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



¹ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) und Hagist et al. (2006).

konten 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, 2020b) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2019), 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 2.2). 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 2 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

2.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2018 und 2019 gemäß den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (2020). 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 des Basisjahres 2018 unterstellt die Generationenbilanz in der langen Frist 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 aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2020 bis 2024 (BMF, 2020a) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2020) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Juni 2020 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags, die Einführung der Grundrente am 02.07.2020, die CO₂-Bepreisung in Verkehr und Wärme, die Senkung der EEG-Umlage sowie insbesondere den „Corona-Schutzschild“, das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket sowie das Zukunftspaket als Reaktion auf die Corona-Pandemie.

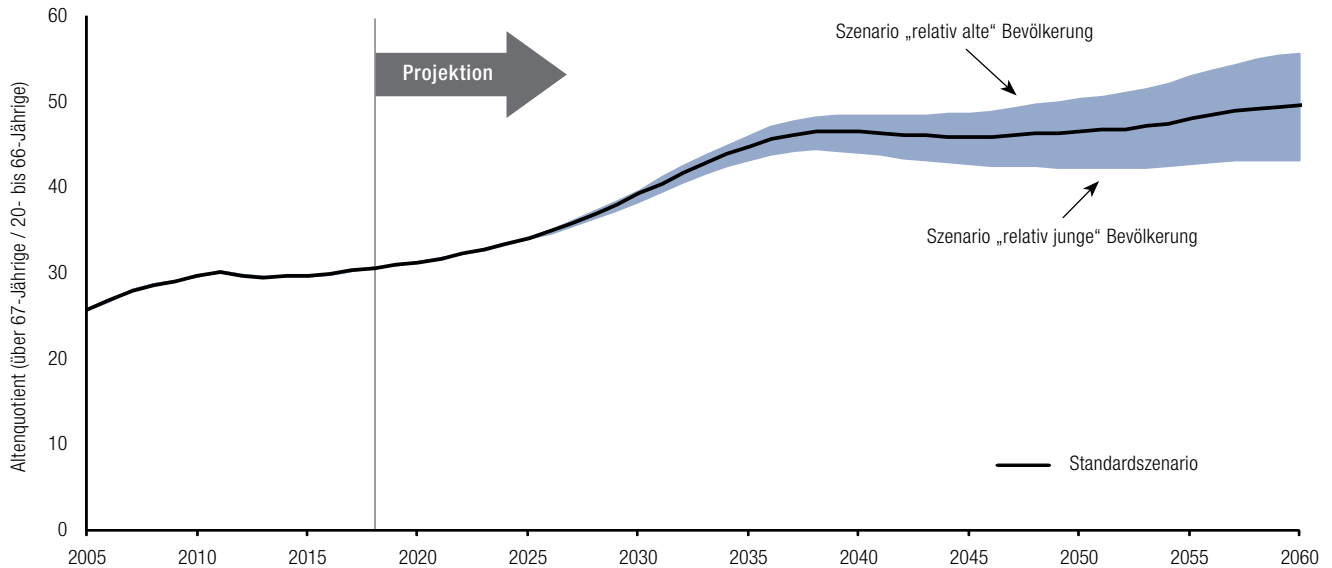
Demografische Rahmenbedingungen

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 2020, 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 78,5/83,3 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 206.000 Personen unterstellt.² Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 83,2 Millionen auf 78,2 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings nicht besorgniserregend. 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 67-jährigen

² Der Wanderungssaldo von 206.000 Personen entspricht der Annahme W2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und berechnet sich als Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2018.

Abbildung 2:
Entwicklung des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



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 2 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.³

2.3 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

³ 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.

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 Sozialab-

gaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.⁴

Notwendige Ausgabensenkung

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

Das Generationenkonto des „-1“-Jährigen

Das Generationenkonto des „-1“-Jährigen ist wie die Nachhaltigkeitslücke ein Indikator für die fiskalische Nachhaltigkeit. Wenn ausschließlich für die zukünftigen Generationen die zur Tilgung der Nachhaltigkeitslücke notwendigen staatlichen Abgabenerhöhungen/Ausgabensenkungen vorgenommen würden, hätte das Generationenkonto der im Folgejahr des Basisjahres Geborenen den Wert dieses fiktiven Generationenkontos des „-1“-Jährigen.

⁴ 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 Ausgabensenkung.

3 Die aktuelle Generationenbilanz

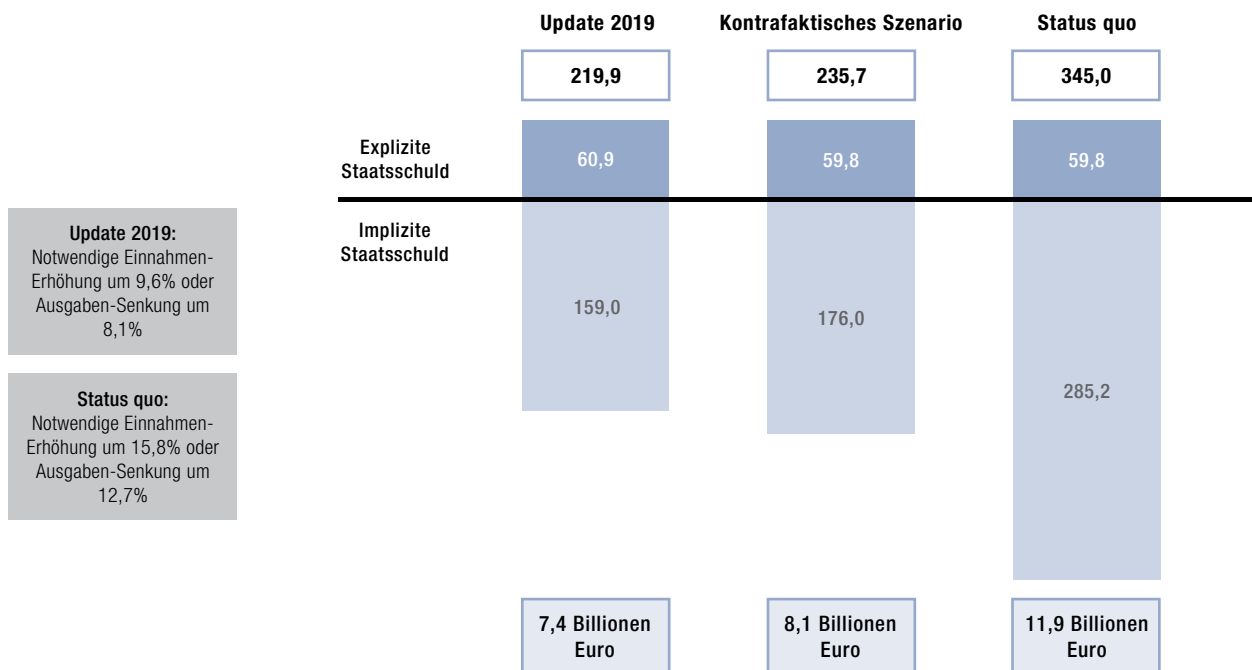
3.1 Die Corona-Pandemie lässt die Nachhaltigkeitslücke stark ansteigen

Im Status quo der Generationenbilanz spiegelt sich das wachsende Missverhältnis zwischen langfristiger Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates (siehe Abschnitt 2.1) in einer impliziten Staatsschuld von 285,2 Prozent des BIP wider (siehe Abbildung 3). Zusammen mit der expliziten Staatsschuld von 59,8 Prozent beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 345,0 Prozent des BIP. Das entspricht einer Summe von rund 11,9 Billionen Euro. Von dieser Gesamtverschuldung weist der Staat allerdings lediglich 2,1 Billionen Euro, also 17,3 Prozent, als explizite Schulden aus. Die restlichen 9,8 Billionen Euro sind implizite und damit unsichtbare Schulden. Weniger Schuldentransparenz war nie.

Gegenüber den Vorjahresergebnissen aus dem Update 2019 (Bahnsen et al., 2019) ergibt sich eine Zunahme der Gesamtverschuldung um 125,1 Prozentpunkte. Wie Abbildung 3 zeigt, sind die negativen Entwicklungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auf einen Anstieg der impliziten Verschuldung um 126,2 Prozentpunkte zurückzuführen. Das kontrafaktische Szenario (vgl. auch Kapitel 4.1) bildet die konjunkturelle Entwicklung ab, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre, und dient als Referenzszenario zur Bestimmung der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Im Unterschied zum Status quo Szenario basiert es hinsichtlich der kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen auf den Konjunkturentwicklungen und Steuerschätzungen aus dem Herbst 2019. Die Nachhaltigkeitslücke steigt durch den Basisjahr-Wechsel, die Datenaktualisierung sowie die Aktualisierung

Abbildung 3: Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – starker coronabedingter Anstieg der Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des jeweiligen BIP*)

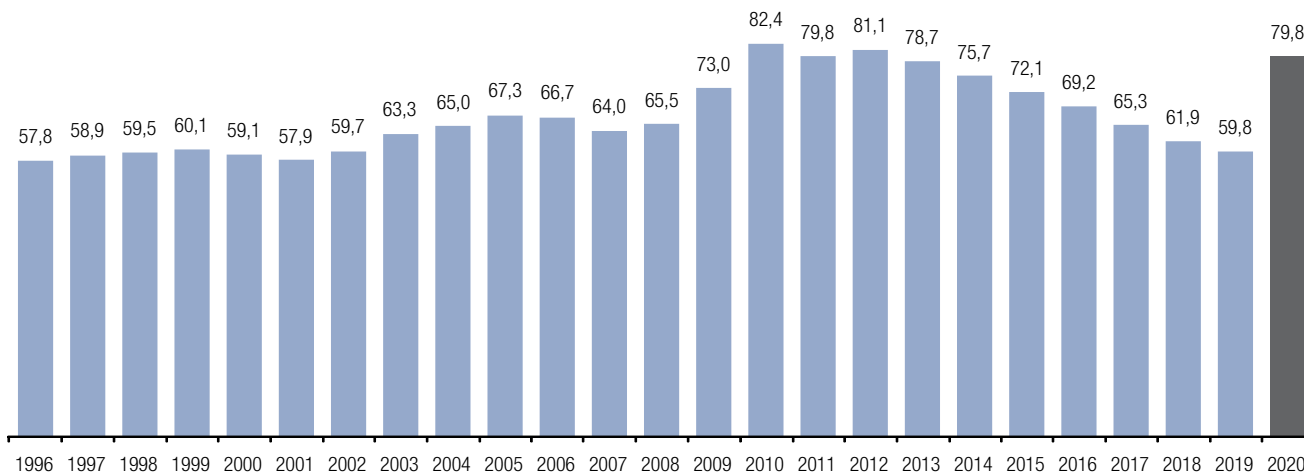
Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für Update 2019 (BIP 2018) = 3,386 Billionen Euro; für Status quo / Kontrafaktisches Szenario (BIP 2019) = 3,435 Billionen Euro. Hinweis: Wert der expliziten Staatsschuld für Update 2019 entspricht Stand 2019. Wert der impliziten Staatsschuld für Update 2019 wurde korrigiert.

