



Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 4/2023 | 01. August 2023

In diesem Impuls...

... erörtert Michael Krause, welche Belastungen sich aus dem demographischen Wandel für das Rentensystem ergeben, wenn keine weiteren Reformen vorgenommen werden. Es wird zudem gefragt, inwieweit die zu erwartenden Belastungen für den Staatshaushalt langfristig zu einem starken Inflationsdruck führen können.

Außerdem kommentieren Michael Krause und Steffen J. Roth die viel diskutierte Einschränkung des Berechtigtenkreises beim Elterngeld.



Aktuelles aus dem iwp

Organisiert vom iwp findet am 05.09.2023 die Lehrkräftefortbildung statt. Im Rahmen dieser Schulung geben Dozierende der WiSo-Fakultät eine Einführung in aktuelle wirtschaftspolitische Themen. Wir bitten um vorherige [Anmeldung](#). Weitere Infos finden sich [hier](#).

Die diesjährige Ringvorlesung zum Thema „Energie aus wirtschaftspolitischer Perspektive“ findet ab dem 23.10.2023 montags von 17:45-19:15 Uhr in HS XXIV statt. Eine Übersicht zum Programm und weitere Infos finden sich [hier](#). In einer Sonder Sitzung am 13. November stellt Prof. Dr. Veronika Grimm das dann brandaktuelle Jahresgutachten des Sachverständigenrates vor.

Publikation im Wirtschaftsdienst: In der Juniarausgabe erschien der Beitrag "[Deutschlands internationale Klimafinanzierung auf dem Prüfstand](#)" von Ann-Kristin Becker und Ina Sieberichs.

Kurz kommentiert: Ganz ruhig durchatmen – Zur Diskussion um Eltern- geldkürzungen

Michael Krause und Steffen J. Roth

Es ist sehr viel Dampf im Kessel, wir regen uns alle viel zu schnell und viel zu sehr auf. Nun also ereifert sich das Land über Lisa Paus' Vorschlag, wie sie durch eine Einschränkung des Berechtigtenkreises beim Elterngeld ihren Teil der Schuldenbremse umsetzen könnte.

Reflexhaft hält es vor allem die bürgerliche Opposition innerhalb und außerhalb der Ampelkoalition für vollständig inakzeptabel, dass Paare mit mehr als 150.000 Euro zu versteuerndem Jahreseinkommen aus eigener Kraft die vorübergehende Erwerbspause eines Elternteils verkraften müssten. Herr Merz blickt betroffen in die Kameras und sieht „viele Menschen“, insbesondere in den Städten, die sich „spürbar einschränken“ müssten. Herr Dobrindt stellt fest, die Ampel habe „vollkommen den Kompass verloren“ und wisse nun gar nicht mehr, „was Familien zu Recht von der Politik erwarten“. Herr Wüst nennt den Vorschlag einen „schweren Schlag für künftige Eltern und Familien“ und Dorothee Bär resümiert, diese Maßnahme treffe „die Mitte der Gesellschaft ins Mark“ und behauptet, eine Familienministerin, die beim Elterngeld kürze, sei „gegen Kinder“. Auch die FDP lehnt laut Fraktionschef Dürr die Kürzung „in dieser Form ab“. Aha.

Konzentrieren wir uns nochmal: Das Familienministerium muss, wie beinahe alle Ressorts, sparen. Übrigens sind die Grünen nicht die vehementesten Verteidiger der Schuldenbremse in der Koalition. Nicht, dass es hier zu Missverständnissen kommt. Das Elterngeld ist mit 8,3 von 12,9 Mrd. Euro das absolute Schwergewicht im Budget des Ministeriums. Hier zu sparen erscheint nicht abwegig, wenn gespart werden muss. Genau dies wurde auch vom Finanzministerium nahegelegt. Die Kürzung soll 290 Millionen bringen. Schon da-

ran erkennt man: Das Elterngeld wird nicht abgeschafft, die Ausgaben werden um 3,5 % gekürzt. Es werden also weder alle Familien überhaupt noch die überwiegende Zahl der Familien in Städten schwer getroffen. Und dass Frau Paus mit einer Leistungsausdehnung im Rahmen der Kindergrundsicherung endlich das seit zwei Jahrzehnten abgegebene Versprechen einlösen will, Kindern aus wirtschaftlich schwachen Verhältnissen zu helfen, spricht nicht für ihre allgemeine Kinderfeindlichkeit. Da ist schon schön viel Unsinn dabei.

Plant aber die linke grüne Familienministerin einen Anschlag auf „die Mitte“? Tatsächlich berichten angeblich betroffene Menschen in Social Media-Kanälen traurig von ihrer Lage, wenn diese Kürzung kommen sollte. Wir wollen nicht ausschließen, dass auch gut situierte Paare Geldsorgen haben können, wenn sie einen einmal eingeübten Lebensstandard überprüfen müssen. Das Elterngeld erreicht in der betroffenen Gruppe häufig den Maximalbetrag von 1.800 Euro monatlich. Über 14 Monate summiert sich das immerhin zu 25.200 Euro. Das ist ein Betrag, den auch Beserverdienende bemerken. Man hat sich daran gewöhnt und glaubt, Anspruch darauf zu haben. Etwas zu verlieren schmerzt immer. Noch mehr, wenn es überraschend kommt.

