Tragfähigkeitsbericht 2024

Bundesministerium der Finanzen

Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

2024

Editorial

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Sechsten Tragfähigkeitsbericht stellt das Bundesministerium der Finanzen Szenarien für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland vor.

Unsere öffentlichen Finanzen stehen unter Druck. Der demografische Wandel wird sie in Zukunft noch weitaus stärker fordern, als er es heute ohnehin schon tut. Zwar hat sich die demografische Ausgangslage im Vergleich zum vergangenen Bericht aus dem Jahr 2020 insbesondere aufgrund von Zuwanderung verbessert. Die jüngsten Krisen haben jedoch zu einer insgesamt geringeren Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen geführt.

Der Bericht zeigt den fiskalischen Handlungsbedarf des Gesamtstaats auf, der sich aus der Alterung der Gesellschaft bis zum Jahr 2070 ergeben wird. Für den Bund und die Länder stellen die Regelungen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse die langfristige Tragfähigkeit sicher. Sie gewährleisten, dass Handlungsbedarfe transparent durch fortlaufende Priorisierung infolge demokratischer Aushandlungsprozesse abgebaut werden. Kurzfristig steht die Finanzpolitik vor der Aufgabe, durch konjunkturgerechte Konsolidierung Risikopuffer zur Überwindung künftiger Krisen zurückzugewinnen und Spielräume für die Finanzierung von Zukunftsaufgaben zu erarbeiten. Es liegt damit in unserer Hand, eine solide fiskalische Ausgangslage zur Bewältigung der fortschreitenden demografischen Alterung zu schaffen. Daher ist es notwendig, dass der Bund in diesem Jahr wieder die reguläre Kreditobergrenze der verfassungsrechtlichen Schuldenregel einhalten wird.

Um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, sind zudem Strukturreformen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Rente, Gesundheit und Pflege unabweisbar, die die Kostenentwicklung begrenzen. Wir müssen das inländische Erwerbstätigenpotenzial stärker ausschöpfen, indem wir die Voraussetzungen für einen längeren Verbleib im Arbeitsleben und für eine weiter steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen schaffen. Eine erleichterte Zuwanderung für qualifizierte Fachkräfte würde ebenfalls zu künftigem Wachstum beitragen und die Sozialversicherungen entlasten.

Langfristig tragfähige öffentliche Finanzen sind Ausdruck von Generationengerechtigkeit. Sie sind die Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit des Staates und für ein wirtschaftsstarkes und wettbewerbsfähiges Deutschland. Die Erkenntnisse aus dem Sechsten Tragfähigkeitsbericht werden dazu beitragen, diesen Zielen Rechnung zu tragen.

Christian Lindner

Bundesminister der Finanzen

Zusammenfassung

1. Mit der im Herbst 2023 aktualisierten finanzpolitischen Strategie „Finanzpolitik in der Zeitenwende“ hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seine Vorstellungen zur Bewältigung der gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen vorgelegt. Die Strategie für eine effiziente und vorausschauende Finanzpolitik stützt sich auf drei Säulen: Die kurzfristige Stabilisierung in Krisen, eine angebotsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik und die Erhaltung der fiskalischen Resilienz und finanzpolitischen Solidität.

2. Der 6. Tragfähigkeitsbericht zeigt die Herausforderungen, die aus dem demografischen Wandel in Zukunft für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie zur Wahrung der fiskalischen Resilienz und finanzpolitischen Solidität voraussichtlich erwachsen. Somit knüpft der 6. Tragfähigkeitsbericht an die finanzpolitische Strategie nahtlos an und untermauert die in der finanzpolitischen Strategie verankerte Ausrichtung der Finanzpolitik.

3. Im Fokus des Berichts stehen wissenschaftlich fundierte gesamtstaatliche Projektionen der demografieabhängigen Ausgaben in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, Arbeitslosigkeit sowie Bildung und Familie für den Zeitraum bis 2070.

4. Trotz einer günstigeren demografischen Ausgangslage als im 5. Tragfähigkeitsbericht und einer durch Zuwanderung stabileren demografischen Entwicklung altert die Bevölkerung in Deutschland weiterhin. Zwar wurden durch die hohe Nettozuwanderung der vergangenen Jahre die jüngeren Jahrgänge gestärkt. Bedingt durch den Austritt der Babyboomer aus dem Arbeitsmarkt wird dennoch bereits in den 2020er-Jahren der Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter mit einem Anstieg der Bevölkerung im Ruhestand einhergehen.

5. Die Projektionen der Ausgabenentwicklung legen die unzureichende Zukunftsfestigkeit der gegenwärtigen Regelungen offen. Nach den Projektionen könnten die alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben im folgenden Jahrzehnt sehr deutlich und anschließend bis zum Jahr 2070 kontinuierlich weiter steigen. Unter ungünstigen Bedingungen steigen sie von 27,3 Prozent des BIP in 2022 auf 36,1 Prozent in 2070. Unter günstigen Bedingungen erreichen sie bis zum Jahr 2070 30,8 Prozent des BIP.

6. Konkret führt die demografische Alterung im Zeitablauf zu steigenden Ausgabequoten, die für sich genommen eine kontinuierliche Verschlechterung der gesamtstaatlichen Primärsalden (Haushaltsüberschüsse bzw. -defizite vor Berücksichtigung der Zinsverpflichtungen) zur Folge haben. Zusammen mit Zinszahlungen auf den aufgelaufenen Schuldenstand resultiert eine Verschlechterung der gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizite, die aufgrund von Zinseszins-Effekten die Schuldenstandsquote langfristig weiter ansteigen lassen würden.

7. In einem ungünstigen Szenario führen die steigenden Finanzierungsdefizite langfristig zu einem sich beschleunigenden Anstieg der Schuldenstandsquote auf rund 365 Prozent des BIP. In einem günstigen Szenario steigt die Quote bis zum Jahr 2070 immerhin noch auf rund 140 Prozent des BIP. Die Projektionen verdeutlichen in welchem Maße die Schuldenstandsquote durch die demografische Alterung künftig ansteigen würde, wenn von den Regelungen zur Beitragssatzanpassung in den Sozialversicherungen und der grundgesetzlichen Schuldenbremse abstrahiert wird.

8. De facto verhindern Beitragssatzanpassungen in den Sozialversicherungen und die Schuldenbremse den projizierten Anstieg der Schuldenstandsquote. Während die

gesetzlichen Regelungen zu den Beitragssatzanpassungen auf der Einnahmenseite ansetzen, setzen Maßnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse auch auf der Ausgabenseite an, um eine fortlaufende Konsolidierung in Höhe des Anstiegs der altersbedingten Ausgaben zu sichern.

9. Auf Basis der projizierten Finanzierungssalden und Schuldenstandsquoten werden gängige Tragfähigkeitsindikatoren (sogenannte „S-Indikatoren“) berechnet. Diese quantifizieren unter Berücksichtigung zentraler makroökonomischer Größen wie dem Wirtschaftswachstum und Zinsen die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

10. Die mittels dieser Indikatoren ermittelten Tragfähigkeitslücken deuten auf mögliche Handlungsbedarfe zur Vermeidung prekärer fiskalischer Szenarien durch aktive Gestaltung und Veränderung der strukturellen und politischen Rahmenbedingungen hin.

11. Die Langfristprojektionen weisen aus, dass sich die fiskalische Tragfähigkeit im Vergleich zum 5. Tragfähigkeitsbericht aus dem Jahr 2020 substantiell verschlechtert hat. Bei einer langfristigen Betrachtung (S2-Indikator) liegt der fiskalische Handlungsbedarf zur Wahrung der Tragfähigkeit zwischen 2,67 Prozent des BIP unter eher günstigen und 6,93 Prozent unter eher ungünstigen Annahmen. Wenn die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2070 auf 60 Prozent begrenzt werden soll ($S1^{2070}$-Indikator) verbleibt ein jährlicher Handlungsbedarf von 1,60 Prozent des BIP unter eher günstigen und 4,71 Prozent des BIP unter eher ungünstigen Annahmen.

12. Die Tragfähigkeitsrisiken konzentrieren sich vor allem auf die Bundesebene, sowohl aus ihrer Rolle als Garant für die Liquidität der Sozialversicherungen als auch durch direkte Effekte für den Bundeshaushalt. Die Finanzen der Länder und Gemeinden sind insgesamt weniger stark von der demografischen Alterung betroffen als die des Bundes. Länder und Gemeinden weisen aber eine erhebliche Heterogenität hinsichtlich ihrer Schuldenstände und Finanzierungssalden auf.

13. Die Verschlechterung der Tragfähigkeit ergibt sich trotz einer deutlich günstigeren Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung), die den Projektionen zugrunde liegt. So ist die Nettozuwanderung gegenüber der letzten Bevölkerungsvorausberechnung deutlich höher, bei zugleich vermindertem Anstieg der Lebenserwartung.

14. Die Verschlechterung im Vergleich zum letzten Bericht im Jahr 2020 ist auch auf die wirtschaftlichen Eintrübungen in Folge der jüngsten Krisen zurückzuführen. Durch die Corona-Pandemie 2020/21 und den russischen Angriffskrieg in der Ukraine und der dadurch ausgelösten Energiepreiskrise im Jahr 2022 hat sich die Ausgangslage der deutschen Wirtschaft und damit auch der öffentlichen Finanzen stark verschlechtert. Dies wirkt sich über den Aufsatzpunkt für die Langfristprojektionen des gesamtstaatlichen Primärsaldos und des Schuldenstands deutlich auf die Ergebnisse aus.

15. Darüber hinaus führt die Verlängerung des Simulationszeitraums von 2060 auf 2070 für sich genommen zu einem Anstieg der Tragfähigkeitslücke. Der Aufwärtstrend bei den demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben führt ohne Schuldenbremse zu steigenden Primärdefiziten, die ohne aktives Gegensteuern mit weiter akkumulierenden Zinszahlungen und einem steigenden Schuldenstand verbunden sind.

16. Letztlich tragen auch einige im Vergleich zum 5. Tragfähigkeitsbericht geänderte Annahmen und Fortschreibungsmethoden sowie der aktualisierte Rechtsstand zum 30. Juni 2022 zur Vergrößerung der Tragfähigkeitslücke bei. Konkret wirkt sich eine Veränderung der Fortschreibungsmethodik bei den Gesundheitsausgaben deutlich ungünstig auf die projizierte Ausgabenquote in diesem Bereich und damit auf die Tragfähigkeit aus.

17. Tragfähigkeitslücken dieser Größenordnung lassen sich in der mittelfristigen Finanzplanung nicht durch ausgabe- oder einnahmeseitige Konsolidierung schließen. Aufgrund der großen Unsicherheit sehr weit in die Zukunft reichender Modellrechnungen und der erheblichen Diskrepanz zwischen den Szenarien eignen sich

die Indikatorwerte nicht zur Ableitung unmittelbarer Politikempfehlungen.

18. Vielmehr sollten die ausgewiesenen Lücken als Signal verstanden werden, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kein Selbstläufer ist. Zur Einhaltung der Schuldenbremse und Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit wird es in allen relevanten Politikbereichen auf eine ausgewogene Mischung aus Strukturreformen und weiteren gesetzlichen und untergesetzlichen Maßnahmen ankommen.

19. Eine besondere Rolle kommt der angebotsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik zu. Ordnungspolitische Rahmenbedingungen, die unter anderem die Steuer- und Abgabenbelastung begrenzen, den Bürokratieabbau und die Digitalisierung voranbringen und eine wachstumsfreundliche Wettbewerbspolitik fördern, wirken sich positiv auf das Wachstumspotenzial der Wirtschaft aus, initiieren ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum und führen so zu mehr Wohlstand. Im Hinblick auf steigende alterungsbedingte Ausgaben sind notwendige strukturelle Reformen unter diesen Voraussetzungen leichter umsetzbar und können ihrerseits zu einer Erhöhung der Wachstumsdynamik führen.

20. Kurz- und mittelfristig gilt es, die vor den Krisen erarbeitete fiskalische Resilienz durch konjunkturgerechte Konsolidierung wiederherzustellen und haushaltspolitische Spielräume zurückzugewinnen. Dadurch können notwendige Risikopuffer zur Überwindung künftiger unerwarteter Krisen wiederaufgebaut werden. Hierzu zählt auch der effiziente Einsatz staatlicher Mittel und die Priorisierung zugunsten von Investitionen zur Modernisierung Deutschlands und Zukunftsausgaben zur Dynamisierung der wirtschaftlichen Entwicklung. Das legt den Grundstein zur Bewältigung der demografischen Alterung und leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Tragfähigkeit.

21. Es zeigt sich, dass Deutschland durch Erreichen des günstigeren Szenarios den Großteil der Tragfähigkeitsrisiken bewältigen kann. Das Erreichen dieses Szenarios setzt allerdings eine günstige demografische und wirtschaftliche Entwicklung voraus.Strukturelle Reformen zur Umsetzung einer Angebotspolitik können diese Entwicklung unterstützen, gleichzeitig das Wirtschaftswachstum stärken und damit das Erreichen einer günstigeren Entwicklung befördern. Hierzu zählen Maßnahmen, die unter anderem die qualifizierte Zuwanderung dauerhaft erhöhen, das Erwerbstätigenpotential steigern und einen längeren Verbleib im Arbeitsleben fördern.

22. Insbesondere eine höhere Zuwanderung und eine niedrigere Erwerbslosigkeit wirken günstig auf die langfristige Tragfähigkeit. Ebenfalls günstige Effekte haben eine stärker steigende Erwerbsbeteiligung von älteren Personen sowie ein stärkerer Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Dies gilt insbesondere, wenn neben der bereits deutlich gestiegenen Erwerbsquote in Zukunft auch die durchschnittliche Arbeitszeit von Frauen und älteren Personen zunehmen würde.

23. Im Bereich der Altersvorsorge soll mit dem geplanten Generationenkapital ein Paradigmenwechsel in der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erfolgen. Der Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung erweitert die finanzielle Basis der GRV um ein von der demografischen Entwicklung in Deutschland weitestgehend unabhängigen, langfristigen Finanzierungsbaustein und stärkt somit die Tragfähigkeit.

24. Die Projektionen weisen auf die Risiken steigender Gesundheits- und Pflegeausgaben im Zuge der demografischen Alterung hin. Mit Blick auf die langfristige finanzielle Tragfähigkeit ist daher künftig noch stärker darauf zu achten, den Anstieg der Gesundheitsausgaben, insbesondere über das Heben von Effizienzpotenzialen zu begrenzen.

Inhaltsverzeichnis

1 Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufgrund des demografischen Wandels 11

1.1 Wirtschaftliche und finanzpolitische Lage 11

1.2 Demografische Veränderungen 13

2 Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 15

2.1 Systematik der Tragfähigkeitsanalyse 15

2.2 Konzeptionelle Grundlagen der fiskalischen Tragfähigkeit 17

2.3 Methodik der Langfristprojektion 18

3 Datengrundlagen und zentrale Annahmen der Langfristprojektion 20

3.1 Bevölkerungsentwicklung 20

3.2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung 23

3.2.1 Arbeitsmarkt 23

3.2.2 Wirtschaftswachstum 26

3.2.3 Zins und Inflation 27

4 Langfristige Entwicklung der alterungsbedingten Ausgaben 30

4.1 Gesetzliche Rentenversicherung 32

4.2 Gesetzliche Krankenversicherung 33

4.3 Soziale Pflegeversicherung 35

4.4 Beamtenversorgung und Beihilfe 36

4.5 Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende 37

4.6 Bildung, Kinderbetreuung und Familienleistungsausgleich 38

4.7 Aggregierte Ausgaben 39

5 Langfristige Entwicklung zentraler finanzpolitischer Kennzahlen 41

5.1 Finanzierungssalden und Schuldenstandsquote 41

5.2 Lastenverteilung zwischen staatlichen Ebenen (Bund/Länder/Gemeinden/Sozialversicherungen) 46

6 Langfristige Tragfähigkeit vor großen Herausforderungen 48
6.1 Tragfähigkeitsindikatoren 48
6.2 Gründe für die gestiegenen Tragfähigkeitslücken 50
6.3 Tragfähigkeitslücken nach staatlichen Ebenen 52

7 Vorausschauende und solide Finanzpolitik als Basis für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 53
7.1 Kurz- und mittelfristige Risiken für die Finanzpolitik 53
7.2 Auswirkung eines finanzpolitischen Schocks auf die Tragfähigkeit 55
7.3 Veränderung der Zinsen 56

8 Dem demografischen Wandel trotzen 59
8.1 Strukturelle Maßnahmen zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit 59
8.2 Auswirkungen der Beschäftigung und Erwerbsbeteiligung 62
8.2.1 Bedeutung eines robusten Arbeitsmarktes 62
8.2.2 Stärkung der Erwerbspotenziale von Frauen 64
8.2.3 Steigerung der Erwerbstätigkeit älterer Menschen 67
8.3 Verbesserte Demografie durch Zuwanderung 69
8.4 Auswirkung veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen im Bereich Alterssicherung 73
8.5 Alternativszenarien der Gesundheits- und Pflegeausgaben 74

Literatur 78

Abbildungen

Abbildung 1: Systematik der Berechnungen im Tragfähigkeitsbericht des BMF **15**

Abbildung 2: Einzelelemente der Gesamtprojektion **19**

Abbildung 3: Bevölkerungszahl (2000-2070) in den Basisvarianten **22**

Abbildung 4: Altenquotient (2000-2070) in den Basisvarianten **23**

Abbildung 5: Erwerbspersonen und Erwerbstätige (2000 bis 2070) **25**

Abbildung 6: Reales Bruttoinlandsprodukt (2000 bis 2070) **27**

Abbildung 7: Durchschnittlicher Zins auf umlaufende Staatsschuldtitel (2000 bis 2070) **28**

Abbildung 8: Entwicklung der GKV-Ausgaben und Vergleich zur bisherigen Fortschreibungsmethode **34**

Abbildung 9: Demografieabhängige öffentliche Ausgaben (2000-2070), Variante T- **40**

Abbildung 10: Gesamtstaatliche Finanzierungssalden (2000-2070) **42**

Abbildung 11: Projektion der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote bis 2070 **43**

Abbildung 12: Beitrag der expliziten und künftigen Verschuldung zur Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstand (2000-2070), Variante T- **45**

Abbildung 13: Beitrag der expliziten und künftigen Verschuldung zur Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstand (2000-2070), Variante T+ **45**

Abbildung 14: Gesamtstaatlicher Schuldenstand nach staatlichen Ebenen (2000-2070), Variante T- **47**

Abbildung 15: Gesamtstaatlicher Schuldenstand nach staatlichen Ebenen (2000-2070), Variante T+ **47**

Abbildung 16: Tragfähigkeitslücken nach staatlichen Ebenen **52**

Abbildung 17: Stochastische Projektion des Schuldenstands (2022–2027) **54**

Abbildung 18: Auswirkung eines finanzpolitischen Schocks auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand (2022-2070) **55**

Abbildung 19: Auswirkung veränderter Zinsannahmen auf die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote **57**

Abbildung 20: Kumulative Differenz der Ausgabenquote beim Übergang von T- zu T+ **60**

Abbildung 21: Aggregierte Ausgabenquoten bei konstanter Erwerbslosenquote (2010-2070) **63**

Abbildung 22: Erwerbstätigen- und Teilzeitquoten von Männern und Frauen in der Altersgruppe 15 bis unter 65 Jahre **64**

Abbildung 23: Erwerbstätigenquote von Müttern und Vätern von 15 bis unter 65 Jahren **65**

Abbildung 24: Aggregierte Ausgabenquoten bei Anstieg der Frauenerwerbsquote und höherem Arbeitsvolumen (2010-2070) **66**

Abbildung 25: Erwerbstätigenquoten im Alter von 60 bis 66 Jahren (1996 bis 2021) **68**

Abbildung 26: Alterspyramide 2022 nach Migrationshintergrund **70**

Abbildung 27: Aggregierte Ausgabenquoten für Migrationsszenarien (2010-2070) **71**

Abbildung 28: Aggregierte Ausgabenquoten bei „gesundem Altern“ (2010-2070) **75**

Abbildung 29: Aggregierte Ausgabenquoten bei Mischindexierung der Pflegeleistungen (2010-2070) **76**

Tabellen

Tabelle 1:	Zahl der 20- bis 66-Jährigen bis 2070 nach Bundesländern in 1.000 Personen	**14**
Tabelle 2:	Annahmen zum Sechsten Tragfähigkeitsbericht	**29**
Tabelle 3:	Ausgabenquoten für die Alterssicherung (2021-2070)	**32**
Tabelle 4:	Ausgabenquoten für die Krankenversicherung (2021-2070)	**34**
Tabelle 5:	Ausgabenquoten für die Pflegeversicherung (2021-2070)	**35**
Tabelle 6:	Ausgaben für die Beamtenversorgung und Beihilfe (2021-2070)	**37**
Tabelle 7:	Arbeitslosengeld, Sozialhilfe und Grundsicherung (2021-2070)	**38**
Tabelle 8:	Bildung und Familien (2021-2070)	**39**
Tabelle 9:	Demografieabhängige öffentliche Ausgaben (2021-2070)	**40**
Tabelle 10:	Primär- und Finanzierungssaldo (2021-2070)	**42**
Tabelle 11:	Langfrist-Tragfähigkeitsindikatoren für die Basisvarianten	**49**
Tabelle 12:	Effekte der Ausgangssituation und der demografischen Alterung	**49**
Tabelle 13:	Komponentenzerlegung und Vergleich der Indikatoren aus dem 5. und 6. Tragfähigkeitsbericht	**51**
Tabelle 14:	Auswirkung eines finanzpolitischen Schocks auf die Tragfähigkeit	**56**
Tabelle 15:	Annahmen der Zinsszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren	**58**
Tabelle 16:	Annahmen der Basisszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren	**61**
Tabelle 17:	Annahmen der Erwerbsszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren	**63**
Tabelle 18:	Annahmen der Migrationsszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren	**71**
Tabelle 19:	Annahmen der Gesundheits- und Pflegekostenszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren	**77**

Textboxen

Textbox 1:	Klimawandel und öffentliche Finanzen	**16**
Textbox 2:	Annahmen des Gutachtens zur Fortschreibung der Ausgaben	**30**

1. Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufgrund des demografischen Wandels

Der demografische Wandel stellt eine zentrale Herausforderung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland dar. Bereits heute ist etwa jede zweite Person in Deutschland älter als 45 Jahre und jede fünfte Person älter als 66 Jahre. Bis Ende der 2030er Jahre wird die Zahl der Menschen im Rentenalter absolut und auch im Verhältnis zur Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter deutlich ansteigen. Wanderungsgewinne – wie seit dem Jahr 2010 kontinuierlich beobachtet – können den aufgrund der geringen Geburtenrate absehbaren Rückgang der Bevölkerung in Deutschland kurz- bis mittelfristig dämpfen. Allerdings wird sich die Alterung durch erhöhte Zuwanderung nicht aufhalten lassen. Die Alterung der Bevölkerung wird bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen dazu führen, dass die altersabhängigen staatlichen Ausgaben in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) überproportional ansteigen – mit Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte der Zukunft.

Eine Kernfrage ist, ob der Staat auf Grundlage der geltenden Regelungen ausreichend Vorsorge für den in Grundzügen absehbaren demografischen Wandel getroffen hat, die geltenden gesetzlichen Regelungen ohne weitere Änderungen zukunftsfest sind und ausreichend Handlungsmöglichkeiten bestehen, um künftig auf die sich ändernden Verhältnisse reagieren zu können. Letztere sind auch erforderlich, um bei einer Weiterführung der bisherigen Politik das Anspruchsniveau an den Staat halten und bestehende Verpflichtungen in den alterungsabhängigen Bereichen Rente, Arbeitsmarkt, Gesundheit und Pflege nachhaltig bedienen zu können. Das Konzept der fiskalischen Tragfähigkeit („fiscal sustainability“) bewertet unter finanzpolitischen Gesichtspunkten die Fähigkeit des Staates, bestehenden Verpflichtungen dauerhaft nachkommen zu können. Das ist für das Vertrauen in die langfristige Handlungsfähigkeit des Staates essenziell.

1.1 Wirtschaftliche und finanzpolitische Lage

In der aktuellen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Lage offenbaren sich Unterschiede im Vergleich zur Herbstprojektion 2022 der Bundesregierung. Letztere dient als Aufsatzpunkt für die Langfristprojektionen des Tragfähigkeitsberichts, in denen insbesondere strukturelle und demografische Entwicklungen zum Tragen kommen. Die wirtschaftliche und finanzpolitische Lage in Deutschland ist Anfang 2024 nach wie vor von den Nachwirkungen der jüngsten Krisen geprägt.

Die deutsche Wirtschaft hat sich im Jahr 2022 als sehr anpassungs- und widerstandsfähig gezeigt. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) war um 1,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen und damit um 0,4 Prozentpunkte stärker, als in der Herbstprojektion 2022 erwartet. Im Vergleich zum Jahr 2019, dem Jahr vor Beginn der Corona-Pandemie, lag das preisbereinigte BIP im Jahr 2022 damit um 1 Prozent höher. Gleichwohl wurde die weitere wirtschaftliche Dynamik vor allem durch die hohen Inflationsraten und stark gestiegenen Zinsen gebremst. So ist das BIP im Jahr 2023 nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes preisbereinigt um 0,3 Prozent

gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen.[1]

Die Bundesregierung geht in ihrer Jahresprojektion für das Jahr 2024 von einem Anstieg des preisbereinigten BIP um 0,2 Prozent aus. Im Jahr 2025 dürfte sich das Wachstum dann auf rund 1 Prozent beschleunigen. In der Mittelfristprojektion, die annahmegemäß auf dem Potenzialwachstum und einer sich schließenden Produktionslücke basiert, wird das reale BIP nach letztem Stand der Jahresprojektion 2024 für den Zeitraum von 2026 bis 2028 jahresdurchschnittlich mit 0,7 Prozent zunehmen.[2]

Bedingt durch die wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine lag die Inflationsrate im Jahresdurchschnitt 2022 bei 6,9 Prozent. Ein wesentlicher Faktor war dabei der drastische Anstieg der Energie- und Nahrungsmittelpreise. Im Jahr 2023 lag die Inflationsrate bei 5,9 Prozent. Die Bundesregierung nimmt in der Jahresprojektion für 2024 einen jahresdurchschnittlichen Anstieg der Verbraucherpreise um 2,8 Prozent an. Im Jahresverlauf 2025 dürfte das Inflationsziel der EZB von 2 Prozent wieder erreicht werden.[3]

Der Arbeitsmarkt zeigte sich angesichts der Belastungen der Gesamtwirtschaft und der schwachen Konjunktur bis zum Jahresende 2023 weiterhin weitgehend stabil: Es kam zu einem leichten Beschäftigungsaufbau und einem abnehmenden Zuwachs bei der Arbeitslosigkeit.[4] Laut Jahresprojektion 2024 dürfte auch die Erwerbstätigkeit wieder zunehmen; im Jahresdurchschnitt wird ein Zuwachs von 110.000 Personen erwartet.

Nach drei Jahren des krisenbedingten Ausnahmezustands war im Bundeshaushalt 2023 zunächst wieder die Einhaltung der regulären Kreditobergrenze der deutschen Schuldenregel vorgesehen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. November 2023 und der daraus resultierenden Notwendigkeit für einen Nachtragshaushalt 2023 übersteigt die Kreditaufnahme des Bundes die Regelgrenze im Soll aber um knapp 45 Mrd. Euro. Dabei handelt es sich um erforderliche Kreditermächtigungen zur rechtlichen Absicherung der Finanzierung der notlagenbedingten bis 2023 befristeten Ausgaben zur Abfederung der Energiekrise und der Ausgaben für die Hochwasserhilfe 2021. Diese sollten ursprünglich aus vorhandenen Rücklagen der jeweiligen Sondervermögen finanziert werden, die im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht mehr genutzt werden konnten. Der im Juni 2023 beschlossene mittelfristige Finanzplan sieht die Einhaltung der regulären Kreditobergrenze — unter Ausweisung eines noch aufzulösenden Handlungsbedarfs von rund 5 Mrd. Euro p.a. — bis 2027 vor. Damit leistet der Bund einen wichtigen Beitrag zur gesamtstaatlichen Haushaltskonsolidierung.

Im Jahr 2023 betrug der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo -2,1 Prozent des BIP.[5] Im Jahr 2024 würde der Finanzierungssaldo laut Projektion für den Draft Budgetary Plan aus dem Oktober 2023 bei rd. -2 Prozent des BIP liegen.[6] In den Folgejahren ergäbe sich ein weiterer Abbau.

Der gesamtstaatliche Primärsaldo betrug 2023 -1,2 Prozent des BIP. Für 2024 wird laut Projektion für den Draft Budgetary Plan aus dem Oktober 2023 mit einem Rückgang des Defizits auf -1 Prozent des BIP gerechnet. In

1 In der Herbstprojektion der Bundesregierung 2022 wurde mit einem Rückgang des preisbereinigten BIP um 0,4 Prozent für das Jahr 2023 gerechnet; damit fällt die aktuelle Ist-Zahl etwas besser aus als die Herbstprojektion 2022.

2 Die Ausgangslage für die Langfristprojektionen des 6. Tragfähigkeitsbericht setzen entsprechend der Mittelfristprojektion aus Oktober 2022 bei einem preisbereinigten BIP-Wachstum im Jahr 2027 von 0,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr an und fallen somit leicht günstiger aus.

3 Damit deckt sich die aktuelle Inflationsprognose für das Jahr 2025 mit der Annahme im Modell von Werding u. a. (2023), dass die Inflationsrate bis 2025 auf den Zielwert der EZB von 2,0 Prozent zurückgeht.

4 Die Langfristprojektionen des 6. Tragfähigkeitsberichts setzen gemäß der Mittelfristprojektion vom Oktober 2022 bei rund 45,4 Millionen Erwerbstätige im Jahr 2027 an. Der Wert liegt etwas niedriger als in der Jahresprojektion 2024 für das Jahr 2027 mit 45,9 Millionen erwartet und begründet damit eine leicht ungünstigere Ausgangssituation auf dem Arbeitsmarkt für die Langfristprojektionen.

5 In der Projektion vom Oktober 2022 wurde für 2023 noch mit gesamtstaatlichen Finanzierungssalden in Höhe von -4 ½ Prozent gerechnet, also einem deutlich höheren Defizit.

6 Der Abschluss der Projektionen im Rahmen des Draft Budgetary Plans im Oktober 2023 erfolgte noch vor dem BVerfG-Urteil im November 2023.

den Folgejahren verbessert sich laut Projektion der Primärsaldo weiter, so dass er im Jahr 2027 +¼ Prozent des BIP beträgt.[7]

Die Maastricht-Schuldenstandsquote liegt laut Draft Budgetary Plan Projektion in 2023 bei 65 ¼ Prozent des BIP und sinkt tendenziell bis auf 64 ¼ Prozent des BIP in 2027.[8] Auch hier ist aufgrund der Folgen des BVerfG-Urteils tendenziell eher mit etwas geringeren Werten zu rechnen als im Draft Budgetary Plan projiziert.

1.2 Demografische Veränderungen

Das Statistische Bundesamt hat im Dezember 2022 die Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (15. kBv) vorgestellt. Die Vorausberechnungen der amtlichen Statistik stützen sich auf fundierte empirische Analysen zentraler demografischer Trends und zeigen, wie sich Bevölkerungszahl und -struktur unter plausiblen demografischen Annahmen zur Fertilität, Mortalität und (Netto-)Migration entwickeln würden.

Im Vergleich zur vorangegangenen Bevölkerungsvorausberechnung des Jahres 2019 zeichnet sich die aktualisierte Vorausberechnung durch eine insgesamt günstigere Entwicklung der Wohnbevölkerung aus. Hierzu tragen insbesondere höhere Annahmen zum jährlichen Wanderungssaldo bei, die die relativ hohen Wanderungssalden der letzten Jahre berücksichtigen. Mit Rekordwerten unter anderem während der europaweiten stark erhöhten Fluchtmigration im Jahr 2015 (1,1 Millionen Personen) sowie bedingt durch den Krieg in der Ukraine im Jahr 2022 (1,5 Millionen Personen) lagen die Wanderungssalden seit Anfang der 2010er Jahre deutlich über dem langjährigen Durchschnitt. Selbst während der Corona-Pandemie zeichnete sich keine grundsätzliche Abkehr von diesem erhöhten Niveau ab.

Mit der 15. kBv reicht der Vorausberechnungszeitraum erstmals bis in das Jahr 2070 und umfasst damit einen Zeithorizont von fast 50 Jahren. So werden langfristige Auswirkungen der Langlebigkeit, der Geburtenraten und der Migration offengelegt und quantifiziert.

Ende 2021 – dem Ausgangsjahr für die 15. kBv – lebten in Deutschland rund 83,2 Millionen Menschen. Im Vergleich zu den 80,3 Millionen Menschen im Jahr 2011 ist die Bevölkerung um rund 3,6 Prozent gestiegen. Das Bevölkerungswachstum der vergangenen Jahre ist auf die positiven Wanderungssalden seit Anfang der 2010er Jahre zurückzuführen. Auch in den folgenden Jahren ist damit zu rechnen, dass sich aufgrund hoher Nettozuwanderung das Bevölkerungswachstum zunächst fortsetzen wird. Erst auf längere Sicht ist infolge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung mit einem Sinken der Bevölkerungszahl zu rechnen.

Die demografische Alterung setzt sich weiter fort. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung in Deutschland war 2021 mit 45 Jahren um gut 5 Jahre höher als im Jahr der deutschen Vereinigung (1990: 39 Jahre). In den nächsten 15 Jahren wird der Anteil der Menschen im Erwerbsalter (hier definiert zwischen 20 bis 66 Jahren), ausgehend von rund 62 Prozent in 2021, deutlich sinken und im Jahr 2037 voraussichtlich 56 bis 57 Prozent der Gesamtbevölkerung betragen. Der Anteil der 67-Jährigen und Älteren wird im Zeitraum bis 2040 besonders stark ansteigen, von knapp unter 20 Prozent in 2021 auf 23 bis 26 Prozent. Im weiteren Verlauf bis 2070 fällt die Dynamik sowohl bei dem Anteil der Menschen im Erwerbsalter als auch der 67-Jährigen und Älteren moderater aus. So wird der Anteil der Menschen im Erwerbsalter voraussichtlich auf dem erreichten Niveau verharren bzw. nur noch moderat sinken. Der Anteil der ab 67-Jährigen wird hingegen – zu Lasten des Anteils der Jüngeren – voraussichtlich moderat weiter ansteigen und könnte im Jahr 2070 bei bis zu 30 Prozent liegen.

Die Vorausberechnungen bis 2070 zeigen erhebliche Unterschiede in der regionalen Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter

7 Damit liegt der aktuell erwartete gesamtstaatliche Primärsaldo für 2027 nahe bei dem für die Langfristprojektionen des Tragfähigkeitsberichts extrapolierten Aufsatzpunkt von +0,1 Prozent des BIP.

8 Im Vergleich zur Fiskalprojektion vom November 2022, in der für 2023 von einer Maastricht-Schuldenstandsquote von 70 Prozent ausgegangen wurde, liegen die aktuellen Projektionen deutlich niedriger.

Zahl der 20- bis 66-Jährigen bis 2070 nach Bundesländern in 1.000 Personen

Tabelle 1

Land	2022	2030	2050	2070
Baden-Württemberg	7.018	6.814	6.598	6.310
Bayern	8.387	8.180	7.964	7.648
Berlin	2.432	2.478	2.598	2.563
Brandenburg	1.521	1.449	1.353	1.256
Bremen	426	419	418	417
Hamburg	1.219	1.220	1.209	1.168
Hessen	3.962	3.848	3.692	3.568
Mecklenburg-Vorpommern	964	884	789	737
Niedersachsen	4.964	4.797	4.628	4.523
Nordrhein-Westfalen	11.165	10.651	10.120	9.579
Rheinland-Pfalz	2.555	2.434	2.341	2.240
Saarland	604	551	509	475
Sachsen	2.359	2.238	2.064	1.982
Sachsen-Anhalt	1.269	1.137	982	923
Schleswig-Holstein	1.791	1.743	1.641	1.548
Thüringen	1.244	1.125	980	932

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022), 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 2.

zwischen 20 und 66 Jahren (siehe Tabelle 1). Bei moderater Entwicklung von Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Nettozuwanderung würde die Erwerbspersonenzahl im Zeitraum zwischen 2022 bis 2070 insgesamt um 12 Prozent abnehmen: darunter in den westdeutschen Flächenländern um 11 Prozent und in den ostdeutschen Flächenländern um 21 Prozent. Berlin wäre das einzige Bundesland, das im Gesamtzeitraum bis 2070 an Erwerbspersonen gewinnt (+ 5 Prozent).