Abbildung 4:
Entwicklung des expliziten Schuldenstandes seit 1996
(in Prozent des jeweiligen BIP)

Quelle: Eurostat (2020); eigene Berechnungen.



der Steuerschätzung (BMF, 2019) und der Gemeinschaftsdiagnose (2019) gegenüber dem Update 2019 um 15,8 Prozentpunkte von 219,9 Prozent des BIP auf 235,7 Prozent des BIP im Jahr 2020. Im Status quo ergibt sich durch die Corona-Pandemie bedingt ein weiterer Anstieg um 109,3 Prozentpunkte auf insgesamt 345,0 Prozent.

Dieser enorme Anstieg der Nachhaltigkeitslücke ist zum einen auf die diesjährigen und zukünftig erwarteten Steuermindereinnahmen aufgrund des erheblichen durch die Corona-Pandemie bedingten BIP-Rückgangs zurückzuführen. Zum anderen steigen die Staatsausgaben infolge zahlreicher Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie in nie dagewesenem Umfang an.

In diesem Zuge sind die expliziten Staatsschulden um 2,1 Prozentpunkte zurückgegangen. Aufgrund der Corona-Pandemie dürfte die explizite Staatsschuld jedoch voraussichtlich bis Ende des Jahres 2020 auf knapp 80 Prozent des BIP ansteigen. Das wäre der höchste Wert seit dem Jahr 2012.

Angesichts der gestiegenen öffentlichen Gesamtverschuldung besteht ein erheblicher langfristiger Konsolidierungsbedarf. Würden heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so wären im Status quo dauerhafte Einsparungen staatlicher Leistungen im Umfang von 12,7 Prozent

(Update 2019: 8,1 Prozent) nötig. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 15,8 Prozent (Update 2019: 9,6 Prozent) erfolgen.

3.2 Die Politikfelder im Einzelnen

Die Einnahmen der Sozialversicherungen sind im Jahr 2019 um 28,7 Milliarden Euro (4,3 Prozent) auf 691,3 Milliarden Euro gestiegen. Demgegenüber steht eine Zunahme der Sozialversicherungsausgaben um 35,4 Milliarden Euro (5,5 Prozent). Gleichwohl verzeichneten die Sozialversicherungen in der Summe gemäß VGR – wie auch in den vergangenen beiden Jahren – noch einen Überschuss (Statistisches Bundesamt, 2020). Der Finanzierungssaldo sank allerdings von 15,9 Milliarden Euro im Jahr 2018 auf 9,2 Milliarden Euro im Jahr 2019. Zwar profitierten die Sozialversicherungen auf der Einnahmenseite weiterhin von der günstigen Lohn- und Beschäftigungsentwicklung; gleichzeitig kam es jedoch auch zu einem deutlichen Anstieg der Ausgaben.⁵ Auch Bund, Länder und Gemeinden profitierten im Jahr 2019 noch von der günstigen Beschäftigungsentwicklung. Wie in den Vorjahren konnte die solide Lage auf dem Arbeitsmarkt altersbedingte

⁵ Nur in der Sozialen Pflegeversicherung stiegen die Einnahmen aufgrund der Beitragssatzerhöhung vom 01.01.2019 zuletzt stärker an.

demografische Effekte noch überwiegen. Allerdings werden sich aufgrund des pandemiebedingten konjunkturellen Einbruchs und der steuerlichen Maßnahmen der Bundesregierung die öffentlichen Einnahmen im laufenden Jahr merklich reduzieren. Insbesondere die Einnahmenentwicklung der Gebietskörperschaften, die von beachtlich sinkenden Steuereinnahmen geprägt sein wird, belastet sowohl die kurz- als auch die langfristige Einnahmensituation des öffentlichen Gesamthaushalts.

Die aktuelle Generationenbilanz zeigt dementsprechend einen deutlichen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke des öffentlichen Gesamthaushalts, der vor allem auf die Zunahme der impliziten Schulden zurückzuführen ist. Verglichen mit dem kontrafaktischen Szenario des Ausbleibens der Corona-Pandemie steigen die impliziten Schulden um 109,2 Prozentpunkte von 176,0 auf 285,2 Prozent des BIP. Abbildung 5 zeigt, dass dies ganz überwiegend auf die Entwicklung in den Gebietskörperschaften zurückzuführen ist, deren implizite Schuld coronabedingt um 98,2 Prozentpunkte ansteigt. Aus einem impliziten Vermögen wird so eine implizite Schuld von 79,0 Prozent des BIP. Da im Status quo Szenario eine vollständige Erholung des Arbeitsmarktes in den kommenden

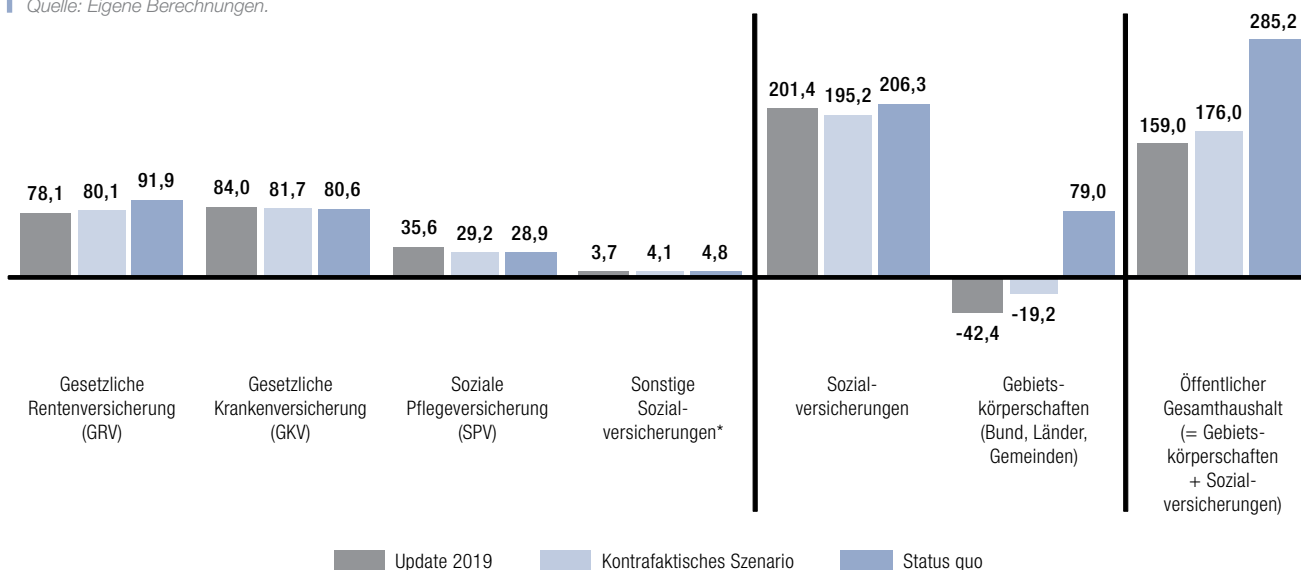
Jahren unterstellt wird, sind die langfristigen Auswirkungen auf die Sozialversicherungsbeiträge deutlich weniger stark ausgeprägt. Die impliziten Schulden der Sozialversicherungen steigen dementsprechend coronabedingt lediglich um 11,1 Prozentpunkte. Insgesamt liegt die implizite Verschuldung der Sozialversicherungen mit 206,3 Prozent des BIP weiterhin auf hohem Niveau.

Die Gebietskörperschaften

Im Jahr 2019 stellte sich die Haushaltslage der Gebietskörperschaften weiterhin solide dar. Die Einnahmen stiegen laut VGR im Vergleich zum Jahr 2018 um 32,5 Milliarden Euro (3,2 Prozent) auf 1.050,9 Milliarden Euro, während die Ausgaben um 37,4 Milliarden Euro (3,9 Prozent) zunahmen. Obwohl die Ausgaben damit stärker als die Einnahmen gewachsen sind, verzeichneten die Haushalte der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr einen deutlichen Finanzierungsüberschuss von 49,6 Milliarden Euro. Dies entspricht lediglich einem leichten Rückgang von 4,9 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahr. Dass gleichwohl das implizite Vermögen von 42,4 Prozent des BIP im Jahresvergleich zu einer impliziten Schuld von 79,0

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung; Wert für Update 2019 korrigiert.

