

Kurzstudie

Demografie-Check Staats- haushalt 2040

Wie entwickeln sich Einnahmen und Ausgaben des Staates in einer alternden Gesellschaft?

Auftraggeber
Initiative Neue Soziale
Marktwirtschaft

Autoren
Dr. Oliver Ehrentraut
Dr. Stefan Moog
Laura Sulzer

Freiburg, Oktober 2016

Das Unternehmen im Überblick**Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen entwickeln wir praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber sowie internationale Organisationen.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG
Henric Petri-Str. 9
4010 Basel | Schweiz
Telefon +41 61 3273-310
Telefax +41 61 3273-300

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Telefon +49 421 517046-510
Telefax +49 421 517046-528

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Telefon +49 211 91316-110
Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Telefon +49 89 9541586-710
Telefax +49 89 9541586-719

Internet

info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_ag

Weitere Standorte

Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Telefon +49 30 520059-210
Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG
Résidence Palace; Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Telefon +32 2808-7209
Telefax +32 2808-8464

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Telefon +49 761 7661164-810
Telefax +49 761 7661164-820

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Telefon +49 711 3209-610
Telefax +49 711 3209-609

Inhalt

1	Hintergrund	1
2	Demografie und Staatsfinanzen 2014	2
2.1	Bevölkerung und Altersstruktur	2
2.2	Öffentliche Ausgaben und Einnahmen	4
2.3	Altersverteilung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen	7
3	Demografischen Herausforderungen für den Staatshaushalt 2040	9
3.1	Gesamthaushalt	9
3.2	Sozialversicherungen	10
3.3	Gebietskörperschaften	15
4	Fazit	20

1 Hintergrund

Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen in Deutschland haben vielfältige Aufgaben zu erfüllen. Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für diese Aufgaben summierten sich gemäß Statistischem Bundesamt im Jahr 2015 auf gut 1.270 Milliarden Euro.¹ Die höchsten Ausgaben (nicht bereinigt) entfielen auf den Bereich der Sozialversicherung mit etwa 580 Milliarden Euro, gefolgt von den Ländern und dem Bund mit 355 Mrd. Euro bzw. etwa 340 Mrd. Euro. Die Gemeinden und Gemeindeverbände mussten gut 230 Mrd. Euro aufbringen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Den genannten Ausgaben standen 2015 Einnahmen insbesondere aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Höhe von insgesamt 1.300 Mrd. Euro gegenüber. Wie schon im Jahr 2014 (+ 8,1 Mrd. Euro) resultierte unter dem Strich ein Finanzierungsüberschuss von etwa 30 Mrd. Euro.²

Zweifellos sind das gute Nachrichten. Aber geht es in den nächsten Jahren so weiter? Gewinnt der Staat zunehmend an Spielräumen zur politischen Gestaltung? Oder handelt es sich vielmehr um eine Momentaufnahme?

Fakt ist, die positive Entwicklung ist auf eine gute wirtschaftliche Situation verbunden mit einer sehr günstigen Beschäftigungslage zurückzuführen. Darüber hinaus profitiert Deutschland seit einigen Jahren von einer rückläufigen Zinsbelastung. So hat der deutsche Staat im Zeitraum der Jahre 2008 bis 2014 etwa 94 Milliarden Euro an Zinszahlungen eingespart.³ Fakt ist aber auch: Es handelt sich um eine Momentaufnahme, denn der demografische Wandel verändert nicht nur die Bevölkerungsstruktur, er wird auch die Einnahmen und Ausgaben des Staates beeinflussen.

Die deutsche Bevölkerung schrumpft und altert. Im Jahr 2040 werden deutlich weniger Menschen in Deutschland leben und arbeiten, Sozialversicherungsbeiträge und Steuern bezahlen. Ein Blick auf die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung zeigt dabei sehr unterschiedliche Dynamiken. Während die Zahl der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren um fast 20 Prozent zurückgeht, nimmt die Zahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter um mehr als 30 Prozent zu. Insbesondere in der Phase von 2020 bis 2035 – wenn die sogenannte Baby-Boomer-Generation in den Ruhestand geht – werden massive Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte ausgelöst. Denn während die Altersgruppe 65+ weiterhin Steuern und Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge bezahlt, fehlen der Renten- und Arbeitslosenversicherung Beitragszahler. Um mehr als zehn Prozent rückläufig ist auch die Gruppe der Kinder und Jugendlichen. Dies führt dazu, dass weniger junge Menschen in den Arbeitsmarkt der Zukunft hineinwachsen und perspektivisch mit ihren Steuern und Abgaben zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben beitragen werden.

Auf der Ausgabenseite ergeben sich ebenso vielfältige Veränderungen. Zum einen werden mehr Menschen als heute Transfers empfangen und Leistungen aus den Sozialsystemen

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1. Vierteljahr 2016, Fachserie 14 Reihe 2, Wiesbaden, 19.7.2016.

² Das Jahr 2014 ist im Folgenden aus Gründen der Datenverfügbarkeit das Basisjahr für den Demografie-Check.

³ Vgl. Wirtschaftswoche (2015): Deutschland spart 94 Milliarden Euro Zinskosten, <http://www.wiwo.de/politik/konjunktur/euro-krise-deutschland-spart-94-milliarden-euro-zinskosten/11678604.html>, zuletzt aktualisiert am 22.07.2016.

men in Anspruch nehmen. Zum anderen nimmt mit der Bevölkerungszahl und den altersstrukturellen Verschiebungen der Bedarf an bestimmten Infrastruktureinrichtungen, etwa Kindergärten und Schulen, ab.⁴

Die vorliegende Studie unterzieht den öffentlichen Gesamthaushalt einem „Demografie-Check“ und zeigt, welche Einnahmen- und Ausgabenpositionen in welcher Weise von der Alterung der Gesellschaft sowie ihrer absehbaren zahlenmäßigen Veränderung beeinflusst werden. In Abschnitt 2 nimmt die Untersuchung dazu den Zusammenhang von Demografie und Staatsfinanzen in den Blick und stellt die Ausgangslage im Jahr 2014 vor. Abschnitt 3 analysiert darauf aufbauend die quantitativen Konsequenzen der demografischen Veränderungen auf einzelne Politikfelder im Jahr 2040. Der Demografie-Check schließt mit einem Fazit.

2 Demografie und Staatsfinanzen 2014

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie beruhen auf einer langfristigen Projektion der Bevölkerungsentwicklung sowie der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Basisjahr der Untersuchung ist das im Folgenden vorgestellte Jahr 2014.