Infolge der zunehmenden Bedeutung schwer vorherzusagender Wanderungssalden für die Bevölkerungsentwicklung sowie des um zehn Jahre verlängerten Projektionshorizonts bis 2070 sind die langfristigen demografischen Projektionen mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Nicht zuletzt deshalb zeigt das Statistische Bundesamt eine größere Bandbreite möglicher Entwicklungen, die den Einfluss zentraler demografischer Annahmen – Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und Wanderungen – auf die Bevölkerungsentwicklung in verschiedenen Varianten abbilden.

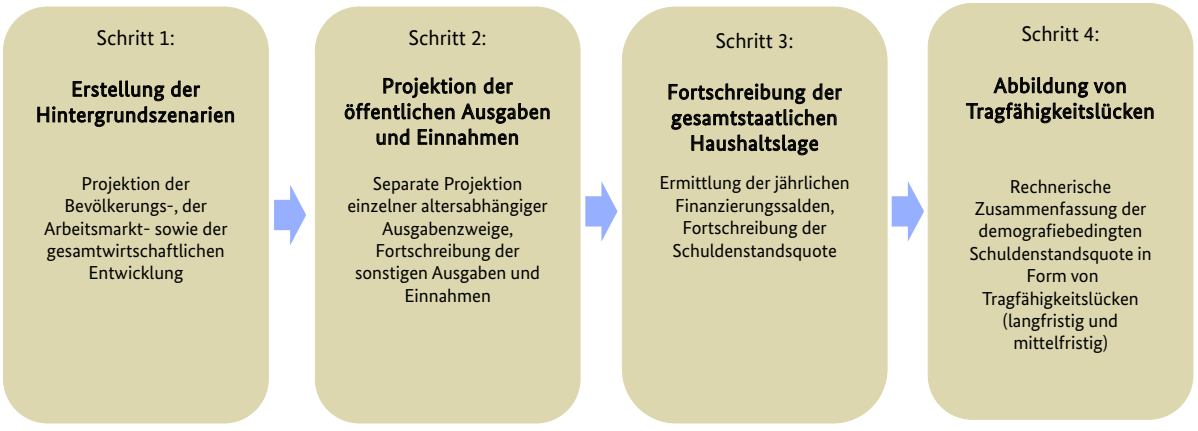
Trotz der günstigeren demografischen Ausgangsbasis gegenüber der letzten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bestätigen die neuen Projektionen, dass sich die Alterungsprozesse als säkulare Entwicklung im Zeitraum bis 2040 nahezu zwangsläufig einstellen. Die fortschreitende Alterung wird die Ausgabendynamik der öffentlichen Haushalte und sozialen Sicherungssysteme in den kommenden Dekaden prägen.

2. Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

2.1 Systematik der Tragfähigkeitsanalyse

Um auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen bei unveränderten politischen Rahmenbedingungen abschätzen zu können, vergibt das BMF vor Erstellung des Tragfähigkeitsberichts ein wissenschaftliches Gutachten. Das Gutachten für den aktuellen Bericht wurde unter Federführung von Prof. Dr. Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum, durchgeführt (vgl. Werding u. a., 2023).

Systematik der Berechnungen im Tragfähigkeitsbericht des BMF — Abbildung 1



Auf Basis ausgewählter Bevölkerungsvorausberechnungen wird in dem Gutachten mit Hilfe von Modellrechnungen (Abbildung 1) eine Bandbreite möglicher Entwicklungen für den Arbeitsmarkt und die Gesamtwirtschaft aufgezeigt (Schritt 1), die wiederum als Grundlage für die gesamtstaatlichen Budgetprojektionen fungieren. Hinsichtlich der Budgetprojektion erfolgt eine Beschränkung auf diejenigen öffentlichen Ausgaben, die in Umfang und Struktur systematisch demografisch geprägt sind (Schritt 2). Andere Zukunftstrends wie der Klimawandel oder mögliche Krisenereignisse werden nicht im Modell berücksichtigt (s. Box 1). Für die nicht näher betrachteten öffentlichen Ausgaben wird angenommen, dass diese wie die gesamtstaatlichen Einnahmen mit der Steigerungsrate des BIP fortgeschrieben werden können. Die relevanten, demografisch geprägten Budgetprojektionen werden aggregiert und dann zur Fortschreibung der öffentlichen Finanzen herangezogen (Schritt 3). Daraus lässt sich quantifizieren, ob und in welchem Umfang die Entwicklung der demografiebedingten Ausgaben vom Wirtschaftswachstum – und damit von der Entwicklung der staatlichen Einnahmen – abweicht. Übersteigen die demografiebedingten Ausgaben dauerhaft die staatlichen Einnahmen, resultieren Primärdefizite, die für sich genommen zu einer steigenden Schuldenstandsquote führen. Die darauf zu zahlenden Zinsen erhöhen das Finanzierungsdefizit und steigern den Schuldenstand weiter. Um eine solche dynamische Entwicklung zu verhindern, müssten Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden, deren Umfang durch die sogenannten „Tragfähigkeitslücken“ quantifiziert wird (Schritt 4).

Klimawandel und öffentliche Finanzen

Neben den Herausforderungen für die Finanzpolitik durch die demografische Alterung werden im Gutachten erstmalig auch die Auswirkungen des Klimawandels und der zu seiner Bewältigung ergriffenen Maßnahmen auf die öffentlichen Finanzen thematisiert. Zusätzlich zum demografischen Wandel stellt der Klimawandel potentiell eine große Belastung für die öffentlichen Finanzen dar. Auswirkungen auf die Umwelt werden zahlreiche Wechselwirkungen mit sich bringen, die die globale wirtschaftliche Dynamik substantiell beeinflussen und das Wachstum in allen Regionen der Welt substanziell beeinträchtigen können. Nach bisherigen Studien, dürfte Deutschland und die heimische Wirtschaft insbesondere auch durch wirtschaftliche Folgewirkungen des Klimawandels auf Drittländer und deren Auswirkungen auf den Außenhandel betroffen sein. Der Stand der Forschung insbesondere zur Quantifizierung der Kosten der Anpassungen an den Klimawandel und Maßnahmen für den Klimaschutz, ermöglicht es bisher nicht, die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen unmittelbar und mit vertretbarer Projektionsunsicherheit in die Tragfähigkeitsanalysen einzubeziehen.[9] Die qualitativen Auswertungen im Gutachten deuten allerdings darauf hin, dass die Folgen des Klimawandels und Ausgaben für den Klimaschutz die öffentlichen Finanzen zukünftig belasten werden. Die Größenordnung dieser Effekte könnte mit denen der demografischen Alterung vergleichbar sein, wobei Klimawandel und demografischer Wandel die öffentlichen Haushalte unter Umständen jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten maximal beanspruchen. Die Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit einer soliden Finanzpolitik, die darauf hinwirkt, die öffentliche Verschuldung gering zu halten, um etwaigen Extremszenarien und Eventualverbindlichkeiten mit ausreichend fiskalischem Spielraum begegnen zu können. Für einen vertieften Überblick siehe Werding u. a. (2023), Kapitel 5.

9 In einem aktuell laufenden Forschungsvorhaben lässt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) derzeit die gesamtwirtschaftlichen Folgen des Klimawandels, der Klimaanpassung und des Klimaschutzes beleuchten.

2.2 Konzeptionelle Grundlagen der fiskalischen Tragfähigkeit

Im Zentrum der Definition fiskalischer Tragfähigkeit steht die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates, die sich auf einen prinzipiell unbegrenzten Zeitraum bezieht. Zwar ist es zur Wahrung der Tragfähigkeit weder nötig noch sinnvoll, dass ein Staat seinen Haushalt in jedem Jahr ohne Einnahmen aus Krediten ausgleicht. Dennoch muss er, um die intertemporale Budgetbeschränkung einzuhalten und seine Kreditwürdigkeit zu wahren, glaubwürdig darlegen können, seinen Schuldenstand und alle künftigen Ausgaben (einschließlich der Zinsausgaben) durch künftige Einnahmen decken zu können. Dies wird als Bedingung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gesehen. Formal wird die Bedingung eingehalten, wenn der Barwert aller erwartbaren Primärsalden (Haushaltsüberschüsse bzw. -defizite vor Berücksichtigung der Zinsverpflichtungen) der Höhe nach dem derzeitigen Schuldenstand entspricht. Die Erfüllung der Anforderungen aus der intertemporalen Budgetbeschränkung lässt sich mit Hilfe von Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung der Primärsalden und unter einer Reihe von Annahmen – vor allem zur zukünftigen Entwicklung von BIP-Wachstum und Zins – überprüfen.

Für die Analyse der Tragfähigkeit werden Indikatoren herangezogen, die den Umfang des finanzpolitischen Handlungsbedarfs in Form von Tragfähigkeitslücken aufzeigen. Um diesen Handlungsbedarf aufzuzeigen, wird von den Regelungen zur Beitragssatzanpassung in den Sozialversicherungen und der grundgesetzlichen Schuldenbremse abstrahiert. Die Tragfähigkeitsindikatoren zeigen die dauerhafte Korrektur der jährlichen Primärsalden, die erforderlich ist, um die intertemporale Budgetbeschränkung einzuhalten oder einen bestimmten Schuldenstand in einem vorgegebenen Zeithorizont nicht zu überschreiten.[10] Sie geben somit eine Indikation des Handlungsbedarfs, der sich bei unveränderter Politik für die öffentlichen Haushalte aus den langfristigen Entwicklungen ergibt. In der Realität gilt die Schuldenbremse, deren Einhaltung den projizierten Anstieg der Schuldenstandsquote verhindern würde.

Die Indikatoren für unbegrenzte Zeiträume geben allerdings nur dann einen Hinweis auf Konsolidierungsbedarfe, wenn der für Staatsschuldtitel fällige Zinssatz (r) im Mittel nicht unterhalb der Wachstumsrate des BIP (g) liegt. Ansonsten würden unter den gesetzten Annahmen die Steuereinnahmen schneller steigen als die Zinsausgaben und es wäre ohne weitere Maßnahmen möglich, der Staatsverschuldung zu entwachsen.

Auf eine Veränderung der Zins-Wachstumsdifferenz (r-g) reagieren langfristige Tragfähigkeitsindikatoren (S-Indikatoren) weder in einem ohne Weiteres absehbaren Umfang noch in eine eindeutige Richtung. Je nachdem ob ein Großteil des Schuldenstandes bereits in der Gegenwart besteht oder aufgrund demografieabhängiger Ausgaben erst in der Zukunft anwächst, wirken sich Veränderungen von r-g unterschiedlich auf die S-Indikatoren aus. Zudem ist bei niedrigen Werten von r-g der Einfluss weit entfernt liegender Zeiträume, die mit der höchsten Unsicherheit behaftet sind, auf die S-Indikatoren besonders groß. Hinter diesen Ergebnissen steht letztlich die Doppelrolle des Staatsschuldzinses als Bestimmungsfaktor für Zinszahlungen auf den jeweiligen Schuldenstand und als Diskontfaktor für den Barwert zukünftiger Ausgaben bzw. der daraus resultierenden Primärdefizite.

In diesem Bericht wird die Tragfähigkeitslücke mit Indikatoren ausgewiesen, die die Höhe einer sofortigen und dauerhaften Anpassung des Primärsaldos für unbegrenzte Zeiträume („S2“) oder im Hinblick auf ein Schuldenstandziel zu einem bestimmten Zeitpunkt („S1“) berechnen.

10 Auf diesem Ansatz basiert neben den regelmäßig veröffentlichten Fiscal Sustainability Reports der EU-Kommission auch die Tragfähigkeitsberichterstattung des BMF. Alternativ wird die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit Hilfe sogenannter „Generationenbilanzen“ gemessen. Auch hinter diesem Konzept steht die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates. Im Vordergrund stehen dabei Berechnungen zum Ausmaß der bei Fortsetzung der gegenwärtigen Finanzpolitik erzeugten intergenerationellen Umverteilung und der damit verbundenen (expliziten und) impliziten Staatsverschuldung.

2.3 Methodik der Langfristprojektion

Der vorliegende Bericht nimmt – wie die Vorgängerberichte – die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen in den Blick. Die Berechnungen umfassen den Zeitraum der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 2021 bis 2070 und veranschaulichen die hypothetische Entwicklung der staatlichen Finanzen unter der Annahme, dass die bisherige Politik unverändert beibehalten wird („No-Policy-Change"-Annahme). Damit können Handlungsbedarfe zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit und damit auch der Stabilität und Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme ermittelt werden, beispielsweise in Form zusätzlicher strukturpolitischer Reformen wie auch einer zukunftsorientierten finanzpolitischen Ausrichtung.

Aufgrund des langen Projektionshorizonts müssen zahlreiche Annahmen gesetzt werden, um Tragfähigkeitsberechnungen für bestimmte demografische und ökonomische Entwicklungen anstellen zu können. Die mit dem langen Projektionshorizont einhergehende große Unsicherheit bezüglich zukünftiger Entwicklungen wird mittels zweier Basisvarianten berücksichtigt, die ein Spektrum möglicher zukünftiger Entwicklungen aufspannen. Die „Variante T-" zeichnet sich durch Annahmen aus, die sich durchgängig ungünstig auf die öffentlichen Finanzen auswirken (pessimistische Variante), während die „Variante T+" von Annahmen geprägt wird, die für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen durchweg günstiger sind (optimistische Variante). Die Darstellung der beiden Basisvarianten wird zusätzlich durch Alternativszenarien ergänzt, die den Einfluss abweichender Annahmen und Berechnungsansätze sowie zentraler Politikparameter auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen veranschaulichen.

Die Projektionen der altersabhängigen öffentlichen Ausgaben werden mit sogenannten „demografischen Fortschreibungen" erstellt. Die aggregierten öffentlichen Ausgaben in jedem Bereich werden dabei auf alters- und geschlechtsspezifische Werte der jeweiligen Begünstigten zurückgeführt (beispielsweise sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die Versichertenkreise der verschiedenen Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung, Erwerbs- bzw. Arbeitslose oder Altersrentner). Diese Werte werden unter Berücksichtigung etwaiger Perioden- und Kohorteneffekte dann Jahr um Jahr fortgeschrieben und aggregiert.

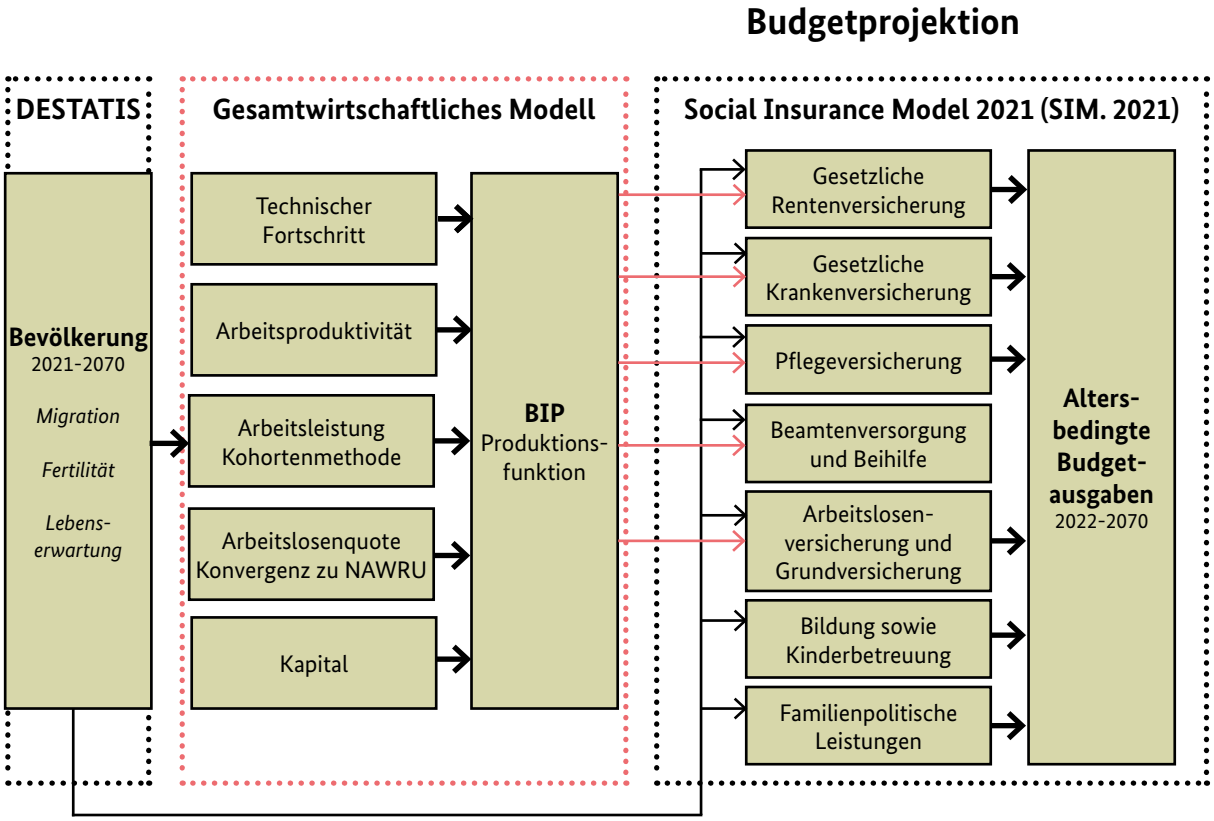
Die längerfristige, gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird anhand eines makroökonomischen Modells abgebildet, das neben grundlegenden ökonomischen Zusammenhängen auch nationale Besonderheiten berücksichtigt (vgl. Werding u. a. 2023).

Aus den projizierten Entwicklungen der demografiebedingten Ausgaben werden Szenarien für die zukünftige Entwicklung des gesamtstaatlichen öffentlichen Haushalts abgeleitet. Auf dieser Basis werden dann die Tragfähigkeitslücken für die öffentlichen Finanzen in mittel- und langfristiger Perspektive ermittelt (zu den Einzelkomponenten der Gesamtprojektion siehe Abbildung 2). Für die übrigen Ausgaben wird wie für die öffentlichen Einnahmen angenommen, dass diese mit dem BIP steigen und somit im zugrundeliegenden Modell keinen Einfluss auf die Tragfähigkeitslücke haben, die ebenfalls in Relation zum BIP ausgewiesen wird. Um den aus der demografischen Entwicklung resultierenden fiskalischen und ökonomischen Handlungsdruck umfassend zu bestimmen, bleiben die gesetzlich festgelegten Anpassungen der Sozialversicherungsbeiträge bewusst unberücksichtigt.[11]

11 Dies stellt streng genommen eine gewisse Abweichung von einer „No-Policy-Change"-Annahme dar, da sich die einzelnen Zweige der Sozialversicherungen nicht verschulden dürfen. Insofern sind im geltenden Recht Beitragsanhebungen zur Deckung künftiger Ausgabensteigerungen vorgesehen.

Einzelelemente der Gesamtprojektion

Abbildung 2



3. Datengrundlagen und zentrale Annahmen der Langfristprojektion

Ausgangsjahr der Modellrechnungen ist das Jahr 2021, für das durchweg Ist-Daten für alle relevanten Größen vorliegen. Für den Zeitraum von 2022 bis 2027 werden Eckdaten der Mittelfrist-Projektion („MFP“) der Bundesregierung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (Stand: Herbst 2022; Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und Bundesministerium der Finanzen 2022) sowie des Staatshaushalts in Maastricht-Abgrenzung (Stand: Herbst 2022; Bundesministerium der Finanzen 2022) berücksichtigt.[12] Die MFP bildet den Aufsatzpunkt für die Langfristprojektionen ab 2028. Erst danach entwickeln sich die beiden Basisvarianten bis zum Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2070 annahmegemäß auseinander.

3.1 Bevölkerungsentwicklung

Wesentliche Grundlage für die Tragfähigkeitsprojektion sind Szenarien zur zukünftigen demografischen Entwicklung aus der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, die seit Dezember 2022 vorliegt. Veränderungen zur vorangehenden Vorausberechnung ergeben sich zum einen aus einer leicht nach unten korrigierten Annahme zur Lebenserwartung – auch in Folge der Effekte der Covid-19-Pandemie – sowie einer vergleichsweise stark aufwärts revidierten Annahme zur Migration angesichts relativ hoher Wanderungssalden in der längerfristigen historischen Betrachtung – selbst während der Pandemie. Zur Abbildung verschiedener demografischer Entwicklungen werden die Annahmen zu den drei zentralen Determinanten der Bevölkerungsentwicklung – Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Wanderungssaldo – variiert.

Die zusammengefasste Geburtenziffer betrug nach leichtem Anstieg in den 2010er Jahren zuletzt 1,58 Kinder je Frau. Für die langfristige Projektion der Bevölkerungsvorausberechnung wird in der pessimistischen Variante angenommen, dass die jährliche Geburtenziffer bis Anfang der 2030er Jahre auf 1,44 zurückgeht (entsprechend dem langjährigen Durchschnittswert aus der Zeit vor 2010). In der optimistischen Variante hingegen steigt die Ziffer per Annahme auf 1,67 und bleibt anschließend konstant. Damit wird die in jüngerer Zeit beobachtete Zunahme der Geburtenziffer fortgeschrieben.

Für die Lebenserwartung wird angenommen, dass diese künftig zwar weiter ansteigen wird, aber der Anstieg nicht mehr so stark ausfällt, wie bei der vorangehenden Bevölkerungsvorausberechnung erwartet. Der Anstieg der Lebenserwartung ist vor allem das Resultat verbesserter Lebensumstände, zurückgehenden Tabak- und Alkoholkonsums sowie des medizinischen Fortschritts. 2021 betrug die Lebenserwartung für neugeborene Jungen 78,5 Jahre und für neugeborene Mädchen 83,4 Jahre. Für die langfristigen Projektionen wird angenommen, dass die Lebenserwartung bis 2070 bei starkem Anstieg kontinuierlich auf 86,4 Jahre für Männer bzw. 90,1 Jahre für Frauen und bei geringem Anstieg auf 84,6 bzw. 88,2 Jahre ansteigt.

Der Wanderungssaldo als Differenz zwischen Zuzügen nach und Fortzügen aus Deutschland hängt vom Migrationspotenzial und Migrationsdruck in den Herkunftsgebieten

12 Die für die Modellrechnung zugrundeliegende Mittelfrist-Projektion zum Staatshaushalt in Maastricht-Abgrenzung umfasst den Zeitraum 2022 bis 2026. Für die Entwicklung des Primärsaldos in 2027 wird die Veränderung von 2025 auf 2026 um ein weiteres Jahr fortgeschrieben.

ab, von der wirtschaftlichen Attraktivität Deutschlands sowie nicht zuletzt von der deutschen und europäischen Migrationspolitik. Nach einem neuerlichen, starken Anstieg insbesondere durch Geflüchtete aus der Ukraine im Jahr 2022 geht der Wanderungssaldo in der demografisch niedrigen Annahme bis Anfang der 2030er Jahre auf jährlich 150.000 Personen zurück und bleibt danach konstant. Bei der demografisch hohen Annahme sinkt der Wanderungssaldo von dem Rekordhoch 2022 bis Anfang der 2030er Jahre auf jährlich 350.000 Personen und bleibt danach über den Projektionszeitraum konstant. Insofern verzeichnen beide Varianten eine deutliche Zunahme des Wanderungssaldos gegenüber der 14. Bevölkerungsvorausberechnung. Über den gesamten Projektionszeitraum von 2022 bis 2070 ergeben sich dadurch durchschnittliche Wanderungssalden von rund 180.000 Personen pro Jahr im Fall niedriger Zuwanderung bzw. rund 400.000 Personen pro Jahr im Fall hoher Zuwanderung. Gegenüber der alten Projektion liegt somit die durchschnittliche jährliche Nettozuwanderung um rund 33.000 bzw. rund 89.000 Personen höher.

Für die beiden Basisvarianten des Tragfähigkeitsberichts werden wie schon im 5. Tragfähigkeitsbericht aus den 21 Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zwei ausgewählt. Für die eher pessimistische Basisvariante T– wird die Variante 4 als Kombination von niedriger Geburtenziffer (G1), hohem Anstieg der Lebenserwartung (L3) und niedrigem Wanderungssaldo (W1) verwendet. Für die eher optimistische Basisvariante T+ wird die Variante 21 als Kombination von hoher Geburtenziffer (G3), mittlerem Anstieg der Lebenserwartung (L2) und hohem Wanderungssaldo (W3) ausgewählt.[13]

13 Für die „junge" Bevölkerung der optimistischen Basisvariante wird somit – wie schon bei den Modellrechnungen für den 5. Tragfähigkeitsbericht – nicht auf die Annahme eines niedrigen Anstiegs der Lebenserwartung zurückgegriffen, weil diese nicht auf längerfristigen Trends, sondern auf einer kurzfristig beobachteten Verlangsamung der Zunahme der Lebenserwartung beruht. Verstärkt wird dies aktuell durch Effekte der Covid-19-Pandemie, zu denen das Statistische Bundesamt (2022) in seinen Erläuterungen festhält, dass solche Einbrüche in der Vergangenheit fast immer von einer schnellen Rückkehr auf vorherige Trendpfade gefolgt waren.

Während sich ein hoher Wanderungssaldo und eine hohe Geburtenziffer günstig auf die langfristige Tragfähigkeit auswirken, bewirkt eine hohe Lebenserwartung über die damit verbundenen alterungsbedingten Ausgaben tendenziell das Gegenteil.

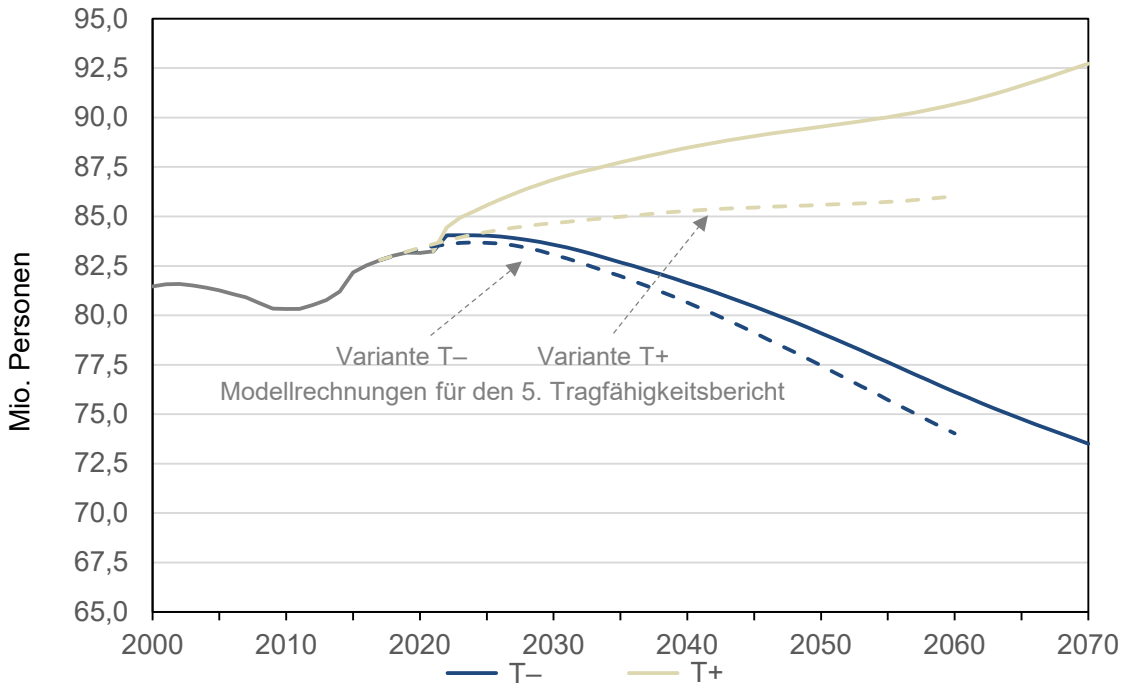
Für die beiden Basisvarianten der Modellrechnungen zum 6. Tragfähigkeitsbericht werden zu den zentralen Determinanten Geburtenziffer, Lebenserwartung und Wanderungssaldo folgende Annahmen getroffen:

- *Variante T–*: Die zusammengefasste Geburtenziffer geht bis 2032 auf 1,44 zurück und bleibt anschließend konstant; die Lebenserwartung bei Geburt von Frauen und Männern steigt bis 2070 kontinuierlich auf 90,1 bzw. 86,4 Jahre; der jährliche Wanderungssaldo geht bis 2033 auf 150.000 Personen im Jahr zurück und bleibt anschließend konstant.
- *Variante T+*: Die Geburtenziffer steigt bis 2032 auf 1,67 und bleibt danach konstant; die Lebenserwartung von Frauen und Männern steigt bis 2070 auf 88,2 bzw. 84,6 Jahre; der Wanderungssaldo stabilisiert sich ab 2033 bei 350.000 Personen im Jahr.

Im Vergleich zur vorhergehenden Bevölkerungsvorausberechnung schlagen sich insbesondere die in beiden Varianten höheren Wanderungssalden deutlich in der langfristigen demografischen Entwicklung nieder. Die Annahmen implizieren, dass sich die Bevölkerungszahl – ausgehend von zuletzt 83,2 Mio. Personen im Jahr 2021 – in der pessimistischen Variante T- bis 2070 auf 73,5 Mio. Personen verringert. In der Variante T+ hingegen steigt die Bevölkerung auf 92,7 Mio. Personen an. Durch die leicht höhere Geburtenziffer und die deutlich höhere Nettozuwanderung steigt die Bevölkerungszahl in der optimistischen Variante kontinuierlich und gegenüber der dem Bevölkerungsstand im Jahr 2021 um rund 9,5 Mio. Personen (Abbildung 3), während sie in der pessimistischen Variante weniger stark zurückgeht als noch in der letzten Vorausberechnung (im Vergleich zum Jahr 2021 um -9,7 Mio. Personen).

Bevölkerungszahl (2000-2070) in den Basisvarianten

Abbildung 3

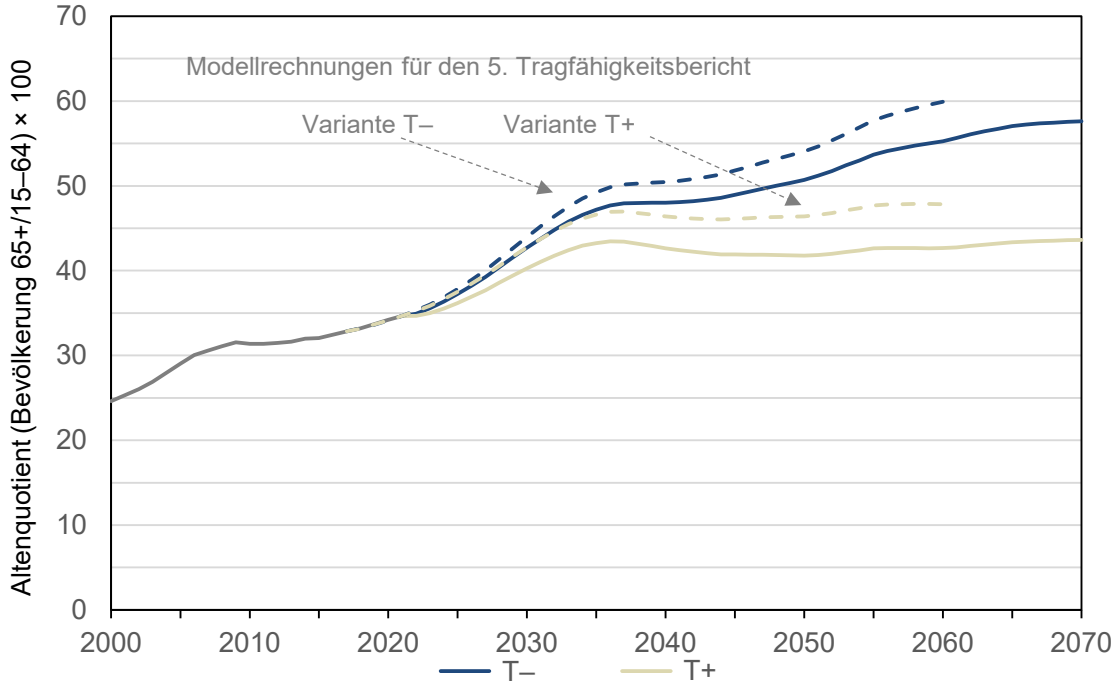


Quelle: Statistisches Bundesamt (2022, 2019).

Der absehbare Alterungsprozess, der für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wesentlich wichtiger ist als die absolute Größe der Wohnbevölkerung, wird im Vergleich zur vorangegangenen Bevölkerungsvorausberechnung durch die Zuwanderung vor allem jüngerer Menschen zwar gedämpft, er bleibt in beiden Basisvarianten aber prinzipiell erhalten. So steigt der Altenquotient (im Gutachten definiert als Personen im Alter ab 65 Jahren je 100 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren), ausgehend von 34,7 im Jahr 2021, in beiden Basisvarianten bis 2035 spürbar an, da die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre (sog. Babyboomer) in diesem Zeitraum die Altersgrenze bei 65 Jahren überschreiten. In der optimistischen Variante T+ erreicht der Quotient 2035 einen Wert von 43,3 und bleibt anschließend bis zum Ende des Projektionszeitraums annähernd konstant. In der pessimistischen Variante T– steigt er bis 2035 auf 47,2 und anschließend bis 2070 mit verlangsamtem Tempo weiter auf 57,6. Selbst unter der günstigen Kombination von Annahmen zur zukünftigen demografischen Entwicklung in T+ ist demnach nicht damit zu rechnen, dass sich die Alterung der Wohnbevölkerung Deutschlands längerfristig aufhalten lässt (Abbildung 4).

Altenquotient[14] (2000-2070) in den Basisvarianten

Abbildung 4



Quelle: Werding u. a. (2023) und Statistisches Bundesamt (2023, 2019).

3.2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Über die Anzahl der Erwerbspersonen wirkt sich der demografische Wandel direkt auf den Arbeitsmarkt und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus. Darüber hinaus können Änderungen in der Bevölkerungsstruktur Arbeitsmärkte, Produktivität und Wirtschaftswachstum, Zinsen und Preise beeinflussen. Für diese „indirekten" Zusammenhänge werden aus heutiger Sicht plausible Annahmen über die zukünftige Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Parameter gesetzt, mit denen im Gutachten der Korridor zwischen einer optimistischen (T+) und einer pessimistischen (T-) Entwicklung aufgespannt wird.

3.2.1 Arbeitsmarkt

Die Entwicklung der Erwerbsquoten ist eine wichtige Determinante des zukünftigen Wirtschaftswachstums und der Entwicklung der Sozialsysteme. Projektionen zur Erwerbsbeteiligung werden mit Hilfe eines kohortenspezifischen Ansatzes[15] erstellt. So können Änderungen in der Erwerbsbeteiligung aufeinander folgender Alterskohorten fortgeschrieben und dadurch aktuelle Trends des Erwerbsverhaltens in die Zukunft weiterverfolgt werden.

Zu den wichtigsten Trends am Arbeitsmarkt zählt der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Menschen ab 55 Jahren. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren ist über die letzten Jahre kontinuierlich gestiegen. Besonders stark ausgeprägt war der Anstieg seit 2010 bei jüngeren Frauen (unter 45 Jahren) – nicht zuletzt aufgrund eines deutlichen Ausbaus der Kindertagesbetreuung. Während im Jahr 2010 die Erwerbsquote von Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren noch bei 76,1 Prozent lag, hat sie sich bis 2021 auf

14 Altenquotient: (Anzahl Personen im Alter ab 65 Jahren/ Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren) x 100.

15 Die „Cohort Simulation Method" wurde von der OECD (Burniaux u. a., 2004) entwickelt und von der Ageing Working Group der EU adaptiert (vgl. EU-Kommission und Wirtschaftspolitischer Ausschuss der EU (2020), Annex A.1).

81,5 Prozent (rund 93 Prozent des Vergleichswerts für Männer) erhöht. Auch die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Alter ab 55 Jahren hat sich seit dem Jahr 2000 deutlich erhöht. Diese Entwicklung ist unter anderem auf die Vereinheitlichung der Altersgrenzen für alle Arten von gesetzlichen Altersrenten, die Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Renteneintritt und die seit 2012 geltende Heraufsetzung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre zurückzuführen.