Die betroffene Einkommensgruppe für „die Mitte der Gesellschaft“ zu halten, zeugt aber von einer Wahrnehmungsverzerrung, wie sie Friedrich Merz bei seiner Selbsteinschätzung als Angehöriger der „gehobenen Mittelschicht“ 2018 schon einmal offenbarte. Paare, die gemeinsam ein zu versteuerndes Einkommen von über 150.000 Euro (also ca. 180.000 Euro brutto) haben und gerade Eltern werden, gehören zu den einkommensstärksten 2 bis 3 % der Paare, die heute Elterngeld beziehen. Das ist ein kurioser Begriff von „Mitte der Gesellschaft“.

Es kommt nicht bei allen Bürgern gut an, wenn Politikerinnen und Politiker Maß und Mitte aus den Augen verlieren. Frau Paus hat ganz bewusst entschieden, nicht bei allen zu kürzen, sondern bei den höchsten Einkommen. Sie nennt das „sozialgerecht“. Darüber kann man natürlich diskutieren. Aber vorher besser alle mal ganz ruhig durchatmen.

Demographie und (Hyper?)Inflation

Von Michael Krause

Der demographische Wandel aufgrund von allgemein niedrigen Geburten- und Sterberaten rollt unvermindert auf viele Gesellschaften zu und wird Systeme der Altersversorgung und Staatshaushalte zunehmend belasten. Neben Deutschland stehen viele Länder, wie Japan, China, und die südeuropäischen Länder, vor diesen Herausforderungen. Letztendlich muss in den typischerweise umlagefinanzierten Systemen eine abnehmende Zahl von Jüngeren heute auf Konsum und eigene Ersparnis verzichten, um der steigenden Zahl von Älteren ihren geplanten Konsum zu ermöglichen.

In Deutschland wirken sich die steigenden Pensionslasten direkt auf den Bundeshaushalt aus, da das Rentensystem aus Steuermitteln bezuschusst werden muss. Die Beiträge allein reichen nicht mehr aus, um die Rentenauszahlungen zu decken. So beträgt der Zuschuss seit Längerem etwa 30% der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung.¹ Im Jahre 2023 wird er gut 112 Milliarden Euro betragen, was bei einem vorgesehenen Haushaltsvolumen von 476,29 Milliarden immerhin 23,5% des Bundeshaushalts sind. Es ist bereits abzusehen, dass eine durch den demographischen Wandel weiter steigende Deckungslücke der Rentenversicherung den Bundeshaushalt zunehmend belasten wird. Für Deutschland ist der in den nächsten Jahren einsetzende Übergang der sogenannten Baby-Boomer in den Ruhestand ein zusätzliches Problem.

Im Kern der gesellschaftlichen Problematik des demographischen Wandels liegt ein Verteilungs-

konflikt zwischen den Generationen. Denn letztendlich wird von den Jüngeren erwartet, ein Versprechen einlösen, das den nun Älteren in der Vergangenheit gemacht wurde, bevor die Jüngeren ihr Einverständnis geben konnten. Dies ist die Grundlage des sogenannten Generationenvertrags, der solange eingehalten werden kann, wie spätere Generationen die Pensionen und Renten der vorigen Generation finanzieren können oder wollen. Deren Bereitschaft hängt wiederum davon ab, ob sie darauf vertrauen können, später selbst in den Genuss entsprechender Leistungen zu kommen. Laufen die Zahlen der Jungen und Alten zu stark auseinander, gerät dieser Vertrag aus den Fugen.

Verschiedene Handlungsoptionen stehen zur Verfügung, das Rentensystem zu stabilisieren. Erstens können die Beiträge erhöht werden, die von Beschäftigten in das Rentensystem eingezahlt werden, und damit die Einnahmen erhöhen. Zweitens ist eine Reduktion der Auszahlungen an die Rentenbezieher, also eine Kürzung der Renten, möglich. Drittens steht eine Anpassung des Renteneintrittsalters zur Verfügung. Sie hat zwei zumindest buchhalterisch wünschenswerte Konsequenzen: mit einer Erhöhung des Renteneintrittsalters steigt die Zahl der Beitragszahler, während gleichzeitig die Zahl von Renten- und Pensionsempfängern fällt. Außerhalb der Stellgrößen des eigentlichen Rentensystems könnte auch versucht werden, die Zahl der potentiellen Beitragszahler durch Migration oder eine Steigerung der Geburtenzahlen zu erhöhen.²

¹ Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/gesetzliche-rentenversicherung.html>

² Eine Erhöhung der Einwanderung, die nötig wäre, das Rentensystem zu stabilisieren, liegt bei etwa 400.000 Personen im Jahr, was politisch und praktisch bisher nicht realistisch erscheint. Eine Erhöhung der Geburtenzahlen, sofern überhaupt möglich, hat nur sehr langfristige Effekte auf die Zahl der

In einer Demokratie muss zwischen den politischen Parteien im Parlament ausgehandelt werden, welche dieser Maßnahmen bzw. welche Kombination daraus gewählt wird. Ob sich die Politik dieser Herausforderung stellt und eine nachhaltige Lösung findet, ist mitnichten garantiert. Ein Verschieben unangenehmer Diskussionen und Maßnahmen in die nächste Legislaturperiode ist eine Versuchung, der um ihre Wiederwahl besorgte Mitglieder des Parlaments immer wieder gerne erliegen. Wann immer aber eine Lösung ausbleibt, müssen die Zuschüsse aus dem Staatshaushalt weiter steigen. Entweder muss dann zu deren Finanzierung an anderer Stelle gespart werden, also Ausgaben gekürzt werden, oder es müssen die Steuern erhöht werden. Wenn auch dies nicht geschieht, wird das Problem weiter in die Zukunft geschoben, wodurch wiederum die Staatsverschuldung steigt. Es wird in Kauf genommen, dass steigende Zinszahlungen auf die Schulden einen immer größeren Teil der Haushaltsmittel in Anspruch nehmen, und sich der Druck erhöht, die Verschuldung noch weiter steigen zu lassen.