Der fehlende Nachholfaktor in der Rentenversicherung

Box 1

Grundsätzlich folgt die Anpassung des aktuellen Rentenwertes zur Jahresmitte im Sinne einer Solidargemeinschaft zwischen Beitragszahlern und Rentnern der Lohnentwicklung der beiden vorangegangenen Jahre. Dementsprechend wurden zum 01.07.2020 die Renten der positiven Lohnentwicklung in den Jahren 2018 und 2019 folgend um durchschnittlich 3,6 Prozent angepasst. Die Rentner wurden an der positiven Lohnentwicklung der vergangenen Jahre beteiligt. Im Jahr 2021 würde die zu erwartende Verringerung des Durchschnittslohns im Jahr 2020 laut Renten Anpassungsformel eigentlich zu einem Absinken der Renten führen. Die Rentner würden somit im Sinne gegenseitiger Solidarität an der negativen Lohnentwicklung ebenso beteiligt, wie in den Jahren zuvor an der positiven Entwicklung. Die im Jahr 2007 eingeführte Schutzklausel laut § 68a SGB VI verhindert jedoch ein nominales Absinken des Rentenwertes und sieht stattdessen vor, die Effekte negativer Lohnentwicklungen über mehrere Jahre hinweg an die Rentner weiterzugeben, um soziale Härten zu vermeiden. Daher wird der Rentenwert 2021 nicht sinken, sondern konstant bleiben. Um die unterbliebene Rentenabsenkung auszugleichen, sieht die Schutzklausel für die Folgejahre eine gedämpfte Anhebung des Rentenwertes und damit die mittelfristige Anpassung der Rentenentwicklung an die Lohnentwicklung vor. Dieser Ausgleichsmechanismus für die von der Schutzklausel verhinderte Rentensenkungen wurde im Jahr 2018 im Rahmen des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes für den Zeitraum bis zum 30.06.2026 ausgesetzt. Der Rentenwert wird dementsprechend vollumfänglich auf die potenziellen wirtschaftlichen Erholungseffekte reagieren, ohne von den negativen Effekten der Corona-Pandemie betroffen gewesen zu sein. Auf diese Weise wird die Relation von Rentenausgaben und (Beitrags-)Einnahmen dauerhaft verschoben. Dabei ist insbesondere der Effekt der Kurzarbeit auf den Durchschnittslohn zu betonen. Denn die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld verringert die Lohnsumme, nicht aber die Anzahl der Beschäftigten und dementsprechend den Durchschnittslohn. Dies geschieht unmittelbar und unabhängig von Angebots- und Nachfrageeffekten auf dem Arbeitsmarkt, die bei Veränderungen der Arbeitslosenquote den Durchschnittslohn beeinflussen. Das Instrument der Kurzarbeit spielt eine wichtige Rolle für die Erhaltung des Produktionspotenzials in der Corona-Pandemie und wird in nie dagewesenem Ausmaß in Anspruch genommen. Die ungewollten Auswirkungen der massiven Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld auf die Rentenwertentwicklung könnten bspw. durch die Verwendung von kurzarbeitsbereinigten Lohnwachstumsraten vermieden werden.

Stilisierte Wachstumspfade **mit** Nachholfaktor

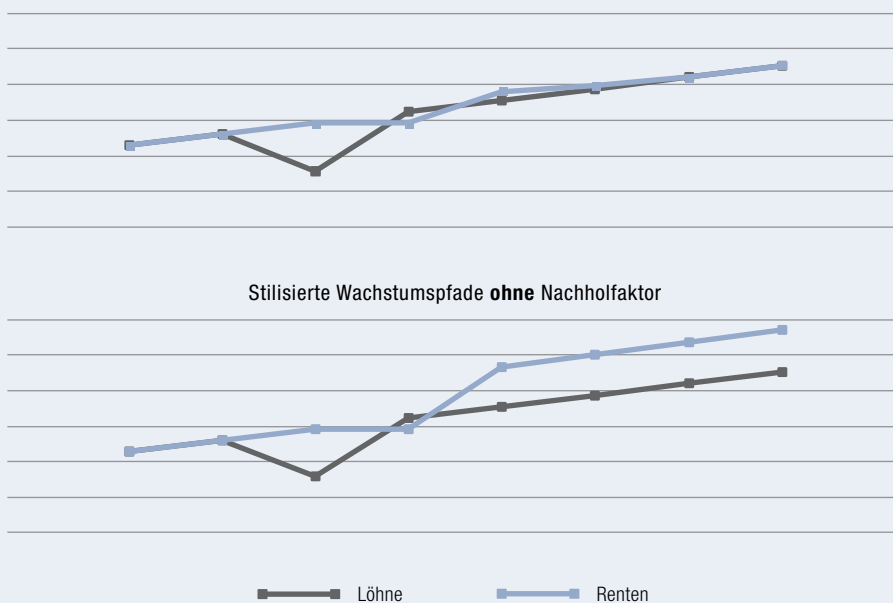


Abbildung 6: Stilisierte Wachstumspfade der Renten und Löhne mit und ohne Nachholfaktor

Quelle: Eigene Darstellung.

Prozent des BIP wird, liegt größtenteils an den einschneidenden wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Damit zeigt die Generationenbilanzierung nicht nur für die sozialen Sicherungssysteme eine Nachhaltigkeitslücke auf, sondern attestiert erstmals auch den Gebietskörperschaften keine langfristig nachhaltige Finanzierung.

Diese Zäsur ist im Wesentlichen auf den Einbruch der Steuereinnahmen zurückzuführen. Im Jahr 2020 wird das Steueraufkommen laut aktueller Steuerschätzung insgesamt gut 98,6 Milliarden Euro geringer ausfallen, als noch nach den Schätzungen im Herbst 2019 angenommen wurde. Für den Bund ergeben sich dabei Mindereinnahmen von 44,0 Milliarden Euro, für die Länder von 35,0 Milliarden Euro und die Einnahmen der Gemeinden sinken um 15,6 Milliarden Euro.⁶ Dies liegt vor allem an dem durch die Corona-Pandemie bedingten Konjunkturerinbruch, der sich maßgeblich in der Steuerschätzung niederschlägt. Gegenüber dem Vorjahr sinken die Körperschaftsteuereinnahmen um 41,3 Prozent, die Gewerbesteuererinnahmen um 24,8 Prozent, die Umsatzsteuereinnahmen um 9,1 Prozent und die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer um 25,3 Prozent. Auch für die Jahre 2021 bis 2024 unterstellt die Steuerschätzung Steuereinnahmen, die gegenüber der Steuerschätzung aus dem Herbst 2019 um 51,7 bis 59,1 Milliarden Euro reduziert sind. Ab dem Jahr 2021 wird dabei zwar angenommen, dass die Steuereinnahmen wieder nominal wachsen werden, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Wachstumspfad als vorher angenommen. Konnten die Gebietskörperschaften in der Vergangenheit einen Teil der impliziten Verschuldung der Sozialversicherungen kompensieren, werden sie nun selbst von der Corona-Pandemie mit voller Wucht getroffen.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die Ausgaben der GRV verzeichnen gegenüber dem Jahr 2018 einen Anstieg um 17,0 Milliarden Euro (5,4 Prozent). Diese Entwicklung resultierte im Wesentlichen aus einer erneuten deutlichen Rentenanpassung zur Jahresmitte 2019 sowie aus den Leistungsausweitungen und Zugeständnissen der vergangenen Jahre. Insbesondere die im Jahr 2019 erstmals wirksame „Mütterrente II“ und die Ost-West-Angleichung des Rentenwertes trugen zu einem Ausgabenanstieg der GRV bei, der die Lohn- und folgerichtig auch die Einnahmesteigerung in der GRV übertraf. So stiegen die Einnahmen der GRV zwar ebenfalls um 14,0 Milliarden Euro (4,4 Prozent) deutlich an, blieben jedoch hinter den Ausgaben

zurück. Abgesehen von dieser Entwicklung ist der diesjährige Anstieg der Nachhaltigkeitslücke stark von den Folgen der Corona-Pandemie geprägt.

Die Einnahmen der GRV reagieren dabei aufgrund der Beitragssatzzahlungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) im Rahmen des Kurzarbeitergeldes kurzfristig nur leicht auf die Corona-Pandemie. Bei den Ausgaben ist die Situation eine andere, da im Jahr 2007 unter dem damaligen Bundesarbeitsminister Scholz eine Schutzklausel („Rentengarantie“) eingeführt wurde. Der zu dieser Klausel gehörende Nachholfaktor wurde unter Bundesarbeitsminister Heil im Jahr 2018 vorläufig ausgesetzt. Im Vergleich zur gleichzeitig beschlossenen „doppelten Haltelinie“ wurde dieser Aussetzung in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion kaum Beachtung geschenkt. Sinkende Löhne waren im Jahr 2018 in der politischen Debatte schlicht kein wichtiges Thema – und die Schutzklausel wird vorrangig bei sinkenden Löhnen relevant. Dennoch sorgte Bundesarbeitsminister Heil dafür, dass die Aussetzung des Nachholfaktors einen eigenen Paragraphen im sechsten Sozialgesetzbuch erhielt und stellte sicher, dass bis ins Jahr 2025 negative Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nicht an die Rentner weitergegeben werden. Tatsächlich zielte die Aussetzung des Nachholfaktors wohl eher darauf ab, die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors für die Zukunft einzuschränken. Denn die Schutzklausel kann auch bei steigenden Löhnen greifen, wenn die demografische Entwicklung über den Nachhaltigkeitsfaktor eine stark dämpfende Auswirkung auf die Rentenentwicklung hat. Insbesondere für den Fall einer Ausweitung des Wirkungszeitraums der Maßnahmen von 2018 über das Jahr 2025 hinaus hätte die Aussetzung des Nachholfaktors eine teilweise Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors bedeutet. Dass zwischenzeitlich die Corona-Pandemie sinkende Durchschnittslöhne bewirken würde, konnte 2018 niemand wissen. Aber dass es kurzfristig ist, bei ruhiger See den Rettungsring über Bord zu werfen, dürfte auch ohne Schifffahrtspatent bekannt sein.