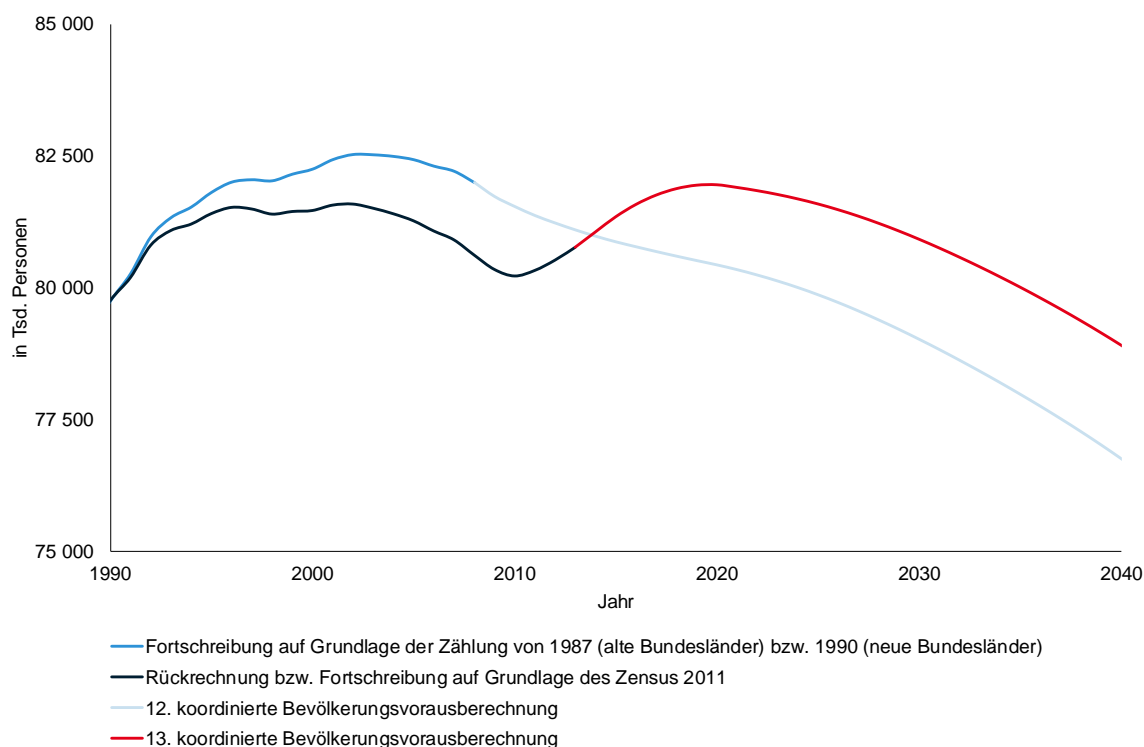
2.1 Bevölkerung und Altersstruktur

Deutschland schrumpft und altert. Diese Kurzbeschreibung zur demografischen Situation in Deutschland hat wenig an Aktualität eingebüßt, auch wenn der Bevölkerungsrückgang infolge der hohen Zuwanderung der letzten Jahre weniger „dramatisch“ verlaufen wird, als noch vor einigen Jahren befürchtet. So prognostizierte das Statistische Bundesamt in seiner 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2009 noch einen stetigen Rückgang der Bevölkerung von 82,0 Mio. Personen in 2008 auf 76,8 Mio. Personen in 2040 (Abbildung 1).⁵

⁴ In einem begrenzten Zeithorizont reagieren nicht alle Ausgabenpositionen gleichermaßen schnell auf demografische Veränderungen und Bedarfe bzw. können an diese angepasst werden. Investitionszyklen von Investitionen oder der Auf- oder Rückbau von Infrastruktur sind nur zwei Beispiele die zeigen, dass demografische Veränderungen nicht direkt auf die Staatsfinanzen durchschlagen. Grundsätzliche könnte man in diesem Zusammenhang zwischen variablen Kosten (diese entwickeln sich bevölkerungsabhängig wie beispielsweise die Sozialausgaben der Rentenversicherung) und fixen Kosten (diese bleiben über den Betrachtungszeitraum trotz Veränderungen in der Bevölkerungszahl nahezu konstant wie z. B. die Ausgaben für Verteidigung) unterscheiden.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Abbildung 1: Entwicklung der deutschen Bevölkerung



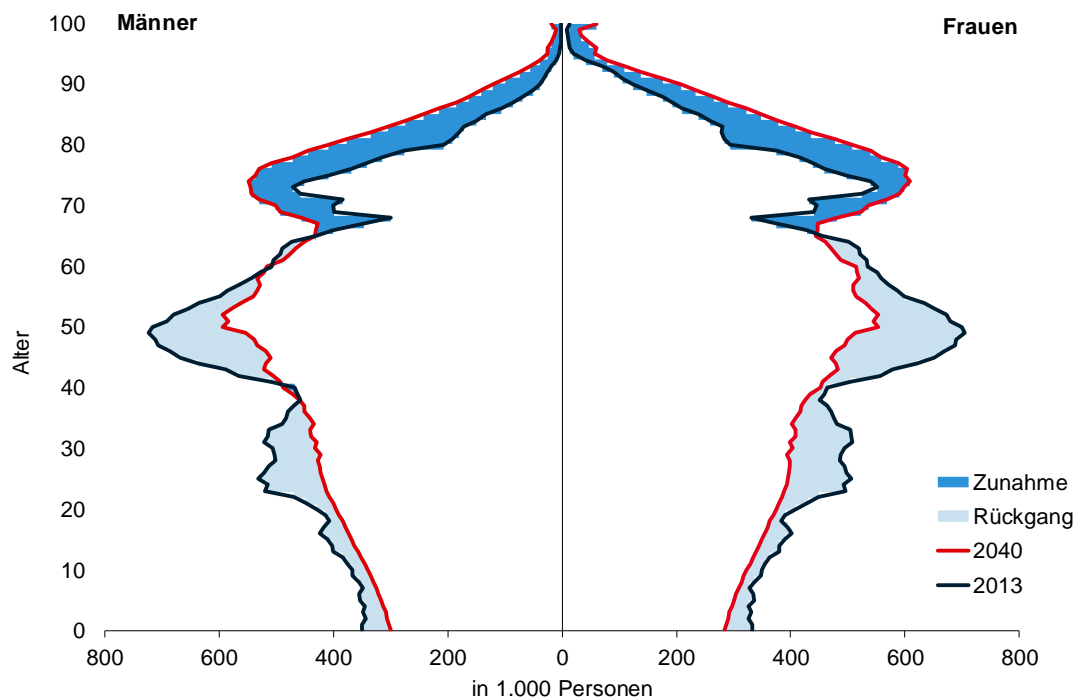
Quelle: Statistisches Bundesamt 2009 und 2015, eigene Darstellung Prognos AG

Dagegen ist gemäß der aktuellen 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2015 nur noch mit einem Bevölkerungsrückgang von 80,3 Mio. Personen in 2013 auf 78,9 Mio. Personen in 2040 zu rechnen.⁶ Und dies obwohl der hierbei als Ausgangswert berücksichtigte Bevölkerungsstand infolge des Zensus 2011 bereits um mehr als eine Mio. Personen nach unten korrigiert wurde. Gemäß der jüngsten Vorausberechnung ist für die kommenden Jahre sogar von einer Bevölkerungszunahme auszugehen.