In diesem Jahr jährt sich die deutsche Hyperinflation zum 100. Mal. Dies sei hier der Anlass, zu fragen, ob die Entwicklung heute in eine ähnliche Richtung gehen könnte. Denn gemeinhin wird die Hyperinflation auf die hohe Staatsverschuldung und die Reparationszahlungen nach dem ersten Weltkrieg zurückgeführt. Auch damals wurden politisch unangenehme Entscheidungen in die Zukunft geschoben.³ Auch schien eine hohe Inflation und eine fallende Währung im Interesse der exportierenden Industrie und die Arbeitnehmerschaft war durch an der Inflationsrate ausgerichtete Lohnzahlungen zumindest zeitweise geschützt. Der Druck auf den Staatshaushalt war in der Spätphase der Inflation ungleich höher als heute. Aber wie weiter unten gezeigt wird, bewegt sich das Defizit aus der Rentenversicherung

mittelfristig auf bedenkliche Größenordnungen zu.

Panikmache? Ein wenig. Obwohl ein kurzfristiges Aufschieben von Lösungen kaum merkliche Konsequenzen für die unmittelbare Zukunft hat, wird sich dennoch stetig ein Druck auf die Staatsfinanzen aufbauen, der später nur mit Maßnahmen wieder aufgelöst werden kann, die schmerzlicher sind, als heute nötig wäre. Man mag es mit dem Klimawandel vergleichen: Von Jahr zu Jahr zeigen sich kaum merkliche Unterschiede im Klima und es mag auch kurzfristig Phasen von fallenden Jahresdurchschnittstemperaturen geben. Aber langfristig dominiert der Trend und die Temperaturen steigen weiter an. Auch hinsichtlich des Staatshaushaltes können Kippunkte erreicht werden, zum Beispiel wenn die Zinslast zur Bedienung der Schulden so stark gestiegen ist, dass der Staat aus Ermangelung anderer Möglichkeiten die Verschuldung weiter steigen lassen muss.

Die oft sowohl kritisierte als auch beschworene Schuldenbremse mag vordergründig dem Zweck dienen, die Verschuldung zu begrenzen und die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen zu sichern. Tatsächlich aber erfüllt sie noch eine weitere Funktion. Sie zwingt die Politik, und damit die Gesellschaft, ihre Verteilungskonflikte heute auszutragen und nicht auf die Schultern jener abzuwälzen, die heute noch keine Stimme haben. Die Schuldenbremse erzwingt es also, heute Lösungen zu finden und nicht auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben und späteren Generationen aufzubürden. Denn ein Teil der Gesellschaft ist heute noch nicht geboren. Und ein weiterer Teil ist dann schon nicht mehr Teil des politischen Prozesses.

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die demographische Entwicklung und die Herausforderungen für das Pensionssystem in Deutschland gegeben. Danach wird die Tragfähigkeit der

Erwerbspersonen, die in das Rentensystem einzahlen können, und wird nicht helfen können, die in den nächsten Jahrzehnten anstehenden Probleme zu lösen

³ Siehe Ritschl, Albrecht (2023), Krieg, Verteilungskonflikt, Reparationen: die deutsche Inflation von 1920 bis 1923, in: Die Hyperinflation in Deutschland 1923, Wirtschaftsdienst 103(2), Seite 91. Er schreibt: „Keine der instabilen Weimarer Regierungskoalitionen besaß den politischen Rückhalt, um der Mittelschicht gegenüber das Aufbürden der neuen, höheren Steuerlasten durchzusetzen und gegenüber der Arbeiterschaft eine Stabilisierungsrezession zu riskieren, wie sie dann nach 1924 wirklich eingetreten ist.“

Staatsverschuldung angesprochen, die bei ansonsten gleichbleibenden Ausgaben und Einnahmen unweigerlich steigen wird, um die steigenden Pensionslasten zu decken.⁴ Danach wird die Brücke zu Inflation geschlagen, gefolgt von einer Diskussion der institutionellen Rahmenbedingungen in der Eurozone.

Demographische Entwicklung und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen

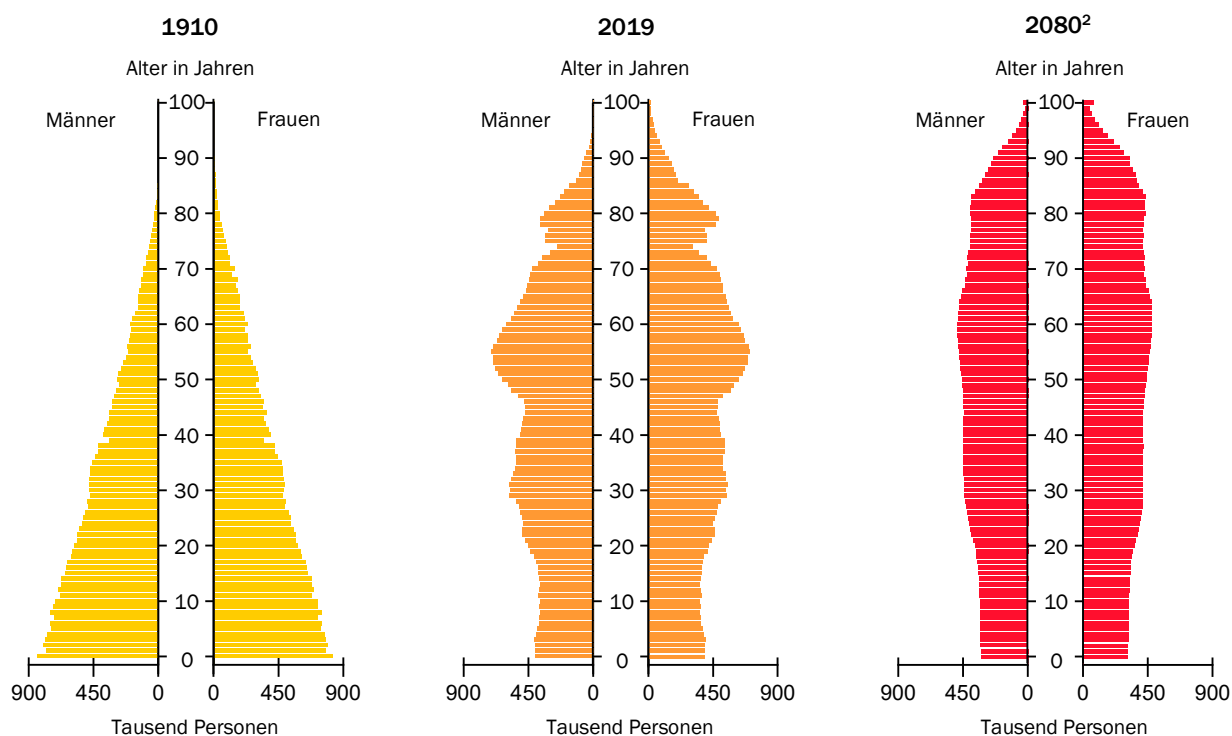
Ein Blick auf die zeitliche Entwicklung der sogenannten Bevölkerungspyramide Deutschlands in Abbildung 1 verdeutlicht eindrucksvoll, warum die

demographische Entwicklung eine so große Herausforderung für das Rentensystem darstellt. Während man vor über 100 Jahren tatsächlich noch von einer Pyramide sprechen konnte, also die Größe einer Kohorte im Zeitablauf stetig abnahm, sodass der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre gering war, stellt sich die vorhergesagte Altersstruktur für das Jahr 2080 grundsätzlich anders dar. Bei den jungen Jahrgängen ist sie sogar schmaler als bei den mittleren Jahrgängen, was darauf hindeutet, dass die Zahl der Transferempfänger noch weiter relativ zu der der Beitragszahler zunehmen wird. Erst ab einem Alter von ungefähr 80 wird sich im Jahre 2080 die Bevölkerungspyramide zusehends verschmälern. Während 1910 die höchsten erreichten Lebensalter kaum

Abbildung 1: Altersverteilung der Gesamtbevölkerung

Altersverteilung der Gesamtbevölkerung¹

Stetige Alterung der Bevölkerung bei nahendem Renteneintritt der Baby-Boomer



1 – Stichtag jeweils 31.12. 2 – Simulation von Werdning gemäß der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Variante G1-L1-W1: Geburtenhäufigkeit 1,4 Kinder je Frau, Lebenserwartung bei Geburt 82,5 Jahre bei Jungen und 86,4 Jahre bei Mädchen, Rückgang des Wanderungssaldos auf 110 500 im Jahr 2030 und danach konstant.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Werdning (2020)

© Sachverständigenrat | 20-324

4 Die nachfolgenden Abbildungen stammen aus Kapitel 6 des Jahresgutachtens 2020/21 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

über 80 Jahre hinausgingen, wird im Jahre 2080 ein merklicher Anteil der Bevölkerung ein Alter von über 100 Jahren erreichen.

In der Abbildung 1 um das Jahr 2019 ist bereits ein erheblich größerer Anteil der Bevölkerung als vor 100 Jahren im Ruhestand, also über 65 Jahre alt. Außerdem sieht man in der Altersgruppe der 50- bis 60-Jährigen eine merkliche Verbreiterung der „Alterspyramide“: Dies sind die geburtenstarken Jahrgänge aus den 1960er Jahren, die ab 2030 verstärkt das Pensionsalter erreichen werden. Ab 2032 wird das gesetzliche Renteneintrittsalter 67 Jahre betragen, nach einer schrittweisen Erhöhung ausgehend von 65 Jahren seit 2012.