In der nicht vorhersehbaren Corona-Pandemie bewirkt der fehlende Nachholfaktor nun, dass die Solidarität zwischen Beitragszahlern und Rentnern vollkommen einseitig ausgestaltet ist. Die Rentner werden an negativen Lohnentwicklungen nicht beteiligt, profitieren aber von potenziellen Erholungseffekten (siehe Box 1). Da im Status quo eine Erholung des Arbeitsmarktes angenommen wird, steigen die Renten in diesem Szenario dauerhaft an und bewirken einen Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV um 11,8 Prozentpunkte gegenüber dem kontrafaktischen Szenario.

⁶ Die restlichen 4 Milliarden Euro entfallen auf den deutschen Finanzierungsbeitrag an die EU.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Gegenüber 2018 stiegen die Einnahmen der GKV im Jahr 2019 um 8,7 Milliarden Euro (3,5 Prozent) an. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben um 13,2 Milliarden Euro (5,5 Prozent) an, sodass die GKV im vergangenen Jahr erstmals seit 2015 wieder ein Defizit verzeichnen musste.

Diese Eintrübung der Finanzlage, trotz guter Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, ist auf deutlich gestiegene Gesundheitsausgaben zurückzuführen. Diese dürften einerseits aus dem medizinisch-technischen Fortschritt und andererseits aus politischen Maßnahmen, wie unter anderem dem Terminservice- und Versorgungsgesetz oder dem Pflegepersonal-Stärkungsgesetz resultieren. Darüber hinaus verzeichneten die Krankenkassen gemäß dem Bundesministerium für Gesundheit (2020) starke Ausgabenanstiege für Krankenhausbehandlungen und Heilmittel, wie bspw. Physio- und Ergotherapie.

Die vermeintlich positive Entwicklung mit Blick auf die Nachhaltigkeitslücke – ein Absinken von 84,0 auf 81,7 Prozent des BIP im kontrafaktischen Szenario – liegt unter anderem im Anstieg des durchschnittlichen Zusatzbeitragssatzes zur GKV um 0,2 Prozentpunkte ab 2020 begründet. Ferner wirkt sich die Nicht-Wirksamkeit des Nachholfaktors in der GRV positiv auf die Einnahmenentwicklung in der GKV aus. Dies resultiert im Status quo in einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 80,6 Prozent des BIP.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Infolge der Defizite 2017 und 2018, die maßgeblich durch die Pflegestärkungsgesetze und die damit verbundene stärkere Inanspruchnahme von Pflegeleistungen geprägt wurden, wurde der Beitragssatz zur SPV zum 01.01.2019 um 0,5 Prozentpunkte erhöht. Unterstützt von der positiven Lohn- und Beschäftigungssituation stiegen angesichts dessen die Einnahmen 2019 um 9,5 Milliarden Euro (25,2 Prozent). Ver-

glichen damit verzeichneten die Ausgaben nur einen Anstieg um 2,6 Milliarden Euro (6,5 Prozent). Damit konnte die SPV nach zwei defizitären Jahren 2019 wieder mit einem positiven Saldo von 4,8 Milliarden Euro abschließen. Ob der Beitrag wie angekündigt dennoch bis 2022 stabil gehalten werden kann, ist auch angesichts der unsicheren Auswirkungen der Corona-Pandemie fraglich.⁷

Aufgrund der unterstellten kurzfristigen Natur des Schocks in den Sozialversicherungen kommt es auch in der SPV nicht zu einem starken negativen Impuls der Corona-Pandemie auf die langfristige Finanzierung. Die Einnahmenseite profitiert dagegen langfristig von der Beitragssatzanpassung, die sich merklich positiv auf die implizite Verschuldung der SPV auswirkt.⁸ Auf der Ausgabenseite wirken sich zwar u.a. die Konzertierte Aktion Pflege und das Pflegepersonal-Stärkungsgesetz negativ aus, es lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt allerdings keine langfristigen pandemiebedingten Auswirkungen hinsichtlich der Ausgaben identifizieren.

Analog zur Entwicklung in der GKV wirkt sich zudem auch in der SPV der nicht wirksame Nachholfaktor in der GRV positiv auf die Einnahmenentwicklung aus. Im Ergebnis verzeichnet die SPV somit eine implizite Verschuldung von 28,9 Prozent des BIP.

Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV)

In den SSV, bestehend aus der Arbeitslosenversicherung, den landwirtschaftlichen Alterskassen und der Gesetzlichen Unfallversicherung, sanken die Einnahmen im Jahresvergleich um 3,5 Milliarden Euro (-5,7 Prozent), während die Ausgaben um 2,5 Milliarden Euro (4,9 Prozent) stiegen. Diese Entwicklung wurde nicht zuletzt von der erneuten Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,1 Prozentpunkte zum 1. Januar 2020 getrieben. Langfristig zeigt sich für die SSV ein Anstieg der impliziten Verschuldung von 3,7 Prozent des BIP im Update 2019⁹ auf 4,8 Prozent des BIP.

⁷ Bereits vor der Corona-Pandemie haben Bahnsen et al. (2019) gezeigt, dass es aller Voraussicht nach spätestens Mitte der 2020er-Jahre zu einem erneuten Anstieg des SPV-Beitragssatzes kommen müsste.

⁸ Die Einnahmenentwicklung 2019 stellte sich tatsächlich positiver dar, als im Update 2019 (Bahnsen et al., 2019) unterstellt worden war.

⁹ Der im Vorjahr veröffentlichte Wert wurde korrigiert.

4 Konsequenzen der Corona-Pandemie

4.1 Die Wachstumsszenarien und ihre Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitslücke

Aufgrund der historisch außergewöhnlichen Situation sind Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und die zugrundeliegenden Parameter mit besonders großer Unsicherheit behaftet. Das Ausmaß des konjunkturellen Einbruchs hängt wesentlich vom weiteren Verlauf der Pandemie sowie von den politisch getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus ab. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden im Folgenden drei verschiedene Szenarien präsentiert, anhand derer die Entwicklung der zukünftigen impliziten Schulden sowie deren intergenerative Verteilungswirkungen projiziert werden. Für die Jahre von 2020 bis 2024 werden Annahmen bezüglich der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsmarktes getroffen, die in Tabelle 1 dargestellt sind. Die Arbeitsmarkteffekte der Corona-Pandemie im Jahr 2020 werden auf Grundlage des Anstiegs der Kurzarbeiterzahlen und der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr laut Bundesagentur für Arbeit (2020b) modelliert. In Abhängigkeit von der jeweils unterstellten Wachstumsentwicklung werden die pandemiebedingten Kurzarbeiterzahl und Arbeitslosenquote abgeschmolzen.

Kontrafaktisches Szenario

Im kontrafaktischen Szenario ist eine Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft wiedergegeben, wie sie ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre. Dieses Szenario dient als Referenzszenario zur Bestimmung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Fiskus. Grundlage des kontrafaktischen Szenarios sind die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen der Gemeinschaftsdiagnose (2019) sowie der Steuerschätzung aus dem Herbst 2019 (BMF, 2019). Durch den Basisjahr-Wechsel, die Datenaktualisierung sowie die Aktualisierung der Steuerschätzung und der Gemeinschaftsdiagnose wäre die Nachhaltigkeitslücke ohne die Corona-Pandemie gegenüber dem Update 2019 um 15,8 Prozentpunkte von 219,9 auf 235,7 Prozent des BIP im Jahr 2020 angestiegen.

Status quo Szenario

Das Status quo Szenario basiert auf den Daten der aktuellen Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen aus dem Mai 2020 (BMF, 2020a), der die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung zugrunde liegen. Die Bundesregierung erwartet hiernach für das Jahr 2020 einen deutlichen Rückgang des realen BIP um

Tabelle 1:
Projizierte Wachstumsraten und Arbeitslosenquoten
(in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMF (2020a), Wollmershäuser (2020), OECD (2020).

Szenario		2020	2021	2022	2023	2024
Status quo	Veränderung reales BIP	-6,7	5,2	1,4	1,4	1,4
	Arbeitslosenquote	5,5	6,1	5,2	4,8	4,8
Negatives Szenario	Veränderung reales BIP	-9,3	2,2	1,4	1,4	1,4
	Arbeitslosenquote	5,6	8,7	8,3	7,4	6,9
Positives Szenario	Veränderung reales BIP	-6,6	10,2	0,5	0,5	0,5
	Arbeitslosenquote	5,3	4,8	4,8	4,8	4,8