Unter Berücksichtigung der weiteren Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der Gesetzlichen Rentenversicherung (und des Pensionsalters für Beamte) von 66 Jahren in 2023 auf 67 Jahre bis 2031 werden im Gutachten folgende Basisszenarien formuliert:

- *Variante T–*: Die weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze um ein Jahr führt zu einem Anstieg des durchschnittlichen Zugangsalters für Altersrenten um ein halbes Jahr, der sich – zeitlich leicht verzögert – im Zeitraum bis 2037 entfaltet. Die Erwerbsquote der Frauen zwischen 15 bis 64 Jahren steigt bis 2040 auf rund 83,2 Prozent, bis 2070 weiter auf 83,6 Prozent. Die Erwerbsbeteiligung der Männer ändert sich im gesamten Projektionszeitraum nur wenig. Sie pendelt sich bis 2040 bei 86,3 Prozent ein und bleibt danach konstant.
- *Variante T+*: Die weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze führt zu einem Anstieg des durchschnittlichen Zugangsalters um ein Jahr, welcher sich ebenfalls bis 2037 vollzieht, jedoch durchgängig stärker ausfällt als in T-. Die Erwerbsquote der Frauen zwischen 15 bis 64 Jahren steigt bis 2040 auf 84 Prozent und bis 2070 auf 84,2 Prozent. Die Erwerbsbeteiligung der Männer steigt bis 2040 auf 87,2 Prozent und bleibt danach weitgehend konstant.

Aus den Annahmen zur demografischen Entwicklung und zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung lassen sich die zukünftigen Erwerbspersonen ermitteln. Um auf die jeweilige Zahl der Erwerbstätigen zu kommen, muss die Zahl der Erwerbslosen abgezogen werden. Nach einem über Jahrzehnte anhaltenden Aufwärtstrend ist die Erwerbslosenquote in den vergangenen 15 Jahren deutlich zurückgegangen auf 2,9 Prozent im Jahr 2023. In der den Langfristprojektionen zugrundeliegenden Mittelfrist-Projektion der Bundesregierung (Stand: Herbst 2022) wurde von einem Wiederanstieg der Quote auf 3,5 Prozent ausgegangen.[16] Dieser Wert entspricht rechnerisch der NAWRU, die definiert ist als Erwerbslosenquote, die den Lohnanstieg nicht beschleunigt („Non-accelerating-wages rate of unemployment"). In der langen Frist wird durchweg von konjunkturellen Schwankungen abstrahiert, sodass die strukturelle Erwerbslosenquote, die Grundlage für die Annahmen zur weiteren Entwicklung der Erwerbslosenquote ab 2027 determiniert.

Zu Analysezwecken dieses Berichts berücksichtigen die im Gutachten gesetzten Annahmen zur Entwicklung der Erwerbslosigkeit die absehbaren Effekte und Rückwirkungen des demografischen Alterungsprozesses auf den Arbeitsmarkt. Hier sind mehrere Effekte zu berücksichtigen, die die Erwerbslosenquote voraussichtlich beeinflussen werden, sich in ihrer Höhe aber nicht genau empirisch bestimmen lassen und mit großer Unsicherheit behaftet sind (siehe auch Werding u. a. 2023, Textbox 2). Entsprechend beruhen die Annahmen zur zukünftigen Entwicklung der Erwerbslosenquote auf plausiblen Setzungen, die die Art und Richtung möglicher demografischer Einflüsse berücksichtigen.

Für die Entwicklung der Erwerbslosenquote ab 2027 werden mehrere zum Teil gegenläufige Effekte berücksichtigt. Bei Setzung der pessimistischen Variante wird der vergleichsweise starke Anstieg der Erwerbslosenquote vorrangig damit begründet, dass die demografische Alterung zu einem Anstieg der Sozialabgaben (sog. „Abgabenkeil") führt, der nicht durch entsprechende Zuwanderung gedämpft wird. In der optimistischeren Variante steigt die Erwerbslosenquote deutlich moderater an, da die hohe Zuwanderung einen starken Anstieg des Abgabenkeils verhindert. Der in dieser Variante dennoch verbleibende moderate Anstieg der Erwerbslosenquote wird haupt-

16 In der Mittelfristprojektion der Bundesregierung von Januar 2024 wird hingegen mit einem moderateren Anstieg auf etwa 3,2 Prozent bis 2027 gerechnet.

sächlich auf mögliche Mismatching-Effekte in Folge eines hohen Anteils zugewanderter Erwerbspersonen zurückgeführt. Als Ursache für eine im Vergleich zu Inländern höhere Erwerbslosenquote werden in der empirischen Literatur unter anderem Sprachbarrieren, fehlende Qualifikationen oder Berufserfahrung identifiziert (vgl. Uhlendorff und Zimmermann, 2014).

Unter Berücksichtigung dieser Wirkungskanäle werden für die Erwerbslosenquote in den Basisvarianten folgende Annahmen getroffen:

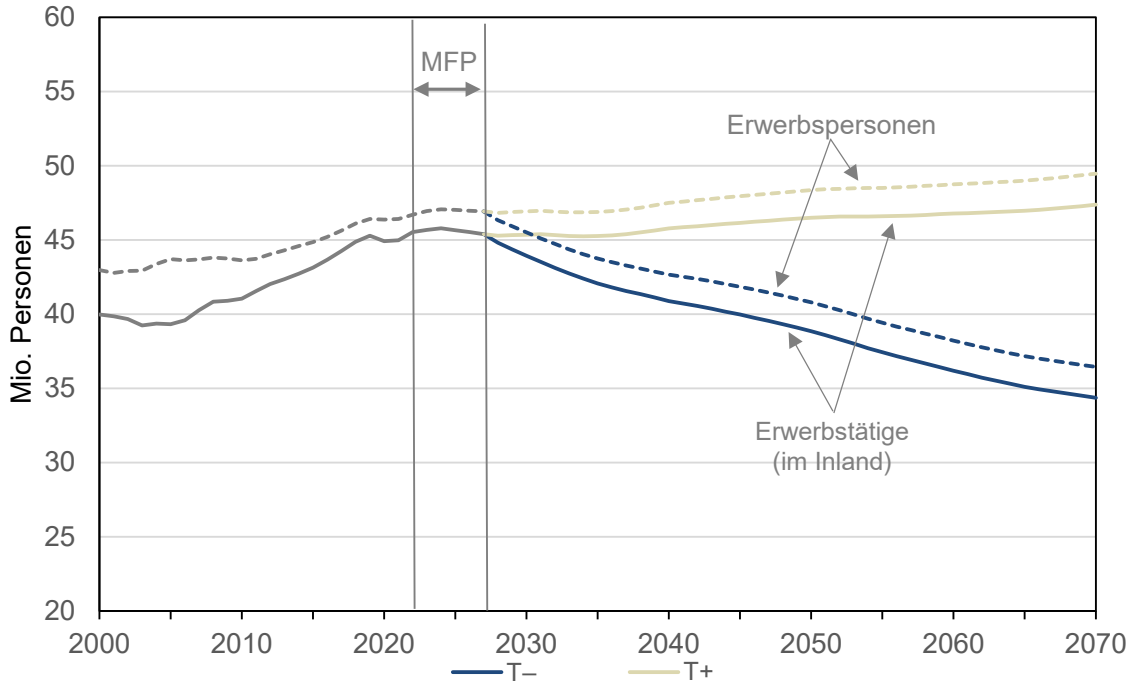
- *Variante T-*: Die Erwerbslosenquote steigt von 2027 bis 2070 mit leicht nachlassender Dynamik auf 6,0 Prozent an.
- *Variante T+*: Die Erwerbslosenquote nimmt moderater zu und liegt 2070 bei 4,5 Prozent.

Die Werte im Jahr 2060 entsprechen – bei geringerer Spreizung – nahezu den Werten des letzten Tragfähigkeitsberichts.

Aus der Zahl der Erwerbspersonen und der Erwerbslosenquote lässt sich die Zahl der Erwerbstätigen für beide Basisvarianten ermitteln. Ausgehend von rund 45 Mio. Erwerbstätigen in 2021 und einer nochmaligen leichten Zunahme im Zeitraum der Mittelfrist-Projektion der Bundesregierung (Stand: Herbst 2022) gehen diese ab 2027 in T- im gesamten weiteren Projektionszeitraum bis 2070 auf 34,4 Mio. Personen (bzw. um rund 24 Prozent) zurück. In T+ steigt die Zahl der Erwerbstätigen kontinuierlich auf 47,4 Mio. Personen an (siehe Abbildung 5). Der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an den Erwerbspersonen bleibt annahmegemäß konstant.

Erwerbspersonen und Erwerbstätige (2000 bis 2070)

Abbildung 5



Quelle: Werding u. a. (2023).

3.2.2 Wirtschaftswachstum

Für die langfristige Projektion des BIP ist das angebotsseitige „Produktionspotenzial" maßgeblich, dessen Entwicklung durch das über die Zeit verfügbare Angebot an den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie den technischen Fortschritt bestimmt wird. Da sich der Kapitalstock relativ träge entwickelt, ergeben sich Änderungen des Wachstums vor allem aus der totalen Faktorproduktivität und dem Arbeitsvolumen. Technischer Fortschritt wird durch den Trend der Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität (TFP) gemessen, die wiederum als Residuum einer Wachstumszerlegung verbleibt und weder dem Arbeitsvolumen noch dem physischen Kapitalstock zugerechnet werden kann. In den 1950er und 1960er Jahren lag das trendmäßige TFP-Wachstum noch bei rund 1,5 Prozent pro Jahr. Mittlerweile hat sich dieses langfristige Trendwachstum auf jahresdurchschnittlich rund 0,7 Prozent reduziert. Die fortlaufende langfristige Entwicklung wird davon abhängen, wie Produktivitätsfortschritte künftig erzeugt werden können.

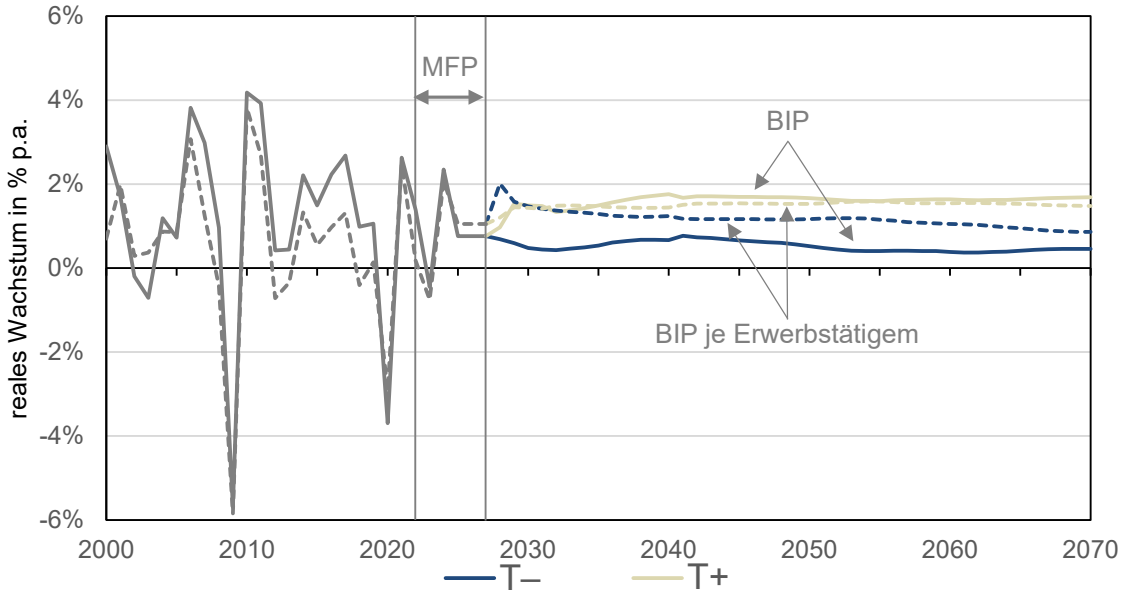
In den Basisvarianten der Modellrechnungen des Gutachtens wird dieser Unsicherheit dadurch Rechnung getragen, dass der langjährige Mittelwert von 0,7 Prozent symmetrisch um 0,2 Prozentpunkte nach unten bzw. nach oben variiert wird, so dass in T- die TFP-Wachstumsrate ab 2030 über den gesamten Projektionszeitraum 0,5 Prozent pro Jahr beträgt, in T+ 0,9 Prozent. Die Werte ähneln bei einer stärkeren Spreizung zwischen den beiden Varianten den Annahmen für den 5. Tragfähigkeitsbericht.

Für den Verlauf der Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätige) von 2022 bis 2027 wird im Gutachten gemäß der Herbstprojektion der Bundesregierung 2022 mit einem Einbruch insbesondere im Jahr 2023 in Folge der durch den Krieg in der Ukraine ausgelösten Energiekrise gerechnet. Für den Zeitraum ab 2027 ergeben sich für beide Basisvarianten wieder etwas höhere Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität (siehe Abbildung 6). In T- verringert sich das jährliche Wachstum der Arbeitsproduktivität von zunächst 1,5 Prozent auf 0,9 Prozent, in T+ hingegen stabilisiert es sich bei 1,5 Prozent. Die divergierende Entwicklung resultiert aus den unterschiedlichen Annahmen zur totalen Faktorproduktivität und Erwerbstätigenzahl für die beiden Basisszenarien.

Für die Wachstumsrate des preisbereinigten BIP resultieren Trendwachstumsraten, die im Falle der Variante T- im Zeitablauf leicht zurückgehen und sich im Bereich von 0,5 Prozent pro Jahr bewegen sowie in der Variante T+ im Bereich von 1,6 Prozent (siehe Abbildung 6). Das deutlich stärkere Wachstum des realen BIP in T+ resultiert aus dem Zusammenspiel eines höheren TFP-Wachstums und einer positiven Entwicklung bei der Zahl der Erwerbstätigen (siehe Abschnitt 3.2.1).

Reales Bruttoinlandsprodukt (2000 bis 2070)

Abbildung 6



Quelle: Werding u. a. (2023).

Für das BIP pro Kopf ergeben sich in der Variante T- im Zeitablauf jährliche Wachstumsraten von im Mittel 0,8 Prozent. In der Variante T+ betragen die die jährlichen Wachstumsraten des BIP pro Kopf im Zeitablauf 1,4 Prozent im Mittel. Dieser Unterschied zeigt sich auch in absoluten Zahlen: So steigt das BIP pro Kopf bis 2070 in T+ auf 79.000 Euro, während es in T- lediglich auf 62.700 Euro steigt.

Das BIP pro Kopf dient in der Tragfähigkeitsanalyse als ein Indikator für die allgemeine Wohlstandsentwicklung und den Lebensstandard einer Volkswirtschaft. Ein höheres BIP pro Kopf deutet darauf hin, dass je Einwohner mehr Ressourcen bzw. Einkommen zur Verfügung stehen – beispielsweise zur Finanzierung des Sozialversicherungssystems oder von Bildung und Forschung. Angesichts der zunehmenden demografischen Alterung kann ein höheres BIP pro Kopf dazu beitragen, notwendige strukturelle Reformen gesellschaftlich konsensfähig zu machen bzw. sozial abzufedern. Bezogen auf ein höheres, allgemeines Wohlstandsniveau können prozentual geringere Leistungen daher absolut deutlich höher ausfallen als prozentual niedrigere Leistungen bei geringerem Wohlstandsniveau. So könnten bei steigenden Bruttolöhnen – und höherem BIP pro Kopf – rechtliche Rahmenbedingungen angepasst werden, die zu höheren Beiträgen und im Verhältnis niedrigeren Leistungen führen, ohne die Sicherungsfunktion des jeweiligen Systems zu stark zu beeinträchtigen.

Im vorliegenden Modell wirkt sich die Steigerung der Arbeitsproduktivität unmittelbar günstig auf die Bruttolöhne, das aggregierte BIP und das BIP pro Kopf aus und führt so zu einer Zunahme der Einnahmen. Gleichzeitig wachsen jedoch auch alle im Modell erfassten öffentlichen Ausgaben mit diesen Wachstumsraten (s. hierzu Kapitel 4, Textbox 2). Dies hat zur Folge, dass die Ausgaben – und Einnahmenquoten im Zähler und im Nenner nahezu im gleichen Ausmaß beeinflusst werden und sich der direkte Effekt einer höheren Produktivität auf die Primärsalden somit so gut wie aufhebt.

3.2.3 Zins und Inflation

Der auf die öffentliche Verschuldung zu zahlende Zinssatz (implizite Zins) hat großen Einfluss auf die Entwicklung des gesamtstaatlichen Haushalts. Für den vorliegenden Bericht wird hierfür der zum jeweiligen Zeitpunkt aus der aktuellen und vergangenen Kreditaufnahme resultierende zahlungsrelevante nominale Durchschnittszinssatz auf den öffentlichen Schuldenbestand verwendet.

Die Auswirkungen sich ändernder Marktzinsen auf die öffentliche Hand sind abhängig von der durchschnittlichen Restlaufzeit der ausstehenden Staatsschuldentitel. In dem Maße wie diese auslaufen und durch Neuemissionen ersetzt werden sollen, wirken sich Veränderungen der aktuellen Marktzinsen sukzessive auf den Durchschnittszinssatz und somit auf die Zinslast der öffentlichen Hand aus.

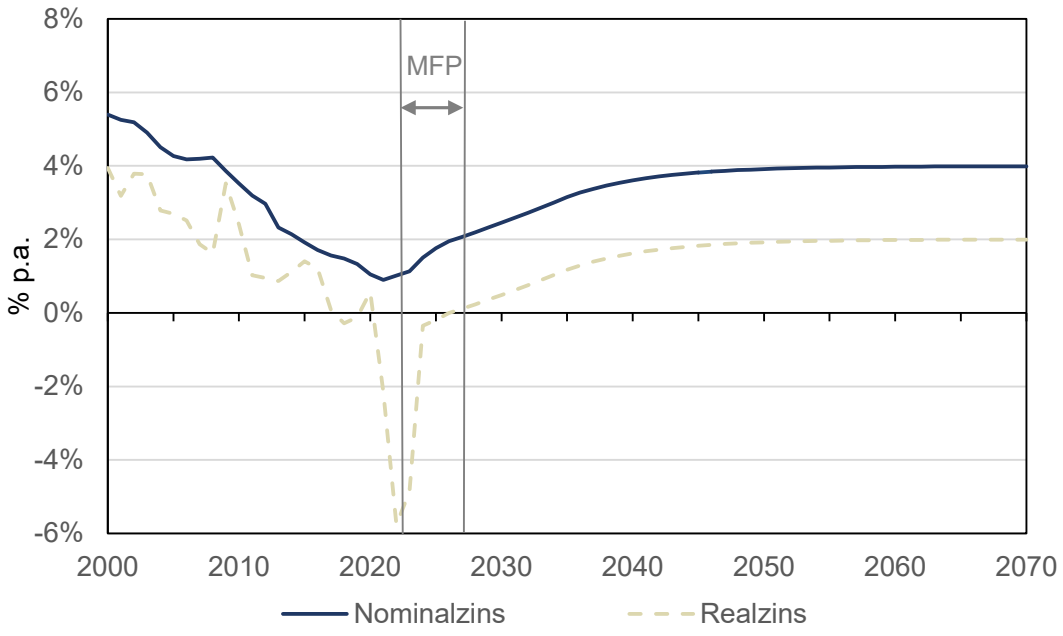
Im Jahr 2022 lag der nominale Durchschnittszinssatz auf die ausstehende Staatsschuld bei 1,1 Prozent, nach 0,9 Prozent im Jahr 2021.[17] Der Durchschnittszins ist zum ersten Mal seit über einem Jahrzehnt wieder gestiegen. Zur Bekämpfung des Ende 2021 unerwartet einsetzenden Inflationsschubes hat die Europäische Zentralbank ihre Geldpolitik gestrafft und die Leitzinsen seit 2022 in mehreren Schritten deutlich erhöht. Dies wirkt sich auch auf den für die Modellrechnungen relevanten durchschnittlichen Nominalzins aus, so dass dieser gemäß der Fiskalprojektion der Bundesregierung (Stand: November 2022) extrapoliert bis 2027 voraussichtlich auf 2,1 Prozent p. a. steigt.

In der langfristigen Tragfähigkeitsanalyse anhand des S2-Indikators nimmt der Zinssatz neben der Bemessung der Zinsausgaben auf die ausstehenden Staatsschulden und damit der Bewertung des finanzpolitischen Handlungsspielraums eine weitere wichtige Funktion ein: Als Diskontsatz bewertet er etwaige in der Zukunft anfallende Finanzierungsdefizite und bildet die im Zeitablauf zunehmende Unsicherheit ab.

Für die Modellrechnungen des Gutachtens wird angenommen, dass sich der Nominalzins für neu emittierte Staatsschuldtitel bis 2035 linear auf 4 Prozent erhöht.[18] Im Zuge kontinuierlich auslaufender Staatsschuldtitel, die zu den höheren Marktzinsen refinanziert werden müssen, steigt im Modell bis zum Jahr 2050 auch der nominale Durchschnittszinssatz auf die ausstehende Staatsschuld auf nahezu 4 Prozent (siehe Abbildung 7). Um der großen Unsicherheit über die längerfristige Zinsentwicklung Rechnung zu tragen werden in Kapitel 7.3 alternative Zinsentwicklungen berücksichtigt.

Durchschnittlicher Zins auf umlaufende Staatsschuldtitel (2000 bis 2070)

Abbildung 7



Quelle: Werding u. a. (2023).

17 Definiert als geleistete Vermögenseinkommen laut Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) geteilt durch Maastricht-Schuldenstand des Vorjahres.

18 Die hier getroffene Annahme für den langfristigen Nominalzins liegt 1 Prozentpunkt niedriger als in den Basisvarianten für den 5. Tragfähigkeitsbericht.

Neben Annahmen zum Zinsniveau müssen zur Bestimmung der Zinszahlungen auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand und zur Fortschreibung der Schuldenstandsquote auch Annahmen zur Höhe der Inflationsrate getroffen werden. So hat der unerwartete Inflationsschub trotz gestiegener Nominalzinsen dazu geführt, dass der Realzins aktuell nochmals deutlich niedriger ist als in der vorangegangenen Niedrigzinsphase. In Verbindung mit einem aufgrund der unerwarteten Inflation nominal stark gestiegenen BIP hat sich die Schuldenstandsquote von 2021 auf 2022 trotz eines Finanzierungsdefizits von 2,5 Prozent in 2022 um 2,9 Prozentpunkte auf 66,1 Prozent reduziert.[19] In der Mittelfrist-Projektion der Bundesregierung (Stand: Herbst 2022) wird hinsichtlich des Realzinses bis 2027 allerdings mit einer nahezu vollständigen Rückkehr zu langfristigen Durchschnittswerten gerechnet. Für die Inflationsrate wird angenommen, dass sie sich bis 2025 wieder auf den Zielwert der Europäischen Zentralbank (EZB) von 2,0 Prozent stabilisiert und danach für den gesamten Projektionszeitraum konstant bleibt. In der langen Frist ergibt sich somit ein Realzins von 2 Prozent p. a (Nominalzins von 4 Prozent abzüglich der angenommenen Inflationsrate von 2 Prozent, siehe Abbildung 7).

Von der Inflationsrate geht im Rahmen des verwendeten Modells ansonsten kein realwirtschaftlicher Effekt auf die Ergebnisse der langfristigen Simulationen aus. In Tabelle 2 werden die Annahmen des Gutachtens zum 6. Tragfähigkeitsbericht zusammengefasst dargestellt.

Annahmen zum 6. Tragfähigkeitsbericht

Tabelle 2

	Variante T-	Variante T+
Demografie[a]		
Jährliche Geburtenziffer	1,44 ab 2032	1,67 ab 2032
Lebenserwartung bei Geburt 2070 (Jahre)		
o Frauen	90,1	88,2
o Männer	86,4	84,6
Wanderungssaldo	Rückgang auf 150.000 in 2033, danach konstant	Rückgang auf 350.000 in 2033, danach konstant
Arbeitsmarkt		
Erwerbsbeteiligung in %		
o Frauen (15-64)	83,2 (2040); 83,6 (2070)	84,0 (2040); 84,2 (2070)
o Männer (15-64)	86,4 (2040); 86,2 (2070)	87,2 (2040); 87,1 (2070)
Erwerbslosenquote[b] (%)	4,5 (2040); 6,0 (2070)	3,9 (2040); 4,5 (2070)
Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters (Jahre)	+1 (bis 2070)	+2 (bis 2070)
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung		
Totale Faktorproduktivität (% p. a.)	0,5 (ab 2030)	0,9 (ab 2030)
Bruttoinlandsprodukt[c] (%)	0,6 (2040); 0,4 (2070)	1,5 (2040); 1,6 (2070)
BIP pro Kopf b) (%)	0,8 (2040); 0,8 (2070)	1,4 (2040); 1,4 (2070)
Realzins auf Staatsschuldtitel[d] (%)	1,6 (2040); 2,0 (ab 2060)	
Inflationsrate (% p.a.)	2,0 % (ab 2025)	

Jahresangaben in Klammern geben den jeweiligen Wert im entsprechenden Jahr an. Angaben mit „ab" kennzeichnen, dass der jeweilige Wert ab dem entsprechenden Jahr gilt, bis zum Ende des Projektionszeitraums in 2070.

a) Für die Annahmen zur demografischen Entwicklung in T- wird die Variante „G1-W3-L1", für T+ die Variante „G3-W2-L3" aus der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) verwendet.
b) in % aller Erwerbspersonen
c) Reale Wachstumsraten (jahresdurchschnittliche Werte im vorangegangenen 10-Jahres-Zeitraum)
d) Realzins (jahresdurchschnittliche Werte für alle umlaufenden Anleihen der öffentlichen Hand)

19 In der den Langfristprojektionen zugrundeliegenden Fiskalprojektion der Bundesregierung (Stand: November 2022) wurde davon ausgegangen, dass sich die Schuldenstandsquote von 2021 auf 2022 trotz eines Finanzierungsdefizits von 3,7 Prozent in 2022 um 1,8 Prozentpunkte auf 66,8 Prozent reduziert.

4. Langfristige Entwicklung der alterungsbedingten Ausgaben

Die gesamtwirtschaftlich-demografischen Annahmen bilden die Grundlage für die Langfrist-Projektionen der voraussichtlich besonders vom demografischen Wandel betroffenen öffentlichen Ausgaben. Im Einzelnen berücksichtigt werden öffentliche Ausgaben für die Funktionen Alterssicherung (gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung), Gesundheit und Pflege (gesetzliche Krankenversicherung, soziale Pflegeversicherung sowie Beihilfe für Beamte und ihre Angehörigen), Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie Bildung und Familien. Die Mehrzahl dieser Ausgaben wird vom demografischen Wandel direkt beeinflusst, weil sie älteren und teilweise auch jüngeren Personen zufließen, die nicht zur erwerbstätigen Generation zählen. Für die Projektionen wird unterstellt, dass die im Rechtsstand 30. Juni 2022 bereits geregelten Änderungen während des Projektionszeitraums voll wirksam werden, die Politik darüber hinaus aber keine weiteren Entscheidungen mehr trifft („No-Policy-Change“).

Annahmen des Gutachtens zur Fortschreibung der Ausgaben

Alterssicherung:

→ Die Regelaltersgrenze wird seit 2012 und noch bis 2031 stufenweise auf 67 Jahre heraufgesetzt. Laufende Renten werden gemäß der geltenden Rentenanpassungsformel und unter Beachtung der bis 2025 geltenden Nebenbedingung, dass das Sicherungsniveau vor Steuern für eine Standardrente nicht unter 48 Prozent sinken darf, erhöht. Maßgeblich für die jährlichen Rentenanpassungen ist die Wachstumsrate der Bruttolöhne, korrigiert um Änderungen der Beitragssätze und des (Äquivalenz-)Rentnerquotienten. Die Entfaltung weiterer Elemente der Rentenreformen von 2014 und 2018 wird ebenfalls berücksichtigt.

Gesetzliche Krankenversicherung:

→ Abgesehen von geltenden Leistungsausschlüssen und Zuzahlungen bietet die GKV weiter eine Vollversicherung für alle dem jeweiligen Stand medizinischen Wissens entsprechenden Leistungen. Neben zuletzt eingeführten Verbesserungen in der Versorgung entfalten sich ausgabendämpfende Effekte früherer Reformen weiter wie bisher. Die durchschnittlichen, altersspezifischen Leistungsausgaben werden in Fortführung der Politik der vergangenen Jahre mit der Wachstumsrate der Bruttolöhne fortgeschrieben.

Soziale Pflegeversicherung:

→ Ausweitungen der Zahl der Leistungsbezieher und der Leistungen aus den vergangenen Jahren werden berücksichtigt. Das Niveau der Pflegeleistungen bleibt, gemessen an der erwarteten Kostenentwicklung, auf Dauer konstant. Die Leistungen werden mit der Wachstumsrate der Bruttolöhne fortgeschrieben, abweichend vom gesetzlichen Orientierungswert, aber in Fortführung der Politik der vergangenen Jahre.

Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende:

→ Krisenbedingte Sonderregelungen für einen vereinfachten Zugang zu Leistungen (insbesondere bei Grundsicherungsleistungen und dem Kurzarbeitergeld) laufen aus. Die erst im November 2022 verabschiedete Neuregelung der Grundsicherung („Bürgergeld“) bleibt unberücksichtigt. Die Leistungen werden mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Nettolöhne fortgeschrieben.

Beamtenversorgung:

→ Es wird vereinfachend unterstellt, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen in Ländern und Gemeinden am Versorgungsrecht des Bundes orientieren (bzw. gleichartige Wirkungen entfalten). Die Fortschreibung der Pensionen folgt der Wachstumsrate der Bruttolöhne sowie rechtlich vorgezeichneten Änderungen der maximalen und durchschnittlichen Ruhegehaltssätze.

Beihilfe:

→ Unter Berücksichtigung höherer Kosten für privat Krankenversicherte und gegebener Beihilfesätze, die die Kostenübernahme prozentual begrenzen, gilt für die Fortschreibung der Ausgaben dasselbe wie für Ausgaben der GKV.

Öffentliche Bildungsausgaben:

→ Die geltenden Vereinbarungen von Bund und Ländern, Mittel für die digitale schulische Ausstattung („Digitalpakt“) sowie für Qualitätsverbesserungen von Studium und Lehre in Deutschland („Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“) bereitzustellen, entfalten ihre Wirkungen. Öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuung werden an die steigende Frauenerwerbsbeteiligung angepasst.

→ Soweit diese Regelungen bzw. Annahmen keine stärkeren Steigerungen erfordern, werden die Ausgaben je Bildungsteilnehmenden mit der Wachstumsrate der Bruttolöhne fortgeschrieben.

Familienpolitische Leistungen:

→ In den letzten Jahren erfolgte Änderungen an den erfassten Leistungen (insbesondere am Kindergeld) werden berücksichtigt. Anschließend werden die Leistungen mit unverändertem Niveau weiter gewährt.

→ Die Fortschreibung der Leistungen erfolgt daher mit der Wachstumsrate der Bruttolöhne.

Sonstige öffentliche Ausgaben:

→ In den Modellrechnungen nicht explizit erfasste Ausgaben bleiben im Projektionszeitraum in Prozent des laufenden BIP konstant.

Öffentliche Einnahmen:

→ Als Rechenkonvention bei der Ermittlung von Indikatoren für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gilt, dass alle öffentlichen Einnahmen im Projektionszeitraum in Prozent des laufenden BIP konstant bleiben.

4.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Die öffentlichen Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) stellen den größten Einzelposten der demografieabhängigen Sozialversicherungszweige dar.

Wenngleich die gesetzlichen Rentenausgaben im Zuge der demografischen Alterung einer nennenswerten Aufwärtsdynamik unterliegen, hat eine Reihe von Reformen und Entwicklungen die bereits seit längerem erwartete Anspannung der Rentenfinanzen bisher gedämpft. So wird die Entwicklung der Ausgaben bis auf Weiteres durch die Rentenreformen der Jahre 2001 und 2007 (Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors" in die Rentenanpassungsformel und schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre) beeinflusst. Auch die seit 2005 verbesserte Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Anstieg von Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowie die hohe Nettozuwanderung der letzten Jahre haben – anders als seinerzeit erwartet – zu einem Rückgang des Beitragssatzes auf 18,6 Prozent bei gleichzeitig langsamer absinkendem Rentenniveau geführt.

Angesichts der Rahmenbedingungen, die sich in den vergangenen Jahren günstiger als erwartet entwickelten, wurden seit 2014 eine Reihe von Reformschritten ergriffen, die die Ausgaben der GRV – perspektivisch auch in Zukunft – tendenziell erhöhen. Dazu gehört die Einführung einer abschlagsfreien, vorzeitigen Altersrente für besonders langjährig Versicherte (sogenannte „Rente mit 63"), der in zwei Stufen vorgenommene Ausbau der Anrechnung von Erziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder („Mütterrente") sowie die in mehreren Schritten durchgeführte Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten. Seit 2018 gilt für die Jahre 2019 bis 2025 zudem eine „doppelte Haltelinie", aufgrund derer das Netto-Sicherungsniveau einer Standardrente (vor Steuern) in diesem Zeitraum nicht unter 48 Prozent sinken und der Beitragssatz der GRV nicht über 20 Prozent steigen soll. Bisher haben diese Haltelinien nicht gegriffen. Für die Einhaltung der Beitragssatzgarantie von 20 Prozent würden nötigenfalls zusätzliche Bundesmittel bereitgestellt. 2022 wurde zudem der Ausgleichsfaktor zur Neutralisierung dauerhafter Effekte der sogenannten „Schutzklausel" wiedereingesetzt.

Die Projektionen des Gutachtens verdeutlichen die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das gesetzliche Rentensystem. Die projizierte Erhöhung der Rentenausgaben gemessen am BIP reflektiert den zu erwartenden Anstieg des Altenquotienten, wenngleich sich annahmegemäß zukünftige Veränderungen in der Erwerbsbeteiligung und im Renteneintrittsalter ausgabenmindernd auswirken. Ausgehend von Rentenausgaben in Höhe von 9,6 Prozent des BIP im Jahr 2021 steigen die Ausgaben unter ungünstigen Annahmen in T- bis 2070 auf 13,1 Prozent, in T+ dagegen nur auf 11,0 Prozent des BIP (siehe Tabelle 3).

Ausgabenquoten für die Alterssicherung (2021-2070) Tabelle 3

	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
						T-					
Ausgaben in % des BIP	9,6	9,6	10,3	10,8	11,1	11,5	11,9	12,3	12,6	12,9	13,1
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	0,0	+0,7	+1,2	+1,5	+1,9	+2,3	+2,7	+3,0	+3,3	+3,5
						T+					
Ausgaben in % des BIP	9,6	9,6	10,0	10,2	10,3	10,4	10,5	10,6	10,7	10,9	11,0
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	0,0	+0,4	+0,6	+0,7	+0,8	+0,9	+1,0	+1,1	+1,3	+1,4

Quelle: Werding u. a. (2023).

4.2 Gesetzliche Krankenversicherung

Die Ausgaben im Bereich Gesundheit bilden den zweitgrößten Posten der demografieabhängigen Sozialversicherungszweige. Sie sind demografieabhängig, soweit individuell anfallende Gesundheitsausgaben mit dem Alter ansteigen.

Als grundlegende Reform mit bedeutenden Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen, ist das „GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz“ von 2007 zu nennen. Neben zahlreichen Änderungen, die die Finanzierung der GKV-Ausgaben betreffen – die Einführung des „Gesundheitsfonds“, Ausbau der Bundeszuschüsse zur GKV sowie der Übergang zu einem morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich ab 2009 – wurde ein intensiverer Kassenwettbewerb erzeugt mit dem Ziel, die Dynamik der Leistungsausgaben längerfristig zu dämpfen. Diesem Ziel dient auch das „Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes“ von 2011.

Dagegen erfolgten in jüngeren Jahren beispielsweise mit dem „Pflegepersonalstärkungsgesetz“ von 2018 und dem „Terminservice- und Versorgungsgesetz“ von 2019 Änderungen, die die Ausgaben der GKV dauerhaft erhöhen.

Als Basis für die Fortschreibungen der Gesundheitsausgaben dienen dem Gutachten die aktuellen Profile für die geschlechts- und altersspezifischen pro-Kopf-Ausgaben der GKV (gemäß aktueller gesetzlicher Grundlage). Differenziert abgebildet wird auch der Versichertenstatus von aktiven Mitgliedern und Mitgliedern der Krankenversicherung der Rentner sowie von mitversicherten Familienangehörigen, unter Berücksichtigung von Effekten der gestiegenen Frauenerwerbsbeteiligung.