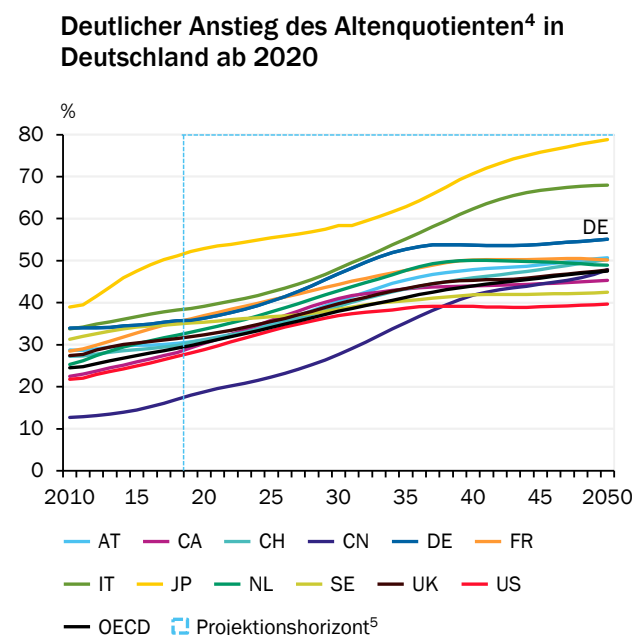
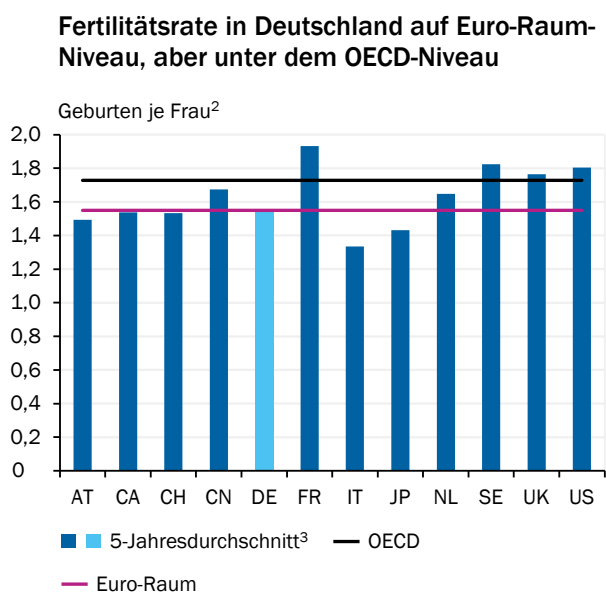
Es ist bereits offensichtlich, dass sich das Verhältnis zwischen Erwerbsbevölkerung, die Beiträge in das Rentensystem und Steuern zahlt, und der pensionierten Bevölkerung bis 2019 stark ver-

schoben hat und bis 2080 noch weiter verschoben wird. Dieses Verhältnis wird oft durch den sogenannten Altenquotienten dargestellt.

Das linke Diagramm in Abbildung 2 zeigt Fertilitätsraten für ausgewählte OECD-Länder, einer Gruppe der Industriestaaten. Das rechte Diagramm zeigt die prognostizierte zeitliche Entwicklung des Altenquotienten in diesen Ländern ab 2020. Die Fertilitätsraten sind in allen gezeigten Ländern weit unter dem Niveau, das nötig ist, um langfristig die Bevölkerung konstant zu halten, was bei etwas über zwei Geburten pro Frau liegt. Im OECD-Durchschnitt liegt der realisierte Wert dieser Kennziffer bei etwa 1,75 und für den Euro-Raum bei knapp unter 1,6. Deutschland liegt exakt bei letzterem Wert, während einige Länder stark darunter liegen. Bei konstanten Sterberaten werden niedrige Geburtenzahlen zu einem Rückgang der Bevölkerung und zu einer Verschiebung

Abbildung 2: Fertilitätsraten und Altersquotienten im internationalen Vergleich

Fertilitätsraten und Altersquotienten im internationalen Vergleich¹



1 – AT-Österreich, CA-Kanada, CH-Schweiz, CN-China, DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, JP-Japan, NL-Niederlande, SE-Schweden, UK-Vereinigtes Königreich, US-USA. 2 – Basierend auf den zusammengefassten Geburtenziffern. 3 – 2014 bis 2018. 4 – Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen. 5 – Bevölkerungsvorausberechnungen der OECD.

Quellen: OECD, Weltbank, eigene Berechnungen

des Verhältnisses zwischen Alten und Jungen führen.

Eine weitere Kennziffer für die Entwicklung des Rentensystems ist der Altenquotient, definiert als das Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen. Das rechte Diagramm von Abbildung 2 zeigt, dass schon vor 2020 ein Anstieg des Quotienten stattfand. Bis zum Jahre 2050 wird ein weiterer Anstieg prognostiziert, der als dramatisch bezeichnet werden kann. Zum Beispiel wird er in Japan von knapp über 50% auf 80% steigen. Das heißt, auf die Finanzierung des Rentensystems übertragen, dass statistisch gesehen statt der bisherigen zwei Personen aus der Gruppe der Jüngeren, die nötig sind, um eine Ältere Person zu „finanzieren“, diese Last von nur 1,25 Personen zu schultern sein wird. Konkret müssten bei gleichbleibenden Rentenauszahlungen die Beitrags- bzw. Steuerlast pro Person im Erwerbsleben im Schnitt um 60% steigen. Oder, aus wiederum anderer Perspektive, die Rente pro Person müsste um 37,5% fallen. In abgeschwächter, aber nicht weniger besorgniserregender Form steht Deutschland vor einer ähnlichen Entwicklung.

Die zunehmenden Altenquotienten werden zukünftig viele Gesellschaften auf dem Globus vor Herausforderungen stellen. Eine große Anzahl von Menschen wird das Pensionsalter erreichen, und ihr für die Finanzierung des Ruhestands angespartes Vermögen abschmelzen. Für Goodhart und Pradhan (2020) ist daher mittelfristig eine Erhöhung des Realzinsniveaus zu erwarten, da global die Ersparnis fällt. Gesamtwirtschaftlich wird tendenziell „entspart“, denn die Zahl der Jungen, die für ihren Ruhestand spart, geht relativ zurück. Zwar findet diese Entwicklung in Ländern mit staatlichen Rentensystemen im Umlageverfahren nicht buchstäblich statt, aber auch dort setzt eine Abnahme von Beitragszahler relativ zu den Rentenempfängern die Haushalte von Staaten unter Druck. Wenn sie nicht anderweitig sparen, werden sie zusätzliche Schulden aufnehmen müssen, um die höheren Ausgaben tragen zu können.