Allerdings liegt die demografische Herausforderung ohnehin weniger in dem Bevölkerungsrückgang, als vielmehr in der Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung (Abbildung 2). Legt man die Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde, so wird das Medianalter der deutschen Bevölkerung von 45,9 Jahren im Jahr 2014 bis 2040 um 3,7 auf 49,6 Jahre ansteigen. Das Medianalter der deutschen Bevölkerung steigt erstens als Folge des Baby-Booms der 1950er und 1960er Jahre an und zweitens als Folge des Einbruchs der Geburtenrate zu Beginn der 1970er Jahre, sowie drittens infolge der zunehmenden Lebenserwartung.

⁶ Statistisches Bundesamt (2015), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Abbildung 2: Die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung 2013 und 2040



Quelle: Statistisches Bundesamt 2015, eigene Darstellung Prognos AG

Mit einem Anteil von etwa 50 Prozent an der Erwerbsbevölkerung ist aktuell nahezu jeder zweite Arbeitnehmer in Deutschland den geburtenstarken Jahrgängen (die heute 45- bis 65-Jährigen) zuzurechnen. Im Verlauf der kommenden 20 Jahre werden diese Baby-Boomer das Rentenalter erreichen. Infolgedessen wird die Bevölkerung im Alter 65+ von aktuell 16,8 Mio. Personen bis 2040 um 6,5 Mio. Personen oder 39 Prozent auf 23,3 Mio. Personen zunehmen. Spiegelbildlich zu dieser Entwicklung wird sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren von aktuell 49,3 Mio. Personen bis 2040 um etwa sieben Mio. Personen oder 14 Prozent auf 42,3 Mio. Personen verringern.

Als Konsequenz dieser gegenläufigen Entwicklung wird der Altenquotient, gemessen als Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, von aktuell 34,6 in 2014 um etwa 60 Prozent auf 55,2 in 2040 ansteigen. Statt derzeit noch 2,9 Personen im erwerbsfähigen Alter werden im Jahr 2040 lediglich 1,7 Erwerbspersonen auf einen über 64-Jährigen entfallen.

2.2 Öffentliche Ausgaben und Einnahmen

Den Ausgangspunkt des Demografie-Checks bildet die Lage der öffentlichen Finanzen im Jahr 2014 (Tabelle 1). Die nachfolgende Zusammenstellung zeigt die Einnahmen und

Ausgaben gegliedert nach den beiden Teilsektoren Sozialversicherung und Gebietskörperschaften.⁷ Insgesamt summierten sich die Ausgaben der öffentlichen Haushalte in 2014 auf 1.298 Milliarden Euro. Diesen standen Einnahmen insbesondere aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Höhe von insgesamt 1.306 Mrd. Euro gegenüber. Damit resultierte unter dem Strich ein Finanzierungsüberschuss von etwa acht Mrd. Euro.

Mit insgesamt ca. 560 Mrd. Euro machen die Sozialversicherung rund 40 Prozent des Gesamthaushalts aus, die Gebietskörperschaften verzeichneten im Jahr 2014 Einnahmen und Ausgaben in Höhe von gut 850 Mrd. Euro und hatten damit einen Anteil von etwa 60 Prozent am Gesamthaushalt.⁸

Die Sozialversicherungen waren im Jahr 2014 bis auf einen Überschuss in Höhe von drei Mrd. Euro ausgeglichen. Auch die einzelnen Zweige wiesen bis auf die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) jeweils einen positiven Finanzierungsaldo auf. Im Folgenden werden daher lediglich die Ausgaben angesprochen. Die größte Ausgabenposition unter den Sozialversicherungen stellt die Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) mit ca. 270 Mrd. Euro dar, gefolgt von der GKV mit fast 209 Mrd. Euro. Die Soziale Pflegeversicherung (SPV) hatte im Jahr 2014 Ausgaben in Höhe von etwa 26 Mrd. Euro zu verzeichnen, die Arbeitslosenversicherung (ALV) rund 34 Mrd. Zu den Sozialversicherungen gehören zudem die Landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung (in der Tabelle als „andere“ geführt). Sie haben Ausgaben in Höhe von rund 17 Mrd. Euro getätigt.

Die Gebietskörperschaften finanzieren ihre Leistungen im Wesentlichen über Steuern. Die größten Einnahmenposten stellen dabei die Lohn- und Einkommensteuer (rund 274 Mrd. Euro) sowie die Mehrwertsteuer (rund 203 Mrd. Euro) dar. Darüber hinaus tragen u. a. sonstige Gütersteuern (92 Mrd. Euro) und Unternehmenssteuern (65 Mrd. Euro) zu den Einnahmen bei.⁹

Tabelle 1 schlüsselt zudem zentrale Aufgabenbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden auf. Hierunter fallen etwa das Bildungswesen, mit 122 Mrd. Euro, die Verwaltung, mit etwa 132 Mrd. Euro, sowie Wirtschaftliche Angelegenheiten (u. a. Verkehr und Arbeitsmarktförderung) mit 114 Mrd. Euro. Auch für Pensionen und Beihilfen sowie Sozialtransfers (u. a. Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Wohngeld) müssen die Gebietskörperschaften signifikante Beträge aufwenden. Im Jahr 2014 fielen zudem Zinszahlungen in Höhe von 52 Mrd. Euro an.

⁷ Für die Projektion der Einnahmen und Ausgaben bis zum Jahr 2040 wurden die öffentlichen Haushalte nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aufgeschlüsselt und über altersspezifische Profile gemäß der demografischen Entwicklung fortgeschrieben. Datengrundlage ist die amtliche Statistik, vgl. Statistisches Bundesamt (2016), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18 Reihe 1.4, Wiesbaden.

⁸ Infolge der Verflechtungen der staatlichen Ebenen summieren sich die Ausgaben der öffentlichen Teilhaushalte auf einen Betrag der größer ist als die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei der Zusammenfassung (Konsolidierung) der staatlichen Teilsektoren zum öffentlichen Gesamthaushalt alle Transfers zwischen den staatlichen Teilsektoren (z. B. Bundeszuschuss an die GRV, Investitionszuweisungen des Bundes an die Länder etc.) entfallen. Die prozentuale Zuordnung ist daher lediglich approximativ.

⁹ Zu den Gütersteuern zählen alle spezifischen Verbrauchsteuern wie beispielsweise die Minderölsteuer, die Tabaksteuer oder die Energie- und Stromsteuer.