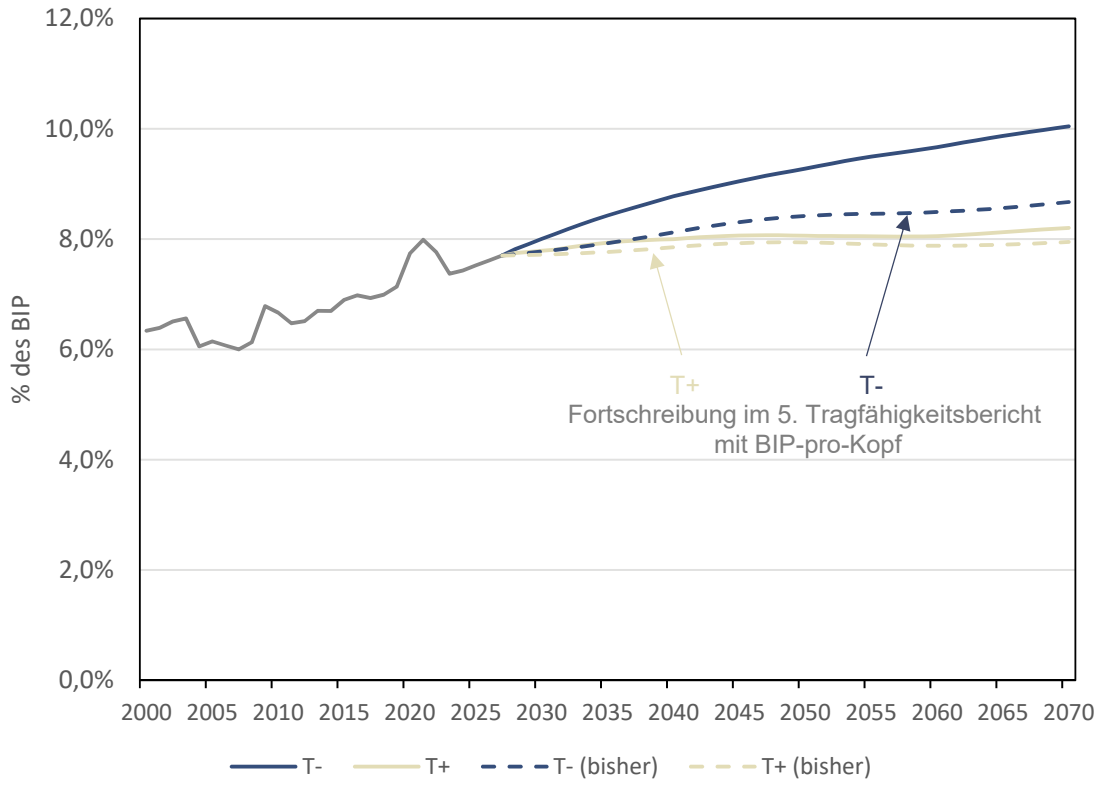
Die Auswirkung altersspezifischer Krankheitsrisiken bei steigender Lebenserwartung („gesundes Altern“ versus „Medikalisierung“) und des medizin-technischen Fortschritts auf die zukünftigen Gesundheitsausgaben sind mit großer Unsicherheit behaftet. Daher konzentrieren sich die Berechnungen der GKV-Ausgaben für die Basisvarianten im Gutachten auf Effekte, die sich aus der verändernden Altersstruktur der Versicherten ergeben. Insbesondere ein stärker voranschreitender medizin-technischer Fortschritt birgt jedoch das Risiko einer weiteren Steigerung der Gesundheitsausgaben, abseits der hier dargestellten Faktoren. Je nach Stärke der Kostenwirkungen des medizin-technischen Fortschritts stellt dieser somit ein zusätzliches Risiko für die Tragfähigkeit dar.

Abweichend von der Modellierung für den 5. Tragfähigkeitsbericht werden die geschlechts- und altersspezifischen Leistungsausgaben nicht mehr mit der Wachstumsrate des pro-Kopf-BIP, sondern wie im ersten Tragfähigkeitsbericht mit der jährlichen Wachstumsrate der Bruttolöhne fortgeschrieben. Konkret bedeutet dies, dass die Ausgaben im ungünstigen Szenario (T-) annahmegemäß um 1,3 Prozentpunkte stärker steigen bis 2070 als unter der bisherigen Fortschreibungsregel.

Die Methodenänderung des Gutachtens geht auf Ergebnisse von Werding und Läpple (2022) zurück. Im Zeitraum von 1996 bis 2019 lag die durchschnittliche Steigerungsrate der geschlechts- und altersspezifischen Ausgaben tendenziell über der durchschnittlichen Wachstumsrate des pro-Kopf-BIP, wobei die Steigerung des BIP je Erwerbstätigen aufgrund stark steigender Erwerbstätigenzahlen hinter der des pro-Kopf-BIP zurückblieb. Da aber nach der Bevölkerungsvorausberechnung der Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung aufgrund der sich ändernden Altersstruktur kontinuierlich zurückgehen wird, wirkt dieser demografische Effekt künftig für sich genommen dämpfend auf die Entwicklung des BIP-pro Kopf im Vergleich zur Entwicklung des BIP je Erwerbstätigen. Somit sorgt die steigende Alterslast bei Fortschreibung mit dem BIP-pro-Kopf für eine weniger dynamische Entwicklung der Gesundheitsausgabenprojektion (siehe Abbildung 8). Die Fortschreibung der altersspezifischen Leistungsausgaben der GKV mit der Wachstumsrate der Löhne (bzw. der Arbeitsproduktivität) unterliegt im Hinblick auf die Bestimmung demografischbedingter Effekte für die Gesundheitsausgaben nicht dieser Dämpfung (siehe Werding u. a., 2023, Textbox 6). Zudem betrifft die Wachstumsrate der Bruttolöhne unmittelbar einen der Kostenfaktoren im Gesundheitswesen.

Entwicklung der GKV-Ausgaben und Vergleich zur bisherigen Fortschreibungsmethode

Abbildung 8



Quelle: Werding u. a. (2023).

Auf Basis der Projektionen gehen die Gesundheitsausgaben in der GKV von 8,0 Prozent des BIP im Jahr 2021 im Zuge der Zurückbildung der Effekte der Covid-19-Pandemie zunächst zurück, beginnen aber bereits im Mittelfrist-Zeitraum wieder zu steigen. In der pessimistischen Variante T- mit einer ungünstigen Entwicklung der Erwerbsbevölkerung steigen die Ausgaben der GKV bis 2070 auf 10,0 Prozent, in der optimistischen Variante T+ dagegen nur auf 8,2 Prozent des BIP (siehe Tabelle 4).

Ausgabenquoten für die Krankenversicherung (2021-2070)

Tabelle 4

	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
						T-					
Ausgaben in % des BIP	8,0	7,5	8,0	8,4	8,8	9,0	9,3	9,5	9,7	9,9	10,0
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	-0,5	0,0	+0,4	+0,8	+1,0	+1,3	+1,5	+1,7	+1,9	+2,0
						T+					
Ausgaben in % des BIP	8,0	7,5	7,8	7,9	8,0	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,2
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	-0,5	-0,2	-0,1	0,0	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1	+0,2

Quelle: Werding u. a. (2023).

4.3 Soziale Pflegeversicherung

Die Ausgaben im Bereich der Pflege sind ebenfalls demografieabhängig, da das Risiko der Pflegebedürftigkeit mit dem Alter ansteigt.

In der sozialen Pflegeversicherung (SPV) wurden in den letzten zehn Jahren weitreichende Änderungen rechtlicher Rahmenbedingungen vorgenommen. Das betrifft etwa die Einführung eines neuen Begriffs der Pflegebedürftigkeit, kombiniert mit einem neuen Begutachtungsverfahren für die Einstufung in Pflegegrade. Im Gefolge dieser Reformen ist die Zahl der als pflegebedürftig eingestuften Personen um 35 Prozent gestiegen, die Ausgaben der Pflegeversicherung um 50 Prozent. Leicht verzögert wurden auch die Beitragssätze der Pflegeversicherung in mehreren Schritten erhöht. Steigende Zuschüsse zu den Eigenanteilen an den Kosten stationärer Pflege („Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz“) sowie eine verbesserte Entlohnung von Pflegekräften, wie es die „Konzertierte Aktion Pflege“ vorsieht, führen zu weiteren Ausgabensteigerungen. Das im Juli 2023 in Kraft getretene Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz (PUEG) ist in den Berechnungen für den Tragfähigkeitsbericht noch nicht enthalten. Es dürfte jedoch insbesondere durch erhöhte Leistungszuschläge zur Begrenzung der Eigenanteile in der stationären Pflege zu weiteren Ausgabensteigerungen für die SPV führen.

Aufgrund institutioneller Gemeinsamkeiten bei der Abgrenzung des Versichertenkreises können sich die Projektionen zu SPV-Ausgaben an die GKV-Ausgaben anlehnen. Die Fortschreibung der Ausgaben je Leistungsbeziehende stützt sich in den Basisvarianten ebenfalls auf die Wachstumsrate der Bruttolöhne. Grund hierfür ist, dass Pflegeleistungen arbeitsintensiv sind, so dass Löhne der Pflegekräfte in diesem Bereich den wesentlichen Kostenfaktor darstellen. Mit der Annahme ist auch implizit unterstellt, dass das Leistungsniveau der Pflegeversicherung, gemessen an den vollen Pflegekosten, auf Dauer in etwa konstant bleibt. Da die Ausgaben für Pflegeleistungen im Zeitraum seit 2007 die kumulierte Wachstumsrate der Löhne deutlich übersteigen, ist die hier gewählte Fortschreibung als eher zurückhaltender Ansatz zu werten.

Gemäß der aktuellen Mittelfrist-Projektion steigen die Ausgaben von 1,5 Prozent des BIP im Jahr 2021 auf 1,7 Prozent bis 2027. In der langen Frist bis 2070 erhöhen sich die Ausgaben in Relation zum BIP auf 3,2 Prozent in T-, in T+ auf 2,3 Prozent des BIP (siehe Tabelle 5).

Ausgabenquoten für die Pflegeversicherung (2021-2070) Tabelle 5

	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
						T-					
Ausgaben in % des BIP	1,5	1,6	1,8	2,0	2,2	2,5	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	+0,1	+0,3	+0,5	+0,7	+1,0	+1,3	+1,4	+1,5	+1,6	+1,7
						T+					
Ausgaben in % des BIP	1,5	1,6	1,8	1,8	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	+0,1	+0,3	+0,3	+0,5	+0,6	+0,7	+0,7	+0,7	+0,7	+0,8

Quelle: Werding u. a. (2023).

4.4 Beamtenversorgung und Beihilfe

Die Beamtenversorgung ist neben der gesetzlichen Rentenversicherung das zweitgrößte Alterssicherungssystem in Deutschland. Seit der „Föderalismusreform“ von 2006 entwickelt sich das Beamtenrecht von Bund und Ländern in grundsätzlichen Fragen der Besoldung und Versorgung nicht mehr weitgehend parallel. Es gibt aber fortbestehende Gemeinsamkeiten. So ist die Mehrzahl der Länder der Übertragung der Rente mit 67 Jahren und der wirkungsgleichen Übertragung weiterer Maßnahmen der Rentenreformen von 2004 bis 2007 auf die Versorgung der Bundesbeamten gefolgt.[20] Für die Projektionen des Gutachtens wird vereinfachend unterstellt, dass sich Neuregelungen der Beamtenversorgung auf Länderebene an der Bundesebene orientieren und im Durchschnitt vergleichbare Effekte entfalten wie das für Bundesbeamte geltende Recht.

Für die Fortschreibung der Anzahl und Altersstruktur von Beamteten bzw. Pensionsbeziehenden werden Daten der amtlichen Statistik mit Daten zu Übertritten in den Ruhestand verknüpft. Für beide Projektionen wird angenommen, dass jede vorhandene freiwerdende Beamtenstelle wiederbesetzt wird, so dass die Anzahl der aktiven Beamteten bis 2070 unverändert bleibt. Die höhere Lebenserwartung von Beamteten wird für die Zukunft mit unverändertem Abstand zur Gesamtbevölkerung fortgeschrieben. Bei der Fortschreibung der Versorgungsausgaben werden für die Zukunft die im geltenden Recht bereits angelegten Änderungen der erreichbaren Ruhegehaltssätze berücksichtigt. Ansonsten wird angenommen, dass sich die Dienstbezüge der Beamteten und somit auch die Ruhegehälter Jahr um Jahr gemäß der allgemeinen Wachstumsrate der Bruttolöhne erhöhen.

Auf der Ebene des Bundes und einiger Länder werden seit geraumer Zeit Versorgungsrücklagen aufgebaut, aus denen – im Falle des Bundes beispielsweise ab 2032 – ein Teil der zukünftigen Aufwendungen für die Versorgung von Beamteten und ihren Angehörigen finanziert werden soll. Darüber hinaus leistet der Bund für neu eingestellte Beamtete seit dem Jahr 2007 regelmäßig Zuweisungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Bundes“, aus dem zukünftig Versorgungsausgaben für diese Bundesbedienstete geleistet werden sollen. Auf den projizierten Verlauf der Versorgungsausgaben für Beamtete und deren Angehörigen haben diese Reserven keinen Einfluss. Die Finanzierung der Beamtenversorgung als Teil der Personalkosten erfolgt grundsätzlich aus laufenden Haushaltsmitteln.

Den Projektionen zufolge werden die Versorgungsausgaben ausgehend von 1,7 Prozent in Relation zum BIP in 2021 bis 2070 auf 2,4 Prozent in T- steigen, während sie in T+ annähernd konstant bleiben und sich 2070 auf 1,6 Prozent des BIP belaufen. Da die Anzahl der Beamteten in beiden Projektionen konstant bleibt, ergeben sich Unterschiede in der Entwicklung vor allem aus den unterschiedlichen Annahmen zur Bevölkerungsprojektion.

Neben den Versorgungsaufwendungen werden Ausgaben einbezogen, die sich aus der anteiligen Übernahme von Gesundheits- und Pflegekosten bei Beamteten, Versorgungsempfangenden und ihren Familienangehörigen durch die jeweiligen Dienstherren („Beihilfe“) ergeben. Ausgangspunkt der Projektionen sind aggregierte Ist-Ausgaben, die in Anlehnung an die Strukturen bei gesetzlich Versicherten aufgeschlüsselt und dann entsprechend den Ansätzen der GKV/SPV fortgeschrieben werden. Auch hier wird die höhere Lebenserwartung von Beamteten berücksichtigt. In Relation zum laufenden BIP erhöhen sich die Ausgaben von zuletzt (2021) 0,5 Prozent des BIP im Rahmen der Variante T- bis 2070 auf 0,8 Prozent, während sie in T+ bei 0,5 Prozent konstant bleiben.

Zusammengenommen werden die Ausgaben für die Beamtenversorgung und Beihilfe ausgehend von 2,2 Prozent in Relation zum BIP in 2021 bis 2070 auf 3,2 Prozent in T- steigen, während sie in T+ in etwa konstant bleiben und sich 2070 auf 2,1 Prozent des BIP belaufen (siehe Tabelle 6).

20 Mit Ausnahme von Berlin, wurde die Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre für alle Landesbeamte angehoben.

Ausgaben für die Beamtenversorgung und Beihilfe (2021-2070)

Tabelle 6

	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
						T-					
Ausgaben in % des BIP	2,2	2,3	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8	2,9	3,0	3,2
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	+0,1	+0,3	+0,4	+0,5	+0,5	+0,5	+0,6	+0,7	+0,8	+1,0
						T+					
Ausgaben in % des BIP	2,2	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	+0,1	+0,2	+0,2	+0,1	+0,0	+0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

Quelle: Werding u. a. (2023).

4.5 Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitsuchende

Ausgaben für Arbeitslose sind zwar nicht direkt von der demografischen Alterung betroffen. Die Ausgabenentwicklungen anderer Sozialversicherungsbereiche und damit die Höhe der Sozialabgaben beeinflussen aber die Dynamik am Arbeitsmarkt. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes spielt wiederum eine zentrale Rolle dafür, wie sich die finanzielle Lage in anderen Zweigen der Sozialversicherung entwickelt und wie die damit verbundenen Herausforderungen bewältigt werden können. Die mit unterschiedlichen Szenarien zur Arbeitsmarktentwicklung verbundenen öffentlichen Ausgaben werden deshalb berücksichtigt.

Mit dem „Qualifizierungschancengesetz“ wurden 2018 neue Möglichkeiten zur Förderung der Weiterbildung Arbeitsloser geschaffen, die die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit gesteigert haben. Wichtigste Regelung in diesem Gesetz war die Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 3 Prozent auf 2,5 Prozent, gefolgt von einer weiteren Absenkung auf 2,4 Prozent für die Jahre 2020 bis 2022. Derzeit gilt ein Beitragssatz von 2,6 Prozent.

Ausschlaggebend für die zukünftige Entwicklung der Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit ist die erwartete Arbeitsmarktentwicklung (siehe Abschnitt 3.2.1). Ansprüche auf Arbeitslosengeld steigen jährlich mit der Wachstumsrate der Nettolöhne. Für die weiteren Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit wird vereinfachend angenommen, dass sie sich proportional zu den Ausgaben für das Arbeitslosengeld entwickeln.

In der pessimistischen Variante T- erhöhen sich die Ausgaben im Zuge steigender Arbeitslosigkeit von zuletzt 1,6 Prozent des BIP im Jahr 2021 auf 1,9 Prozent bis 2070. In der optimistischen Variante T+ sinken hingegen die Ausgaben in Relation zum BIP auf 1,4 Prozent.

Die zukünftige Entwicklung der Ausgaben für die Grundsicherung hängt in der Projektion ebenfalls von der erwarteten Entwicklung des Arbeitsmarkts ab. Die Fortschreibung der jeweiligen Ausgaben je Leistungsbeziehende erfolgt analog zum Arbeitslosengeld mit der Wachstumsrate der Nettolöhne. Gemäß der Projektion steigen die Ausgaben der Grundsicherung von zuletzt 1,3 Prozent des BIP im Jahr 2021 in T- bis 2070 kontinuierlich auf 1,7 Prozent des BIP an, in T+ auf 1,5 Prozent des BIP.

Die divergierenden Entwicklungen der Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Grundsicherung in T+ sind auf die unterschiedliche Entwicklung der Zuwanderung in den beiden Basisvarianten zurückzuführen. In T+ dämpft die höhere Zuwanderung einen Anstieg des Abgabenkeils und wirkt sich günstig auf das Arbeitsangebot aus. Gleichzeitig führen mögliche Mismatching-Effekte (siehe Abschnitt 3.2.1) bei Zugewanderten für einen moderaten Anstieg der Erwerbslosenquote. Da Zugewanderte im Vergleich zu Inländern in der Regel weniger Anwartschaftszeiten für den Bezug von Arbeitslosengeld aufweisen, steigen in diesem Szenario die Ausgaben für die Grundsicherung, während sie für die Arbeitslosigkeit sinken.

Arbeitslosengeld, Sozialhilfe und Grundsicherung (2021-2070)

Tabelle 7

	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
						T-					
Ausgaben in % des BIP	2,9	2,1	2,3	2,5	2,7	2,8	3,0	3,2	3,3	3,5	3,6
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	+0,1	+0,3	+0,4	+0,6	+0,7
						T+					
Ausgaben in % des BIP	2,9	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	-0,8	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0

Quelle: Werding u. a. (2023).

Zusammengenommen steigen die Ausgaben in der pessimistischen Variante T- von 2,9 Prozent des BIP im Jahr 2021 auf 3,6 Prozent des BIP in 2070. In der optimistischen Variante T+ schwanken die Ausgaben über den Projektionszeitraum und pendeln sich in 2070 mit 2,9 Prozent des BIP auf dem Niveau von 2021 ein (siehe Tabelle 7).

4.6 Bildung, Kinderbetreuung und Familienleistungsausgleich

Öffentliche Ausgaben in den Bereichen Bildung und Familien reagieren ebenfalls auf den demografischen Wandel. Der Geburtenrückgang seit den 1970er Jahren und die anschließende Reduktion der Zahl von Bildungsteilnehmenden und von Beziehenden familienpolitischer Leistungen haben zu sinkenden Ausgaben im Bereich Bildung und Familien relativ zum BIP geführt – ein Effekt, der als „demografische Dividende“ bezeichnet wird. Aktuelle Entwicklungen wie der erhöhte Anteil Studierender an den relevanten Geburtsjahrgängen oder die angestiegene Geburtenziffer zeigen aber, dass diese Entlastungen ausgelaufen sind und sich nunmehr wieder gegengesetzte Effekte ergeben.

Als öffentliche Bildungsausgaben werden Ausgaben der Gebietskörperschaften für die Kindertagesbetreuung, allgemeinbildende und berufliche Schulen, Hochschulen und die Förderung von Bildungsteilnehmern erfasst. Das sind weitgehend Ausgaben der Länder einschließlich der Gemeinden. Die aggregierten Ausgaben für verschiedene Stufen des Bildungssystems werden in Pro-Kopf-Ausgaben aufgeschlüsselt und die Bildungsausgaben je Teilnehmende mit der Wachstumsrate der Bruttolöhne fortgeschrieben. Für die Projektionen zur Kindertagesbetreuung wird angenommen, dass sich der Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder im Alter unter 3 Jahren sowie im Alter von 6 bis 10 Jahren in Zukunft proportional zur projizierten Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung weiter erhöht. 2021 betrugen die öffentlichen Bildungsausgaben 4,4 Prozent des BIP.

Im Gegensatz zu den bisher betrachteten Funktionsbereichen ergeben sich im Bildungsbereich für die eher optimistische Basisvariante T+ auf Dauer höhere Ausgaben (in Prozent des BIP) als für die eher pessimistische Basisvariante T-. Grund hierfür ist, dass in T+ wesentlich mehr Kinder geboren werden und zeitlich versetzt in das Bildungssystem eintreten als in Variante T-. Damit gehen höhere Ausgaben für Betreuungsplätze von Kleinkindern sowie für das Studium einer größeren Studierendengeneration einher.

In die Modellrechnungen werden zudem zentrale Instrumente der Familienpolitik einbezogen, wie etwa im Bereich des Familienleistungsausgleichs das Kindergeld, die Effekte einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge sowie das Elterngeld. Für die Zukunft wird unterstellt, dass die dafür maßgeblichen Beträge regelmäßig an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst werden. Der Familienleistungsausgleich erhöht effektiv die Ausgaben des Funktionsbereichs und verstärkt so die projizierten Trends. Analog

Bildung und Familien (2021-2070) Tabelle 8

	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
T-											
Ausgaben in % des BIP	6,1	5,9	6,0	6,1	6,0	5,9	5,9	6,0	6,0	6,1	6,1
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
T+											
Ausgaben in % des BIP	6,1	6,0	6,2	6,3	6,3	6,3	6,3	6,4	6,4	6,4	6,4
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	-0,1	+0,1	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3

Quelle: Werding u. a. (2023).

zum Bildungsbereich fallen aufgrund der höheren Geburtenzahlen die Ausgaben in der eher optimistischen Variante T+ höher aus als in der Variante T-.

In der Summe zeigt sich für die Bereiche Bildung und Familie, ausgehend von einem Niveau von 6,1 Prozent des BIP in 2021, ein Anstieg der Ausgaben um 0,3 Prozentpunkte für T+ auf 6,4 Prozent des BIP in 2070. In T- bleibt die Ausgabenquote für den gesamten Projektionszeitraum bei etwa 6,1 Prozent des BIP konstant (siehe Tabelle 8).

4.7 Aggregierte Ausgaben

Um die Entwicklung des gesamtstaatlichen Haushalts bestimmen zu können, werden die Einzelprojektionen der demografieabhängigen Funktionsbereiche zunächst aggregiert und konsolidiert. Um Doppelzählungen zu vermeiden werden bei der Konsolidierung Zahlungen unter den beteiligten öffentlichen Haushalten neutralisiert. Ausgaben werden demjenigen Budget zugerechnet, in dem sie ursprünglich finanziert werden.

Im Jahr 2021 belief sich die aggregierte Ausgabenquote der demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben auf 28,6 Prozent des BIP (siehe Tabelle 9). Dies entsprach 55,8 Prozent aller öffentlichen Ausgaben im gesamtstaatlichen Haushalt bzw. 56,5 Prozent der gesamtstaatlichen Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinszahlungen). Aufgrund von Auswirkungen der jüngsten Krisen auf die Ausgaben im Zähler, etwa durch konjunkturstützende Maßnahmen, sowie auf das BIP im Nenner, bedingt durch den Rückgang der Wirtschaftsleistung in 2020, erscheint der Wert für 2021 als nach oben verzerrt. Im Verlauf der Mittelfrist-Projektion der Bundesregierung (Stand: Oktober 2022) für den Zeitraum von 2022 bis 2027 vollzieht sich mit einem Rückgang der Werte auf 27 Prozent des BIP somit eine Normalisierung nach krisenbedingten temporären Effekten.

Beginnend ab 2023 trägt aber die zunehmende Alterung nach den Projektionen des Gutachtens dazu bei, dass die demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben wieder steigen. So erhöhen sich in der pessimistischen Variante T- bis 2040 die Ausgaben auf 31,2 Prozent des BIP bzw. 36,1 Prozent des BIP bis 2070. In der eher optimistischen Variante T+ erreichen die Ausgaben bis 2040 29,3 Prozent des BIP mit anschließend abflachender Dynamik, sodass am Ende des Simulationszeitraums in 2070 30,8 Prozent des BIP erreicht werden. Die Zunahme gegenüber 2021 beläuft sich bis 2070 demnach in T- auf 7,5 Prozentpunkte des BIP, in der Variante T+ auf 2,2 Prozentpunkte. Gemessen an Werten für das Vorkrisenjahr 2019 ergeben sich sogar Steigerungen um 9,9 bzw. 4,5 Prozentpunkte. Die Verläufe der Ausgaben in den einzelnen Funktionsbereichen bis 2070 werden in Abbildung 9 dargestellt.

Demografieabhängige öffentliche Ausgaben (2021-2070)

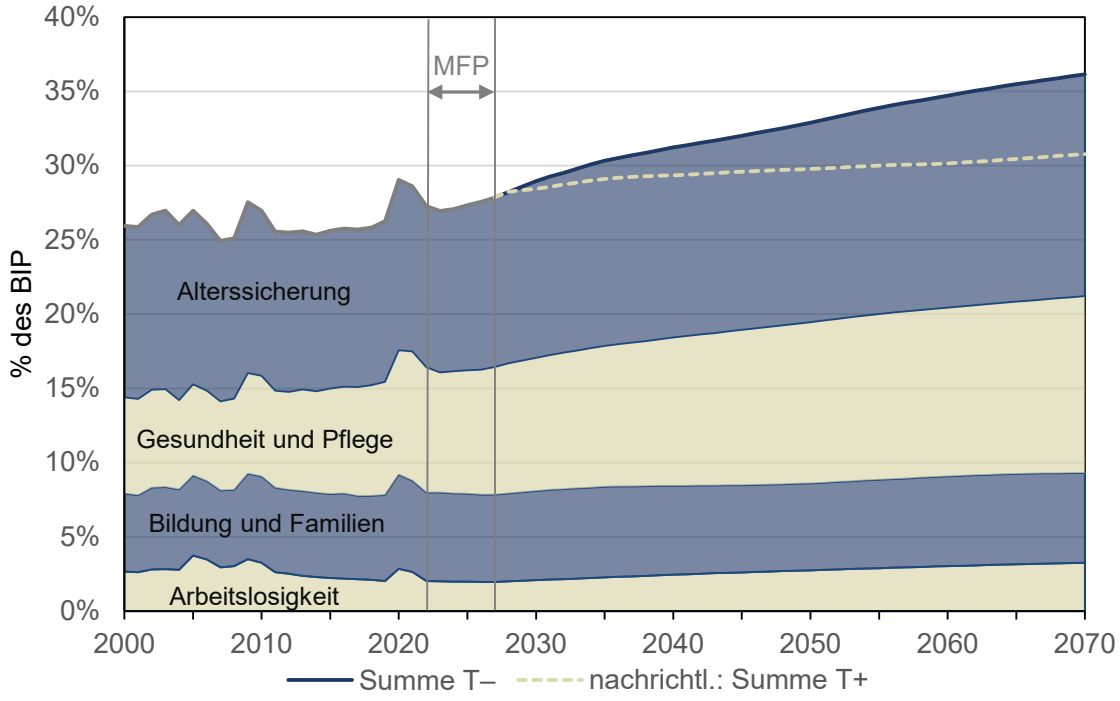
Tabelle 9

	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
						T-					
Ausgaben in % des BIP	28,6	27,3	29,0	30,3	31,2	32,0	32,9	33,9	34,7	35,5	36,1
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	-1,3	+0,4	+1,7	+2,6	+3,4	+4,3	+5,3	+6,1	+6,9	+7,5
						T+					
Ausgaben in % des BIP	28,6	27,3	28,4	29,1	29,3	29,6	29,8	30,0	30,2	30,5	30,8
Veränderung ggü. 2021 in P.p.	-	-1,1	-0,2	+0,5	+0,7	+1,0	+1,2	+1,4	+1,6	+1,9	+2,2

Quelle: Werding u. a. (2023).

Demografieabhängige öffentliche Ausgaben (2000-2070), Variante T-

Abbildung 9



Quelle: Werding u. a. (2023).

5. Langfristige Entwicklung zentraler finanzpolitischer Kennzahlen

Die simulierten Zeitpfade der Ausgabenquoten können in rechnerische Entwicklungen (d. h. ohne Berücksichtigung der Schuldenbremse) zentraler Kennziffern des gesamtstaatlichen Haushalts – den Finanzierungssaldo und den kumulierten Schuldenstand – im Projektionszeitraum bis 2070 überführt werden. Da im Gutachten angenommen wird, dass die in den Modellrechnungen nicht explizit erfassten Ausgaben und Einnahmen jenseits der Mittelfristprojektion der Bundesregierung (Stand: Oktober 2022) ab 2027 in Prozent des BIP konstant bleiben, sind die Änderungen der Kennziffern Folge der steigenden demografiebedingten Ausgaben.

5.1 Finanzierungssalden und Schuldenstandsquote

Den Ausgangspunkt für die hier angestellten langfristigen Berechnungen bildet der Verlauf des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts der Fiskalprojektion vom November 2022. Dieser geht nach einem Primärdefizit von 3,2 Prozent des BIP im Jahr 2021 für das Jahr 2023 von einer Zunahme auf 3,9 Prozent des BIP aus. Anschließend sorgt die fortschreitende Überwindung krisenbedingter Sondereffekte sowohl für eine deutliche Verbesserung der zuvor betrachteten demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben, als auch der sonstigen Staatsausgaben. Für 2027 ergibt sich in der Extrapolation der Projektion ein minimaler Primärüberschuss von 0,1 Prozent des BIP. Es ist zu beachten, dass das Primärdefizit für 2023 deutlich geringer ausfiel (1,1 Prozent des BIP) als in der verwendeten Projektion noch unterstellt. In diesem Sinne ergibt sich entsprechend eine etwas bessere Ausgangslage als in den Berechnungen unterstellt.

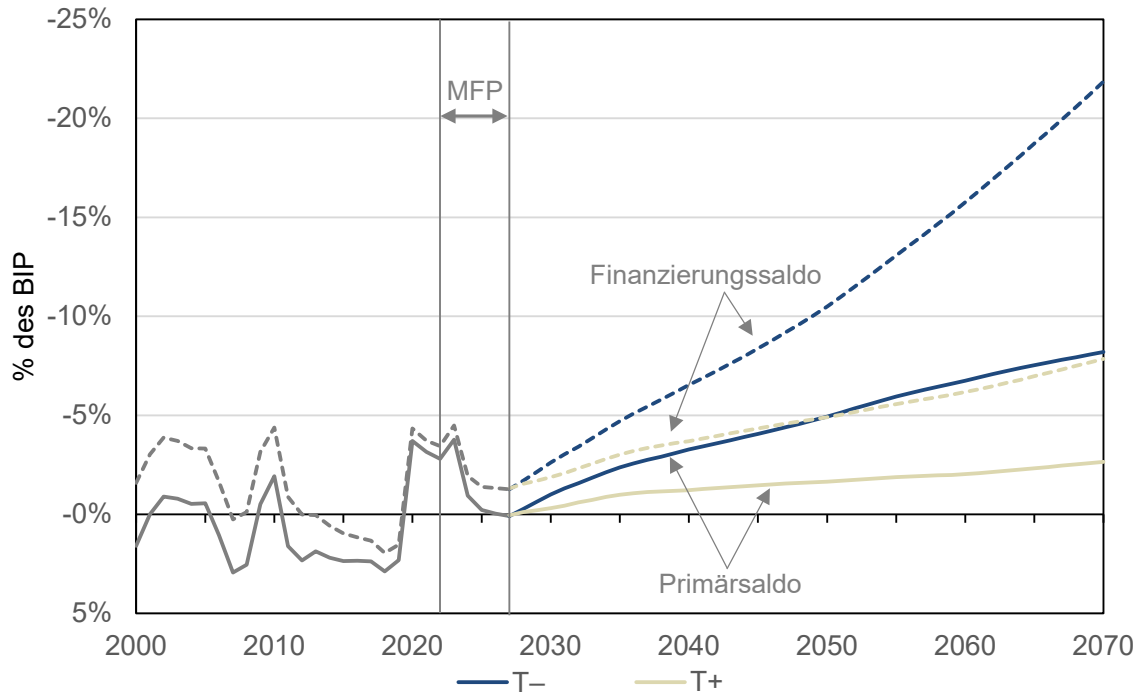
Für die Langfristprojektion werden die simulierten Änderungen der demografieabhängigen Ausgaben unter Abstraktion von der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Änderungen des Primärsaldos übertragen – jeweils in Relation zum BIP. Im Ergebnis ergibt sich in der eher pessimistischen Variante T- nach 2027 durchgängig ein Primärdefizit, welches bis 2070 kontinuierlich auf 8,2 Prozent des BIP anwächst. In T+ steigt das Primärdefizit deutlich langsamer und erreicht 2070 2,7 Prozent des BIP (siehe Abbildung 10).

Wiederkehrende Primärdefizite müssen durch Neuverschuldung des Staates ausgeglichen werden. Soweit die dafür fälligen Zinsausgaben schneller steigen als das BIP sorgt der resultierende Anstieg des Schuldenstands (in Prozent des BIP) über die darauf zusätzlich anfallenden Zinszahlungen für einen weiteren rechnerischen Anstieg des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits. Hieraus kann ein sich selbstverstärkender Mechanismus entstehen, wenn nicht durch Ausgabensenkungen oder Einnahmesteigerungen gegengesteuert wird. Aufgrund der „No-Policy-Change“-Annahme ist in den Projektionen kein aktives Gegensteuern vorgesehen, so dass Handlungsbedarfe aufgezeigt werden.

Im in Abbildung 10 dargestellten Verlauf reduziert sich das in 2021 angefallene Finanzierungsdefizit in Höhe von 3,7 Prozent des BIP im Zeitraum der extrapolierten Fiskalprojektion der Bundesregierung (Stand: November 2022) zwar zunächst wieder auf Werte um 1,3 Prozent. Anschließend steigt es jedoch wieder an und erreicht ohne jedes Gegensteuern in der eher pessimistischen Variante T– aufgrund des oben beschrieben Mechanismus sich kumulierender Zinszahlungen nicht weniger als 21,9 Prozent des BIP bis 2070, in der eher optimistischen Variante T+ immerhin 7,9 Prozent des BIP (siehe Tabelle 10).

Gesamtstaatliche Finanzierungssalden (2000-2070)

Abbildung 10



Quelle: Werding u. a. (2023).

Durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2021 auf 69,0 Prozent angestiegen, nachdem sie 2019 mit 59,6 Prozent erstmalig seit 2002 wieder den Maastricht-Referenzwert von 60 Prozent unterschritten hatte. Nicht zuletzt wegen der Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und der Bekämpfung der daraus resultierenden Energiekrise verharrt sie annähernd auf diesem Niveau. Nach der Fiskalprojektion der Bundesregierung (Stand: November 2022) erreicht die Schuldenstandsquote 2023 rund 70 Prozent und geht extrapoliert bis 2027 auf knapp 67 Prozent des BIP zurück.[21]

Primär- und Finanzierungssaldo (2021-2070)

Tabelle 10

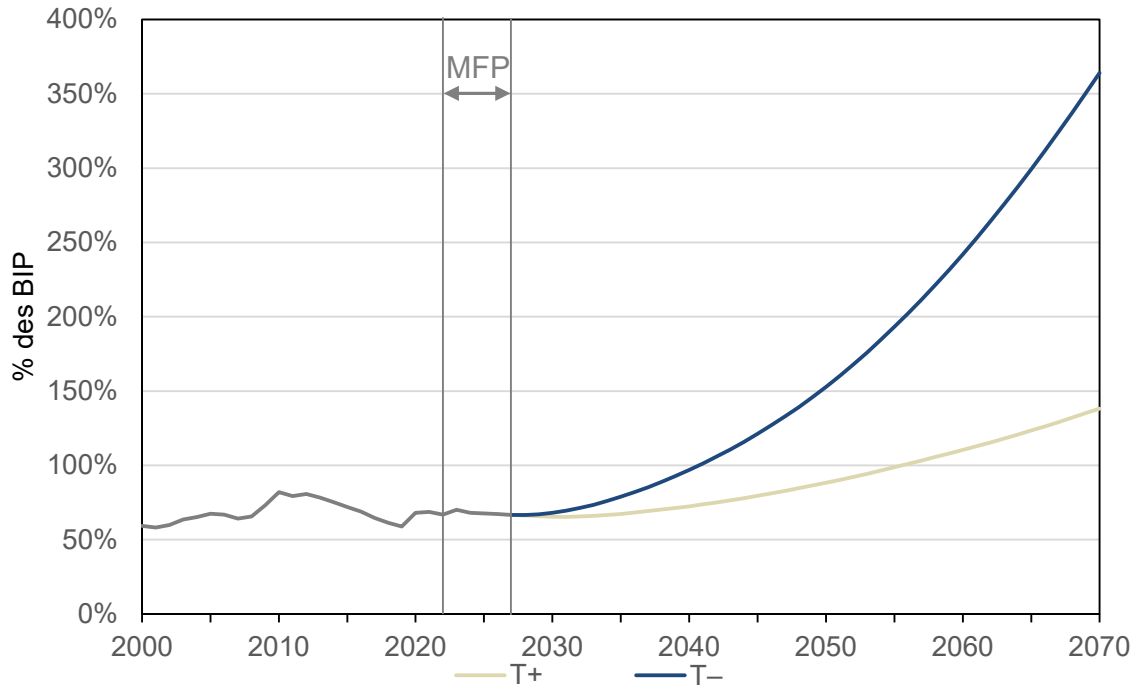
	2021	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
						T-					
Primärsaldo (% des BIP)	-3,0	-0,2	-1,0	-2,4	-3,3	-4,1	-4,9	-5,9	-6,8	-7,5	-8,2
Finanzierungssaldo (% des BIP)	-3,6	-1,4	-2,6	-4,7	-6,5	-8,4	-10,5	-13,1	-15,8	-18,7	-21,9
						T+					
Primärsaldo (% des BIP)	-3,0	-0,2	-0,3	-1,0	-1,2	-1,5	-1,7	-1,9	-2,0	-2,3	-2,7
Finanzierungssaldo (% des BIP)	-3,6	-1,4	-1,9	-3,0	-3,7	-4,3	-4,9	-5,6	-6,2	-7,0	-7,9

Quelle: 2025-2070: Werding u. a. (2023); 2021: aktualisierte Werte basierend auf der Mittelfrist-Projektion der Bundesregierung aus dem Oktober 2023.

21 Nach der Projektion für den Draft Budgetary Plan aus dem Oktober 2023 ist für 2023 mit einer deutlich geringeren Schuldenstandsquote von 65 ¼ Prozent des BIP zu rechnen. In diesem Sinne ist die Ausgangslage positiver als in den Berechnungen unterstellt.

Projektion der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote (2000-2070)

Abbildung 11



Quelle: Werding u. a. (2023).

Abbildung 11 zeigt den langfristig projizierten Verlauf der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquoten, wie er sich unter Berücksichtigung der künftigen demografiebedingten Ausgaben und der „No-Policy-Change"-Annahme entwickeln würde. In der pessimistischen Variante T- beginnt die Quote im Anschluss an die Mittelfrist-Projektion deutlich zu steigen und erreicht bis 2070 rund 365 Prozent des BIP. In der optimistischeren Variante T+ bildet sich die Schuldenquote bis 2031 auf 65,3 Prozent zurück und steigt dann bis 2070 kontinuierlich auf rund 140 Prozent des BIP.

Die dargestellte Projektion der Schuldenstandsquoten in den Basisvarianten T+ und T- berücksichtigt explizit nicht die grundgesetzliche Schuldenregel. Entsprechend steigt in den Basisvarianten die Schuldenstandsquote infolge der steigenden demografiebedingten Ausgaben deutlich an.

Würde hingegen die Einhaltung der grundgesetzliche Schuldenregel in der rechnerischen Fortschreibung der Schuldenstandsquote unterstellt, würde in Abwesenheit künftiger Krisen (bzw. in Abwesenheit künftiger Ausnahmen in außergewöhnlichen Notsituationen) eine derartige Entwicklung vermieden werden. Die Einhaltung der Schuldenregel würde über die Reduzierung der Schuldenstandsquote zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen. Angesichts des demografiebedingten Ausgabendrucks erfordert die Schuldenregel fortlaufend, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Obergrenze für die strukturelle Netto-Kreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten einzuhalten. Dazu können Konsolidierungsschritte auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite beitragen. Nicht automatisch gewährleitet ist allerdings, dass dadurch auch langfristig wirkende strukturelle Maßnahmen ergriffen werden, die über das jeweilige Jahr hinaus Vorsorge für die steigenden demografiebedingten Lasten treffen.

Abbildung 12 und Abbildung 13 geben zusätzlich Aufschluss über die unterschiedlichen Wirkungskanäle, die aufgrund der demografischen Alterung zum Anstieg der projizierten Schuldenstandquote in den Basisvarianten führen würden, wenn von der Schuldenbremse abstrahiert wird. Auf den zu Beginn der Projektion bereits aufgelaufenen, expliziten Schuldenstand müssen Zinszahlungen geleistet werden, die für sich genommen eine finanzielle Belastung für die öffentlichen Finanzen darstellen. Darüber hinaus resultieren aus der projizierten Entwicklung der demografiebedingten öffentlichen Ausgaben bei konstanter Einnahmequote künftig neue Primärdefizite, die wiederum den Schuldenstand erhöhen und zusätzliche Zinszahlungen mit Zinseszins-Effekten erzeugen.

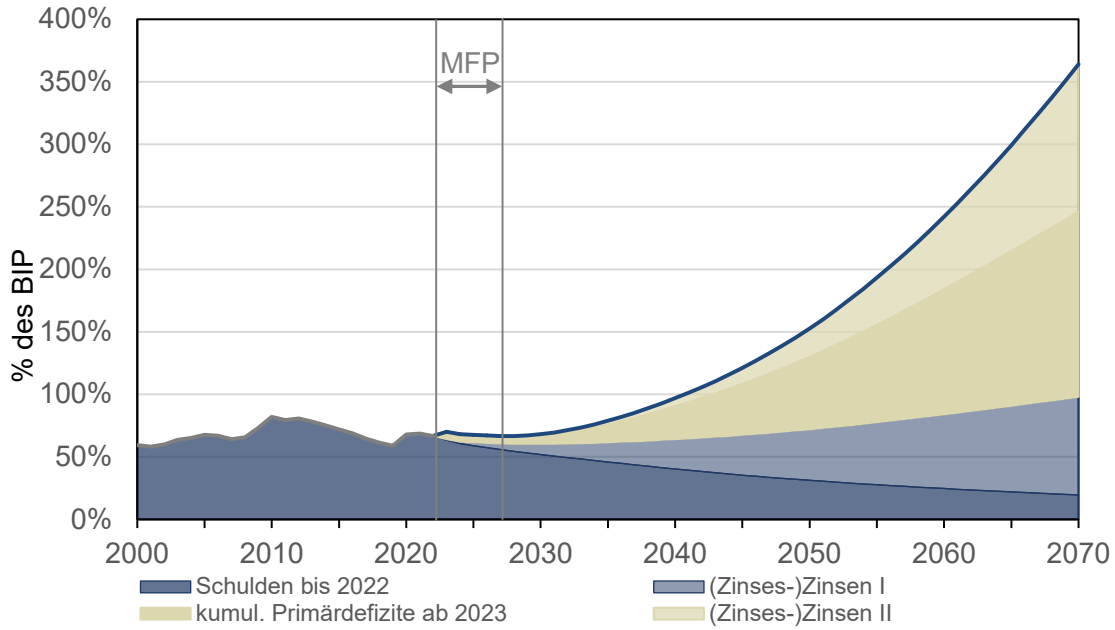
Würden ab dem Jahr 2023 keine weiteren Finanzierungsdefizite (Primärdefizit zuzüglich Zinszahlungen) anfallen, würden die öffentlichen Finanzen sowohl in T- als auch in T+ allmählich aus der aktuellen Verschuldung „herauswachsen", weil die konstante Staatsschuld im Zeitablauf relativ zum nominal steigenden BIP an Bedeutung verliert (siehe Graph „Schulden bis 2022"). Die auf den aufgelaufenen Schuldenstand anfallenden Zinsen würden aus den Primärüberschüssen gezahlt.

Würden hingegen ab 2023 lediglich keine weiteren Primärdefizite mehr auftreten, müssten die auf den bereits aufgelaufenen Schuldenstand fälligen Zinszahlungen kreditfinanziert werden. In diesem Fall (siehe Graph „(Zinses-)Zins I") wäre ein Herauswachsen aus der Verschuldung in der Projektion, bei der der Zins oberhalb der nominalen BIP-Wachstumsrate liegt, nicht mehr möglich. Die Schuldenstandsquote würde in der Basisvariante T– zwar bis etwa 2030 auf Werte um 60 Prozent zurückgehen, aber anschließend bis 2070 aufgrund des wachsenden Zinses-Zinseffektes wieder auf etwa 100 Prozent steigen. In der Basisvariante T+ würde sie bis etwa 2040 auf Werte um 57 Prozent zurückgehen und anschließend bis 2070 wieder auf über 60 Prozent steigen.

Werden zusätzlich die künftigen demografiebedingten Ausgaben einbezogen, also auch die impliziten Lasten, so steigt die Schuldenstandsquote aufgrund der daraus resultierenden kumulierten Primärdefizite in der Variante T– bis 2070 um knapp 150 Prozentpunkte, in der Variante T+ um rund 40 Prozentpunkte (Graph „kumulierte Primärdefizite ab 2023"). Zusammen mit den darauf entfallenden Zinseszinsen gehen auf die demografische Alterung bis 2070 in der Variante T- rund drei Viertel des gesamten rechnerischen Schuldenstands zurück, in der Variante T+ etwas mehr als die Hälfte (Graph „(Zinses-)Zinsen II").

Beitrag der expliziten und künftigen Verschuldung zur Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstands (2000-2070), Variante T-

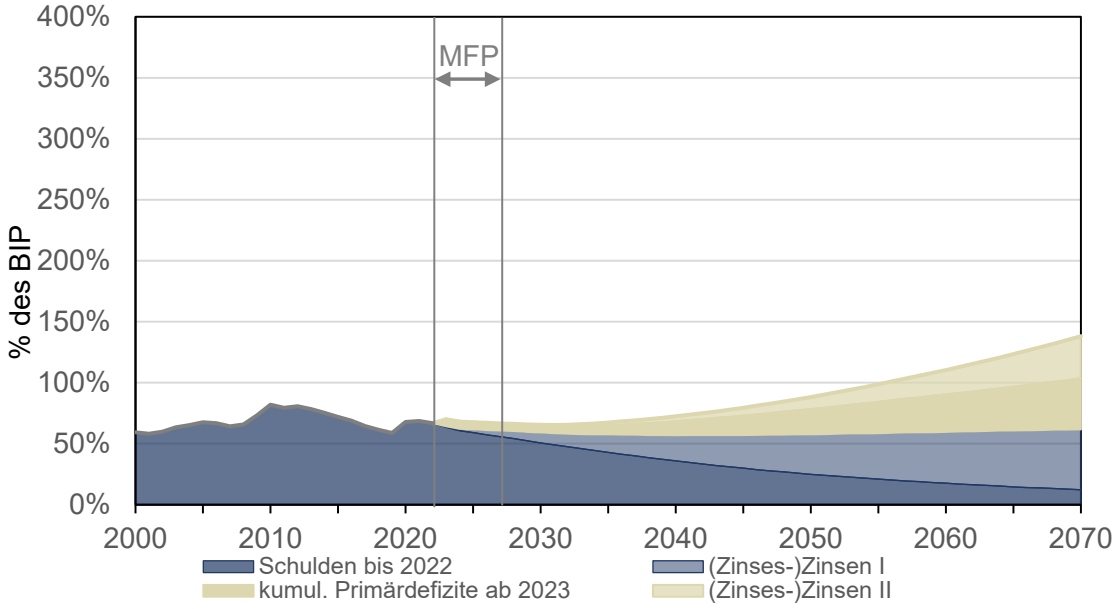
Abbildung 12



Quelle: Werding u. a. (2023).

Beitrag der expliziten und künftigen Verschuldung zur Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstands (2000-2070), Variante T+

Abbildung 13



Quelle: Werding u. a. (2023).

5.2 Lastenverteilung zwischen staatlichen Ebenen (Bund/Länder/Gemeinden/ Sozialversicherungen)

Die aus den Modellrechnungen resultierenden Entwicklungen der gesamtstaatlichen Finanzierungssalden sowie der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote lassen sich nach staatlichen Ebenen, hier in Finanzen des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie der Sozialversicherungen unterscheiden.

Dem Bund werden die in den Modellrechnungen erfassten Bundesmittel für die verschiedenen Sozialversicherungszweige zugerechnet. Dies betrifft sowohl Bundeszuschüsse an die GRV und GKV als auch die auf den Bund entfallenden Anteile der Beamtenversorgung und der Beihilfe, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie geringe Anteile an den öffentlichen Bildungsausgaben und familienpolitischen Leistungen.

Bei den Sozialversicherungen werden Finanzierungsdefizite ausgewiesen, die unter Berücksichtigung der Bundeszuschüsse verbleiben. Da sich die Träger der Sozialversicherungen nicht dauerhaft verschulden dürften, müssten diese Defizite durch Beitragssatzerhöhungen oder zusätzliche Bundeszuschüsse gedeckt werden.

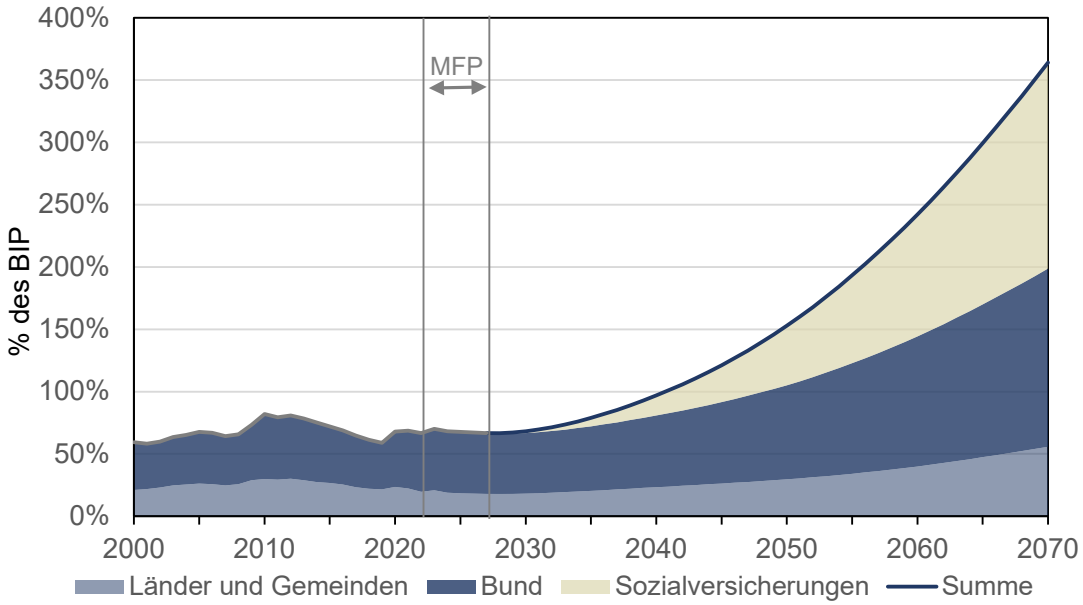
Auf Ebene der Länder und Gemeinden entsteht ein Großteil der demografischen Lasten aus der Beamtenversorgung: Von den derzeit rund 1,7 Mio. aktiven Beamteten entfallen 1,3 Mio. auf den Bereich der Länder und weitere 200.000 auf den der Kommunen. Diese Zahlen prägen die zukünftige Dynamik der derzeit rund 1,8 Mio. Versorgungsempfangenden, von denen wiederum rund 1 Mio. auf die Länder und 130.000 auf die Kommunen entfallen (die Zahl der Versorgungsempfangenden im Bundesbereich geht aufgrund der Privatisierung von Post- und Telekommunikationsdiensten zurück). Ein weiterer Teil der demografieabhängigen Ausgaben fällt für öffentliche Bildungsausgaben an. Anteile an den Ausgaben für die Grundsicherung sowie Teile der Ausgaben für familienpolitische Leistungen entfallen ebenfalls auf diese Ebene.

Die Aufschlüsselung des gesamtstaatlichen Schuldenstands nach staatlichen Ebenen ist in den Abbildung 14 und 15 dargestellt. Erwartungsgemäß wirken sich die Effekte der demografischen Alterung am stärksten im Bereich der Sozialversicherungen aus. Von den insgesamt rund 297 Prozentpunkten, um die die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote im pessimistischen Basisszenario T- zwischen 2027 und 2070 ansteigt, entfallen mit rund 165 Prozentpunkten mehr als die Hälfte auf die Sozialversicherungen. Auf den Bund entfällt mit rund 94 Prozentpunkten etwa ein Drittel der Veränderung der Schuldenstandsquote, auf Länder und Gemeinden etwa 13 Prozent. Da etwaige Finanzierungsbedarfe der Sozialversicherungen durch Beitragssatzerhöhungen oder Bundeszuschüsse gedeckt werden, erzeugt der für die Zukunft absehbare Alterungsprozess Risiken vor allem auf Bundesebene. Einerseits aus seiner Rolle als Garant für die Liquidität der Sozialversicherungen und andererseits durch direkte Effekte für den Bundeshaushalt.

Es zeigt sich, dass die Finanzen der Länder und Gemeinden insgesamt weniger stark von der demografischen Alterung betroffen sind als die des Bundes. Länder und Gemeinden weisen aber eine erhebliche Heterogenität hinsichtlich ihrer Schuldenstände und Finanzierungssalden auf.

Gesamtstaatlicher Schuldenstand nach staatlichen Ebenen (2000-2070), Variante T-

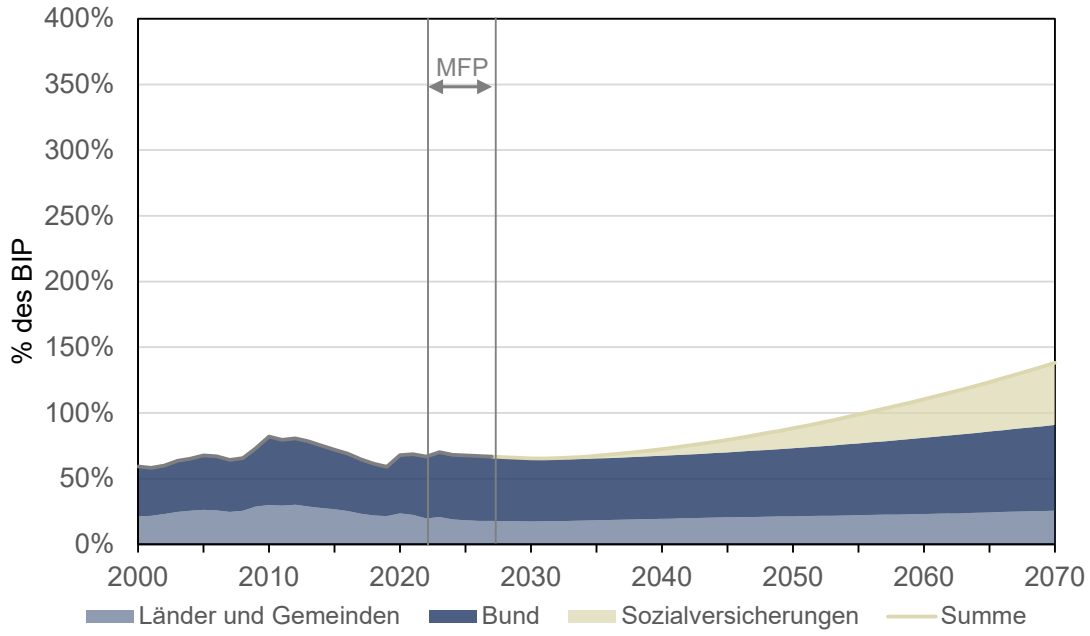
Abbildung 14



Quelle: Werding u. a. (2023).

Gesamtstaatlicher Schuldenstand nach staatlichen Ebenen (2000-2070), Variante T+

Abbildung 15



Quelle: Werding u. a. (2023).

6. Langfristige Tragfähigkeit vor großen Herausforderungen

Eine fundierte Beurteilung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in langfristiger Perspektive erfolgt mit Hilfe von gängigen Indikatoren. Diese quantifizieren die demografiebedingten Tragfähigkeitslücken anhand von notwendigen Anpassungen des Primärsaldos. Eine Komponentenzerlegung gibt Aufschluss über die Wirkung verschiedener Faktoren auf die Höhe der Indikatoren.

6.1 Tragfähigkeitsindikatoren

Die hier verwendeten, gängigen Tragfähigkeitsindikatoren dienen zwei Analysezwecken: Zum einen quantifizieren sie den sich auf Basis der Projektionen ergebenden Handlungsbedarf zur Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unbegrenztem Zeithorizont (S2-Indikator). Zum anderen bemessen sie den Handlungsbedarf zur Einhaltung einer vorgegebenen Schuldenstandsquote zu einem fixen Zeitpunkt (S1-Indikator).

Der S2-Indikator zeigt auf Basis der simulierten Entwicklungen und der „No-Policy-Change"-Annahme auf, welcher fiskalische Handlungsbedarf in Form einer sofortigen, dauerhaften Veränderung der primären Finanzierungssalden notwendig wäre, um auf Dauer alle künftigen öffentlichen Ausgaben einschließlich des Schuldendienstes der Ausgangsperiode durch zukünftige öffentliche Einnahmen decken zu können. Der S2-Indikator gibt also einen Hinweis darauf, wie zukunftsfest die derzeitigen Rahmenbedingungen angesichts der demografischen Risiken sind. Ein Indikatorwert von Null würde bedeuten, dass zur Wahrung der langfristigen finanzpolitischen Tragfähigkeit voraussichtlich keine Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen notwendig wären.

Ergänzend dazu zeigt der S1-Indikator den fiskalischen Handlungsbedarf auf, der zur Erreichung einer definierten Schuldenstandsquote in einem vorgegebenen Zeithorizont erforderlich ist. Eine gängige Definition des S1-Indikators sieht die Erreichung der in den Europäischen Verträgen vorgegebenen 60-Prozent-Obergrenze für die Schuldenstandsquote innerhalb eines vorgegebenen, begrenzten Zeitraums vor.

Im Vergleich der beiden Indikatoren stellt S2 den umfassenderen Indikator von Tragfähigkeitsrisiken dar – für dessen Bestimmung aufgrund des unendlichen Betrachtungszeitraums allerdings zusätzliche, vereinfachende Annahmen notwendig sind.[22]

Grundsätzlich soll der S2-Indikator die Herausforderungen zur langfristigen Wahrung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen veranschaulichen und ist nicht als verpflichtender ad hoc Konsolidierungsbedarf zu interpretieren. Ein sofortiger Abbau der Tragfähigkeitslücke ist schon allein durch die mit der Projektion der Basisvarianten verbundenen Unsicherheit der Annahmen und der Bandbreite der Indikatorwerte keine realistische Handlungsoption. Würde der S2-Wert aus dem pessimistischen Szenario als Handlungsbedarf angenommen, müsste unter sofortiger, strikter Konsolidierung um jährlich 6,93 Prozent des BIP der Schuldenstand bis Mitte der 2030er Jahre komplett abgebaut und ein Vermögensbestand in Höhe von 83,2 Prozent des BIP bis 2070 aufgebaut werden. Die darauf anfallende Verzinsung würde künftige Primärdefizite

22 Zur Ermittlung von S2 wird vereinfachend angenommen, dass alle für die weitere Entwicklung der Schuldenstandsquote relevanten Größen ab 2070 dauerhaft konstant bleiben, etwa die BIP-Quote des Primärsaldos, die Wachstumsrate des BIP sowie der auf die jeweilige Staatsschuld zu zahlende Zinssatz.

Langfrist-Tragfähigkeitsindikatoren für die Basisvariante

Tabelle 11

Indikatoren	Variante T- kumulierter Anpassungsbedarf	Variante T+ kumulierter Anpassungsbedarf
	Langfristindikatoren	
S2	6,93	2,67
$S1^{2070}$	4,71	1,60

Anmerkungen: Alle Angaben stellen dauerhafte Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

$S1^{XX}$: Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023)

decken und den Vermögensbestand in Relation zum BIP konstant halten. Das wäre angesichts der Opportunitätskosten einer Überschätzung des Handlungsbedarfs eine unverhältnismäßige Belastung der Gegenwart.

Im Vergleich dazu verlangt die grundgesetzliche Schuldenbremse fortlaufend in etwa eine Konsolidierung im Umfang der steigenden demografiebedingten Ausgaben. Die Schuldenbremse sorgt also dafür, dass im Zeitablauf ein Anstieg der Primärdefizite in Folge demografiebedingter Ausgaben vermieden werden muss.

Die Resultate für die Indikatoren S1 und S2 sind in Tabelle 11 ausgewiesen – immer unter der Annahme, dass die gegenwärtige Politik in allen hier betrachteten öffentlichen Ausgabebereichen unverändert fortgeführt wird („No-Policy-Change"-Annahme) und die Schuldenbremse nicht greift.

In der optimistischen Variante T+ ergibt sich für den Langfristindikator S2 ein jährlicher und dauerhafter Anpassungsbedarf in Höhe von 2,67 Prozent des BIP, für die pessimistische Variante hingegen 6,93 Prozent des BIP. Der Indikator $S1^{2070}$ beziffert den Anpassungsbedarf zukünftiger Primärsalden für die Einhaltung der 60 Prozent-Schuldenstandsquote bis 2070 auf 1,6 Prozent in T+ und 4,71 Prozent in T-. Der Indikator $S1^{2070}$ fällt deutlich geringer aus als der Indikator S2, da er für die notwendige Anpassung der Primärsalden lediglich auf das Zieljahr 2070 abstellt und so Entwicklungen demografiebedingter Ausgaben jenseits dieses Betrachtungszeitraums nicht mehr berücksichtigt.

Eine Komponentenzerlegung der Tragfähigkeitsindikatoren lässt zusätzlich Aussagen mit Hinblick auf den Einfluss der budgetären Ausgangssituation (engl. *„initial budgetary*

Effekte der Ausgangssituation und der demografischen Alterung

Tabelle 12

Indikatoren	Variante T- insgesamt	Ausgangs-situation	demografische Alterung	Variante T+ insgesamt	Ausgangs-situation	demografische Alterung
	Sechster Tragfähigkeitsbericht					
S2	6,93	0,75	6,18	2,67	0,13	2,54
$S1^{2070}$	4,71	0,67	4,04	1,60	0,13	1,47

Anmerkungen: Alle Angaben stellen dauerhafte Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

$S1^{XX}$: Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023).

position“) sowie den Einfluss der demografischen Alterung zu (siehe Tabelle 12). Die Effekte der budgetären Ausgangssituation lassen sich quantifizieren, indem der simulierte Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben in Relation zum BIP auf null gesetzt wird. Die Differenz des daraus resultierenden Indikatorwerts für die budgetäre Ausgangssituation zum vollständigen Indikatorwert ergibt dann die Veränderung des Indikators aufgrund steigender alterungsbedingter Ausgaben (engl. *„ageing costs“*).

Die Zerlegung verdeutlicht, dass sowohl für den S2 als auch für den $S1^{2070}$-Indikator der Großteil des zukünftigen Anpassungsbedarfs auf die demografische Alterung zurückgeht. Im Vergleich der beiden Indikatoren hat die demografische Alterung bei S2 einen größeren prozentualen Anteil an der Tragfähigkeitslücke als bei $S1^{2070}$. Dies rührt aus dem unendlichen Betrachtungszeitraum des S2-Indikators, für den angenommen wird, dass alle für die weitere Entwicklung der Schuldenstandsquote relevanten Größen nach 2070 dauerhaft konstant bleiben, unter anderem der 2070 durch alterungsbedingte Ausgaben defizitäre Primärsaldo.

6.2 Gründe für die gestiegenen Tragfähigkeitslücken

Trotz einer aus Sicht der Tragfähigkeit deutlich günstigeren demografischen Entwicklung in der zugrundeliegenden Bevölkerungsvorausberechnung fallen die ermittelten Indikatorwerte insgesamt substantiell höher aus als noch im 5. Tragfähigkeitsbericht. Im Vergleich zum letzten Tragfähigkeitsbericht weist der S2-Indikator einen um 1,18 Prozentpunkte höheren Anpassungsbedarf in T + und um 2,83 Prozentpunkte höheren Anpassungsbedarf in T- auf.[23] Somit sind die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland gegenüber dem Jahr 2019 gestiegen.

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Ergebnisse aus mehreren Gründen nicht direkt mit denjenigen des 5. Tragfähigkeitsberichts vergleichbar sind. So beziehen sich die in den Tabelle 11 und 12 dargestellten Indikatoren auf einen verlängerten Projektionszeitraum im Vergleich zum 5. Tragfähigkeitsbericht. Darüber hinaus liegt eine weitaus ungünstigere Ausgangssituation im gesamtstaatlichen Haushalt vor. Nicht zuletzt gelten ein anderer Rechtsstand sowie zum Teil veränderte Annahmen – insbesondere bei der Fortschreibung der GKV-Ausgaben – für die zugrundeliegende Tragfähigkeitsanalyse.

Für den 5. Tragfähigkeitsbericht lagen Bevölkerungsprojektionen nur bis zum Jahr 2060 vor. Die mit dem aktuellen Bericht erfolgte Verlängerung des Simulationszeitraums von 2060 auf 2070 führt per se zu einem Anstieg der meisten Indikatorwerte. Grund hierfür sind der Aufwärtstrend der Verläufe demografieabhängiger öffentlicher Ausgaben sowie der Effekt sich akkumulierender Zinszahlungen auf den steigenden Schuldenstand, die auf die Tragfähigkeitsindikatoren durchschlagen. Bei Zugrundelegung des Projektionszeitraums bis 2060 würde sich gemäß S2-Indikator aktuell ein Anpassungsbedarf der Primärsalden von 6,12 Prozent in T- bzw. von 2,13 Prozent in T+ ergeben. Für T- resultiert somit ein bis 2060 um 2,02 Prozentpunkte steigender Anpassungsbedarf, der nicht auf die Verlängerung des Beobachtungszeitraum zurückzuführen ist, für T+ von 0,64 Prozentpunkten (siehe Tabelle 13). Entsprechend gehen in T- 0,8 Prozentpunkte der gestiegenen S2-Tragfähigkeitslücke im vorliegenden Gutachten auf die Verlängerung des Simulationszeitraums zurück, in T+ 0,54 Prozentpunkte.

Die gestiegenen Anpassungsbedarfe der S2-Indikatoren gehen zudem zu einem Großteil auf eine inzwischen weitaus ungünstigere (budgetäre) Ausgangssituation zurück. Durch Ausgabenzuwächse und Einnahmeeinbußen infolge der Corona-Pandemie 2020/21, des russischen Angriffskrieges in der Ukraine und der dadurch ausgelösten Energiekrise im Jahr 2022 hat sich der Primärsaldo und der Schuldenstand gegenüber dem vorangehenden Bericht deutlich verschlechtert. Ein Vergleich der Komponentenzerlegung mit den Indikatoren

23 Im 5. Tragfähigkeitsbericht wies der S2-Indikator für das pessimistische Szenario T- eine Tragfähigkeitslücke von 4,10 Prozent gemessen am BIP aus, für das optimistische Szenario T+ von 1,49 Prozent (vgl. Werding u. a., 2020).

Komponentenzerlegung und Vergleich der Indikatoren aus dem 5. und 6. Tragfähigkeitsbericht

Tabelle 13

Indikatoren	insgesamt	Ausgangs-situation	demographische Alterung	davon: geänderte Modellierung	davon: weitere Änderungen
Variante T-					
S2$^{6.TfB}$ (Simulationshorizont bis 2060)	6,12	0,77	5,35		
S1$^{5.TfB}$ (Simulationshorizont bis 2060)	4,10	-0,54	4,64		
Differenz	2,02	1,31	0,71	0,79	-0,08
Variante T+					
S2$^{6.TfB}$ (Simulationshorizont bis 2060)	2,13	0,15	1,98		
S1$^{5.TfB}$ (Simulationshorizont bis 2060)	1,49	-0,76	2,25		
Differenz	0,64	0,91	-0,27	0,14	-0,41

Anmerkungen: Alle Angaben stellen dauerhafte Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

Quelle: Werding u. a. (2023).

aus dem 5. Tragfähigkeitsbericht gibt hierüber Aufschluss (siehe Tabelle 13). Es zeigt sich, dass der Großteil des Anstiegs der S2-Tragfähigkeitslücke auf die deutlich verschlechterte (budgetäre) Ausganssituation zurückgeht und nicht auf die Veränderung der demografischen Entwicklung seit 2019.[24] So gehen von den 2,02 Prozentpunkten Verschlechterung des S2-Indikators in T- 1,31 Prozentpunkte auf die verschlechterte Ausgangssituation zurück und nur 0,71 Prozentpunkte auf die Veränderung der alterungsbedingten Ausgaben seit 2019. Für T+ fällt dieses Ergebnis noch klarer aus. Während sich die Tragfähigkeitslücke gemäß S2-Indikator aufgrund der verschlechterten Ausgangssituation um 0,91 Prozentpunkte vergrößert hat, führte die Veränderung der alterungsbedingten Ausgaben seit 2019 sogar zu einer Reduzierung der Tragfähigkeitslücke von 0,27 Prozentpunkten.

Ein Grund dafür, dass sich die im Vergleich zum vorangegangenen Bericht günstigerer demografischer Entwicklung nicht deutlicher in der Komponentenzerlegung bei der demografischen Alterung zeigt, liegt an der geänderten Fortschreibung der GKV-Ausgaben im Gutachten. Diese führt gegenüber dem 5. Tragfähigkeitsbericht zu einem Anstieg der simulierten Gesundheitsausgaben und somit zu einer deutlichen Verschlechterung des in die Tragfähigkeitsindikatoren eingehenden Effekts der demografischen Alterung (siehe Tabelle 13). Bei unveränderter Fortschreibung hätte sich der Effekt der demografischen Alterung gegenüber den Resultaten für den 5. Tragfähigkeitsbericht in beiden Basisvarianten für den S2-Indikator verbessert: für die Variante T- um 0,08 Prozentpunkte, für die Variante T+ um 0,41 Prozentpunkte. Insgesamt fällt die Tragfähigkeitslücke gemessen am S2-Indikator durch die Verwendung der neuen Fortschreibungsregel in T- um 0,79 Prozentpunkte und in T+ um 0,14 Prozentpunkte höher aus. Der Unterschied fällt damit insbesondere im pessimistischeren Szenario T- größer aus, welches durch eine stärkere Alterung geprägt ist (vgl. Erläuterungen zur geänderten Fortschreibungsmethodik in Abschnitt 4.2).

24 Während in den Modellrechnungen für den 5. Tragfähigkeitsbericht der gesamtstaatliche Primärsaldo als Aufsatzpunkt für die Langfristprojektion ein Überschuss in Höhe von 1,4 Prozent des BIP verzeichnete, ist im vorliegenden Gutachten der gesamtstaatliche Primärsaldo 2027 exakt ausgeglichen. Somit führte der künftige Anstieg der demografiebedingten Ausgaben im Modell für den 5. Tragfähigkeitsbericht erst mit zeitlicher Verzögerung zu Primärdefiziten.