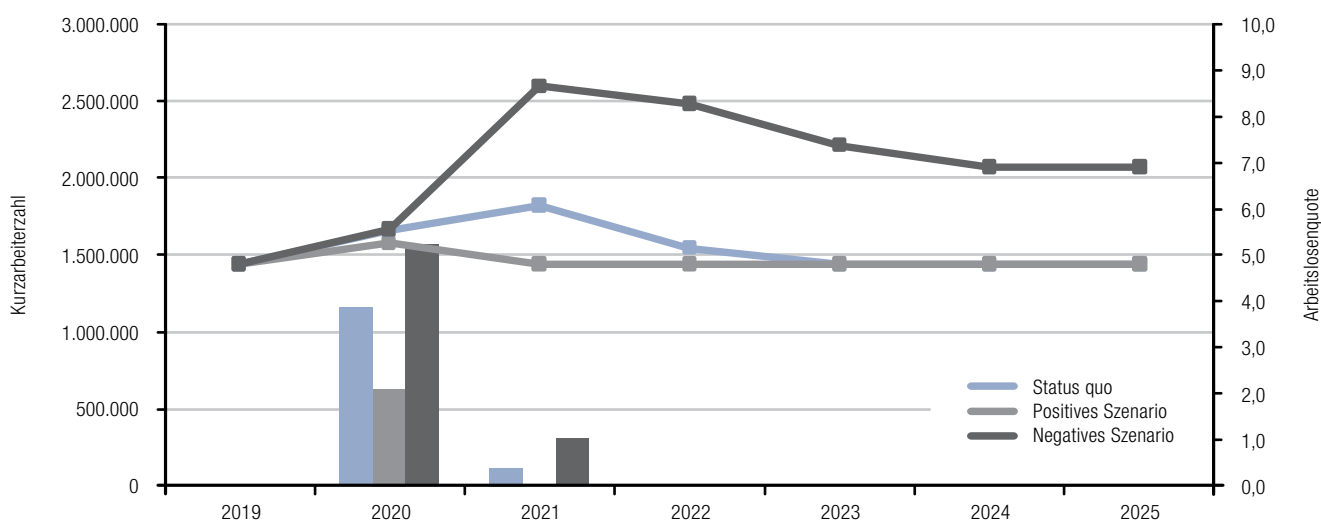
-6,7 Prozent und im kommenden Jahr 2021 einen Anstieg von +5,2 Prozent. Die zugrundeliegenden Annahmen der im Mai erschienenen Frühjahrsprojektion basieren auf einer vollumfänglichen Beschränkung des öffentlichen Lebens in Deutschland von Mitte März bis Anfang Mai, auf die eine „graduelle Lockerung“ der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung folgt, die es der wirtschaftlichen Aktivität erlaubt wieder zuzunehmen. Des Weiteren wird eine nicht näher spezifizierte „Lernkurve“ unterstellt, die zur Folge hat, dass mögliche zukünftige einschränkende Maßnahmen zum Gesundheitsschutz besser mit den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten vereinbart werden können. Die Entwicklungen der unterstellten Arbeitslosenquoten sowie Kurzarbeiterzahlen können Abbildung 7 entnommen werden. Auf Grundlage der angenommenen Wachstumsentwicklung im Status quo Szenario unterstellt die vorliegende Studie für das laufende Jahr eine Arbeitslosenquote von 5,5 Prozent und einen Umfang der Kurzarbeit von knapp 1,2 Millionen Beschäftigungsäquivalenten. Im Jahr 2021 gehen die nach einem Jahr in Kurzarbeit verbliebenen Beschäftigungsäquivalente in die Arbeits-

losigkeit über. Daraus resultiert für das gesamte Jahr 2021 ein unterstelltes coronabedingtes Kurzarbeitsvolumen von 120.000 ganzjährigen Beschäftigungsäquivalenten und eine unterstellte Arbeitslosenquote von 6,1 Prozent. In den Jahren von 2022 bis 2023 sinkt diese Arbeitslosenquote wieder ab und erreicht den Ausgangswert von 4,8 Prozent. Im Status quo werden dementsprechend keine langfristigen Arbeitsmarkteffekte modelliert.

Neben den beschriebenen Wachstums- und Arbeitsmarktannahmen fließen sämtliche haushaltswirksamen Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung, die aufgrund der Corona-Pandemie ergriffen wurden, in das Status quo Szenario ein. Insgesamt umfassen die coronabedingten Maßnahmen etwa 1,3 Billionen Euro. Davon entfallen etwa 800 Milliarden Euro auf KfW-Kredite und Bürgschaften, die voraussichtlich in Gänze zurückgezahlt werden können. Sie werden im Rahmen dieser Studie daher nicht als haushaltswirksam betrachtet und nicht für die Berechnung der impliziten Schulden berücksichtigt. Die berücksichtigten Ausgaben umfassen 200 Milliarden Euro zur Stabilisierung der

Abbildung 7:
Arbeitsmarktentwicklung der betrachteten Szenarien
(Kurzarbeiterzahl (Säulen) in Beschäftigungsäquivalenten*
und Arbeitslosenquote (Linien) in Prozent des Erwerbspersonenpotenzials)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Fiktive Zahl, die angibt, für wie viele Arbeitnehmer sich durch Kurzarbeit ein 100-prozentiger ganzjähriger Arbeitsausfall ergeben hätte.

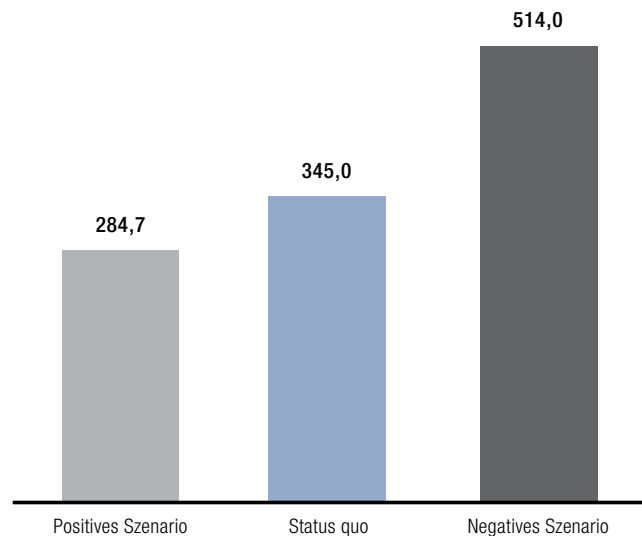
Wirtschaft, 58,5 Milliarden Euro für die Pandemiebekämpfung und 50 Milliarden Euro als Soforthilfen für kleine Unternehmen, Selbstständige und Freiberufler (BMF, 2020c). Des Weiteren ist das Anfang Juni beschlossene Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket der Bundesregierung mit einem Volumen von insgesamt 128,7 Milliarden Euro berücksichtigt (BMF, 2020d). Insgesamt ergibt sich für das Status quo Szenario eine Nachhaltigkeitslücke von 345,0 Prozent des BIP und damit eine Differenz in Höhe von 109,3 Prozentpunkten gegenüber dem kontrafaktischen Szenario. Eine Übersicht der Nachhaltigkeitslücken in den verschiedenen Szenarien findet sich in Abbildung 8.

Negatives Szenario

Für das negative Szenario wird das sogenannte „double hit“ Szenario des im Juni 2020 erschienenen OECD Economic Outlook als Basis verwendet (OECD, 2020). Die OECD rechnet in diesem Szenario mit einem deutlichen Einbruch des realen BIP um -9,3 Prozent in diesem Jahr und mit einer vergleichsweise moderaten Erholung im Jahr 2021 in Höhe von +2,2 Prozent. Um eine Vergleichbarkeit mit dem vorangegangenen Szenario herzustellen, wird ab dem Jahr 2022 ein konstantes reales Wachstum von +1,4 Prozent angenommen, da die OECD für die Jahre 2022 bis 2024 keine Wachstumsraten ausweist. Eine dem Szenario der OECD zugrundeliegende Annahme besteht darin, dass der Dienstleistungssektor sein ursprüngliches Produktionsniveau nicht wieder erreicht, was zu Einkommensverlusten und verringerten Produktionsmöglichkeiten führt. Dieses Szenario stellt somit mehr als einen rein konjunkturellen Einbruch dar, indem es unterstellt, dass die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung sich dauerhaft auf einem niedrigeren Wachstumspfad befindet, was auch langfristig zu Wirtschaftskrafteinbußen im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario führen würde. Dementsprechend unterstellt die vorliegende Studie für dieses Szenario eine dauerhafte Veränderung auf dem Arbeitsmarkt über das Jahr 2024 hinaus. Im Jahr 2020 beschränken sich die modellierten Arbeitsmarkteffekte fast ausschließlich auf eine massive Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld mit einem Volumen von rund 1,6 Millionen ganzjährigen Beschäftigungsäquivalenten. Für das Jahr 2021 werden die nach einem Jahr in Kurzarbeit verbleibenden Beschäftigtenäquivalente in die Arbeitslosigkeit überführt und dementsprechend ein Anstieg der Arbeitslosenquote von 5,6 Prozent auf 8,7 Prozent angenommen. In den Jahren bis 2024 wird die Arbeitslosenquote bis auf 6,9 Prozent abgeschmolzen und verharrt danach dauerhaft auf diesem Niveau. Die dauerhaft eingetrübte wirtschaftliche Gesamtsituation hat im negativen Szenario eine Nachhaltigkeitslücke von 514,0 Prozent des BIP zur Folge.

Abbildung 8:
Nachhaltigkeitslücken der betrachteten Szenarien
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Positives Szenario

Dem positiven Szenario unterliegt der „wahrscheinlichste Fall“ der ifo Konjunkturprognose des Frühjahrs 2020 (Wollmershäuser, 2020). Die Konjunkturforscher rechnen mit einem Einbruch des realen BIP um -6,6 Prozent in diesem Jahr und mit einer vergleichsweise optimistischen Erholung im Jahr 2021 mit +10,2 Prozent, die im Wesentlichen auf Nachholeffekte zurückzuführen ist. Für die Jahre 2022 bis 2024 wird ein konstantes reales Wachstum von +0,5 Prozent angenommen, da hierzu in der Prognose keine Angabe gemacht werden und eine noch optimistischere Gesamteinschätzung der Entwicklung bis 2024 das positive Szenario in seiner Relevanz stark beeinträchtigen würde. Die in der ifo Konjunkturprognose unterstellten Annahmen zur Konjunktorentwicklung basieren vor allem auf einer Unternehmensumfrage, aus der hervorgeht, dass ein Großteil der Unternehmen mit einer Normalisierung der Geschäftslage gegen Anfang des kommenden Jahres rechnet. In die Schätzungen fließen außerdem die detaillierten Ergebnisse der Wirtschaftsleistung für das erste Quartal sowie die Produktions-, Umsatz- und Außenhandelsstatistik für den Monat März ein. Für die Prognose des konjunkturellen Verlaufs im Sommerhalbjahr wurden der kräftige Einbruch der Auftragseingänge im verarbeitenden Gewerbe im März und die Ergebnisse der ifo Konjunkturumfrage im Mai berücksichtigt. Bezüglich der Entwicklung der Pandemie

wurde eine Eindämmung des Coronavirus angenommen sowie eine zweite Infektionswelle ausgeschlossen. Zudem wurde eine länderübergreifende Insolvenzwelle ausgeschlossen, die eine komplette Neuausrichtung der globalen Wertschöpfungsketten erfordern würde.