Wäre Deutschland das einzige Land mit einer demographischen Herausforderung, wäre der Effekt auf die globalen Zinsen gering, und eine weitere Verschuldung zu relativ niedrigen Zinsen möglich. Die parallele Entwicklung in anderen Ländern aufgrund der global fallenden Ersparnis verschärft jedoch die Problematik.

Die sogenannte Tragfähigkeitslücke zeigt, um wieviel der Primärsaldo des Staates steigen müsste, wenn der Schuldenstand relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) trotz der prognostizierten Ausgabenanstiege stabil bleiben soll.⁵ Anders formuliert gibt die Tragfähigkeitslücke an, wie stark andere Ausgaben fallen müssten, um die prognostizierten Ausgaben für die Altersvorsorge bei gleichbleibenden Einnahmen leisten zu können. Die berechnete Tragfähigkeitslücke für jene Ausgaben, die aufgrund des demographischen Wandels ansteigen, liegt 2019 bei 3,9% des BIP oder 8,8% der gesamtstaatlichen Primärausgaben (siehe Werding, 2020, Seite 32). In Abbildung 3 ist zu sehen, dass die beiden größten Kostenfaktoren die Ausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung und die Gesetzliche Krankenversicherung sind. Zusammen mit der Beamtenversorgung (Pensionen und Beihilfe) ergeben sich hier bereits 2,9% des BIP, also für das hier dargestellte Jahr 2019 eine jährliche Lücke der Staatseinnahmen zu den Staatsausgaben von 134,7 Mrd. Euro.

Drei Szenarien für die mögliche Entwicklung des Schuldenstands ab 2020 für den deutschen Gesamtstaat werden im rechten Teil von Abbildung 3 gezeigt. Man erkennt in den Jahren von 2000 bis 2020 den Anstieg der Schuldenquote von gut 60% des BIP auf fast 80% im Zuge der Finanzkrise, dann die Konsolidierung bis zur Corona-Pandemie, welche zu einem steilen Anstieg der Verschuldung geführt hat. Während danach zunächst auch eine Konsolidierung prognostiziert wird, beginnt ab etwa 2035 ein Anstieg des Schuldenstands, dem gegenüber die bisherigen Krisen nahezu vernachlässigbar wirken. Ohne Erhöhung der Beitragsätze und bei gleichbleibenden Pensionsalter

⁵ Der Primärsaldo des Staates ist der Überschuss der Staatseinnahmen über die Staatsausgaben, ohne die zu leistenden Zinszahlungen.

würde die Schuldenquote bis 2080 auf 200 Prozent steigen müssen. Mit einer Erhöhung der Beitragssätze um zwei Prozentpunkte auf 22 Prozent könnte der Anstieg auf 170 Prozent begrenzt werden. Den beiden Szenarien zugrunde liegt ein weiterhin niedriger Realzins. Sollte dieser sich bis 2040 wieder auf das langfristige Durchschnittsniveau von 2 Prozent erhöhen, würde der Schuldenstand bis 2080 auf gut 240 Prozent des BIP steigen.⁶

Die Dramatik der projizierten Entwicklung des Staatshaushalts kann kaum übertrieben werden. Da demographische Entwicklungen in der Regel sehr gut vorhersehbar sind, weil sich Geburten und Sterberaten typischerweise nur sehr langsam

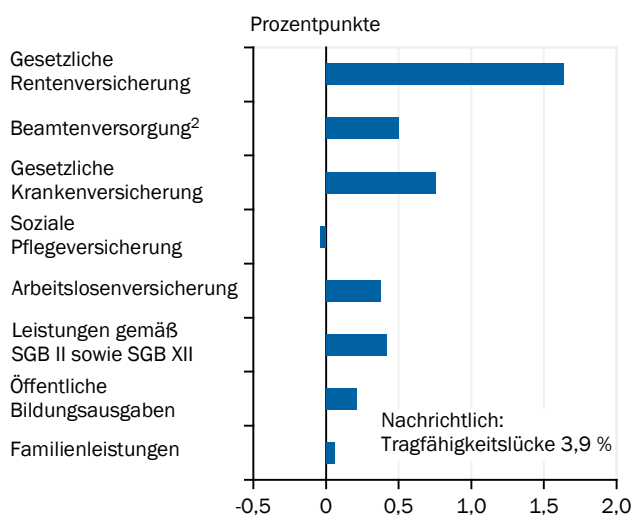
ändern, ist die Unsicherheit dieser Prognosen auch vergleichsweise gering. Ähnlich wie beim Klimawandel hat man es auch hier mit einer sehr langsamen und von Jahr zu Jahr wenig bemerkbaren Entwicklung zu tun, die aber langfristig ihre Wirkung unweigerlich entfalten wird.