6.3 Tragfähigkeitslücken nach staatlichen Ebenen

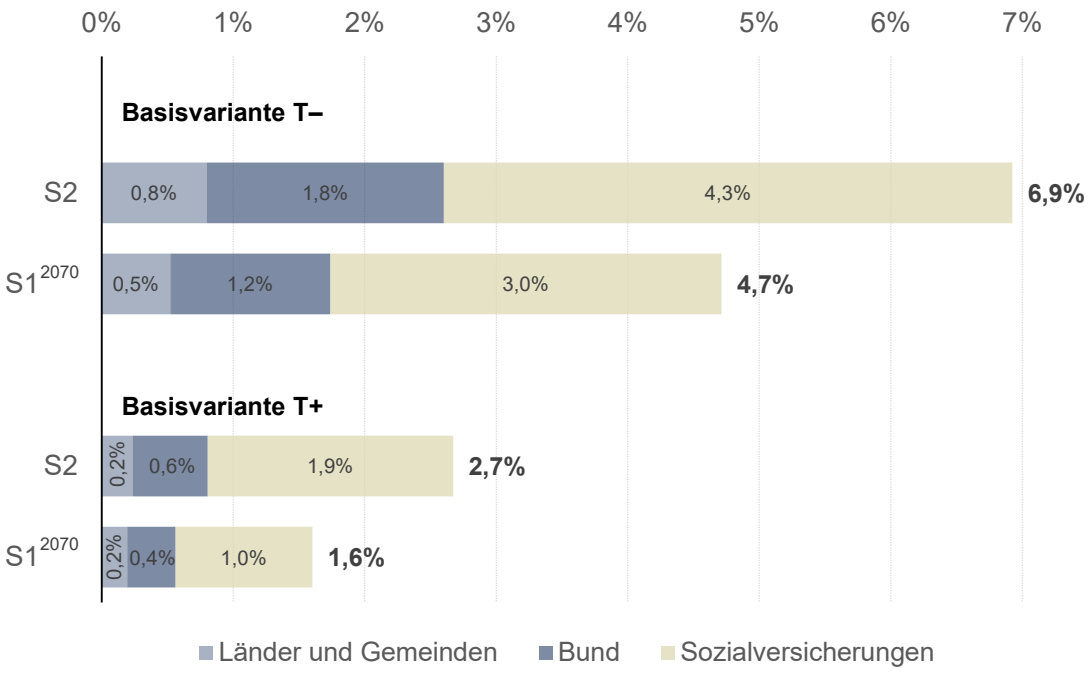
Die gemessenen Tragfähigkeitslücken lassen sich ebenfalls nach staatlichen Ebenen aufschlüsseln, wie in Abschnitt 5.1 für den gesamtstaatlichen Schuldenstand vollzogen. Dabei wird berechnet, in welchem Maße die auf die verschiedenen Ebenen entfallenden demografieabhängigen Ausgaben im Zeitablauf die gesamtstaatlichen Primärsalden prägen und somit zur Tragfähigkeitslücke beitragen.

Abbildung 16 zeigt, dass die Sozialversicherungen in den betrachteten Basisvarianten T- und T+ zwischen 62 Prozent und 70 Prozent der Tragfähigkeitslücken (S2 und $S1^{2070}$) ausmachen. Die dem Bund zuzurechnenden Anteile an den Tragfähigkeitslücken liegen zwischen 26 Prozent und 22 Prozent. Auf Länder und Gemeinden entfallen lediglich Anteile zwischen 12 Prozent und 7 Prozent.

Die Ergebnisse der Tragfähigkeitslücken nach staatlichen Ebenen machen deutlich, dass in der langfristigen Betrachtung über die Hälfte des Handlungsbedarfs aus der Struktur der Sozialversicherungen resultiert, für die der Bund – der die Liquidität der Sozialversicherungen sicherstellt – die finanzpolitische Verantwortung trägt. Die Tragfähigkeitslücken der Länder und Gemeinden sind weniger als halb so groß wie die des Bundes. In diesem ungleichen Verhältnis spiegelt sich auch der in den letzten Jahren zunehmende Trend zur Übertragung von Finanzierungslasten der Länder auf den Bund wider, wie zum Beispiel im Falle der vollständigen Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Darüber hinaus ist auch der im Vergleich starke Anstieg des Schuldenstands des Bundes darauf zurückzuführen, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie und der Energiekrise überwiegend vom Bund getragen wurden.

Tragfähigkeitslücken nach staatlichen Ebenen

Abbildung 16



Anmerkungen: Alle Angaben stellen dauerhafte Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

$S1^{XX}$: Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023).

7. Vorausschauende und solide Finanzpolitik als Basis für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

7.1 Kurz- und mittelfristige Risiken für die Finanzpolitik

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie 2020/21 wie auch der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine seit 2022 und die sich anschließende Energiekrise haben erneut vor Augen geführt, dass sich unerwartete Störungen der Wirtschaftslage erheblich auf die öffentlichen Finanzen und den Schuldenstand relativ zum BIP auswirken können (siehe auch Diskussion zur budgetären Ausgangssituation in den Abschnitten 6.1 und 6.2). Dies kann die langfristige Tragfähigkeit negativ beeinflussen, etwa indem finanzpolitische Maßnahmen zur Abfederung und Überwindung dieser adversen Schocks zu Primärdefiziten führen und in einer höheren Verschuldung resultieren; damit einher gehen zusätzliche Zinszahlungen. Vor diesem Hintergrund ist die finanzpolitische Resilienz gegenüber derartigen Schocks eine wesentliche Voraussetzung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die grundgesetzliche Schuldenregel trägt hierzu bei, indem sie vor einer dauerhaften Belastung der öffentlichen Finanzen schützt.

Um Risiken einer unerwarteten Entwicklung des gesamtstaatlichen Haushalts für die kurz- und mittelfristige Finanzpolitik erstmalig im Tragfähigkeitsbericht abzuschätzen, wurde im Gutachten eine stochastische Schuldentragfähigkeitsanalyse (engl.: „stochastic debt sustainability analysis“, sDSA) durchgeführt. Hierzu wird der Schuldenstand bis 2027 in einer Vielzahl von Simulationsläufen unter Berücksichtigung quartalsweiser historischer Veränderungen (Schocks) des Primärsaldos, des BIP-Wachstums sowie der kurz- und langfristigen Zinsen auf Staatsschuldentitel in den Jahren 2001 bis 2022 stochastisch fortgeschrieben.[25] Nach Aggregation auf Jahreswerte kann der Schuldenstand für den Mittelfristzeitraum bis 2027 simuliert werden. Dadurch ergibt sich ausgehend vom Basisszenario eine Wahrscheinlichkeitsverteilung des Schuldenstands in Prozent des BIP.

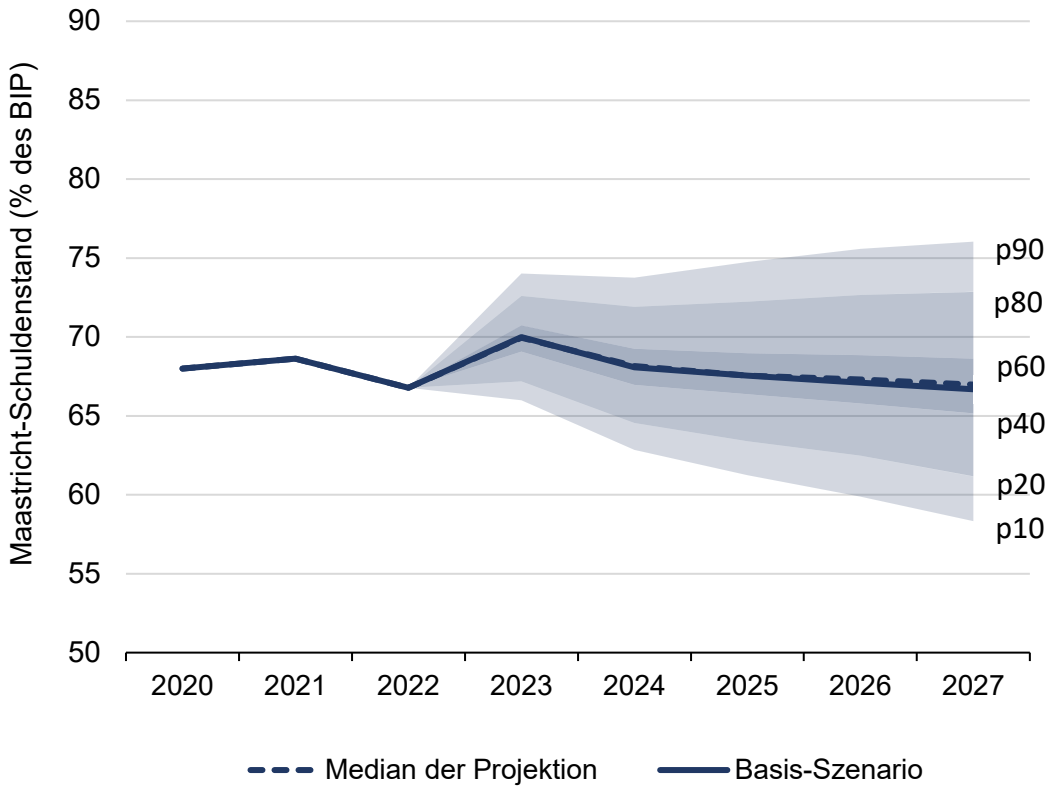
Im Vergleich zur Erstellung einer einzelnen Schuldenstandprojektion bietet die stochastische Methode zwei Vorteile. Erstens wird durch die Betrachtung vieler möglicher (historischer) Schocks die Unsicherheit der Projektion explizit berücksichtigt. Zweitens kann das Zusammenwirken verschiedener, gleichzeitig oder kurz nacheinander auftretender Schocks auf den Schuldenstand simuliert werden. Die Modellierung trägt damit dem Umstand Rechnung, dass Schocks häufig nicht unabhängig voneinander auftreten.

Die Ergebnisse der stochastischen Schuldentragfähigkeitsanalyse sind in Abbildung 17 als Fächerdiagramm dargestellt. Im Zeitraum bis 2027 vollzieht der Schuldenstand tendenziell eine Seitwärtsbewegung, mit einem leichten Anstieg im Jahr 2023 und einer anschließenden Rückkehr auf 67 Prozent des BIP im Median, was in etwa dem Ausgangswert von 2022 entspricht. Unter Berücksichtigung der historisch abgeleiteten Auf- und Abwärtsrisiken würde sich die Schuldenstandsquote in diesem Zeitraum

25 In einer Monte-Carlo-Simulation mit 2000 Ziehungen wird unter Wahrung der Korrelationsstruktur der historischen Schocks der Schuldenstand für den Mittelfristzeitraum bis 2027 simuliert. Mehr Informationen zur Methodik finden sich u. a. im Debt Sustainability Monitor (2023, Anhang A4) der EU-Kommission, der auf Vorarbeiten von Berti (2013) zurückgreift.

Stochastische Projektion des Schuldenstands (2022–2027)

Abbildung 17



Anmerkung: pXX bezeichnet das jeweilige Perzentil der Verteilung (bspw. bezeichnet p90 das 90-%-Perzentil).
Quelle: Werding u. a. (2023).

mit 80-prozentiger Wahrscheinlichkeit zwischen 58 Prozent und 76 Prozent des BIP bewegen. Zugleich liegt er allerdings auch mit mehr als 80-prozentiger Wahrscheinlichkeit oberhalb des Maastricht-Referenzwerts von 60 Prozent des BIP.

In den Jahren vor Ausbruch der Corona-Pandemie hatte die Einhaltung der Schuldenbremse dazu beigetragen, dass die Schuldenstandsquote 2019 mit 59,6 Prozent des BIP erstmalig seit 2002 wieder den Maastricht-Referenzwert von 60 Prozent unterschritten und so die fiskalische Resilienz gestärkt hat. In dieser vergleichsweise günstigen Ausgangssituation konnten in Reaktion auf die Krisen der vergangenen Jahre umfangreiche Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft und Unterstützung von Haushalten ergriffen und so die Substanz der deutschen Wirtschaft erhalten werden.

Vor diesem Hintergrund sollte eine vorausschauende Finanzpolitik durch eine konjunkturgerechte Rückführung der Schuldenstandsquote fiskalischen Handlungsspielraum für die Bewältigung künftiger Krisen wiederherstellen und so die finanzpolitische Resilienz stärken. Angesichts der bereits in der mittleren Frist ansteigenden demografiebedingten Ausgaben wäre dies darüber hinaus eine wichtige Voraussetzung zur Wahrung der langfristigen Tragfähigkeit.

Neben dem Aufbau fiskalischer Puffer ist es Aufgabe einer effizienten und vorausschauenden Finanzpolitik, die Qualität der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Die Effizienz des staatlichen Mitteleinsatzes und die Priorisierung zugunsten von Investitionen zur Modernisierung Deutschlands und Zukunftsausgaben zur Dynamisierung der wirtschaftlichen Entwicklung können einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Tragfähigkeit leisten. Die Schuldenbremse setzt den Rahmen für die Haushaltspolitik. Durch ihre symmetrische Ausgestaltung erlaubt sie eine konjunkturgerechte Begrenzung der Kreditaufnahme.

Damit trägt die Schuldenbremse maßgeblich zur Solidität der öffentlichen Finanzen bei und legt den Grundstein für eine langfristig tragfähige Schuldenstandsquote.

7.2 Auswirkung eines finanzpolitischen Schocks auf die Tragfähigkeit

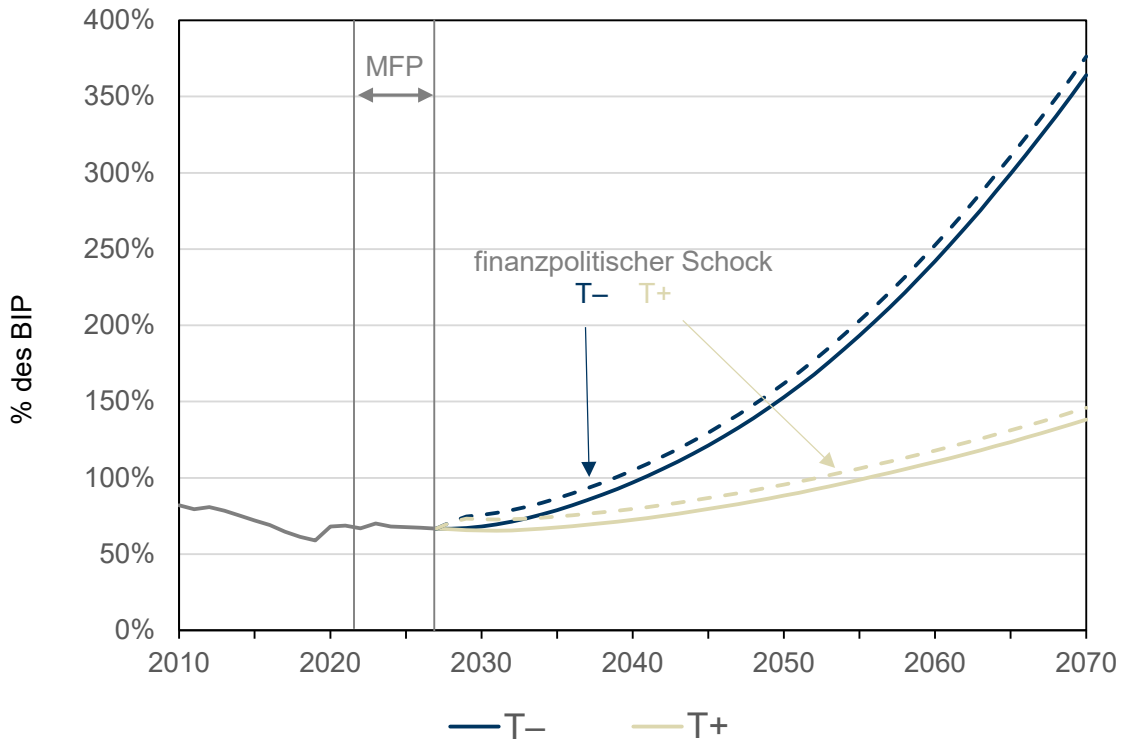
Die Wiederherstellung von Risikopuffern und die Wahrung der fiskalische Resilienz sind wichtig, um auch künftig finanzpolitische Schocks abzumildern und zu überwinden. Um die Auswirkungen eines zukünftig auftretenden finanzpolitischen Schocks zu verdeutlichen, wird ein entsprechendes Schock-Szenario simuliert, dessen Größenordnung sich an den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 auf Finanzierungssalden und gesamtstaatlichen Schuldenstand orientiert. Konkret wird unterstellt, dass sich

- der Primärsaldo 2028 um 4,1 Prozent sowie 2029 um 3,5 Prozent des BIP verschlechtert und anschließend zu den für die beiden Basisvarianten projizierten Werten zurückkehrt.

Abbildung 18 zeigt die Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote in diesem Szenario. Mit dem finanzpolitischen Schock steigt die Schuldenstandsquote sprunghaft an und verharrt anschließend auf einem dauerhaft höheren Pfad als ohne den finanzpolitischen Schock. Im Falle weiterer Krisen in der Zukunft würde die Schuldenstandsquote – ohne Konsolidierung und bei ansonsten gleichen Annahmen – abermals ansteigen und so zukünftig immer weniger finanzpolitischen Spielraum zur Abfederung dieser Krisen lassen.

Aufschluss über die jährlichen Konsolidierungsanstrengungen, die nötig wären, um bis zum Jahr 2045 eine Rückführung der Schuldenstandsquote auf 60 Prozent des BIP zu erreichen, gibt der Indikator S1[2045]. Dieser steigt

Auswirkung des finanzpolitischen Schocks auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand (2022-2070) Abbildung 18



Quelle: Werding u. a. (2023).

Auswirkung eines finanzpolitischen Schocks auf die Tragfähigkeit

Tabelle 14

Variante	Indikatoren	
	$S1^{2045}$	$\Delta S1^{2045, a)}$
T–	**2,88**	
finanzpolitischer Schock	3,27	+0,39
T+	**1,03**	
finanzpolitischer Schock	1,39	+0,36

Anmerkungen: Alle Angaben stellen erforderliche Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haus-halts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

a) Angaben unter Δ messen Differenzen zum Indikatorwert für die jeweils zugrunde liegende Basisvariante.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

$S1^{20XX}$: Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023).

im Vergleich zum Basisszenario T+ deutlich um 0,36 Prozentpunkte auf 1,39 Prozent und im Vergleich zum Basisszenario T- um 0,39 Prozentpunkte auf 3,27 Prozent an (siehe Tabelle 14). Der S1-Indikator unterstreicht, dass eine Rückkehr zum Vorkrisen-Pfad des gesamtstaatlichen Primärsaldos alleine nicht ausreicht, um die finanzpolitische Resilienz und die dafür erforderlichen Risikopuffer wiederherzustellen. Vielmehr sind hierfür zusätzliche Konsolidierungsanstrengung erforderlich.

7.3 Veränderung der Zinsen

Die Höhe der Zinsen hat Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der Staatsschulden. Ein Anstieg der Zinsen auf deutsche Staatsschuldentitel kann für sich genommen bei gleichzeitig gedämpften Wachstumserwartungen zu stark steigenden Pfaden für die Schuldenstandsquote führen und damit perspektivisch den finanzpolitischen Handlungsspielraum verringern. In dem Maße wie Staatsschuldentitel auslaufen und durch Neuemissionen ersetzt werden müssen, wirkt sich die Höhe der aktuellen Marktzinsen sukzessive auf den Durchschnittszinssatz der ausstehenden expliziten Staatsschuld aus.

Der seit 2021 beobachtete Anstieg der Zinsen auf deutsche Staatsschuldentitel hat sich bereits spürbar auf die Zinsausgaben des Bundeshaushalts ausgewirkt. Die Zinsausgabenquote in Relation zu den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stieg im Jahr 2023 auf rund 8,2 Prozent, mehr als das Doppelte des Vorjahres (3,2 Prozent).

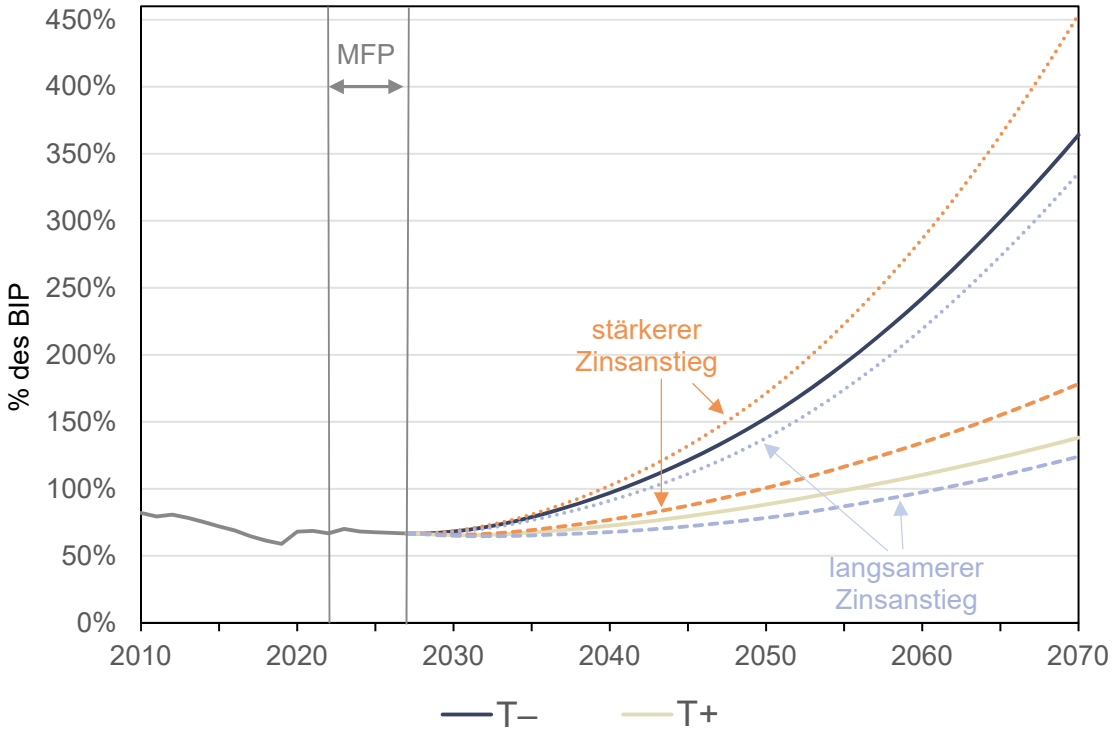
Um der Unsicherheit über künftige Zinsentwicklungen Rechnung zu tragen und die Sensitivität der Schuldenstandentwicklung auf unterschiedliche Entwicklungen des durchschnittlichen Zinses auf umlaufende Staatsschuldentitel zu demonstrieren (siehe Werding u. a., 2023, Textbox 4), werden zwei alternative Zins-Szenarien simuliert:

- *Stärkerer Zinsanstieg:* Zins erhöht sich insgesamt schneller und bis 2070 auf nominal 5 Prozent p. a. (statt auf 4 Prozent p. a.).
- *Langsamerer Zinsanstieg*: Der Zins erhöht sich bis 2070 unverändert auf nominal 4 Prozent p. a.; allerdings mit langsamerer Geschwindigkeit, so dass das der Anstieg erst 2060 (statt 2050) weitgehend abgeschlossen ist.

Erwartungsgemäß steigt die Schuldenstandsquote im Falle des stärkeren Zinsanstiegs merklich schneller, im Falle des langsameren Zinsanstiegs hingegen etwas weniger schnell an (siehe Abbildung 19). Bei einem stärkeren Zinsanstieg auf nominal 5 Prozent steigt die Schuldenstandsquote im T- Szenario auf 453,9 Prozent des BIP bis 2070 und im T+ Szenario auf 178,3 Prozent des BIP. Bei dem langsameren Zinsanstieg erreicht die Schuldenstandsquote im T- Szenario 335,6 Prozent des BIP in 2070 und im T+ Szenario 124,1 Prozent des BIP.

Auswirkung veränderter Zinsannahmen auf die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote

Abbildung 19



Quelle: Werding u. a. (2023).

Die in Tabelle 15 dargestellten Werte für den Tragfähigkeitsindikator S2 zeigen hingegen, dass die veränderten Zinsentwicklungen – trotz nennenswerter Effekte für die Verläufe der Schuldenstandsquoten – nur vergleichsweise geringe Effekte für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen haben. Darüber hinaus sind die Auswirkungen auf den langfristigen S2-Indikator nicht eindeutig (Vorzeichenwechsel). Dies liegt an der doppelten Funktion des Zinses bei der zugrunde liegenden Tragfähigkeitsanalyse. Einerseits determiniert der durchschnittliche Zins auf umlaufende Staatsschuldtitel die Höhe der Zinslast. In dieser Funktion wirkt ein höherer Zins belastend auf die Schuldentragfähigkeit. Andererseits fungiert der Zins als Diskontsatz zur Berechnung des Barwerts künftiger Primärdefizite. In dieser Funktion wirkt ein höherer Zins im Falle künftig steigender demografiebedingter Primärdefizite entlastend auf die Schuldentragfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund vermindert ein stärkerer Zinsanstieg die S2-Tragfähigkeitslücke im Basisszenario T-, welches von stark steigenden Finanzierungsdefiziten geprägt ist. Im Vergleich dazu erhöht sich die S2-Tragfähigkeitslücke im Basisszenario T+, in welchem der Ausgangswert des Schuldenstandes gemessen am zukünftigen Anstieg vergleichsweise hoch ist. Umgekehrt verhält es sich bei einem langsameren Zinsanstieg. Dieser vergrößert die S2-Tragfähigkeitslücke marginal in T- und hat quasi keine Auswirkung auf die Tragfähigkeitslücke in T+.

Auf den eher mittelfristigen $S1^{2045}$-Indikator haben die Zinsveränderungen einen gleichgerichteten – und gemessen an der absoluten Größe der Tragfähigkeitslücke – stärkeren Effekt. Grund hierfür ist der dominierende direkte Effekt auf den akkumulierten Schuldenstand und die darauf fälligen Zinszahlungen im Vergleich zur Diskontfunktion des Zinses.

Annahmen der Zinsszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren

Tabelle 15

Variante	Indikatoren			
	$S1^{2045}$	$\Delta S1^{2045, a)}$	S2	$\Delta S2^{a)}$
T–	**2,88**		**6,93**	
stärkerer Zinsanstieg	3,15	+0,28	6,45	-0,48
langsamerer Zinsanstieg	2,57	-0,30	7,00	+0,08
T+	**1,03**		**2,67**	
stärkerer Zinsanstieg	1,34	+0,31	2,78	+0,10
langsamerer Zinsanstieg	0,69	-0,34	2,66	-0,01

Anmerkungen: Alle Angaben stellen erforderliche Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

a) Angaben unter Δ messen Differenzen zum Indikatorwert für die jeweils zugrunde liegende Basisvariante.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

$S1^{20XX}$: Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023).

8. Dem demografischen Wandel trotzen

Eine solide Finanzpolitik und nachhaltig finanzierte Sozialsysteme bilden die Grundlage langfristig tragfähiger öffentlicher Finanzen. Der nach einer „demografischen Atempause“ nun verstärkt einsetzende demografische Wandel erfordert in besonderem Maße eine Finanz- und Sozialpolitik, die die zukünftigen Ausgaben- und Einnahmendynamiken so austariert, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt.

Zukünftige Ausgaben und Einnahmen sind von der Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes abhängig und prägen die öffentlichen Finanzen. Gleichzeitig wirkt sich die Entwicklung der öffentlichen Finanzen mittels Abgabe- und Steuerlasten auf das Arbeitsangebot und die wirtschaftliche Entwicklung aus. Deshalb gilt es zum einen, mit einer umfassenden und zugleich gezielten Angebotspolitik, die auch die Transformation stärkt, die allgemeinen Rahmenbedingungen für mehr private Investitionen und Innovationen zu schaffen, um so die Produktivität und das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. Zum anderen gilt es, die Einnahmebasis nachhaltig durch eine tragfähige Steuer- und Abgabenpolitik zu sichern. Ein ausgewogener Mix an direkten und indirekten Steuern, der insbesondere die Belastung direkter Steuern auf Einkommen und Erträgen begrenzt, stärkt Arbeits- und Investitionsanreize des Standorts Deutschland und erhöht somit Produktivität, Wachstum und Beschäftigung. Darüber hinaus bedarf es eines umfassenden Mix aus zukunftsgerichteten Maßnahmen in allen relevanten Politikbereichen, um der zunehmenden Verringerung des Anteils disponibler Ausgaben im Bundeshaushalt entgegenzuwirken. Dieser resultiert u. a. aus den im Zuge des demografischen Wandels zunehmenden Zahlungen des Bundes in die Sozialversicherungssysteme.

8.1 Strukturelle Maßnahmen zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit

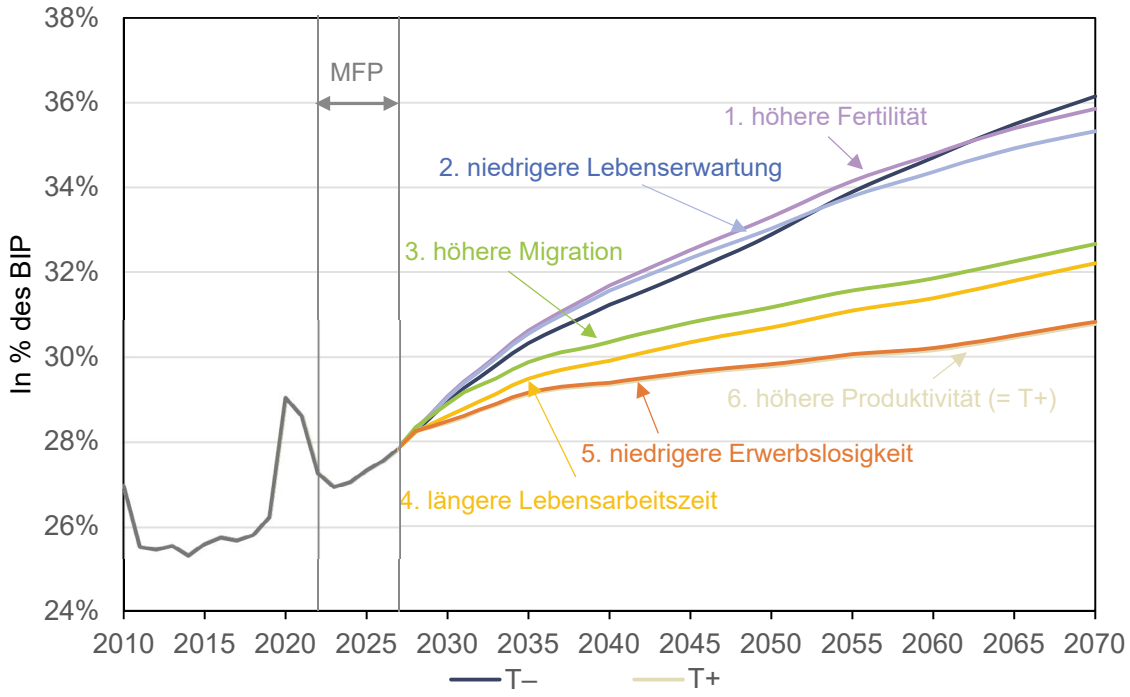
Zentrale Herausforderungen liegen darin, die strukturellen Rahmenbedingungen so zu verbessern, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichergestellt und die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme erhalten bleibt.

Erste Ansatzpunkte zur Verbesserung der Tragfähigkeit bietet eine Szenarioanalyse. Diese gibt Aufschluss über mögliche strukturelle Determinanten, die die zukünftige Entwicklung demografieabhängiger öffentlicher Ausgaben in Relation zum BIP günstig beeinflussen können. Zu diesem Zweck werden zentrale Annahmen des Gutachtens schrittweise so variiert, dass sich ausgehend von der Basisvariante T- ein sukzessiver Übergang zur Basisvariante T+ ergibt. Die Anpassung der Annahmen wird kumulativ vorgenommen, d. h. beginnend mit der Basisvariante T- zeigt jede der genannten Varianten den eigenen Effekt ausgehend von der jeweils vorangehenden Variation. Die zuletzt aufgeführte Alternativvariante ist daher, nach vollständiger Angleichung aller Einzelannahmen, identisch mit der Basisvariante T+. Nicht zuletzt wird mit dieser Vorgehensweise auch der hohen Unsicherheit Rechnung getragen, mit der sich demografische und makroökonomische Größen zukünftig entwickeln und sich in der langen Frist auswirken.

Abbildung 20 zeigt die Auswirkung der jeweiligen Annahmevariation beim Übergang von T- zu T+ auf die aggregierte Ausgabenquote. In der langen Frist bis 2070 wirken sich alle Variationen positiv auf die aggregierte Ausgabequote aus, sodass diese 2070 in Summe

Kumulative Differenz der Ausgabenquote beim Übergang von T- zu T+

Abbildung 20



Quelle: Werding u. a. (2023).

um 5,4 Prozentpunkte niedriger ausfällt als in T-. Konkret wirken sich ein schwächerer Anstieg der Lebenserwartung, eine höhere Migration, eine längere Lebensarbeitszeit, eine geringere Erwerbslosigkeit sowie eine höhere Produktivität durchweg positiv auf die Ausgabenquote aus – wenn auch in unterschiedlichem Umfang.

Eine Ausnahme hiervon stellt die Annahme einer höheren Fertilität dar. Diese wirkt sich bis etwa 2060 leicht negativ auf die aggregierte Ausgabenquote aus, weil für eine größere Zahl von Kindern und Jugendlichen zunächst zusätzliche öffentliche Ausgaben für Bildung und familienpolitische Leistungen anfallen. Nach 2060 überwiegt der positive Effekt aus der Integration stärkerer Kohorten in den Arbeitsmarkt, was sich vor allem über ein höheres BIP realisiert.

Den stärksten dämpfenden Effekt auf die Ausgabenquote hat die Variante mit langfristig erhöhter Zuwanderung (Nettozuwanderung von 350.000 Personen p.a. ab 2033). Der entlastende Effekt baut sich kontinuierlich auf und flacht lediglich nach 2060 etwas ab, wenn ein Großteil der Zugewanderten das Rentenalter erreicht. Bis 2070 erklärt die höhere Zuwanderung mit 2,7 Prozentpunkten etwa die Hälfte der geringeren aggregierten Ausgabenquote im Vergleich zu T-.

Einen ebenfalls kontinuierlich wachsenden und dämpfenden Effekt auf die aggregierte Ausgabenquote hat eine niedrigere Erwerbslosigkeit. Mit 1,4 Prozentpunkten fällt die aggregierte Ausgabenquote rund ein Viertel geringer aus, wenn die Erwerbslosenquote bis 2070 nur moderat auf 4,5 Prozent, anstatt 6,5 Prozent, steigt. Dies verdeutlicht, dass der Entwicklung des Arbeitsmarktes für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und damit der langfristigen Tragfähigkeit eine zentrale Bedeutung zukommt.

Ein zusätzlicher Anstieg der Lebensarbeitszeit um ein weiteres halbes Jahr (der sich bis 2037 vollzieht) wirkt sich ebenfalls günstig auf die aggregierte Ausgabenquote aus. Der zusätzlich

dämpfende Effekt baut sich bis 2037 auf und bleibt danach konstant. Damit ergibt sich aus der längeren Lebensarbeitszeit eine um 0,5 Prozentpunkte geringere aggregierte Ausgabenquote bis 2070 im Vergleich zu T-.

Ebenfalls moderat positiv wirkt sich ein schwächerer Anstieg der Lebenserwartung auf die aggregierte Ausgabenquote aus. Dieser Effekt baut sich kontinuierlich auf und senkt die Ausgabenquote im Jahr 2070 um 0,5 Prozentpunkte im Vergleich zu T-.

Lediglich geringfügige Auswirkungen hat hingegen eine höhere Produktivität auf die aggregierte Ausgabenquote. Das erhöhte Wachstum der totalen Faktorproduktivität senkt die Ausgabenquote im Jahr 2070 um lediglich 0,05 Prozentpunkte im Vergleich zu T-. Der Grund hierfür ist, dass dem verstärkten Wachstum des Bruttoinlandsprodukts immer auch eine entsprechend höhere Dynamik der im Modell erfassten Ausgaben gegenübersteht. Ungeachtet dessen ist die Produktivität aber zentral, da sie das langfristige Wachstum bestimmt. Künftig steigende Belastungen aufgrund der demografischen Entwicklung sind eher ökonomisch verkraftbar, wenn ein höheres Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum zu einem höheren Wohlstandsniveau führt.

Die Tragfähigkeitsindikatoren (siehe Tabelle 16) spiegeln in ihrer Größe die Ergebnisse für die aggregierten Ausgabequoten wider. Eine Ausnahme stellt das TFP-Wachstum („höhere Produktivität“) dar: Hier ergibt sich bei Betrachtung der Tragfähigkeitsindikatoren ein deutlich anderes Bild als beim Blick auf die aggregierte Ausgabenquote. Während aufgrund der zugrundeliegenden Modellierung kein Effekt auf die Ausgabenquoten beobachtbar ist, fallen die S-Indikatoren sichtbar günstiger aus. Die höhere Produktivität wirkt sich über zwei Kanäle günstig auf die Tragfähigkeitsindikatoren aus, die in ihrer Höhe vom Betrachtungshorizont der S-Indikatoren abhängen: Zum einen reduziert sich der bereits aufgelaufene Schuldenstand im Zeitverlauf stärker bei einem stärkeren BIP-Wachstum. Zum anderen entwickelt sich die Zins-Wachstumsdifferenz (r-g) günstiger, sodass künftige Primärdefizite in Prozent des BIP geringer ausfallen. Die Stärkung des Produktivitätswachstums als zentrale Komponente einer angebotsorientierten Finanz- und Wirtschaftspolitik wirkt durch eine Steigerung des Potenzialwachstums somit positiv auf die mittel- und langfristige Tragfähigkeit.