Tabelle 1: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts 2014

Einnahmen nach Teilsektoren	in Mrd. Euro
Öffentlicher Gesamthaushalt	1306,3
<i>darunter</i>	
Sozialversicherungen	558,0
GRV	273,2
GKV	206,1
SPV	25,6
ALV	36,1
Andere	17,1
Gebietskörperschaften	851,6
Lohn- und Einkommensteuer	273,5
Unternehmenssteuern	65,4
Sonstige direkte Steuern und Abgaben	15,0
Mehrwertsteuer	203,1
Sonstige Gütersteuern	91,7
Sonstige Produktionsabgaben	20,0
Sonstige Einnahmen	183,0

Ausgaben nach Teilsektoren und Aufgabenbereichen	in Mrd. Euro
Öffentlicher Gesamthaushalt	1298,2
<i>darunter</i>	
Sozialversicherungen	555,0
GRV	270,5
GKV	208,5
SPV	25,5
ALV	34,1
Andere	16,4
Gebietskörperschaften	846,5
Verwaltung	131,8
Verteidigung, Öffentliche Ordnung und Sicherheit	73,8
Wirtschaft	114,3
Umwelt, Wohnen und kommunale Einrichtungen	26,5
Gesundheit	22,8
Freizeit, Sport, Kultur und Religion	22,7
Bildung	122,0
Sozialtransfers	91,3
Pensionen und Beihilfen	63,0
Familien und Kinder	24,5
Zinsen	52,0
Transfers an Sozialversicherungen (Bundeszuschuss)	101,8

Finanzierungssaldo	In Mrd. Euro
Öffentlicher Gesamthaushalt	8,1
Sozialversicherungen	3,0
Gebietskörperschaften	5,1

Ausgleichszahlungen zwischen den Teilsektoren (u. a. Bundeszuschuss) -103,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung Prognos AG

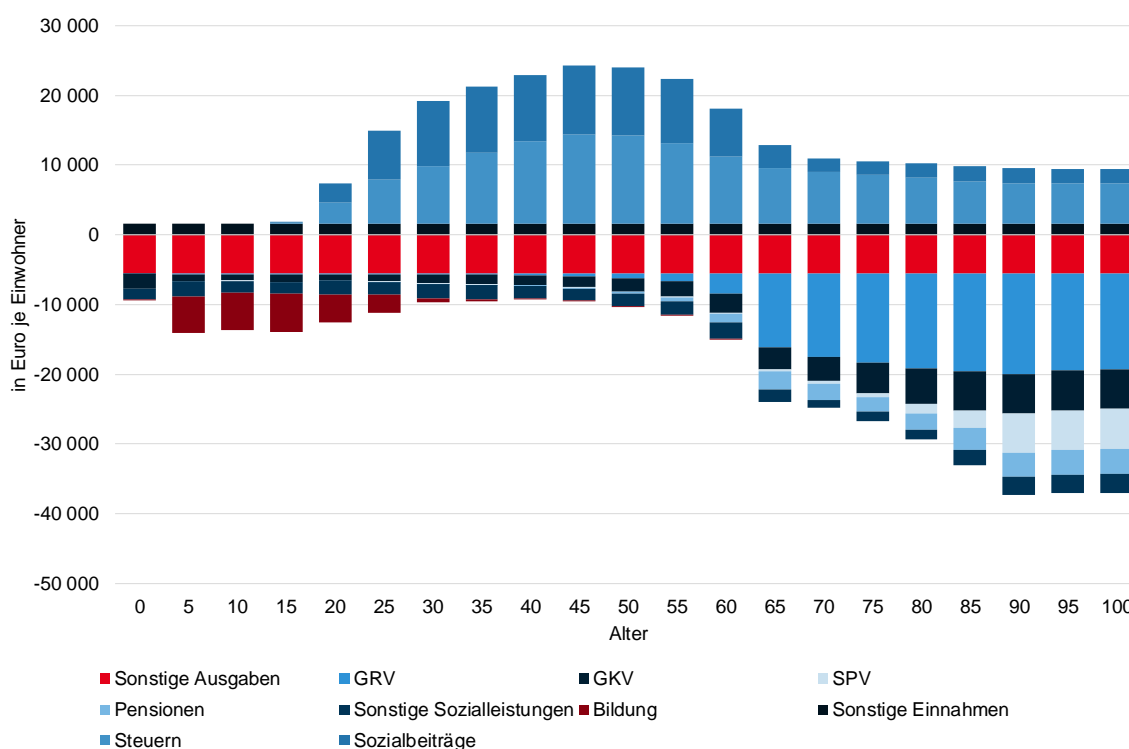
Zu beachten ist, dass zwischen den Teilsektoren des öffentlichen Gesamthaushalts erhebliche Verflechtungen bestehen. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Bundeszuschüsse aus Steuermitteln, die als Ausgaben bei den Gebietskörperschaften geführt werden und sich im Jahr 2014 auf über 100 Mrd. Euro summierten. Diesen Ausgaben stehen Einnahmen in gleicher Höhe bei den Sozialversicherungen gegenüber.

Die Erfüllung der vielfältigen staatlichen Aufgaben ist damit im Status quo gewährleistet. Wie sich die demografischen Veränderungen auf den Staatshaushalt im Jahr 2040 auswirken, zeigt die Projektion in Abschnitt 3.

2.3 Altersverteilung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen

Die Verknüpfung der Bevölkerungs- und der Finanzentwicklung ermöglicht eine altersspezifische Zurechnung der Staatseinnahmen und -ausgaben im Jahr 2014, die wiederum Grundlage der Projektion für das Jahr 2040 ist (Abbildung 3). Die Staatseinnahmen werden dabei als positive Zahlungen, die Staatsausgaben als negative Zahlungen der Bürger an den Staat erfasst.¹⁰

Abbildung 3: Altersverteilung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben nach Arten im Jahr 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Rentenversicherung, Bundesversicherungsamt, Bundesgesundheitsministerium, Sozio-oekonomisches Panel, eigene Berechnungen Prognos AG.

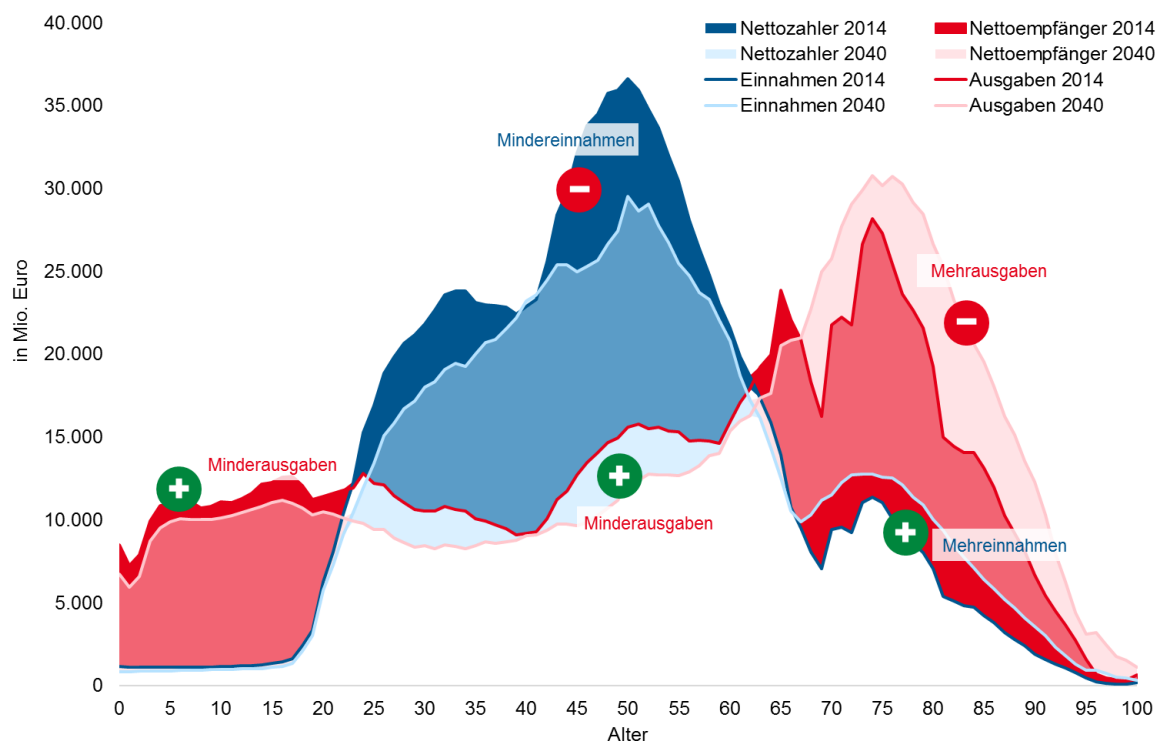
¹⁰ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für viele Einnahmen- und Ausgabenpositionen keine Daten zu deren Altersverteilung verfügbar sind bzw. aus praktischen Gründen nicht erhoben werden (können). In diesen Fällen werden die entsprechenden „sonstigen Einnahmen“ und „sonstigen Ausgaben“ gleichmäßig auf alle Bürger verteilt.