Der rasche Erholungsprozess der Wirtschaftsleistung spiegelt sich auch in der Arbeitsmarktentwicklung wider, die im Rahmen der vorliegenden Studie unterstellt wird. Schon für das Jahr 2021 werden weder von der Corona-Pandemie bedingte Kurzarbeiter noch entsprechende Arbeitslose unterstellt und folglich eine vollkommene Normalisierung angenommen. Diese optimistischen Annahmen resultieren in einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 284,7 Prozent des BIP.

4.2 Intergenerative Auswirkungen

Die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind deutlich weniger umstritten als die Rettungsmaßnahmen im Rahmen der Finanzkrise von 2007 und 2008, auch weil die Betroffenen unverschuldet in Schwierigkeiten geraten sind. Folglich stehen die Solidaritätsbemühungen der Bundesregierung und die Erhaltung des Produktionspotenzials der Wahrung der Kongruenz von Risikoträger- und Nutznießerschaft anders als in der Finanzkrise nicht entgegen. Die staatliche Bereitschaft, Belastungen der Pandemie zu tragen, mag daher kurzfristig unkritisch sein. Aus intergenerativer Perspektive stellt sich jedoch die Frage, an wen der Staat die Belastung mittel- und langfristig zurück- bzw. weitergibt.

Aktuell tragen zukünftige Generationen die gesamte fiskalische Belastung

Im Status quo liegt die Mehrbelastung vollständig bei den zu-

künftigen Generationen. Die durch die Corona-Pandemie verringerten Steuereinnahmen bedeuten fiskalisch gesehen eine Entlastung der steuerzahlenden Kohorten. Ohne eine Anpassung der Ausgaben an die veränderten Einnahmen oder ohne eine Erhöhung von Steuern und Abgaben belasten diese Kohorten den Fiskus durch die Folgen der Pandemie stärker, als es ohne die Pandemie der Fall gewesen wäre. Dementsprechend weist die Mehrbelastung der lebenden Kohorten durch den Fiskus ein negatives Vorzeichen auf. Diese Kohorten werden im Status quo fiskalisch entlastet. Das bedeutet nicht, dass die unterstützenden staatlichen Maßnahmen die finanziellen Belastungen durch die Corona-Pandemie überkompensieren. Denn ein Absinken der fiskalischen Belastung ist nicht mit einem Anstieg der Lebenszyklusressourcen gleichzusetzen, da die dem Rückgang der Steuereinnahmen zugrundeliegenden privatwirtschaftlichen Kosten nicht Gegenstand der fiskalischen Mehrbelastung sind.

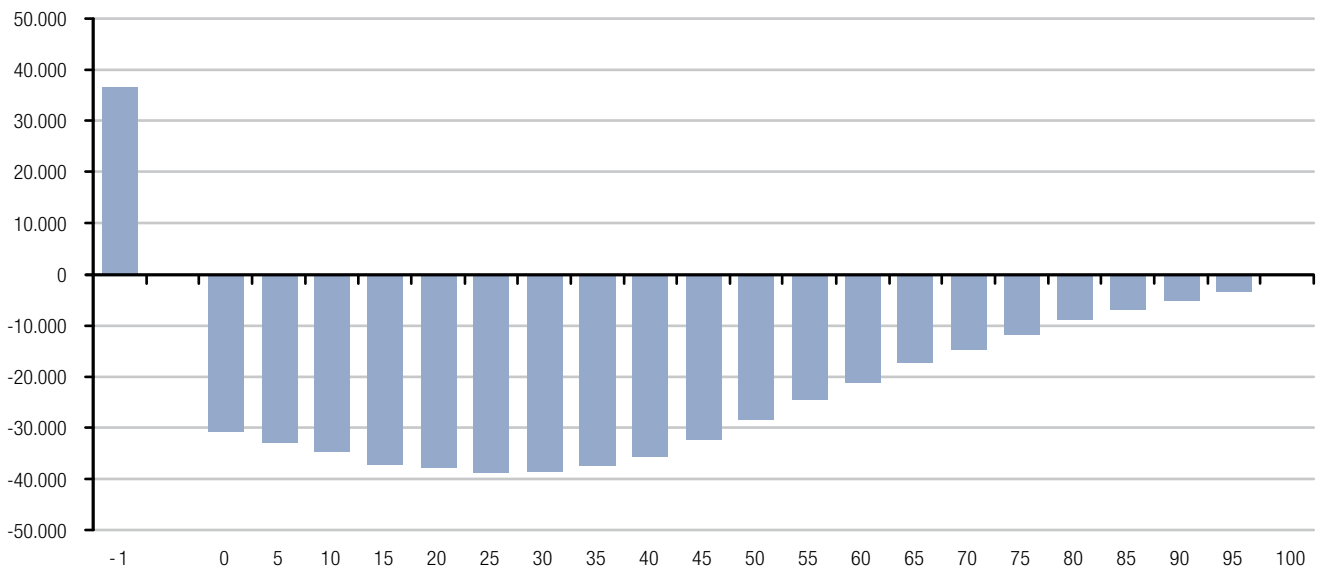
Abbildung 9 zeigt auf, dass die fiskalische Nettobelastung eines durchschnittlichen 25-Jährigen durch die Corona-Pandemie um rund 38.700 Euro gesunken ist. Alle zukünftigen Generationen, hier repräsentiert durch die „-1“-Jährigen, müssten über den Lebenszyklus hinweg durch den Staat um rund 36.500 Euro stärker belastet werden als es ohne die Corona-Pandemie der Fall gewesen wäre, um die Entlastung der lebenden Generationen auszugleichen.¹⁰

Die von der Corona-Pandemie direkt betroffenen Generationen können nicht für den Ausbruch der Pandemie verantwortlich gemacht werden. Zukünftige Generationen tragen jedoch ebenso wenig die Schuld wie die aktuellen Kohorten. Dementsprechend wird die vollständige Abwälzung der Lasten der Corona-Pandemie auch im politischen Diskurs kritisch hinterfragt. So forderte CDU-Generalsekretär Ziemiak schon am 13.06.2020 im Handelsblatt (2020), dass „im Jahr 2030 [...] die Staatsverschuldung wieder auf dem Stand der Vor-Corona-Zeit sein“ sollte.

¹⁰ Das fiktive Generationenkonto der im Folgejahr des Basisjahres Geborenen ist ein Indikator für das Ausmaß der Lastverschiebung in die Zukunft (siehe Abschnitt 2.1).

Abbildung 9:
Altersspezifische Mehrbelastungen infolge der Corona-Pandemie
(Barwert in Euro 2018)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bis 2030 werden Corona-Defizite mit einem Barwert von über einer Billion Euro realisiert

Die durch die Corona-Pandemie verursachten Defizite belaufen sich in den Jahren 2020 und 2021 auf schätzungsweise 584 Milliarden Euro. Im Status quo – also ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen – wird der Staatshaushalt jedoch nicht zeitlich begrenzt, sondern dauerhaft Belastungen durch die Corona-Pandemie ausgesetzt sein. Insgesamt liegt der Barwert der coronainduzierten Defizite bis ins Jahr 2030 bei 1.134 Milliarden Euro. Wohlgedemert gilt dies nur dann, wenn Deutschland die in den kommenden zehn Jahren realisierten Defizite weiterhin über Staatsanleihen zu einem realen Nullzins refinanzieren kann. Eine Tilgung dieser Defizite ist wohl nur über eine Kombination von Ausgaben senkungen und Einnahmenerhöhungen sinnvoll umsetzbar. Zur Veranschaulichung des Ausmaßes von Konsolidierungsmaßnahmen bietet sich jedoch die zur Tilgung notwendige Erhöhung der Mehrwertsteuer an.

Mehrwertsteueranpassungen in der Größenordnung von 10 Prozentpunkten nötig

Allein zur Tilgung der Defizite der Jahre 2020 und 2021 wäre eine Anhebung der Mehrwertsteuer im Zeitraum von 2023 bis 2030 um 5,6 Prozentpunkte notwendig. Zur Tilgung aller coronabedingten Defizite bis 2030 wäre eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 10,9 Prozentpunkte, also von 19 auf knapp 30 Prozent notwendig. Die Belastung würde dabei unter den lebenden Generationen vergleichsweise homogen verteilt werden. Die Kohorten der 30- bis 45-Jährigen wären am stärksten belastet und würden im Barwert pro Kopf eine zusätzliche Mehrwertsteuerzahlung in Höhe von rund 15.500 bis 16.000 Euro leisten. Die älteren Jahrgänge weisen durch altersspezifische Veränderungen im Konsumverhalten und aufgrund der zunehmenden Sterblichkeit deutlich abnehmende Belastungen auf.