Die Szenarioanalyse zeigt, dass durch Erreichen des günstigeren Basisszenarios der Großteil der Tragfähigkeitsrisiken bewältigt werden kann. Das Erreichen dieses Szenarios setzt allerdings

Annahmen der Basisszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren

Tabelle 16

Variante	Indikatoren					
	$S1^{2045}$	$\Delta S1^{2045, a)}$	$S1^{2070}$	$\Delta S1^{2070, a)}$	S2	$\Delta S2^{a)}$
T–	**2,88**		**4,71**		**6,93**	
höhere Fertilität	3,13	+0,26	4,89	+0,17	6,97	+0,04
niedrigere Lebenserwartung	3,06	-0,08	4,67	-0,21	6,58	-0,39
höhere Migration	1,99	-1,06	2,97	-1,71	4,36	-2,22
längere Lebensarbeitszeit	1,63	-0,37	2,58	-0,39	3,94	-0,42
niedrigere Erwerbslosigkeit	1,30	-0,32	1,88	-0,69	2,79	-1,14
T+ (höhere Produktivität)	**1,03**	**-0,28**	**1,60**	**-0,28**	**2,67**	**-0,12**

Anmerkungen: Alle Angaben stellen erforderliche Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts. Die Werte für die Alternativvarianten ergeben sich durch sukzessive Anpassungen aller Einzelannahmen.

a) Angaben unter Δ messen Differenzen zum Indikatorwert in der jeweils vorangehenden Zeile.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

$S1^{20XX}$:Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023).

eine günstige demografische Entwicklung voraus, die durch strukturelle Reformen zur Umsetzung einer Angebotspolitik unterstützt werden kann. Hier sind unter anderem Maßnahmen zur Stabilisierung des Beitrags des Faktors Arbeit zum Wachstum des Produktionspotenzials wie eine dauerhafte Erhöhung der qualifizierten Zuwanderung, Maßnahmen zur Steigerung des Erwerbstätigenpotentials sowie eines längeren Verbleibes im Arbeitsleben zu nennen.

8.2 Auswirkungen der Beschäftigung und Erwerbsbeteiligung

Angesichts der Herausforderung aus der demografischen Alterung für das Arbeitsangebot und damit für die Finanzierung der Sozialversicherungen kann die Mobilisierung des inländischen Erwerbstätigenpotentials als eine Stellschraube zum dauerhaften Erhalt des Wohlstands in Deutschland beitragen.

8.2.1 Bedeutung eines robusten Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt spielt für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eine zentrale Rolle. Zum einen bilden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten — zum Stichtag Juni 2023 waren es rund 34,7 Mio. — über gesetzliche Beiträge die finanzielle Basis für die Sozialversicherungen. Zum anderen ist die Entwicklung der Erwerbstätigen eine zentrale Determinante für das zukünftige Wirtschaftswachstum.

Im Gegensatz zu den Basisszenarien des Gutachtens, nach denen die Erwerbslosenquote langfristig unter anderem aufgrund ungünstiger Rückwirkungen steigender Sozialbeiträge ansteigt, ist auch ein günstigeres Szenario denkbar. Aufgrund der bereits beobachteten und zukünftig noch steigenden Fachkräfteengpässe könnte die Erwerbslosenquote dauerhaft auf einem vergleichsweisen niedrigen Niveau bleiben. Den möglichen Auswirkungen einer solchen Entwicklung auf die öffentliche Ausgabenquote wird durch ein alternatives Szenario mit konstanter Erwerbslosenquote Rechnung getragen:

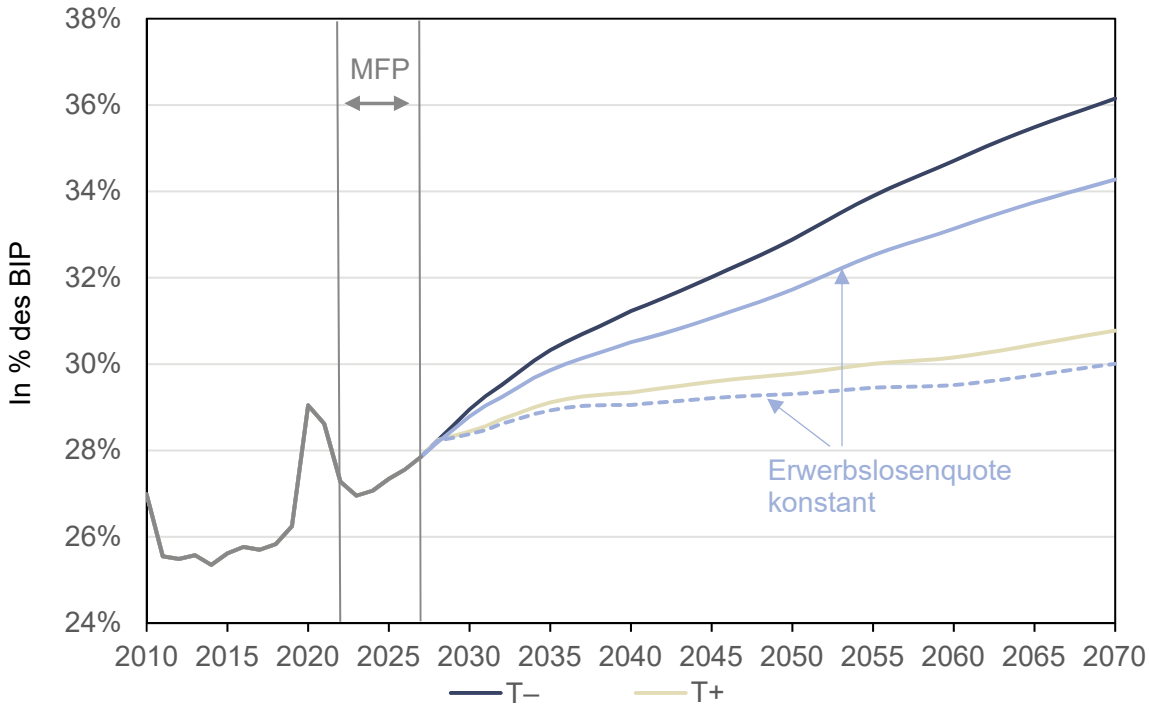
- Erwerbslosenquote konstant: Die Erwerbslosenquote bleibt nach 2027 bei einem Wert von 3,5 Prozent konstant.

Im Falle einer günstigen Entwicklung der Erwerbslosenquote ab 2028 ergeben sich insbesondere in der Variante T- stark dämpfende Effekte auf die projizierte Ausgabenquote, die zum einen auf ein stärker steigendes BIP und zum anderen auf geringere Ausgaben für Arbeitslose zurückgehen (siehe Abbildung 21). In der Variante T+ fallen diese Effekte etwas schwächer aus, weil die Differenz zur Erwerbslosigkeit im optimistischen Basisszenario T+ weniger stark ausgeprägt ist. Die niedrige Erwerbslosenquote wirkt sich besonders günstig auf die Tragfähigkeitsindikatoren aus (siehe Tabelle 17), da sich hier neben einem stärker steigenden BIP und geringerer Ausgaben für Arbeitslose auch einnahmeseitige Effekte in allen Sozialversicherungszweigen niederschlagen. Im Falle des S2-Indikators reduziert sich die Tragfähigkeitslücke in T- mit rund -1,37 Prozentpunkten bzw. rund 27 Prozent deutlich, in T+ mit -0,72 Prozentpunkten bzw. rund 19 Prozent immerhin noch spürbar.

Insgesamt unterstreicht die Alternativvariante die wichtige Rolle, die die Entwicklung des Arbeitsmarktes für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen einnimmt. Zur Stärkung des Arbeitsangebots und insbesondere zur Ausweitung der effektiven Arbeitszeit können Erwerbsanreize vor allem für Menschen mit niedrigen Einkommen und Zweitverdienern verbessert werden, beispielsweise durch Reformen im Steuer- und Transfersystem. Die zur Verbesserung der Tragfähigkeit noch stärkere Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials kann hier durch eine anreizfreundliche Ausgestaltung bzw. Begrenzung sowohl von Transferleistungen als auch effektiver Grenzbelastungen erreicht werden.

Aggregierte Ausgabenquoten bei konstanter Erwerbslosenquote (2010-2070)

Abbildung 21



Quelle: Werding u. a. (2023).

Annahmen der Erwerbsszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren

Tabelle 17

Variante	Indikatoren			
	$S1^{2045}$	$\Delta S1^{2045, a)}$	S2	$\Delta S2^{a)}$
T–	**2,88**		**6,93**	
starker Anstieg der Frauenerw.quote, höheres Arbeitsvol.	2,09	-0,79	5,63	-1,29
Erwerbslosenquote konstant	2,39	-0,48	5,55	-1,37
T+	**1,03**		**2,67**	
starker Anstieg der Frauenerw.quote, höheres Arbeitsvol.	0,16	-0,87	1,18	-1,50
Erwerbslosenquote konstant	0,83	-0,2	1,95	-0,72

Anmerkungen: Alle Angaben stellen erforderliche Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

a) Angaben unter Δ messen Differenzen zum Indikatorwert für die jeweils zugrunde liegende Basisvariante.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

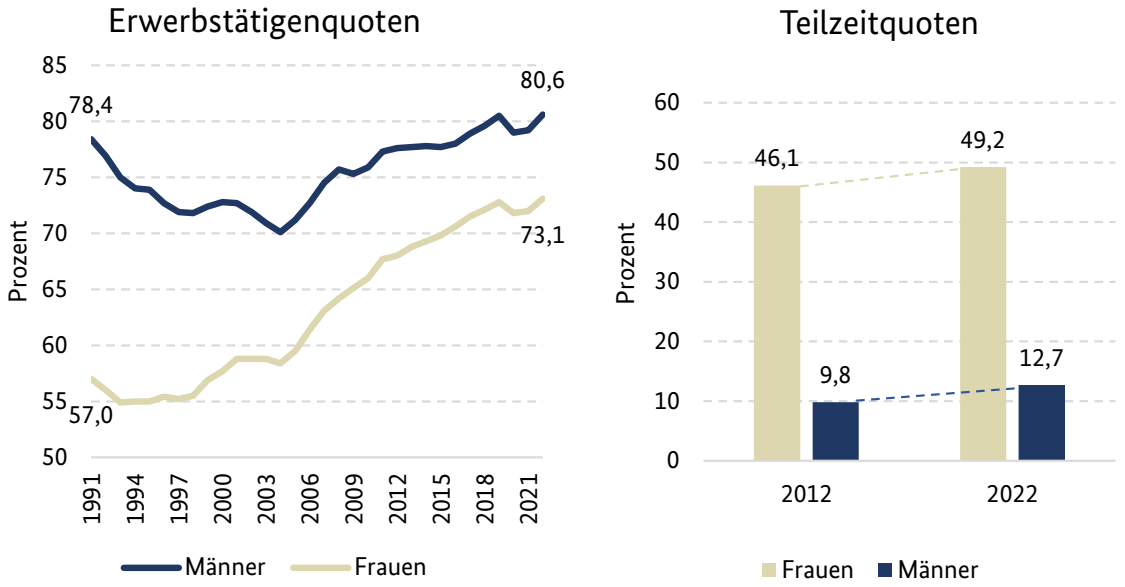
S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

$S1^{20XX}$: Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023).

Erwerbstätigen- und Teilzeitquoten von Männern und Frauen in der Altersgruppe 15 bis unter 65 Jahre

Abbildung 22



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2023.

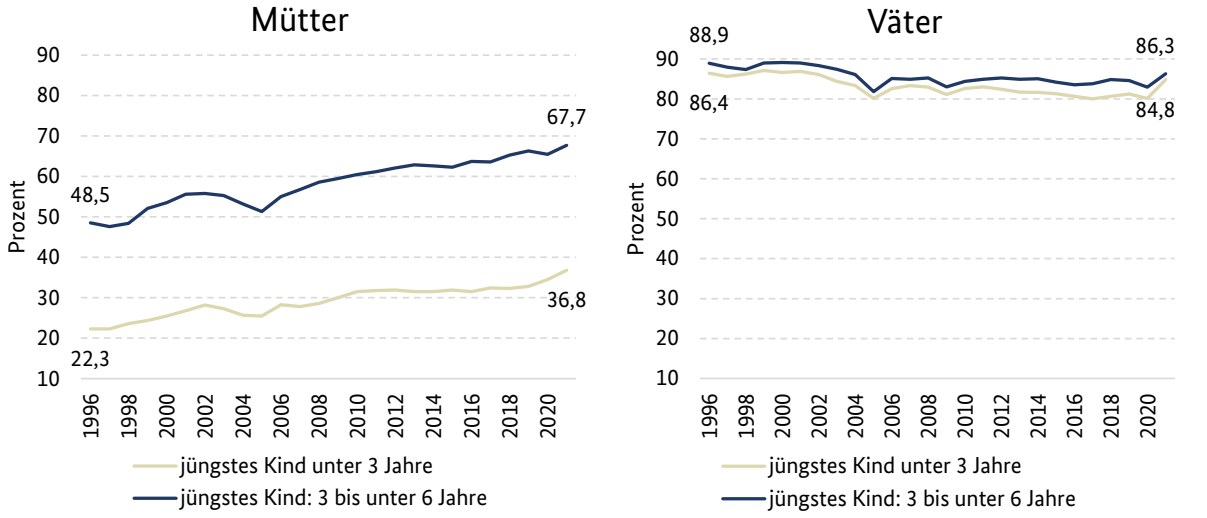
8.2.2 Stärkung der Erwerbspotenziale von Frauen

Die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen birgt ein großes Potenzial zur Bewältigung der Herausforderungen in den sozialen Sicherungssystemen und für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Zwar ist der Anteil von Frauen in Erwerbstätigkeit seit den 1990er Jahren stark gestiegen und hat auch im internationalen Vergleich deutlich zugelegt, insgesamt bleibt aber die Erwerbstätigenquote im Durchschnitt weiterhin hinter derjenigen der Männer zurück (siehe Abbildung 22, links). Zudem gehen Frauen in erheblich größerem Umfang einer Teilzeitbeschäftigung nach als Männer (siehe Abbildung 22, rechts). Die durchschnittliche normalerweise geleistete Wochenarbeitszeit von Frauen stagniert seit einigen Jahren und liegt mit 30,6 Stunden (2022) weiter deutlich unter derjenigen der Männer (38,3 Stunden).

Nach wie vor übernehmen Frauen den Großteil der Sorgearbeit innerhalb der Familie. Die Erwerbsbeteiligung von Müttern hängt daher in hohem Maße vom Alter der Kinder ab – deutlich stärker als diejenige von Vätern (siehe Abbildung 23). Während Mütter von Kindern unter drei Jahren 2021 nur zu etwas mehr als einem Drittel (36,8 Prozent) erwerbstätig waren, lag die Erwerbstätigenquote vom Müttern mit Kindern zwischen drei und sechs Jahren bei etwas mehr als zwei Drittel (67,7 Prozent) im gleichen Jahr – wobei in beiden Fällen Mütter überwiegend in Teilzeit arbeiteten. Die Erwerbsbeteiligung von Männern liegt deutlich höher, unabhängig vom Alter der Kinder.

Erwerbstätigenquote von Müttern und Vätern von 15 bis unter 65 Jahren

Abbildung 23



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2023.

Wie diese Beispiele zeigen, liegen somit weiterhin gewisse Potenziale in der Ausweitung der Erwerbstätigkeit (engl. „extensive margin“) und besonders große Potenziale in der Ausweitung des individuellen Arbeitsumfangs (engl. „intensive margin“). Dies untermauert auch eine Szenarioanalyse, die sowohl einen stärkeren Anstieg der Frauenerwerbsquote als auch ein höheres Arbeitsvolumen für Frauen unterstellt. Konkret:

- Starker Anstieg der Frauenerwerbsquote, höheres Arbeitsvolumen: Zusätzlich zum Anstieg der Erwerbsquote von Frauen erhöht sich das durchschnittliche Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen bis 2060 um rund 10 Prozent und bleibt danach konstant.

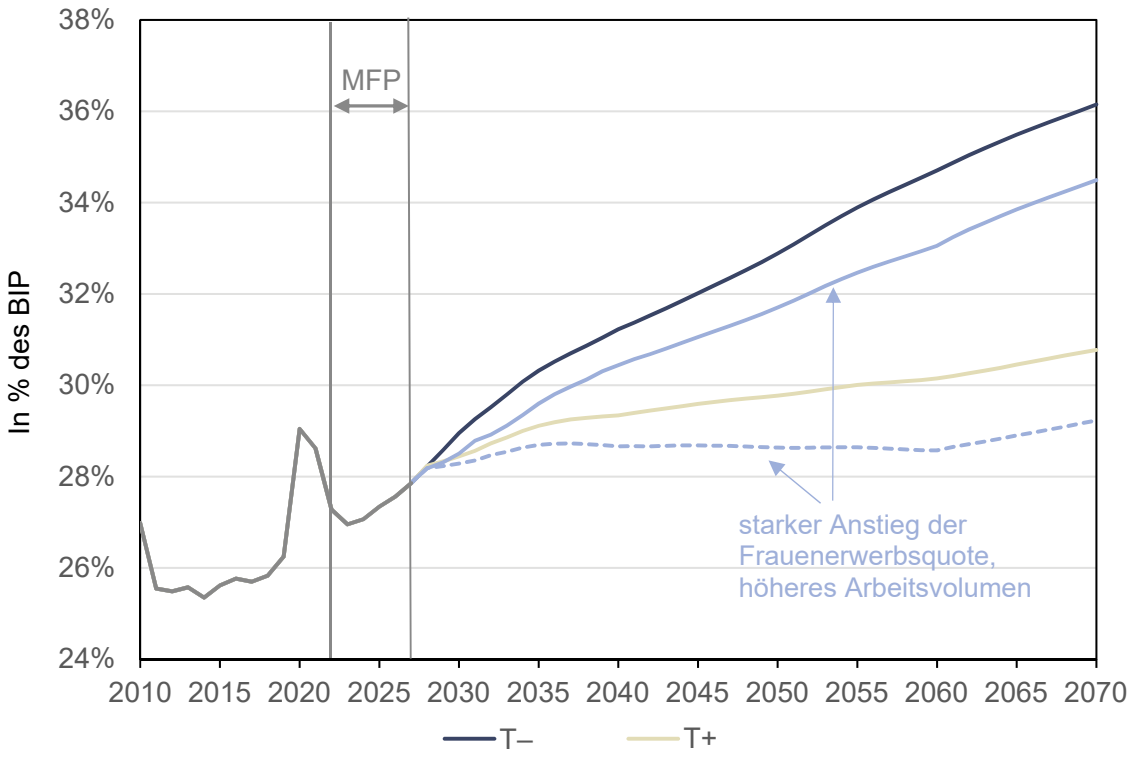
Die Szenarioanalyse zeigt, dass von einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit in Verbindung mit einer Steigerung der regelmäßig geleisteten Arbeitszeit ein stark dämpfender Effekt auf die aggregierte Ausgabenquote ausgeht, wobei ein Großteil des positiven Effekts auf die Steigerung der Arbeitszeit ausgeht. Angesichts des hohen Anteils an Teilzeitbeschäftigung bei Frauen liegt hier ein weitaus größeres Steigerungspotenzial als die reine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung nach Köpfen.

Im Vergleich zu den Basisszenarien fällt die aggregierte Ausgabenquote bei einem Anstieg der Frauenerwerbsquote kombiniert mit einem höheren Arbeitsvolumen um 3,7 Prozentpunkte auf 34,5 Prozent des BIP in T- und in T+ um 6,9 Prozentpunkte auf 29,2 Prozent (siehe Abbildung 24). Zusätzlich dämpfend wirkt sich der stärkere Anstieg des BIP aus, der eine Folge der kombinierten Effekte der gestiegenen Frauenerwerbstätigkeit ist. Längerfristig werden die Effekte etwas abgeschwächt, weil dann auch höhere Rentenansprüche zum Tragen kommen, die Frauen durch ihre umfangreichere Erwerbsbeteiligung erwerben.

Die in Tabelle 17 aufgeführten Tragfähigkeitsindikatoren zeigen, dass der mögliche Konsolidierungsbedarf mit einem Anstieg der Frauenerwerbsquote und einem höheren Arbeitsvolumen langfristig im T- Szenario um 1,29 Prozentpunkte und im T+ Szenario 1,50 Prozentpunkte sinkt. Dabei wirkt der positive Effekt im T- Szenario durch die schrumpfende Bevölkerung weniger stark.

Aggregierte Ausgabenquoten bei Anstieg der Frauenerwerbsquote und höherem Arbeitsvolumen (2010-2070)

Abbildung 24



Quelle: Werding u. a. (2023).

Weitere Potenziale zur Steigerung der Erwerbstätigkeit liegen in der Reduzierung unfreiwilliger Teilzeitarbeit in Deutschland. Zwar hat sich im letzten Jahrzehnt der Anteil der Menschen, die unfreiwillig in Teilzeitarbeit waren, mehr als halbiert, von 15,4 Prozent in 2012 auf 5,7 Prozent in 2022. Trotzdem waren laut Statistischem Bundesamt von den rund 12,5 Millionen Teilzeiterwerbstätigen weiterhin 7,4 Prozent der Männer und 5,2 Prozent der Frauen auf der Suche nach einem Vollzeitjob, weil sie keine Vollzeitstelle gefunden haben. Rund ein Drittel (33,5 Prozent) der Frauen gab als Gründe für die Teilzeittätigkeit die Betreuung von Kindern oder Erwachsenen mit Behinderung oder sonstige familiäre Gründe an; bei den Männern waren dies gerade einmal 8,0 Prozent.

Grundvoraussetzungen zur Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen, insbesondere hin zu mehr Vollzeitbeschäftigung, sind Entlastungen bei der Kinderbetreuung sowie Pflege von Angehörigen und häuslicher Sorgearbeit. Trotz großer Fortschritte beim Ausbau von Kita-Angeboten in den zurückliegenden Jahren reichen die Kita-Plätze nicht, um die ebenfalls gestiegene Nachfrage zu decken. Nach Berechnungen der Bertelsmann Stiftung (Stand: November 2023) fehlen gemessen an den Betreuungswünschen der Eltern bundesweit bis zu 430.000 Kita-Plätze. Besonders groß sei demnach die Betreuungslücke in den alten Bundesländern und für unter dreijährige Kinder. Dies könnte den in Abbildung 23 gezeigten deutlichen Unterschied bei der Erwerbstätigenquote von Frauen mit Kindern unter drei Jahren (2021: 36,8 Prozent) und Frauen mit Kindern zwischen drei und sechs Jahren (2021: 67,7 Prozent) erklären. In den neuen Bundesländern ist die Betreuungslücke – auch historische bedingt – deutlich niedriger. Allerdings geht dies in den neuen Bundesländern zum Teil auf Kosten des Betreuungsschlüssels je Kind.

Mit Blick auf die langfristige Tragfähigkeit könnte eine verbesserte Kinderbetreuung dazu beitragen, die Erwerbstätigenquote insbesondere von Müttern mit Kleinkindern zu steigern. Eine Reduzierung der Betreuungslücke sowie ein besserer Betreuungsschlüssel in Kitas würde zudem die frühkindliche Bildung verbessern und dadurch einen Beitrag zu langfristig höherem Wachstum leisten. So kommt eine Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB 2023a) zu dem Ergebnis, dass Kinder aus bildungsferneren Familien, armutsgefährdeten Haushalten und aus Familien, die zu Hause hauptsächlich kein Deutsch sprechen, nach wie vor geringere Chancen haben, an einer frühen Bildung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung teilzunehmen. Dies führt dazu, dass einerseits Erwerbspotenziale bei Müttern mit Migrationshintergrund oder niedrigerem Bildungsstand ungenutzt bleiben und andererseits eine Vielzahl von Kindern ihre Bildungspotenziale nicht voll entfalten können. Zur Hebung dieser Potenziale bedarf es einer bedarfsgerechten, qualitativ hochwertigen und inklusiven Betreuungsinfrastruktur in Deutschland. Flankierend sind flexible, familienbewusste Arbeitsbedingungen für Frauen und Männer notwendig, damit Eltern familiäre und berufliche Aufgaben partnerschaftlich vereinbaren können.

8.2.3 Steigerung der Erwerbstätigkeit älterer Menschen

Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Älteren kann ebenfalls zur Bewältigung der demografiebedingten Tragfähigkeitssituation beitragen. Im Bereich der umlagefinanzierten Rentenversicherung würde dadurch einerseits die Beitragszahlerbasis gestärkt und andererseits die aufgrund der steigenden (fernen) Lebenserwartung resultierende Ausweitung der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer begrenzt werden. Darüber hinaus stärkt die längere Erwerbstätigkeit die finanzielle Basis der übrigen Sozialversicherungen und trägt zum Steueraufkommen bei. Nicht zuletzt sind ältere Beschäftigte mit ihren Erfahrungen und Potentialen ein wichtiger Bestandteil der Arbeitswelt, der angesichts zunehmender Fachkräfteengpässe in Deutschland noch weiter an Bedeutung gewinnen wird.

Mit dem Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben („Flexirentengesetz“) von 2017 wurden die Möglichkeiten verbessert, einen Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand gemäß den individuellen Lebensentwürfen der Beschäftigten zu gestalten. Mit dem Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen für vorgezogene Altersrenten zum 1. Januar 2023 wurde ein zusätzlicher Arbeitsanreiz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschaffen, trotz Inanspruchnahme einer vorgezogenen Rente in Erwerbstätigkeit zu bleiben.

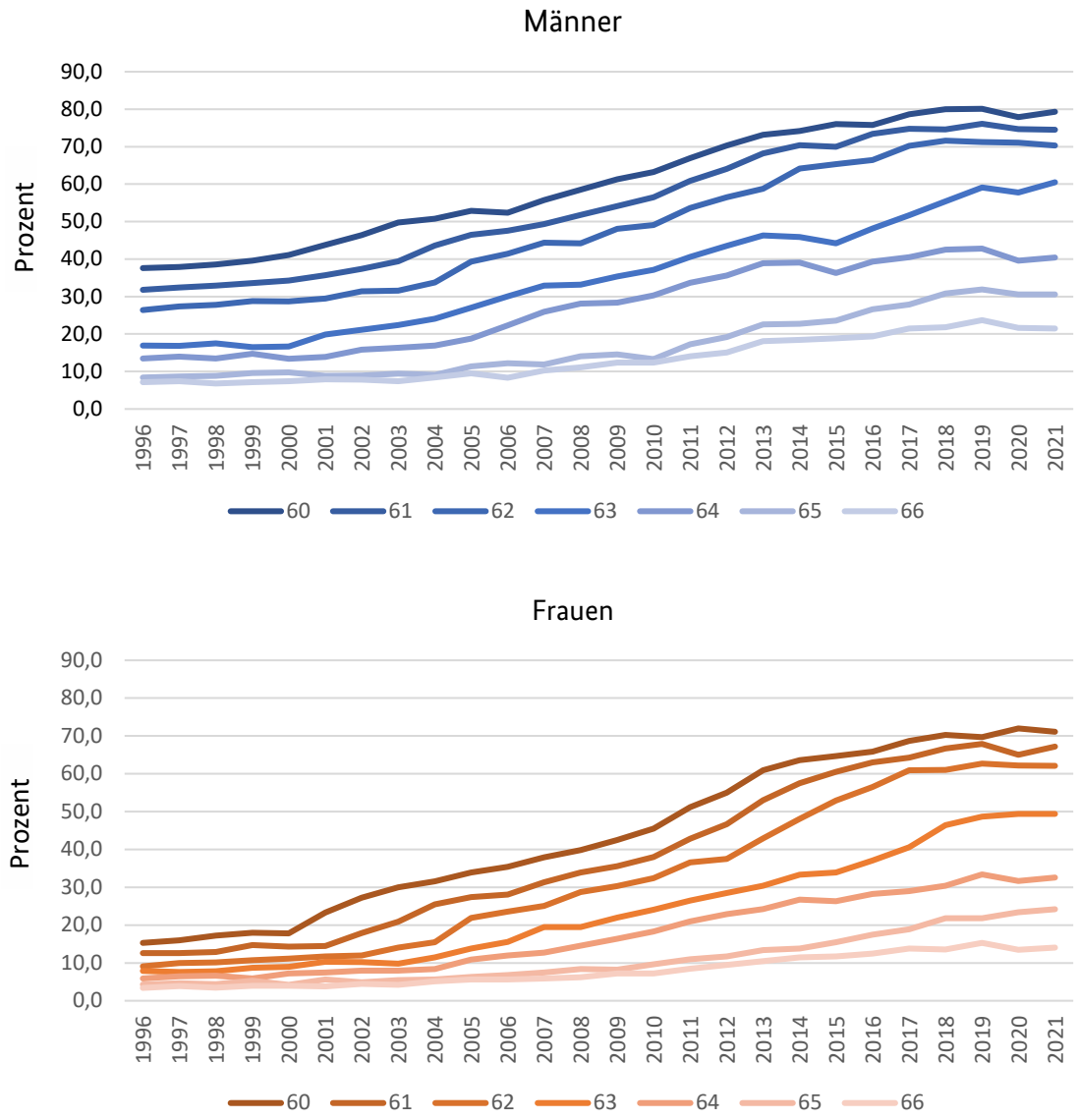
Unterstützende Maßnahmen sollen den Verbleib im Arbeitsmarkt erleichtern und die Beschäftigungsperspektive im Rentenalter attraktiver gestalten. Hierzu trägt die Nationale Weiterbildungsstrategie bei. Mit ihr werden die individuellen Entwicklungs-, Beschäftigungs- und Aufstiegsperspektiven verbessert, insbesondere vor dem Hintergrund des digitalen Wandels. Die altersgerechte Gestaltung von Arbeitsplätzen und -bedingungen sowie die Gesundheitsförderung können zudem einen Beitrag zum längeren Verbleib von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Berufsleben leisten.

Bei der Erwerbsbeteiligung von Personen im Alter ab 60 Jahren zeigt sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein bemerkenswerter Anstieg. Abbildung 25 verdeutlicht, dass die Erwerbstätigenquote zwischen 2000 und 2015 besonders im höheren Alter stark zugenommen hat. Bei 60- bis 64-jährigen Männern hat sich die Erwerbstätigenquote mehr als verdoppelt, bei Frauen im gleichen Alter gab es sogar eine Vervierfachung. Der spätere Eintritt in die Rente ist – vor dem Hintergrund einer günstigen Arbeitsmarktentwicklung – auch auf die Vereinheitlichung der Altersgrenzen für alle Arten von Altersrenten, verbunden mit der Einführung von Ab- sowie Zuschlägen für einen früheren bzw. späteren Rentenzugang zurückzuführen. Seit 2012 trägt die stufenweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze der GRV auf 67 Jahre dazu bei.

Trotz des generell positiven Trends ist aber ein Abflachen des Anstiegs bei den stark besetzten Babyboomer-Jahrgängen zu beobachten, die aktuell auf die Regelaltersgrenze zugehen. Viele

Erwerbstätigenquoten im Alter von 60 bis 66 Jahren (1996 bis 2021)

Abbildung 25



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2023.

scheiden derzeit bereits mit 63 oder 64 Jahren aus dem Arbeitsmarkt aus und damit deutlich vor der Regelaltersgrenze. Laut Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2022) ist ein Grund hierfür die seit 2014 bestehende Möglichkeit des frühzeitigen Rentenbezugs ohne Abschläge für besonders langjährig Versicherte. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass aktuell die Altersgrenze für die Rente für besonders langjährig Versicherte bei 64 Jahren und vier Monaten liegt (Jahrgang 1960) und zukünftig auf 65 Jahre steigen wird.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass zunehmend mehr Personen ihr Erwerbsleben im Ruhestand fortsetzen, wobei rund 75 Prozent dieser Personen geringfügig beschäftigt sind. Laut Statistischem Bundesamt hat sich die Zahl der Erwerbstätigen jenseits der Regelaltersgrenze (65- bis unter 70-Jährige) im Zeitraum 2012 bis 2022 stark erhöht. So arbeiteten im Jahr 2012 nur 11 Prozent dieser Altersgruppe, 2022 lag der Anteil bei 19 Prozent. Dies ist auch Ausdruck veränderter Lebensentwürfe im Sinne einer aktiveren Teilnahme Älterer an Wirtschaft und

Gesellschaft. Viele Personen treffen diese Entscheidung nicht nur aus materiellen Motiven. So war für die Mehrheit der Erwerbstätigen ab 65 Jahren (57 Prozent) das Einkommen jenseits des Rentenalters lediglich ein Zuverdienst. Sie lebten in erster Linie von ihrer Rente bzw. ihrem Vermögen. Vielmehr spielen zunehmend immaterielle Motive wie zum Beispiel Freude an der Arbeit, der Kontakt zu anderen Menschen oder neue Herausforderungen im Arbeitsleben eine wichtige Rolle für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder einer geringfügigen Beschäftigung im Ruhestand.

Das in Abschnitt 7.1 im Rahmen der Sensitivitätsanalyse simulierte Szenario zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit hat den günstigen Effekt auf die aggregierte Ausgabenquote ausgehend vom Basisszenario T- verdeutlicht. Demnach führt eine zusätzliche Erhöhung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit um ein halbes Jahr zu einer um 0,5 Prozentpunkte niedrigeren aggregierten Ausgabenquote. Es ist vor allem die dauerhafte Verschiebung des Verhältnisses aktiver Personen zu Personen im Ruhestand, die in diesem Fall günstig wirkt. Im Ergebnis könnte die Tragfähigkeitslücke ausgehend von T- um 0,42 Prozentpunkte reduziert werden, wenn im Zuge der Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre sich die Lebensarbeitszeit zusätzlich um ein halbes Jahr erhöhen würde. Dieses Sensitivitätsszenario gibt einen Hinweis auf die Potenziale für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die von einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit ausgehen.

Um eine Erwerbstätigkeit im Alter attraktiver zu gestalten, wird der „Dialogprozess Arbeit und Rente“ gemeinsam mit den Sozialpartnern ins Leben gerufen. Ziel ist die Beseitigung von Hemmnissen und die Schaffung von Anreizen, um einen freiwilligen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu fördern. Vorhandene Regelungen für flexible Übergänge werden zur Diskussion gestellt und es werden Möglichkeiten geprüft, worin zusätzliche Anreize für einen freiwilligen längeren Verbleib im Erwerbsleben bestehen könnten.