Die erwerbsfähigen Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren leisten infolge ihrer Sozialabgaben aber auch ihrer höheren Steuerzahlungen den größten Beitrag zur Finanzierung des Staates. Allerdings tragen auch Personen im Rentenalter über die Einkommens- und Mehrwertsteuer sowie ihre Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge einen nicht unwesentlichen Teil zu den Staatseinnahmen bei.

Bei den Staatsausgaben ist die Altersverteilung hingegen durch ein gegensätzliches Muster charakterisiert. So leistet die erwerbsfähige Bevölkerung zwar den größten Beitrag zur Finanzierung des Staates. Gleichzeitig entfallen auf diese Gruppe im Durchschnitt aber die geringsten Ausgaben. Für die Älteren und die Jüngeren fallen die Ausgaben dagegen im Durchschnitt höher aus. Bei den Jüngeren dominieren die Bildungsausgaben. Infolge der Renten- und Pensionszahlungen, der Gesundheits- und Pflegeleistungen bilden bei den Älteren hingegen die Ausgaben für soziale Sicherheit und Gesundheit den größten Posten.

Nach Abzug der Ausgaben leistet damit lediglich die Bevölkerung im Alter zwischen etwa 20 und 60 Jahren einen positiven Beitrag zur Finanzierung des Staates (Abbildung 4, blaue Flächen). Hingegen entfallen auf die unter 20-Jährigen und die über 60-Jährigen im Durchschnitt höhere jährliche Ausgaben als Einnahmen (rote Flächen). Trotz dieser Diskrepanz sind die Einnahmen des Staates aufgrund der derzeitigen Altersstruktur der Bevölkerung noch ausreichend, um die Ausgaben zu decken. Wie oben bereits gezeigt, verzeichnet der Staatshaushalt insgesamt sogar noch einen Überschuss in Höhe von acht Mrd. Euro. Die dunkelblaue Fläche ist damit im Jahr 2014 größer als die dunkelroten Flächen.

Abbildung 4: Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts nach Altersjahrgängen 2014 und 2040, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Rentenversicherung, Bundesversicherungsamt, Bundesgesundheitsministerium, Sozio-oekonomisches Panel, eigene Berechnungen Prognos AG.

Infolge der demografischen Alterung wird die Zahl der Nettoempfänger zukünftig jedoch stetig zunehmen, während die Zahl der Nettozahler zurückgeht. In der Konsequenz ist bereits die absehbare Zunahme des Altersquotienten ein Indikator für ein perspektivisch wachsendes Missverhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Staates. In Abbildung 4 spiegelt sich der demografische Wandel in einer Mischung aus Mehr- und Mindereinnahmen sowie Mehr- und Minderausgaben wider. Die jüngeren Jahrgänge sind im Jahr 2040 weniger stark besetzt, sodass hier weniger Ausgaben anfallen als 2014. In den mittleren Altersgruppen sind die Nettozahler rückläufig. Hier sinken gegenüber 2014 die Einnahmen deutlich ab, andererseits entfallen auch geringere Ausgaben auf diese Altersgruppe. Die Zahl der über 60-Jährigen nimmt bis 2040 spürbar zu. Damit steigen die Ausgaben massiv an, während gleichzeitig aber auch das Aggregat der Einnahmen (Steuer- und Beitragszahlungen) dieser Gruppe wächst. Wie der demografische Wandel unter dem Strich auf den Staatshaushalt wirkt, zeigt Abschnitt 3.

3 Demografischen Herausforderungen für den Staatshaushalt 2040

Die Einnahmen des Staates werden maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht, während ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt. Dies bleibt nicht ohne Konsequenzen für die Staatsfinanzen. Um die demografischen Belastungen für die Staatsfinanzen sichtbar zu machen, werden im Folgenden anhand von zwei Szenarien die quantitativen Auswirkungen auf die einzelnen fiskalischen Bereiche sichtbar gemacht. Das „hypothetische Szenario“ spiegelt als kontrafaktische Rechnung die Entwicklung wider, wenn die Einnahmen und Ausgaben sich rein demografisch bedingt entwickeln und keine Ausgleichsmechanismen auf der Einnahmenseite greifen (etwa Beitragssatzanpassungen oder steuerliche Veränderungen). Dies ist insbesondere für den Bereich der Sozialversicherung relevant, da hier gemäß gesetzlichem Status quo automatische Beitragssatzerhöhungen den rein demografischen Effekt verdecken. Entsprechend werden die Sozialversicherungen und die Gebietskörperschaften getrennt betrachtet. Das „Basisszenario“ zeigt hingegen die Entwicklung der Staatsfinanzen gemäß aktueller Gesetzeslage.