Um nur einen Aspekt der zukünftig bevorstehenden Belastungen für den Staatshaushalt hervorzuheben, seien hier einmal die möglichen Zinslasten betrachtet, die sich ergeben, wenn das Rentensystem nicht nachhaltig finanziert ist. Nehmen wir dazu die derzeitige Schuldenquote von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Ausgangspunkt. Beim oben beschriebenen Szenario mit einem Realzins von 2 Prozent würde sich die

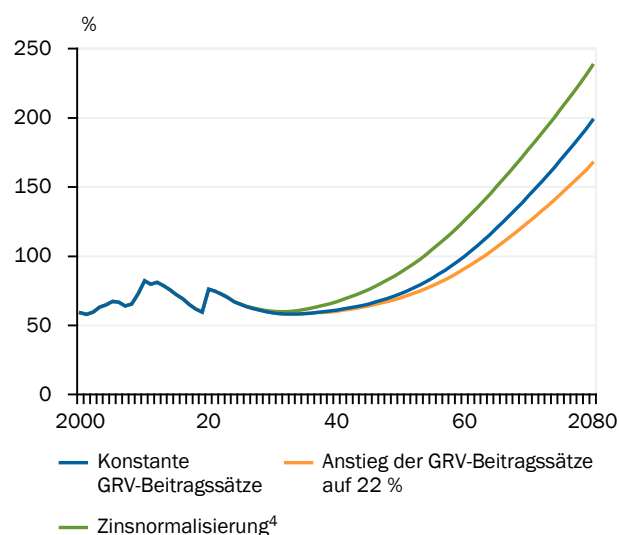
Abbildung 3: Tragfähigkeit und verschiedene Schuldenstandsprojektionen

Tragfähigkeit und verschiedene Schuldenstandsprojektionen

Zerlegung der langfristigen Tragfähigkeitslücke¹



Schuldenstandsprojektionen des deutschen Gesamtstaats bei konstanter Finanzpolitik³



1 – Die Tragfähigkeitslücke gibt die notwendige, dauerhafte Erhöhung des Primärsaldos in Relation zum BIP an, die zur Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung notwendig ist. Bei der Berechnung der Tragfähigkeitslücke wird aus Gründen der Einfachheit und der internationalen Vergleichbarkeit stets eine konstante Einnahmequote in Relation zum BIP angenommen. Damit soll eine konstante Finanzpolitik modelliert werden. Das heißt, es wird implizit unterstellt, dass bei steigenden Beiträgen zur GRV eine Steuer- oder Abgabensenkung an anderer Stelle vorgenommen wird, damit die Belastung der Bevölkerung sich nicht ändert. 2 – Einschließlich Beihilfe. 3 – Gesamtstaatlicher Schuldenstand in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht. 4 – Der Marktzins für laufende Emissionen von Staatsschuldtiteln steigt bereits bis zum Jahr 2040 auf den langjährigen Durchschnittswert von real 2 % p.a. und bleibt anschließend auf diesem Niveau konstant.

Quelle: Werding (2020)

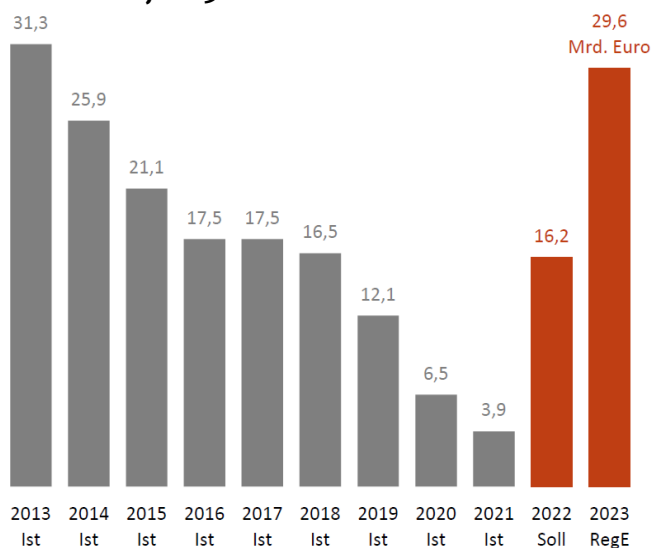
© Sachverständigenrat | 20-488

6 Siehe Werding, Martin, Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen, Arbeitspapier 06/2020 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, und das Jahresgutachten des Sachverständigenrates von 2020/21, Kapitel 6.

Quote bis 2080 mehr als verdreifacht haben. Für den Schuldendienst bedeutet dies, dass bei einem Realzins von 2 Prozent die jährliche Zinslast von 1,2 Prozent des BIP auf über 3,8 Prozent steigen würde. Dies wären allein für den Staatshaushalt 8,8 Prozent für den Schuldendienst, ähnlich hoch wie die oben für die Deckungslücke der Rentenversicherung errechneten etwa 134 Milliarden Euro.

Wie stark der Schuldendienst auf die Zinsen reagiert, zeichnet sich bereits in der jüngsten Entwicklung ab, wie der Bundesrechnungshof schon in seinem Bericht von 2022 an den Haushaltsausschuss des Bundestages deutlich macht.⁷ Siehe Abbildung 4. Der Ausgabenpielraum im Bundeshaushalt beginnt sich also schon jetzt stark einzuschränken, obwohl ein großer Teil der laufenden Staatsverschuldung noch relativ niedrig verzinst wird, und erst in der Zukunft fällig wird. Der Bundesrechnungshof warnt entsprechend auch vor den Belastungen, die sich infolge der Corona-Krise und des Ukrainekriegs ergeben. Die bevorstehenden Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen werden absehbar zu verstärkten politischen Verteilungskonflikten führen.

Abbildung 4: Zinsausgaben des Bundes. Haushaltsrechnungen 2013 bis 2021, Haushaltsplan 2022, Haushaltsentwurf 2023.