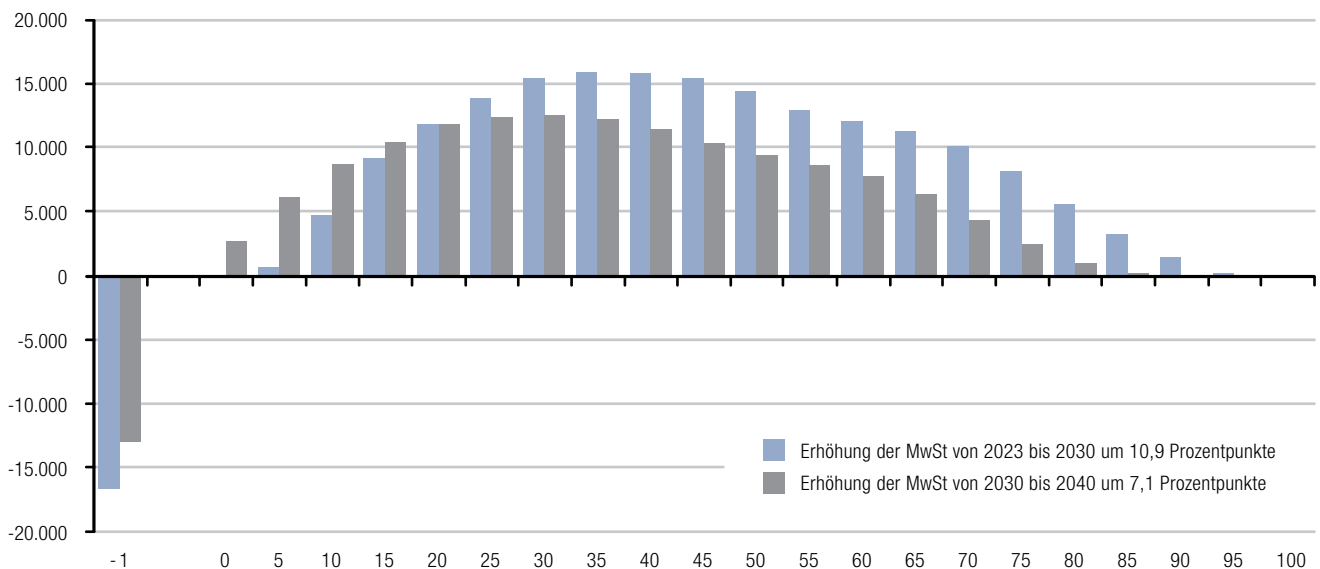
Verschiebung der Tilgung um 10 Jahre belastet insbesondere heutige Grundschüler

Angesichts des gewaltigen Tilgungsvolumens liegt die Überlegung nahe, die Tilgung, wenn nicht gänzlich, dann doch zumindest teilweise weiter in die Zukunft zu verschieben. Eine Verschiebung des Tilgungszeitraums auf die Jahre 2030 bis 2040 würde bewirken, dass zur Tilgung der von 2020 bis 2030 realisierten Corona-Defizite lediglich eine Mehrwertsteuererhöhung um 7,1 Prozentpunkte nötig wäre. Dies gilt

jedoch ausschließlich bei einem dauerhaften Nullzins auf deutsche Staatsanleihen. Abbildung 10 zeigt darüber hinaus, dass die geringere Anhebung des Mehrwertsteuersatzes die Belastung der Kohorten im Durchschnitt zwar deutlich senken würde, die Belastung der Kohorten der unter 25-Jährigen aber steigen würde. Insbesondere junge Kinder würden durch eine solche Verschiebung des Tilgungszeitraums belastet. So würden die heute 5-Jährigen im Barwert pro Kopf einer rund 5.500 Euro höheren Mehrwertsteuerbelastung ausgesetzt als im Falle der Tilgung von 2023 bis 2030.

Abbildung 10: Altersspezifische Belastung durch Tilgung aller bis 2030 realisierten Corona-Defizite mittels Mehrwertsteuererhöhung (Barwert in Euro 2018)

Quelle: Eigene Berechnungen.



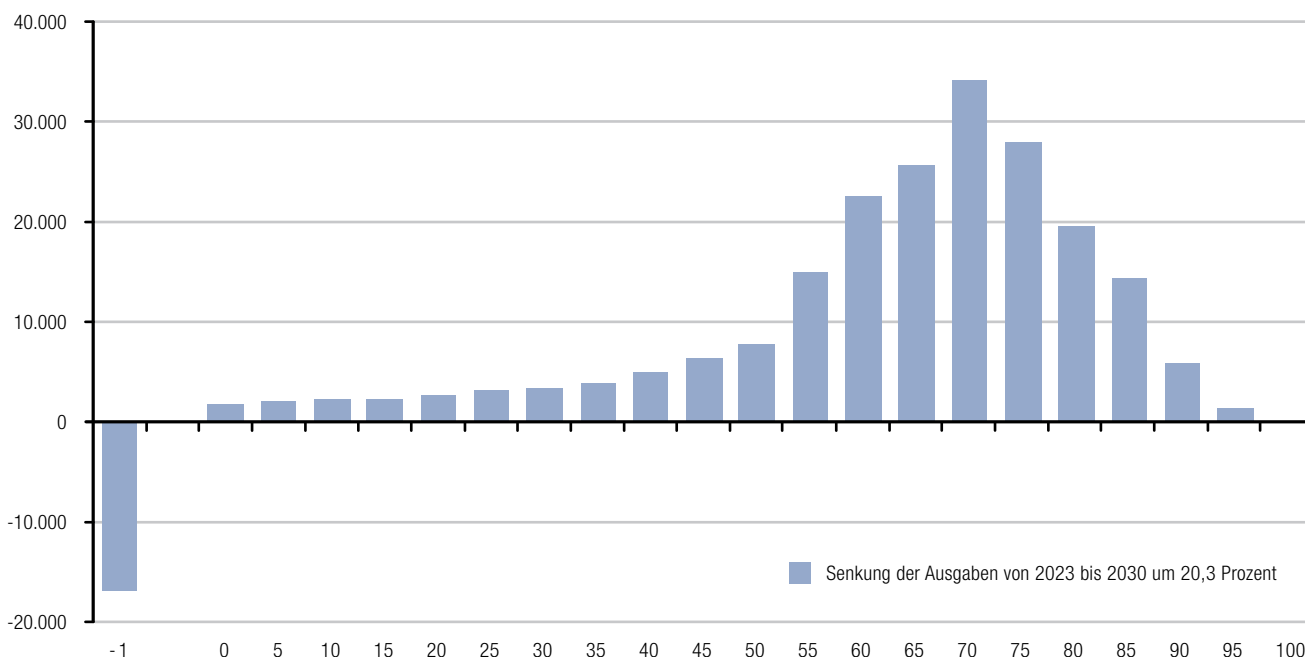
Einbeziehung der älteren Generationen insbesondere über Sozialausgaben umsetzbar

Um bis zum Jahr 2030 alle bis dahin realisierten Corona-Defizite zu tilgen, ist eine Mischung unterschiedlicher Maßnahmen notwendig, die zum einen das Ausmaß und damit die in der Generationenbilanzierung nicht modellierten Verzerrungswirkungen der einzelnen Maßnahmen reduziert und die zum anderen eine gleichmäßigere intergenerative Verteilung der Lasten erlaubt. Die oben beschriebene Mehrwertsteuererhöhung würde alle lebenden Generationen belasten – die jüngeren stärker als die älteren. Angesichts der altersspezifischen Verteilung der Letalitätsraten könnte eine stärkere Beteiligung älterer Generationen an den finanziellen Folgen der durch die Corona-Pandemie bedingten Schutzmaßnahmen zukünftig von Interesse sein. Eine solche stärkere Beteiligung älterer Generationen wäre insbesondere durch eine Absenkung der Sozialversicherungsausgaben möglich. Abbildung 11 zeigt die altersspezifische Verteilung der Mehrbelastung durch eine Tilgung der bis 2030 realisierten Corona-Defizite anhand einer Reduktion der Sozialversicherungsleistungen. In diesem

Extrembeispiel würden die älteren Kohorten sehr viel stärker belastet als die jüngeren. So läge die Belastung der 30-Jährigen bei rund 3.400 Euro und damit knapp 90 Prozent unter der Belastung der 70-Jährigen in Höhe von rund 34.000 Euro. Eine Senkung der Sozialversicherungsleistungen könnte dementsprechend dazu beitragen, die Konsolidierung insgesamt gleichmäßiger unter den lebenden Generationen zu verteilen. Aktuell ist jedoch im Gegenteil eine Ausweitung staatlicher Leistungen zugunsten älterer Generationen zu beobachten. Wie in Abschnitt 3.2 beschrieben, bewirkt die Corona-Pandemie durch die Aussetzung des Nachholfaktors im Status quo statt einer Reduktion einen Anstieg der Rentenleistungen. Darüber hinaus wurde am 02.07.2020 trotz weiterhin fehlender Finanzierung die Grundrente beschlossen. Die Politik scheint dem alternden Medianwähler wie im Falle des demografischen Wandels auch in der Corona-Pandemie zu unterstellen, dass er lieber seine Kinder und Kindeskiner für die Kosten aufkommen lassen möchte, als selbst einen Beitrag zu leisten. Jungen und zukünftigen Generationen bleibt wohl nur die Hoffnung, dass die Politik diesbezüglich zeitnah eines Besseren belehrt wird.

Abbildung 11: Altersspezifische Belastung durch Tilgung aller bis 2030 realisierten Corona-Defizite mittels einer Sozialausgabensenkung (Barwert in Euro 2018)

Quelle: Eigene Berechnungen.