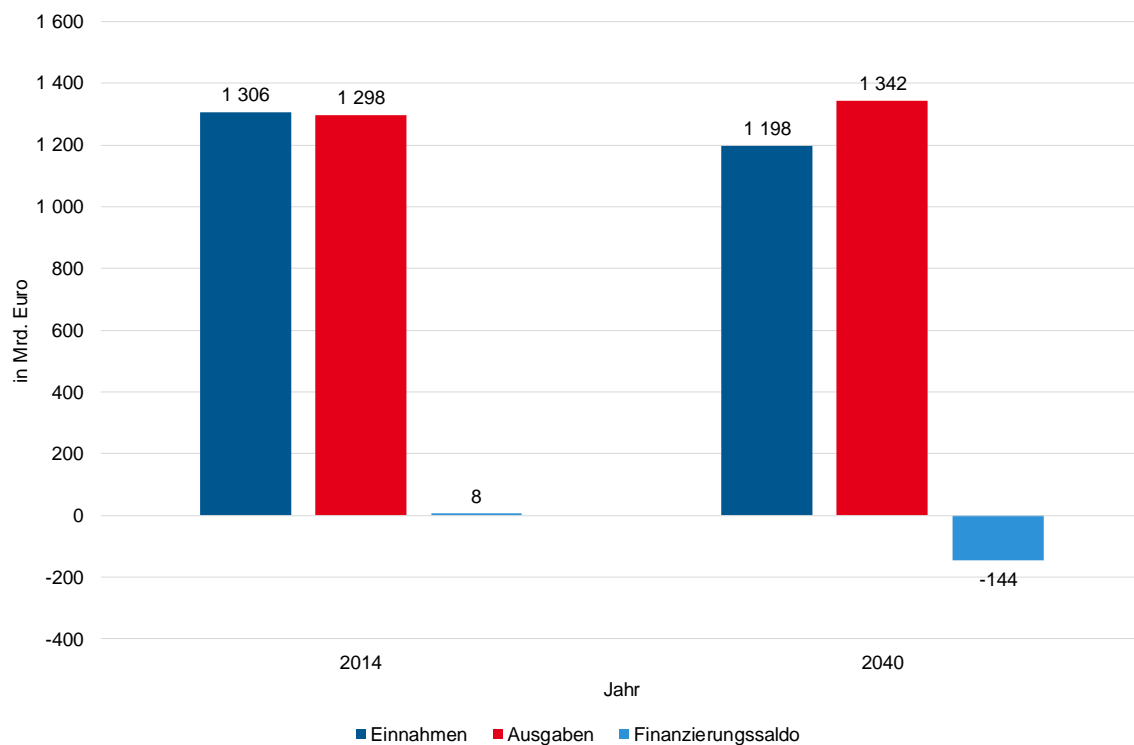
3.1 Gesamthaushalt

Allein durch die Veränderungen in der Altersstruktur werden die Ausgaben der öffentlichen Haushalte von aktuell 1.298 Mrd. Euro (Jahr 2014) bis 2040 – preis- und wachstumsbereinigt – auf 1.342 Mrd. Euro zunehmen (Abbildung 5).¹¹ Dies entspricht einer Zunahme um 44 Mrd. Euro oder 3,4 Prozent. Dabei ist die ausgabendämpfende Wirkung vergangener Rentenreformen auch im hypothetischen Szenario bereits berücksichtigt. Unter den heute geltenden Steuer- und Beitragsätzen sinken gleichzeitig allerdings die Einnahmen der öffentlichen Haushalte bis zum Jahr 2040 von aktuell 1.306 Mrd. Euro

¹¹ Bei der Interpretation der im Folgenden dargestellten Ergebnisse zur absoluten Höhe der Staatseinnahmen und -ausgaben ist zu berücksichtigen, dass die für das Jahr 2040 angegebenen Werte aus Gründen der Vergleichbarkeit mit dem Jahr 2014 sowohl preis- als auch wachstumsbereinigt wurden. In diesem Sinne spiegeln die Angaben für 2040 allein die Auswirkungen der zukünftigen Veränderungen der Altersstruktur und Größe der Bevölkerung auf die öffentlichen Finanzen wider.

(Jahr 2014) auf 1.198 Mrd. Euro. Preis- und wachstumsbereinigt entspricht dies einem Rückgang um 108 Mrd. Euro oder 8,3 Prozent. Konnte der öffentliche Gesamthaushalt in 2014 noch einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 8 Mrd. Euro verbuchen, so resultiert infolge der gegenläufigen Entwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben in 2040 unter dem Strich eine Finanzierungslücke in den öffentlichen Haushalten in Höhe von 144 Mrd. Euro.

Abbildung 5: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts 2014 und 2040, in Mrd. Euro, hypothetisches Szenario



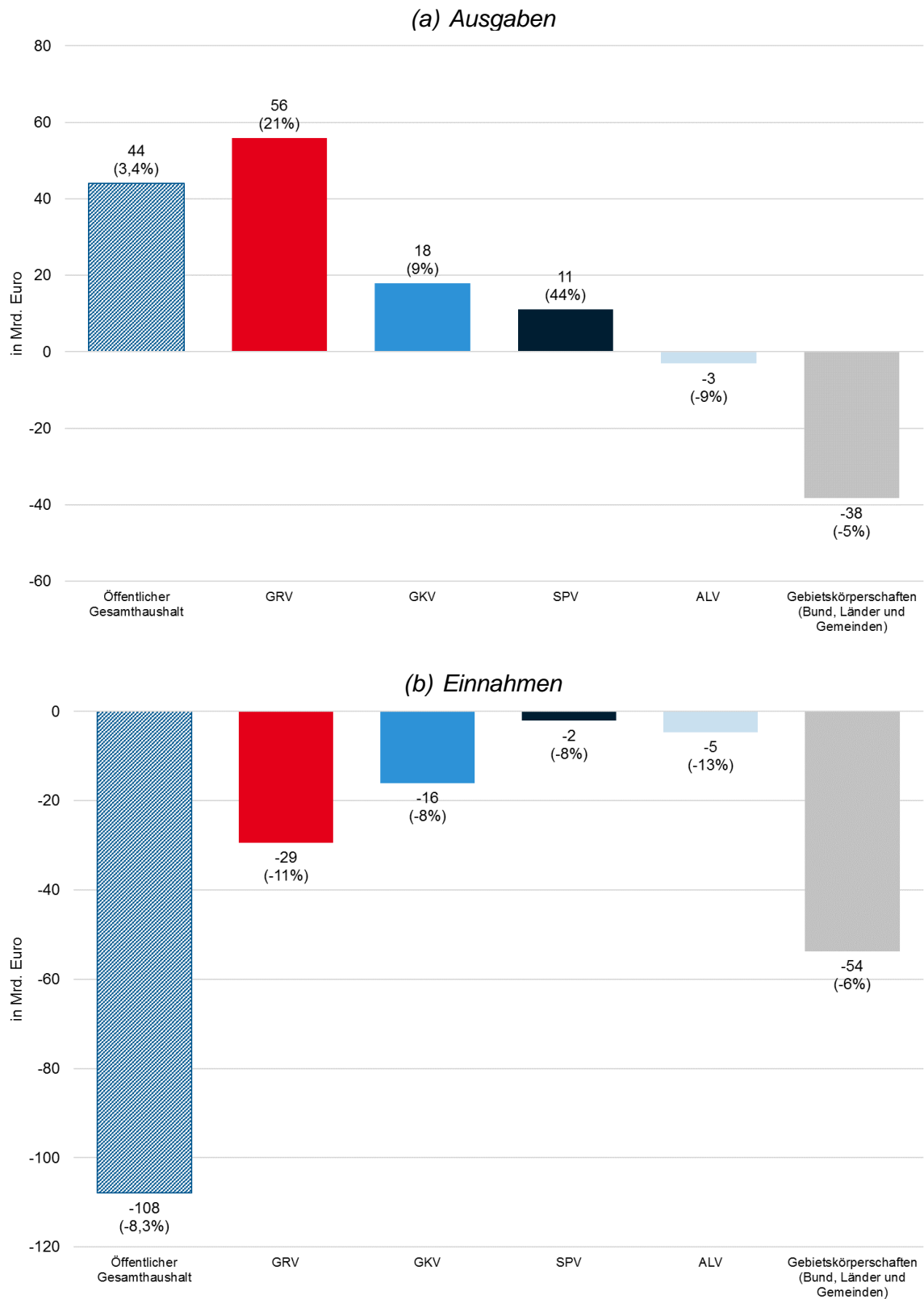
Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG

3.2 Sozialversicherungen

Das hypothetische Szenario macht vor allem deutlich, welche demografischen Belastungen sich in den Sozialversicherungen ergeben. Hierzu zeigt Abbildung 6 die Ausgaben (oben) und die Einnahmen (unten) nochmals differenziert nach Sozialversicherungszweigen und den Gebietskörperschaften.¹²

¹² Abweichungen zwischen der Summe der Ausgaben und Einnahmen (Abbildung 6) bzw. der Finanzierungssalden der öffentlichen Teilhaushalte und dem Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts (Abbildung 7) sind darauf zurückzuführen, dass in den Abbildungen die landwirtschaftlichen Alterskassen und die gesetzliche Unfallversicherung nicht ausgewiesen sind.

Abbildung 6: Veränderung der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte zwischen 2014 und 2040, in Mrd. Euro (in Prozent), hypothetisches Szenario

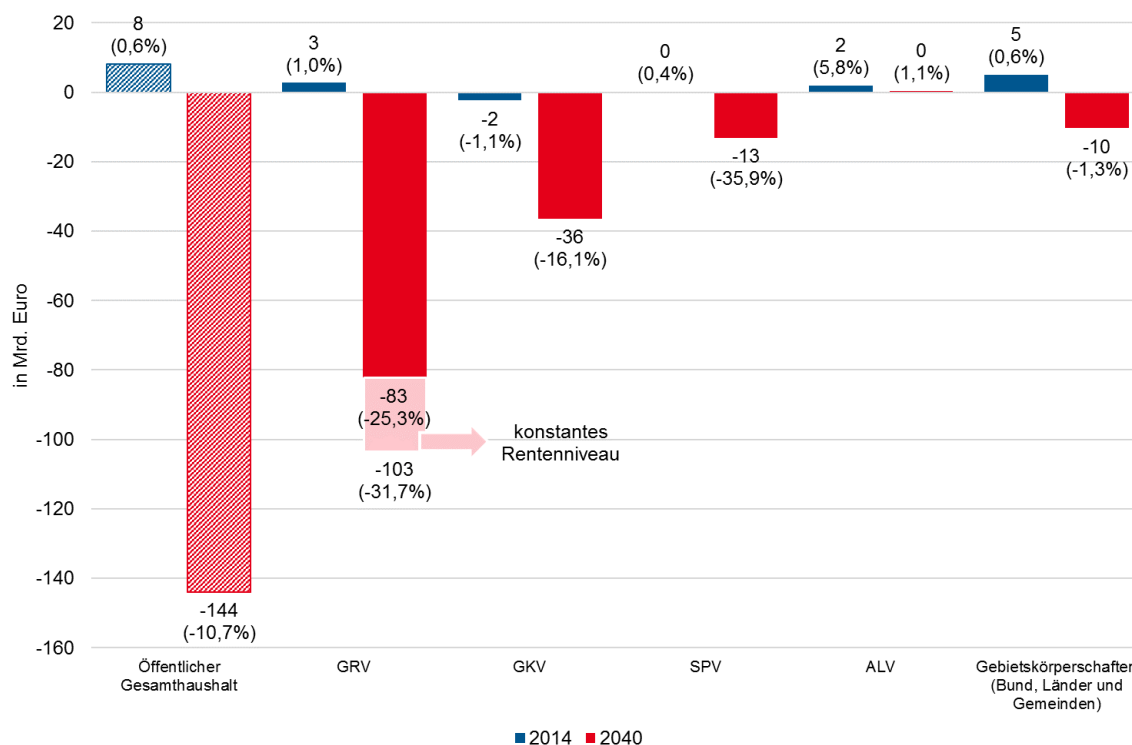


Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG, siehe auch Fußnote 12.

Deutlich wird, dass vor allem die GRV künftig erhebliche Mehrausgaben stemmen muss (+20,7 %), während die Einnahmen im hypothetischen Fall konstanter Beitragssätze um fast elf Prozent zurückgehen. Auch in den anderen Sozialversicherungszweigen ergeben sich Mehrausgaben bei gleichzeitigem Rückgang der Einnahmen. Dabei ist die SPV in absoluten Größen betrachtet recht unbedeutend, gemessen an ihrem derzeitigen Ausgabenvolumen sind die demografischen Herausforderungen in der SPV allerdings am größten. Die Ausgaben nehmen um mehr als 40 Prozent zu, während die Einnahmen um acht Prozent schrumpfen. Die GKV liegt quantitativ zwischen den beiden anderen Systemen. Einzig die ALV profitiert im demografischen Wandel von rückläufigen Ausgaben, wengleich die Einnahmen ebenfalls sinken.¹³

Per Saldo entsteht in der ALV somit kein Handlungsbedarf. Der aktuelle Finanzierungsüberschuss in Höhe von 5,8 Prozent schmilzt zwar bis 2040 auf 0,2 Prozent zusammen, die ALV bleibt aber trotz erodierender Beitragszahler langfristig solide finanziert (Abbildung 7). In der GRV resultiert per Saldo hingegen eine hypothetische Finanzierungslücke von 83 Mrd. Euro oder 25 Prozent gemessen an den heutigen Ausgaben der GRV. Auch in der GKV und SPV ist der „demografische“ Finanzierungssaldo deutlich negativ. Eine erhebliche zusätzliche Belastung in der GRV entsteht, wenn eine aktuelle Reformidee umgesetzt wird: Soll das Nettorentenniveau vor Steuern auf dem Wert von 2014 (48,1 %) stabilisiert werden, bedeutet das allein im Jahr 2040 Mehrausgaben in Höhe von knapp 21 Mrd. Euro. Die Finanzierungslücke der GRV steigt gemessen an den aktuellen Ausgaben auf etwa 32 Prozent.

Abbildung 7: Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte 2014 und 2040, in Mrd. Euro (in Prozent der Ausgaben), hypothetisches Szenario



Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG, siehe auch Fußnote 12.