8.3 Verbesserte Demografie durch Zuwanderung

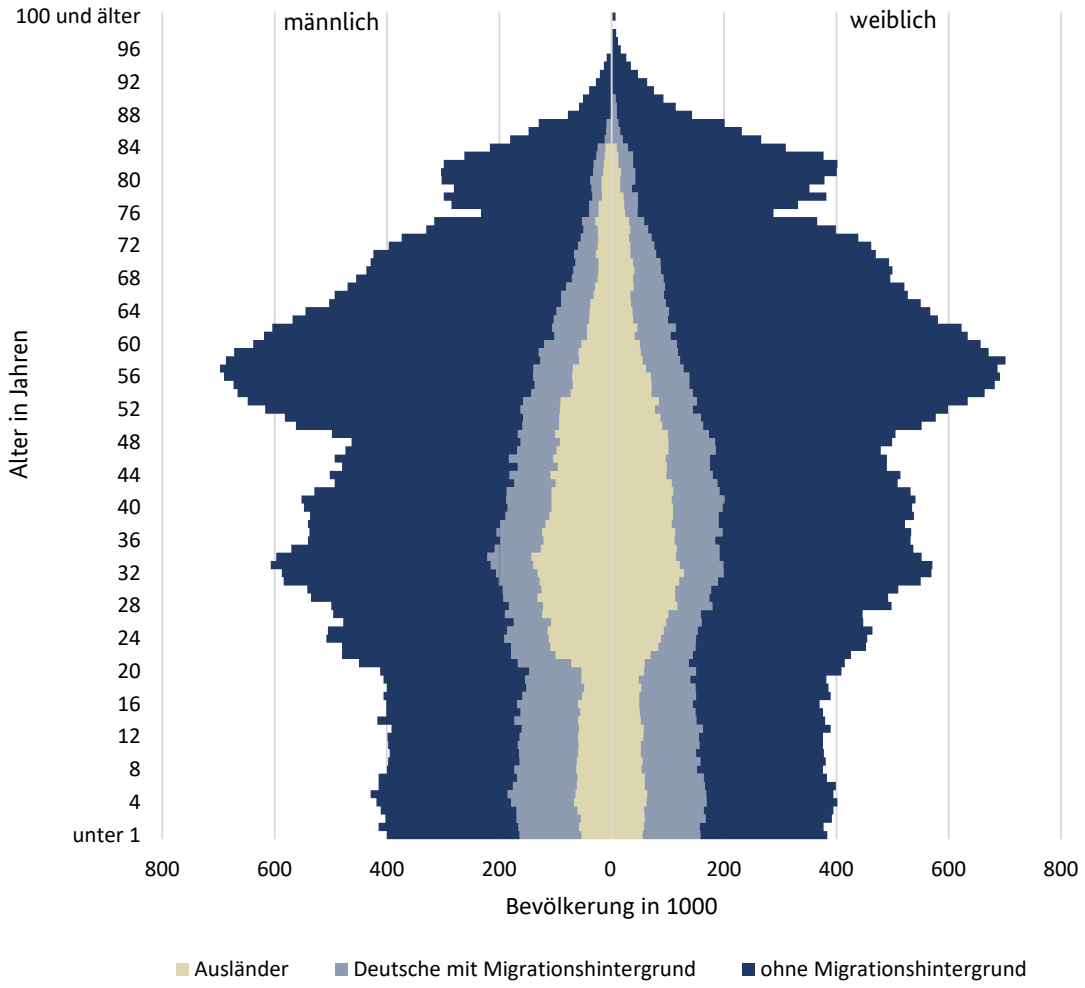
Eines der größten Potenziale zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen liegt in der Zuwanderung. Da die zuwandernden Personen im Durchschnitt jünger als die einheimische Bevölkerung sind, wirkt die Nettozuwanderung der Alterung entgegen. In 2022 war laut Statistischem Bundesamt die Bevölkerung mit Migrationshintergrund mit durchschnittlich 36 Jahren rund elf Jahre jünger als die ohne Migrationshintergrund (47 Jahre). Dies wird besonders bei einem Blick auf die verschiedenen Alterskohorten deutlich (siehe Abbildung 26): 40 Prozent aller Personen bis zu einem Alter von zehn Jahren hatten einen Migrationshintergrund. Dem stehen lediglich 14 Prozent in der Altersgruppe ab 65 Jahren gegenüber.

Mit Blick auf die langfristige Sicherung der Tragfähigkeit ist die dauerhafte Erwerbsbeteiligung von Zugewanderten wichtig. Besonders günstig wirkt sich eine geordnete und kontinuierliche Zuwanderung mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme und mit hoher Bleibedauer aus. Umgekehrt wirkt sich Zuwanderung ohne Arbeitsaufnahme, aber unter Bezug von Sozialleistungen, negativ auf die Tragfähigkeit aus. Zeitlich begrenzte Migrationsschübe leisten nach Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt ebenfalls einen Beitrag, der allerdings keine kontinuierliche Verbesserung bringen kann.

Dies bestätigen von den Basisvarianten divergierende Migrationsszenarien: Das erste unterstellt ausgehend von der Nettozuwanderung im Basisszenario T+ eine weitere dauerhafte Zunahme der jährlichen Nettozuwanderung von 100.000 Personen. Das zweite untersucht den Effekt eines Zuwanderungsschubs, wie er in der jüngeren Vergangenheit in ähnlicher Form 2015 während der Flüchtlingskrise und 2022 nach Ausbruch des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine beobachtet wurde.

Alterspyramide 2022 nach Migrationshintergrund

Abbildung 26



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023.

Bei ansonsten unveränderten Annahmen wird in den alternativen Migrationsszenarien konkret unterschieden zwischen:

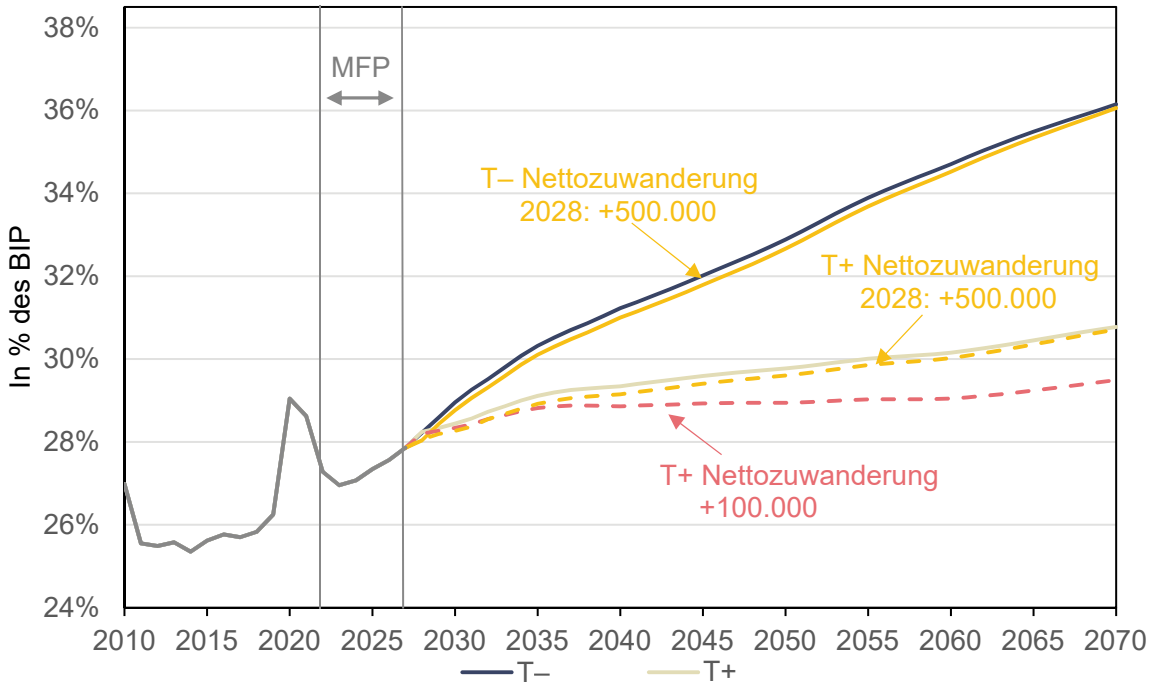
- *T+, Nettozuwanderung +100.000:* Der jährliche Wanderungssaldo stabilisiert sich bis 2033 bei 450.000 Personen pro Jahr.
- *Nettozuwanderung 2028 +500.000*: Der Wanderungssaldo erhöht sich einmalig im Jahr 2028 um 500.000 Personen.

Abbildung 27 zeigt die Auswirkungen der veränderten Migrationsannahmen auf die Ausgabenquote. Im Falle eines dauerhaft um 100.000 Personen pro Jahr erhöhten Wanderungssaldos fällt die Ausgabenquote in 2070 um 1,3 Prozentpunkte niedriger aus gegenüber dem der Basisvariante T+. Ebenfalls günstig – wenngleich in Relation zur dauerhaft erhöhten Nettozuwanderung in deutlich geringerem Ausmaß – wirkt sich der einmalige Zuwanderungsschub aus. Dies liegt einerseits an der relativ geringen Zahl von 500.000 Personen im Vergleich zu einer über alle Jahre kontinuierlichen Zuwanderung. Andererseits sorgt der allmähliche Eintritt der Zugewanderten in das Rentenalter dafür, dass der positive Effekt ab 2050 wieder abnimmt.

Der Unterschied zeigt sich auch im Vergleich der Tragfähigkeitsindikatoren $S1^{2045}$ und S2 (siehe Tabelle 18). Während die jährlich erhöhte Nettozuwanderung ihren entlastenden Effekt auf die Ausgabenquote kontinuierlich entfaltet und die langfristige S2-Tragfähgeitslücke um 1,2 Prozentpunkte verkleinert, zeigt sich der entlastende Effekt des Einwanderungsschubs vor allem im mittelfristigen Indikator $S1^{2045}$ mit einer Verringerung der Tragfähigkeitslücke von 0,19 bzw. 0,32 Prozentpunkten in T- bzw. T+.

Aggregierte Ausgabenquoten für Migrationsszenarien (2010-2070)

Abbildung 27



Quelle: Werding u. a. (2023).

Annahmen der Migrationsszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren

Tabelle 18

Variante	Indikatoren			
	$S1^{2045}$	$\Delta S1^{2045, a)}$	S2	$\Delta S2^{a)}$
T–	**2,88**		**6,93**	
Nettozuwanderung 2028: +500.000	2,69	-0,19	6,79	-0,14
T+	**1,03**		**2,67**	
Nettozuwanderung in T+: jährlich +100.000	0,70	-0,32	1,47	-1,20
Nettozuwanderung 2028: +500.000	0,86	-0,17	2,62	-0,06

Anmerkungen: Alle Angaben stellen erforderliche Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

a) Angaben unter Δ messen Differenzen zum Indikatorwert für die jeweils zugrunde liegende Basisvariante.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

$S1^{20XX}$: Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023).

Für die günstige Wirkung der Zuwanderung auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen spielen Faktoren wie die Altersstruktur, das Bildungsniveau bzw. die Qualifikation, eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt sowie die Bleibedauer der Zugewanderten eine wichtige Rolle. Darüber hinaus spielen die steuerlichen Rahmenbedingungen in Deutschland eine wichtige Rolle, um das große Potenzial qualifizierter Zuwanderung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auszuschöpfen. Da die Steuerbelastung im internationalen Werben um hochqualifizierte Fachkräfte einen Einfluss auf die Wanderungsentscheidung von potenziellen Migranten hat, können attraktive steuerliche Rahmenbedingungen dazu beitragen, die fiskalische Tragfähigkeit langfristig zu verbessern.

Für Geflüchtete ist meist unklar, ob diese für einen längeren Zeitraum oder sogar dauerhaft in Deutschland bleiben wollen. Laut einer Studie des Bundesamtes für Bevölkerungsforschung (2023) sind von den mehr als 1 Millionen Geflüchteten aus der Ukraine 80 Prozent Frauen, von denen 48 Prozent mit minderjährigen Kindern nach Deutschland gekommen sind. 72 Prozent der Geflüchteten besitzen einen Hochschulabschluss, das Durchschnittsalter liegt im Median bei 28 Jahren. Laut Umfrage geben allerdings nur 37 Prozent an, dauerhaft in Deutschland bleiben zu wollen.

Insgesamt bringen die aus der Ukraine Geflüchteten gute Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration mit. Auswertungen des Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB 2023b) zeigen, dass sich die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung ukrainischer Geflüchteter nach anfänglicher Zurückhaltung positiv entwickelt. Während in der ersten Befragung (August-Oktober 2022) nur 15 Prozent der Frauen und 22 Prozent der Männer angaben, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, stieg dieser Anteil in den weiteren Befragungen kontinuierlich auf 18 Prozent bzw. 23 Prozent (Januar-März 2023) und schließlich auf 21 Prozent bzw. 29 Prozent (Juni-Juli 2023). Die Zahlen machen aber auch deutlich, dass trotz guter Voraussetzungen das Potenzial zur Arbeitsmarktintegration und zur langfristigen Stärkung der Tragfähigkeit besser ausgeschöpft werden könnte. Immerhin gaben in der ersten Befragung (August-Oktober 2022) 80 Prozent der Nicht-Erwerbstätigen an, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu wollen.

Je schneller und besser eine Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft gelingt, desto höher die Aussichten auf eine langfristige Verweildauer in Deutschland und damit positiven Auswirkung auf die Tragfähigkeit. Dies zeigt sich auch in den Zahlen des Flüchtlingszuzugs im Jahr 2015. Nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, 2023) waren bis zum Jahresende 2021 rund 54 Prozent der Flüchtlinge, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen sind, erwerbstätig. Die durchschnittliche Erwerbstätigenquote bei Personen aus Asylherkunftsländern, die im Zeitraum zwischen 2015 und 2021 nach Deutschland gekommen sind, liegt demgegenüber jedoch nur bei 41 Prozent. Die Differenz resultiert aus der unterschiedlichen Aufenthaltsdauer. Je kürzer Flüchtlinge in Deutschland sind, desto weniger sind sie in den Arbeitsmarkt integriert.

Eine schnelle und dauerhafte Integration ist allgemein für Zugewanderte von großer Bedeutung für die Partizipation am Arbeitsmarkt. Zur erfolgreichen Arbeitsmarktintegration gehört neben der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen auch eine zielorientierte Vorintegration. Dazu gehören Informationen und Beratung, insbesondere auch zum erforderlichen Einwanderungs- und Visumverfahren, Sprachkurse sowie Orientierungsangebote im Herkunftsland, sowohl für die potenziellen Fachkräfte selbst als auch für ihre Familienangehörigen. Zudem ist für eine volle Teilhabe von Eingewanderten aus Drittstaaten und deren Familienangehörigen ein modernes Einwanderungs-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht notwendig, einschließlich zügiger, effektiver und bürokratiearmer Verwaltungsverfahren. Trotz eines im internationalen Vergleich bereits modernen und offenen Zuwanderungssystems für Fachkräfte aus Drittstaaten nutzen nach wie vor wenig qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten die bestehenden Möglichkeiten zur Einwanderung.

Um die Erwerbsmigration für Drittstaatsangehörige weiter zu erleichtern, wurde das Fachkräfteeinwanderungsgesetz weiterentwickelt. Das im August 2023 verkündete Gesetz tritt in mehreren Tranchen sukzessive in Kraft. So sollen Qualifikationen und Berufserfahrung eine Einwanderung und Aufnahme einer Beschäftigung ermöglichen. Zudem ermöglicht eine Chancenkarte den Aufenthalt zur Arbeitssuche.

8.4 Auswirkung veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen im Bereich Alterssicherung

Der demografische Wandel stellt für den Bereich der Alterssicherung eine große Herausforderung dar. Trotz günstigerer demografischer Entwicklung in der aktualisierten Bevölkerungsvorausberechnung wird bis Ende der 2030er Jahre die Zahl der Menschen im Rentenalter absolut und auch im Verhältnis zur Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter deutlich ansteigen. Kamen 2022 auf 100 Erwerbstätige im Alter von 15-64 Jahren rund 35 Menschen im Rentenalter (65+ Jahre), so wird sich dieses Verhältnis bis Ende der 2030er Jahre voraussichtlich weiter verschlechtern, sodass dann auf 100 Erwerbstätige etwa 45 Menschen im Rentenalter kommen.

Trotz des bereits einsetzenden demografischen Wandels weist die gesetzliche Rentenversicherung derzeit noch eine Finanzentwicklung auf, die sich gegenüber den vorangehenden Projektionen kontinuierlich leicht verbessert hat. So hatte sich die Nachhaltigkeitsrücklage der allgemeinen Rentenversicherung gegenüber dem Vorjahr um knapp 3,8 Mrd. Euro bis zum Jahresende 2022 auf rund 42,8 Mrd. Euro erhöht. Die Beitragseinnahmen der allgemeinen Rentenversicherung sind bis zum September 2023 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um rund 5,4 Prozent gestiegen. Für das Jahresende 2023 wird insgesamt eine Nachhaltigkeitsrücklage von 44,5 Mrd. Euro geschätzt.

Seit 2018 liegt der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung bei 18,6 Prozent. Das Sicherungsniveau vor Steuern lag 2023 bei 48,2 Prozent. Im Zuge des demografischen Wandels werden die Beitragssätze zur GRV steigen. Über die gesetzlichen Fortschreibungsregeln hat dies auch einen stärkeren Anstieg der Bundesleistungen an die Rentenversicherung zur Folge. Gleichzeitig resultiert nach dem Auslaufen der doppelten Haltelinie infolge der Mechanik der geltenden Rentenanpassungsformel ein sukzessiver Rückgang des Sicherungsniveaus vor Steuern.

Mit der seit 2012 schrittweise erfolgenden Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre wird bis 2031 eine wichtige Maßnahme zur langfristigen Finanzierung des öffentlichen Rentensystems umgesetzt. Seit 2012 ist das durchschnittliche Zugangsalter für Altersrenten von 64,0 Jahre auf 64,4 Jahre im Jahr 2022 gestiegen. Ein Teil der Zugänge zu Altersrenten erfolgt über die bestehenden Möglichkeiten eines vorgezogenen Renteneintritts (für langjährig und besonders langjährig Versicherte). In den Jahren 2021 und 2022 nutzten 268.957 bzw. 262.434 Menschen die seit 2014 bestehenden Möglichkeit einer abschlagsfreien Frühverrentung, was jeweils einen Anteil von rund 30 Prozent der Altersrenten ausmachte. Die Altersrente für besonders langjährig Versicherte erhalten diejenigen, die durch Beschäftigung, selbständige Tätigkeit und Pflege sowie Kindererziehung auf mindestens 45 Beitragsjahre kommen. Die Möglichkeit einer Frühverrentung mit Abschlägen nahmen in den Jahren 2021 und 2022 176.623 bzw. 189.262 Menschen wahr, was jeweils einen Anteil von rund 20 Prozent der Altersrenten ausmachte.

Mit dem Rentenpaket II ist beabsichtigt, das bisher bis 2025 befristete Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent dauerhaft festzuschreiben. Das Ziel ist, die gesetzliche Rente als tragende Säule der Alterssicherung langfristig im Hinblick auf das Rentenniveau stabil zu halten, so dass es auch für jüngere Generationen verlässlich bleibt. Die Verlässlichkeit hat allerdings einen Preis: Die Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau führt ab dem Jahr 2028 zu einer stärkeren Erhöhung des Beitragssatzes als nach geltendem Rechtsstand und damit zu zusätzlichen Bundesmitteln.

Um den Beitragssatzanstieg in der GRV zu dämpfen, soll gleichzeitig der Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung vollzogen werden. Hierfür soll die Stiftung „Generationenkapital" gegründet und ihr 2024 erstmalig 12 Milliarden Euro in Form von Darlehen zugeführt werden. Dieser Betrag wird in den Folgejahren jährlich um 3 Prozent erhöht, so dass bis 2036 ein Kapitalstock von rund 200 Mrd. Euro erreicht wird. Zusätzlich sollen Eigenmittel des Bundes in den Aufbau des Kapitalstocks fließen. Die bereitgestellten Mittel sollen global am Kapitalmarkt investiert und die Refinanzierungskosten der Darlehen dem Bund erstattet werden. Die Netto-Erträge des Generationenkapitals sollen der gesetzlichen Rentenversicherung ab 2036 in einem Umfang von durchschnittlich 10 Milliarden Euro jährlich zweckgebunden zufließen und den Anstieg des Rentenversicherungsbeitragssatzes dämpfen.

Das Generationenkapital soll die Finanzierung der GRV einnahmeseitig stärken. Daneben sind Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen der Rentenversicherung denkbar, die sich sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig positiv auf die langfristige Finanzierung der GRV auswirken würden.

Auch wenn sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten bereits ein bemerkenswerter Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Personen im Alter ab 60 Jahren vollzogen hat (siehe Abschnitt 8.2.3), so könnte diese Entwicklung durch eine Reihe von Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen der Rentenversicherung noch verstärkt werden (siehe hierzu Szenarien von Werding u. a., 2023, Kapitel 4.5).

Eine von vielen Seiten immer wieder vorgeschlagene und kontrovers diskutierte Maßnahme ist die Koppelung des Regeleintrittsalters an die Lebenserwartung entsprechend einer 2:1-Regel (vgl. u. a. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2021; Deutsche Bundesbank, 2022; SVR, 2023). Bei diesem Konzept teilt sich jedes Jahr an gewonnener Lebenserwartung in acht Monate (zwei Drittel) zusätzlicher Lebensarbeitszeit und vier Monate (ein Drittel) zusätzlicher Rentenbezugszeit auf. Ziel dieser Aufteilung ist es, die relative Länge der Erwerbsphase (derzeit: ca. 40 Jahre) und der Rentenbezugszeit (derzeit: ca. 20 Jahre) bei steigender Lebenserwartung unverändert zu lassen und damit die Effekte der Lebenserwartung für die Rentenfinanzen zu neutralisieren. Diese Maßnahme sieht der Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode nicht vor.

8.5 Alternativszenarien der Gesundheits- und Pflegeausgaben

Die demografische Alterung der Gesellschaft wird in den Bereichen Gesundheit und Pflege zu deutlichen Ausgabesteigerungen führen (siehe Abschnitte 4.2 und 4.3). Bereits heute wird in Deutschland ein signifikanter Anteil der Wirtschaftsleistung für Gesundheitsausgaben aufgewendet (2021: 12,9 Prozent des BIP). Damit gibt Deutschland so viel wie kein anderes Land in der EU für Gesundheit aus: Der EU-Durchschnitt liegt bei 10,9 Prozent des BIP. Trotzdem liegt die Lebenserwartung in Deutschland nur knapp über dem EU-Durchschnitt – im Vergleich zu vielen westeuropäischen Ländern sogar deutlich darunter.

Gleichzeitig ist die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Pflege mit größerer Unsicherheit behaftet als bei anderen demografieabhängigen Ausgaben. Dies liegt daran, dass in diesem Bereich überwiegend Sachleistungen – und nicht wie im Bereich Alterssicherung Geldleistungen – gewährt werden, deren Höhe und Umfang sich nach Gesundheits- und Pflegebedürftigkeitsrisiken bemessen. Um diesen Unsicherheiten für die künftige Ausgabenentwicklung Rechnung zu tragen, werden im Folgenden zwei Alternativszenarien für die Bereiche Gesundheit und Pflege vorgestellt.

Das erste Alternativszenario zu den Gesundheitsausgaben stützt sich auf vergleichsweise optimistische zukünftige Entwicklungen, denen zufolge der zukünftige Anstieg der Lebenserwartung mit einem gesunden Altern einhergeht (vgl. „Kompressions"-These und „Cost-of-death"-These).[26]

26 Dem gegenüber stehen eher pessimistische zukünftige

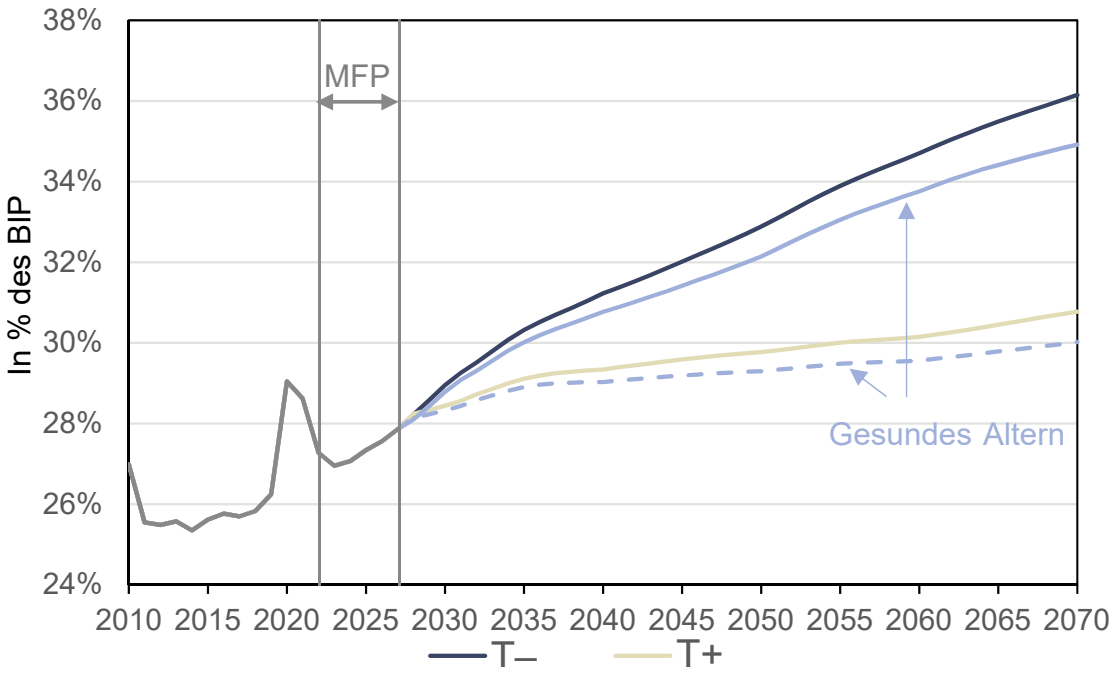
Im Bereich Pflege wird abweichend von den Basisszenarien in einem zweiten Szenario angenommen, dass sich die Pflegekosten in Zukunft nicht allein gemäß einer Lohnindexierung entwickeln werden, sondern anhand einer Mischindexierung aus lohn- und preisorientierten Anpassungen. Konkret sind die beiden Alternativszenarien definiert als:

- *Gesundes Altern:*
  Die Altersprofile der Gesundheitsausgaben werden mit jedem Jahr zusätzlicher Lebenserwartung um 0,5 Jahre gestreckt (statt in ihrer Struktur unverändert zu bleiben); parallel dazu verschieben sich auch die geschlechts- und altersspezifischen Prävalenzraten in der Pflegeversicherung.
- *Mischindexierung der Pflegeleistungen:*
  Sachleistungen der sozialen Pflegeversicherung werden zu zwei Dritteln mit der Wachstumsrate der Löhne, zu einem Drittel mit der Inflationsrate fortgeschrieben; für Geldleistungen gilt ein Mischindex mit umgekehrten Gewichten.

Abbildung 28 zeigt, dass sich die Annahme eines gesunden Alterns deutlich positiv auf die zukünftige Entwicklung der aggregierten Ausgabenquote auswirkt. Sowohl in T- als auch in T+ sinken die aggregierten Ausgaben deutlich. Aufgrund der höheren Lebenserwartung in T- schlägt der positive Effekt des gesunden Alterns in diesem Szenario nochmals stärker durch.

Aggregierte Ausgabenquoten bei „gesundem Altern“ (2010-2070)

Abbildung 28

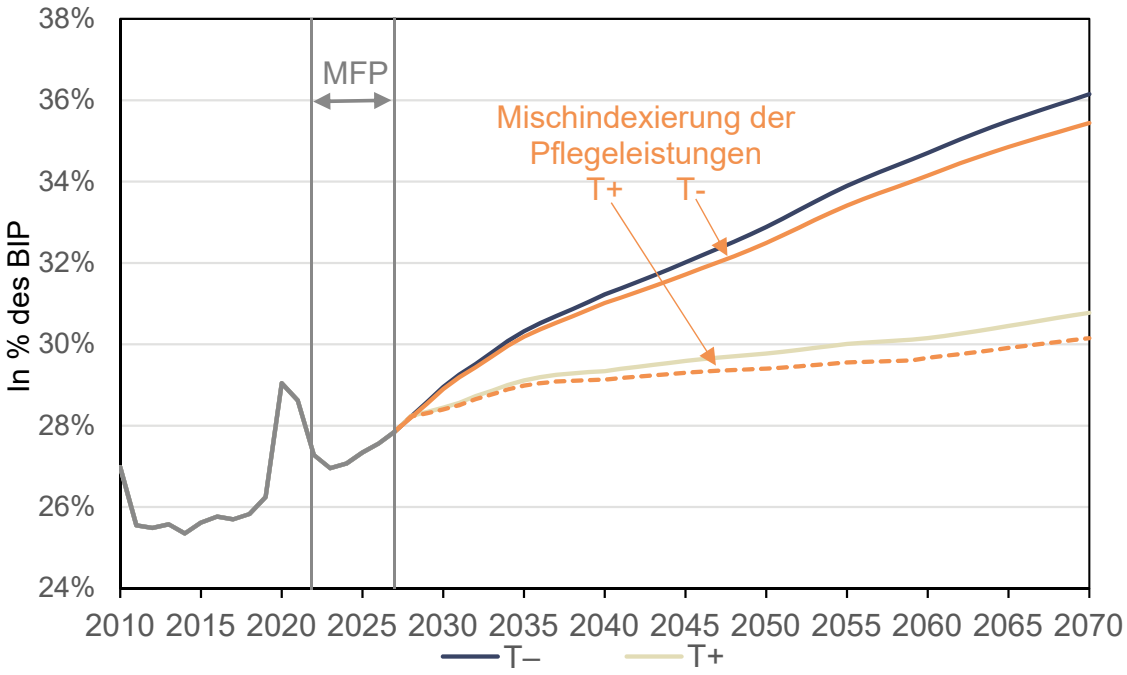


Quelle: Werding u. a. (2023).

Entwicklungen, die von zukünftig immer aufwendigeren Behandlungen und einer Ausweitung der Morbidität ausgehen („Medikalisierungs“-These).

Aggregierte Ausgabenquoten bei Mischindexierung der Pflegeleistungen (2010-2070)

Abbildung 29



Quelle: Werding u. a. (2023).

Die Mischindexierung bei den Pflegeleistungen führt zu einer Reduktion bei den aggregierten Ausgabequoten (siehe Abbildung 29). Dies resultiert daraus, dass Preise in der langen Frist annahmegemäß weniger stark steigen als Löhne.

Tabelle 19 zeigt, dass sich in der Variante „gesundes Altern" die Tragfähigkeitslücken sowohl in der Basisvariante T– als auch in der Basisvariante T+ deutlich reduzieren. Aufgrund der höheren Lebenserwartung fällt die Reduktion der Tragfähigkeitslücke in T- etwas stärker aus. Ebenfalls günstige Effekte auf die Tragfähigkeitslücke hat die Mischindexierung der Pflegeleistungen, bei der die Preis- und Lohnentwicklung bei der Entwicklung der Pflegekosten jeweils anteilig berücksichtigt wird.

Das Alternativszenario „gesundes Altern" verdeutlicht, welchen wichtigen Beitrag effektive Maßnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung zur Reduzierung der alterungsbedingten Gesundheitsausgaben spielen können. Darüber hinaus wirken sich solche Maßnahmen auch günstig auf andere Sozialversicherungsbereiche und den Arbeitsmarkt aus. Ein gesundes Altern führt dazu, dass Menschen länger am Arbeitsleben teilnehmen können. Das stärkt die Finanzierung der GRV und beugt zunehmenden Fachkräfteengpässen in Deutschland vor. Auch wenn die demografische Alterung nicht abzuwenden ist, so kann die Verbesserung des durchschnittlichen Gesundheitszustandes älterer Menschen einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen leisten.

Das Szenario mit veränderter Anpassung der Pflegeleistungen zeigt, dass eine Stärkung des gesetzlichen Orientierungswertes einer reinen Inflationsanpassung bei den Anpassungen der Pflegeleistungen ebenfalls zur Senkung der zukünftigen Ausgaben beitragen könnte. Bei mit der Lohnentwicklung steigenden Pflegeausgaben wäre dies allerdings mit einem Absinken des Sicherungsniveaus verbunden.

Annahmen der Gesundheits- und Pflegekostenszenarien und deren kumulative Auswirkung auf Tragfähigkeitsindikatoren

Tabelle 19

Variante	Indikatoren			
	$S1^{2045}$	$\Delta S1^{2045, a)}$	S2	$\Delta S2^{a)}$
T–	**2,88**		**6,93**	
Gesundes Altern	2,56	-0,32	6,02	-0,91
Mischindexierung der Pflegeleistungen	2,74	-0,14	6,42	-0,51
T+	**1,03**		**2,67**	
Gesundes Altern	0,80	-0,23	1,96	-0,71
Mischindexierung der Pflegeleistungen	0,89	-0,14	2,09	-0,58

Anmerkungen: Alle Angaben stellen erforderliche Verbesserungen des Primärsaldos des gesamtstaatlichen Haushalts dar, gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts.

a) Angaben unter Δ messen Differenzen zum Indikatorwert für die jeweils zugrunde liegende Basisvariante.

Zugrunde liegende finanzpolitische Ziele:

S2: Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unendlichem Zeithorizont.

$S1^{20XX}$: Erreichung einer Schuldenstandsquote in Höhe von 60 Prozent im Jahre 20XX.

Quelle: Werding u. a. (2023).

Die Alternativszenarien verdeutlichen – trotz der hohen Unsicherheit bei der künftigen Entwicklung der Ausgaben in den Bereichen Gesundheit und Pflege –, dass der projizierte Anstieg der Gesundheits- und Pflegeausgaben effektiv begrenzt und damit die langfristige Tragfähigkeit gestärkt werden kann.

Die Bundesregierung geht notwendige Strukturreformen konsequent an und treibt die Modernisierung des Gesundheitssystems insbesondere im Bereich der Krankenhausversorgung sowie der Digitalisierung voran. Strukturelle Defizite können durch Strukturreformen vermindert und vorhandene Effizienzpotenziale gehoben werden. Deutschland hat beispielsweise die höchste Bettendichte von Krankenhäusern in der EU – 50 Prozent über dem Durchschnitt. In einer Neuordnung der stationären Versorgung liegt ein wirksamer Weg zur Hebung von Effizienzreserven und zur Verbesserung der Qualität in der Gesundheitsversorgung. Neben der Digitalisierung, durch die beispielsweise unnötige Doppeluntersuchungen reduziert werden können, bietet auch die Ambulantisierung von Leistungen einen zusätzlichen Ansatzpunkt. Ausgewählte bislang unnötig stationär erbrachte Behandlungen lassen sich in vielen Fällen zu geringeren Kosten ambulant mit einer ebenso hohen Qualität durchführen.

Auch im Bereich der sozialen Pflegeversicherung sind Maßnahmen und Wege gefragt, wie die finanzielle Ausgestaltung mit Blick auf die langfristige Tragfähigkeit verbessert werden kann. In der Begründung des im Juni 2023 vom Bundestag verabschiedeten Pflegeunterstützung- und -entlastungsgesetzes (PUEG) ist festgehalten, dass das Bundesministerium für Gesundheit bis Ende Mai 2024 Empfehlungen für eine stabile und dauerhafte Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung vorlegen wird. Hierbei soll insbesondere auch die Ausgabenseite der sozialen Pflegeversicherung betrachtet werden.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2023), Mehr Plätze und bessere Qualität in Kitas bis 2030 – wenn jetzt entschlossen gehandelt wird, Pressemitteilung vom 28. November 2023, Gütersloh.

Berti, Katia (2013), Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries. European Commission Economic Papers Nr. 480: Brüssel.

BiB (2022), Renteneintritt der Babyboomer: Für viele ist schon mit 63 Schluss, Pressemitteilung vom 10. Dezember 2022, 21/22, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB).

BiB (2023a), Weiterhin Ungleichheiten bei der Kita-Nutzung, Bevölkerungsforschung Aktuell, Nr. 2/2023, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB).

BiB (2023b), Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Migrationsdynamiken und individuelle Konsequenzen, Forschungsprojekt, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), https://www.bib.bund.de/DE/Forschung/Migration/Projekte/gefluechtete-aus-der-ukraine-in-deutschland.html, abgerufen am 15.12.2023.

Blanchard, Olivier J. (1990), Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Economic Department Working Paper Nr. 79.

Bundesministerium der Finanzen (2022), Projektion des Bundesministeriums der Finanzen für den Arbeitskreis Stabilitätsrat vom 22. November 2022: Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und Bundesministerium der Finanzen (2022), Herbstprojektion der Bundesregierung vom 12. Oktober 2022: Berlin.

Burniaux, Jean-Marc, Duval, Romain und Jaumotte, Florence (2004), A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers Nr. 371: Paris.

Deutsche Bundesbank (2022), Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, Monatsbericht, Juni 2022.

European Commission (2023), Debt Sustainability Monitor, Institutional Paper Nr. 199: Brüssel.

IAB (2023), Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich, IAB-Kurzbericht, 13/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

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

Statistisches Bundesamt (2022), 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen und Ergebnisse, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023), Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

SVR (2023), Wachstumsschwäche überwinden - In die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Uhlendorff, Arne und Zimmermann, Klaus F. (2014), Unemployment Dynamics among Migrants and Natives, Economica 81(322): 348-367.

Werding, Martin u. a. (2023), Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2070, Forschungsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ifo Institut: München, im Erscheinen.

Werding, Martin u. a. (2020), Modellrechnungen für den 5. Tragfähigkeitsbericht des BMF. ifo Forschungsberichte Nr. 111: München.

Werding, Martin und Läpple, Benjamin (2022), Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien. FiFo-Berichte Nr. 31: Köln.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Gutachten 02/2020, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Publikation vom 7. Juni 2021, Berlin.

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium der Finanzen
Referat L B 3 (Öffentlichkeitsarbeit &
Bürgerdialog)
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Redaktion
Bundesministerium der Finanzen
Redaktion Referat I A 3

Stand
März 2024

Weitere Informationen im Internet unter:
www.bundesfinanzministerium.de
www.federal-ministry-of-finance.de
www.bundesfinanzministerium.de/tragfaehigkeit

𝕏 @bmf_bund
@bundesfinanzministerium
in Bundesministerium der Finanzen

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit
der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben
und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Nicht zulässig ist die Verteilung auf Wahlveranstaltungen
und an Informationsständen der Parteien sowie das
Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben von Informationen
oder Werbemitteln.

bundesfinanzministerium.de/tragfaehigkeit