5 Fazit

Die gute Wirtschaftsentwicklung führte auch im letzten Jahr erneut zu einem Haushaltsüberschuss. Zwar wurde damit die Aufnahme neuer expliziter Schulden vermieden, allerdings bleiben die fiskalischen Herausforderungen der Sozialversicherungen bestehen. Darüber hinaus kommen nun kurz-sichtige politische Entscheidungen, wie das Aussetzen des Nachholfaktors in der GRV, sowie der Beschluss der Grundrente zum Tragen und verstärken den Finanzierungsbedarf. Zudem sind die fiskalischen Folgen der Corona-Pandemie zu berücksichtigen. Diese bilden den Themenschwerpunkt der diesjährigen Analyse. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl die expliziten Schulden als auch die impliziten Schulden in diesem Jahr deutlich ansteigen. Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf 345,0 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies 11,9 Billionen Euro. Im Jahresvergleich ist die Nachhaltigkeitslücke deutlich angestiegen (Update 2019: 219,9 Prozent des BIP). Dies liegt neben den Steuerausfällen an den deutlich erhöhten Staatsausgaben, die im Zuge der politisch

beschlossenen Stabilisierungsmaßnahmen entstanden sind. Ferner zeigt die Analyse des Status quo, dass die gesamte fiskalische Belastung der Pandemie, bei Fortführung der aktuellen Politik, von zukünftigen Generationen getragen wird. Die Forderung von CDU-Generalsekretär Ziemiak, die Staatsverschuldung sollte im Jahr 2030 wieder auf dem Stand der Vor-Corona-Zeit sein, könnte dieser Entwicklung entgegenwirken und die zukünftigen Generationen entlasten. Diese gleichmäßigere intergenerative Verteilung hängt allerdings zum einen vom Tilgungsinstrument als auch vom Tilgungszeitraum ab. Je nach Tilgungsinstrument werden die heute jungen Generationen oder die heute alten Generationen stärker belastet. Eine Verschiebung des Tilgungszeitraums auf einen späteren Zeitpunkt erhöht wiederum zunehmend die Belastung der heute jungen und zukünftigen Generationen. Von daher ist im politischen Entscheidungsprozess eine sorgfältige Abwägung der Maßnahmen für eine gerechtere intergenerative Verteilung der Belastungen dringend geboten.

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), 303–318.
- 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. und Seuffert, S.** (2019). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2019 – Fokus: Pflegefall Pflegeversicherung?, *Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 146.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- Bundesagentur für Arbeit** (2020a). Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Juli 2020, URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202007/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-202007-pdf.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit** (2020b). Angezeigte Kurzarbeit (Versionen 01/2020-05/2020), URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Lohnersatzleistungen-SGBIII/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html>.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2019). Ergebnis der 156. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020a). Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020b). Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020c). Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html>.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020d). Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken: Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020.
- Bundesministerium für Gesundheit** (2020). Vorläufige Finanzergebnisse der Krankenkassen in 2019, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/finanzergebnisse-gkv-2019.html>.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2020). *Wirtschaftliche Entwicklung und Konjunktur*, URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/wirtschaftliche-entwicklung.html>.
- Europäische Kommission** (2019). *Fiscal Sustainability Report 2018*, Institutional Paper, 094, Brüssel.
- Eurostat** (2020). Öffentlicher Bruttoschuldenstand, URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=de.
- Felbermayr, G., Hinz, J. und Mahlkow, H.** (2020). Deutschlands Wirtschaft seit dem Corona-Lockdown, *Kiel Policy Brief, Spezial Corona-Update* 1.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2019). *Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2020). *Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*.
- Hagist, C., Weddige, O. und Raffelhüschen, B.** (2006). *Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz*. Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 97.
- Handelsblatt** (2020). CDU-Generalsekretär Ziemiak will Schulden aus der Coronakrise bis 2030 wieder abbauen, URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-cdu-generalsekretar-ziemiak-will-schulden-aus-der-coronakrise-bis-2030-wieder-abbauen/25911024.html?ticket=ST-17515362-Qb-mrdMeleRiTOnOfDMOv-ap2>.
- Johns Hopkins University** (2020). *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE)*, URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, letzter Zugriff am 24.08.2020.
- OECD** (2020). *OECD Economic Outlook, 2020(1)*.
- Raffelhüschen, B.** (1999). *Generational Accounting: Method Data and Limitations*, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.
- Statistisches Bundesamt** (2019). *Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2020). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2019*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Wollmershäuser, T.** (2020). *ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2020: Konjunktur bricht ein*. ifo Schnelldienst Digital, 1(01).

Executive Summary

Die weltweiten politischen und wirtschaftlichen Reaktionen auf die Corona-Pandemie hatten zur Folge, dass die deutsche Wirtschaft stark abgebremst wurde. Auf der Angebotsseite sind Unterbrechungen der internationalen Lieferketten sowie Produktionsstopps zu verzeichnen. Auf der Nachfrageseite dominieren die Einschränkung der Konsummöglichkeiten während des Lockdowns und die erhöhte individuelle Unsicherheit aufgrund finanzieller oder gesundheitlicher Risiken. Nach zehn Jahren Wirtschaftswachstum befindet sich die deutsche Wirtschaft somit erstmals wieder in einer Rezession. Die Bundesregierung geht in ihrer Frühjahrsprojektion für das Jahr 2020 von einem deutlichen kalenderbereinigten **Einbruch des BIP in Höhe von 6,7 Prozent** aus. Dass auch der Arbeitsmarkt massiv unter der Corona-Pandemie leidet, zeigt der historisch einmalige Anstieg der Kurzarbeit. Ferner rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ mit einem Einbruch der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen, während die Staatsausgaben – nicht zuletzt aufgrund der von der Bundesregierung zur Bekämpfung der Krise beschlossenen Stabilisierungsmaßnahmen – deutlich steigen.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr 14. Aktualisierung der „**Bilanz des ehrbaren Staates**“ dar. Die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg werfen darin einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Für das Update 2020 beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 11,9 Billionen Euro oder 345,0 Prozent des BIP**. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung **ein knappes Fünftel (17,3 Prozent) – weniger Schuldentransparenz war nie**. Deutlich schwerer wiegt die implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung, die sich auf 285,2 Prozent des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden ungedeckten Ansprüche heutiger und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder **alle Einnahmen um 15,8 Prozent erhöht oder die Ausgaben um 12,7 Prozent gesenkt** werden. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Nachhaltigkeitslücke um 126,2 Prozentpunkte erhöht, was überwiegend auf die **Corona-Pandemie zurückzuführen ist: Ihr Beitrag zum Anstieg der staatlichen Gesamtverschuldung liegt bei 109,3 Prozentpunkten des BIP**. Dabei zeigt sich auch, dass der Anstieg der Nachhaltigkeitslücke vor allem bei den Gebietskörperschaften zu verorten ist, während die Sozialversicherungen aufgrund der Annahme, dass sich der Arbeitsmarkt mittelfristig wieder erholen wird, weniger stark betroffen sind. Eine Ausnahme bildet die Gesetzliche Rentenversicherung, bei der rentenpolitische Entscheidungen der Vergangenheit nun nachteilig zum Tragen kommen. Die im Jahr 2007 eingeführte Schutzklausel („Rentengarantie“) beinhaltet einen Nachholfaktor, der im Jahr

2018 vorläufig ausgesetzt wurde. **Damit wurde sichergestellt, dass bis ins Jahr 2025 negative Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nicht an die Rentner weitergegeben werden**. In der damals nicht vorhersehbaren Corona-Pandemie bewirkt der fehlende Nachholfaktor nun, dass die Rentner nicht an negativen Lohnentwicklungen beteiligt werden, aber von potenziellen Erholungseffekten profitieren, was **eine fortschreitende Entsolidarisierung zwischen Alt und Jung** zur Folge hat.

Aufgrund der historisch außergewöhnlichen Situation sind Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und die zugrundeliegenden Parameter derzeit mit besonders großer Unsicherheit behaftet. Das Ausmaß des konjunkturellen Einbruchs hängt wesentlich vom weiteren Verlauf der Pandemie sowie von den politischen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus ab. Daher werden zwei weitere Szenarien präsentiert, um das mögliche Spektrum der Entwicklung der impliziten Schulden aufzuzeigen. Im negativen Szenario führt ein **dauerhaft niedrigerer Wachstumspfad zu einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 514,0 Prozent des BIP**. Die optimistischen Annahmen resultieren im positiven Szenario hingegen in einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von „nur“ 284,7 Prozent des BIP.

Intergenerative Verteilungswirkungen

Die Analyse der intergenerativen Verteilungswirkungen der Corona-Pandemie zeigt, dass die **fiskalische Mehrbelastung im Status quo vollständig bei den zukünftigen Generationen liegt**. Sollen demgegenüber auch die heute lebenden Generationen zumindest partiell an den fiskalischen Lasten beteiligt werden, sind zeitnahe Steuererhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen unerlässlich. **Eine Tilgung der bis zum Jahr 2030 entstehenden coronabedingten Defizite könnte etwa durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 10,9 Prozentpunkte, also von 19 auf knapp 30 Prozent, in den Jahren 2023 bis 2030 umgesetzt werden**. Die Belastung würde dabei auf die lebenden Generationen vergleichsweise homogen verteilt werden, wobei die Kohorten der heute 30- bis 45-Jährigen am stärksten betroffen wären und im Barwert pro Kopf zusätzliche Mehrwertsteuerzahlungen in Höhe von knapp 16.000 Euro leisten müssten. Die älteren Jahrgänge weisen durch altersspezifische Veränderungen im Konsumverhalten und aufgrund der zunehmenden Sterblichkeit deutlich abnehmende Belastungen auf. Würde demgegenüber die **Tilgung durch eine temporäre Reduktion der Sozialversicherungsleistungen** (zwischen 2023 und 2030) erfolgen, würden die älteren Kohorten sehr viel stärker belastet werden: Ein 30-Jähriger müsste mit rund 3.400 Euro nur ca. 10 Prozent der Belastung eines 70-Jährigen (rund 34.000 Euro) tragen. **Eine Kombination aus Steuererhöhung und Senkung der Sozialversicherungsleistungen** könnte dementsprechend dazu beitragen, die Konsolidierungslasten gleichmäßig unter den lebenden Generationen zu verteilen.