Quelle: Bundesrechnungshof (2022b)

Ausblick

Mit den absehbaren Belastungen, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, dem sich normalisierenden Zinsumfeld, sowie hohen zusätzlichen Ausgaben infolge der Corona-Pandemie und dem Ukraine-Krieg wird der Druck, das Rentensystem und den Staatshaushalt zu konsolidieren, weiter zunehmen. Das Problem wird mit dem Eintritt der Generation der Baby-Boomer in den Ruhestand noch drängender.

Stellt der demographische Wandel eine Bedrohung für die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen und damit ein Risiko für die Stabilität der Währung dar, wie eingangs angedeutet? Die hängt von den finanzpolitischen Weichenstellungen ab, die in den nächsten Jahren vorgenommen werden. Wenn es gelingt, Ein- und Auszahlungen im Rentensystem in Einklang zu bringen, wird von dieser Seite kein weiterer Druck auf den Bundeshaushalt ausgehen. Wenn Rentenkürzungen und Beitragserhöhungen vermieden werden sollen, führt an einer Erhöhung des Renteneintrittsalters kein Weg vorbei. Da sich die individuelle Fähigkeit, über das bald geltende Alter von 67 Jahren hinaus zu arbeiten, stark zwischen den Menschen unterscheidet, müssen jedoch Wege gefunden werden, den Renteneintritt flexibel zu gestalten. Zum Beispiel bietet sich für manche Berufsgruppen an, eine freiwillige Längerbeschäftigung zu ermöglichen, wie für Professoren, deren Tätigkeit zumindest physisch weniger belastend ist, als in anderen Berufen.

Wenn eine Reform des Rentensystems nicht gelingt, wird es zwangsläufig zu zunehmenden Belastungen des Staatshaushalts kommen, die wiederum nur durch höhere Steuern oder reduzierte Ausgaben ausgeglichen werden müssten. Je knapper der Ausgabenpielraum des Staats ausfällt, desto stärker werden jedoch Verteilungskonflikte werden und der Druck zunehmen, die Lösung der Probleme über eine steigende Staatsverschuldung in die Zukunft zu verschieben. Vor

⁷ Bundesrechnungshof (2022a), Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen für den Bundeshaushalt 2023.

100 Jahren haben hohe Staatsverschuldung, überwältigende Auszahlungszwänge aus Schuldendienst und Reparationen, und falsche politische Entscheidungen zu einem Rückgriff auf die Notenpresse geführt, der in die Hyperinflation mündete.

Die Rahmenbedingungen sind heute ungleich besser als vor 100 Jahren. Die Geldpolitik vieler Zentralbanken war schon seit Jahrzehnten unabhängig und damit dem direkten Zugriff der Staaten entzogen. Zudem sind die Gefahren der monetären Staatsfinanzierung gerade aufgrund der Erfahrung der Hyperinflation bekannt. Der institutionelle Rahmen, in dem die EZB agiert, ist nicht mit der deutschen Reichsbank vergleichbar, die eher wie ein Organ der Reichsregierung gehandelt hat und damit deren Finanzierungslücken gedeckt hat. Einzelne Staaten der Eurozone können die Notenbank nicht zu einer Monetisierung ihrer Schulden missbrauchen.

Dennoch sollte die Gefahr nicht unterschätzt werden, dass auch die Europäische Zentralbank sich einem Druck, wirtschaftlich oder politisch, ausgesetzt sehen könnte, dem sie sich nur schwerlich widersetzen kann. Die Finanzkrise mag einen Vorgeschmack gegeben haben. Die Unfähigkeit der Mitgliedsstaaten, die Schuldenkrise in Ländern Südeuropas nachhaltig zu lösen, führte zu sich wiederholenden Spannungen in Finanz- und Währungsmärkten. Diese Situation wurde letztendlich erst durch den EZB-Präsidenten Draghi in seiner Rede vom 26. Juli 2012 beendet, in der er für die EZB versprach, alles zu tun, was nötig ist, um den Euro zu erhalten. Die Folge war eine Ausdehnung der Bilanz der EZB und der Kauf von Staatsanleihen im Rahmen von verschiedenen Ankaufprogrammen. Eine ähnliche Situation mag eines Tages nicht auszuschließen sein, wenn eine hinreichende Zahl von Staaten der EZB faktisch keine Alternative lässt, als über die Geldpolitik die Staatshaushalte zu monetisieren, was früher oder später zu steigender Inflation führen muss.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023). „Gesetzliche Rentenversicherung“. URL: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Fakten-zur-Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/gesetzliche-rentenversicherung.html>

Bundesrechnungshof (2022a). „Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023“.

Bundesrechnungshof (2022b). „Zinsausgaben des Bundes. Haushaltsrechnungen 2013 bis 2021, Haushaltsplan 2022, Haushaltsentwurf 2023“.

OECD (2020). „SF2.1: Fertility rates, OECD Family Database“. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Ritschl, A. (2023). „Krieg, Verteilungskonflikt, Reparationen: die deutsche Inflation von 1920 bis 1923“. In: Die Hyperinflation in Deutschland 1923, Wirtschaftsdienst 103(2), S. 91.

Werdning, M. (2020). „Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: Aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen“. In: Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 06/2020.

Abbildung S.1: <https://pixabay.com/de/illustrations/alte-menschen-rentner-rente-geld-1553343/>

IMPRESSUM

Autorenkontakt:

Michael Krause
Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-2624
michael.krause@wiso.uni-koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347
Fax 0221 / 470-5350
iwp@wiso.uni-koeln.de

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de