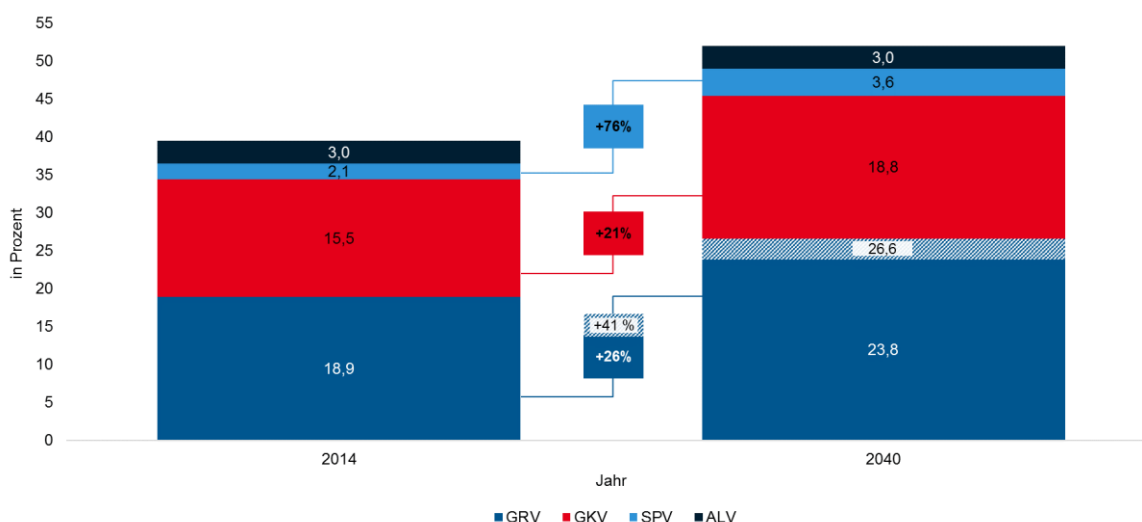
¹³ Anders als in den Sozialversicherungen gehen in den Gebietskörperschaften im Zuge der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung Einnahmen (-6,3 %) und Ausgaben (-4,5 %) zurück (hierzu ausführlich Abschnitt 3.3).

Allerdings gilt dies zunächst nur für das hypothetische Szenario, nämlich für den Fall, dass insbesondere die Beitragssätze der Sozialversicherungen nicht verändert werden, sondern auch im Jahr 2040 noch den derzeit geltenden entsprechen. Nach gültiger Gesetzeslage (Basisszenario) müssen die Sozialversicherungen aber die Beitragssätze für das jeweils kommende Haushaltsjahr so festsetzen, dass die Beitragseinnahmen – unter Berücksichtigung von Reserven und sonstiger Einnahmen wie beispielsweise Bundeszuschüsse – ausreichend sind, um die Ausgaben zu decken. Rein rechnerisch sind die demografisch bedingten Mehrausgaben damit in den Sozialversicherungen gegenfinanziert. Die zusätzlichen Ausgaben werden mit zusätzlichen Einnahmen gedeckt.

Da die Zahl der Beitragszahler erheblich sinkt, ergeben sich entsprechend deutliche Anstiege der Beitragssätze. Der Rentenbeitrag steigt im Vergleich zu 2014 von 18,9 auf 23,8 Prozent, also um knapp fünf Punkte bzw. ein Viertel. Soll – wie oben gezeigt – das Rentenniveau stabilisiert werden, steigt die Beitragsbelastung nochmals um fast drei Prozentpunkte an. In diesem Fall müsste der kostendeckende Rentenbeitrag im Jahr 2040 bei 26,6 Prozent liegen. Der Beitrag zur GKV steigt um etwa drei Punkte auf knapp 19 Prozent. Die größte Dynamik zeigt der Beitrag zur SPV: Hier resultiert ein Anstieg um drei Viertel von 2,05 Prozent auf 3,6 Prozent. Einzig in der ALV kann der Beitragssatz konstant bleiben (Abbildung 8).

Insgesamt würde der Gesamtsozialversicherungsbeitrag damit von knapp 40 Prozent in 2014 auf 49,2 Prozent in 2040 zunehmen.¹⁴ Bei konstantem Rentenniveau steigt der Gesamtbeitrag auf über 50 Prozent.

Abbildung 8: Beitragssätze der Sozialversicherungen 2014 und 2040, in Prozent, Basisszenario



Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG

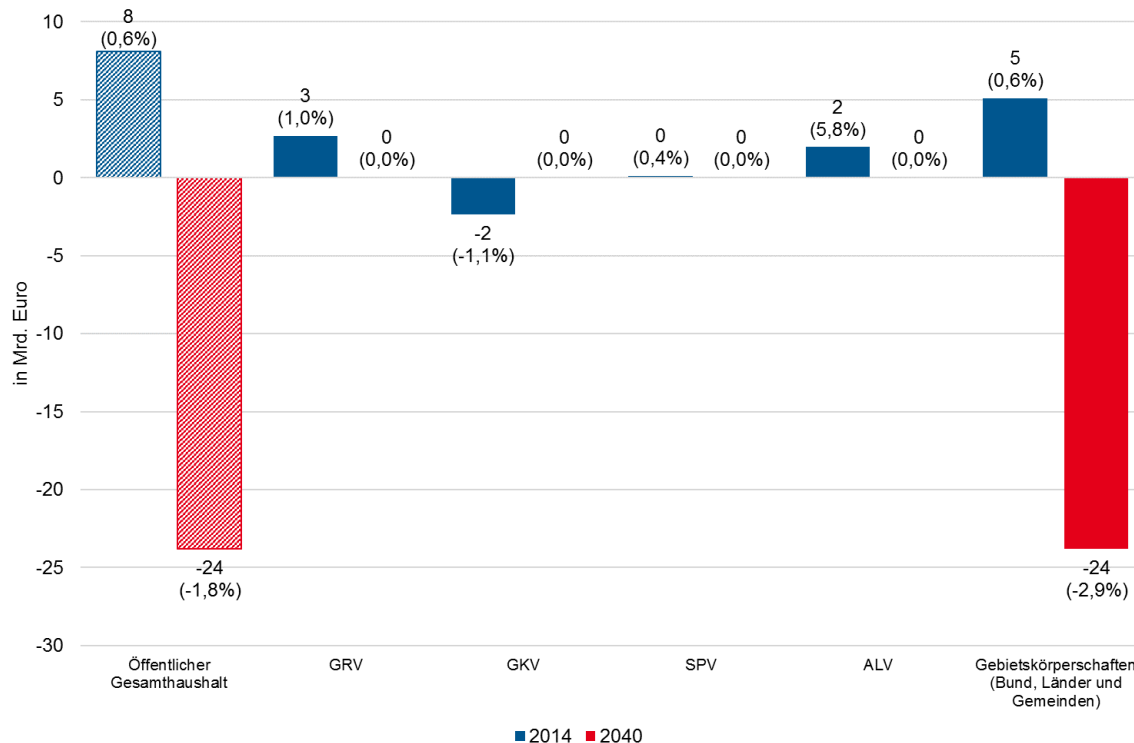
Zu berücksichtigen ist allerdings, dass eine Erhöhung der Beitragssätze sich nicht allein auf die Staatseinnahmen auswirkt. Infolge der Verflechtungen der Sozialversicherungen untereinander sowie zwischen Sozialversicherungen und Bundeshaushalt ergeben sich

¹⁴ Den Beitragssatzentwicklungen liegen teils stilisierte Berechnungen zugrunde, die von spezifischen kostentreibenden Effekten (etwa einem überproportionalen Anstieg der Gesundheitskosten) oder kostendämpfenden Auswirkungen (wie einem Rückgang der Erwerbslosigkeit) abstrahieren.

Rückwirkungen auf die Staatsausgaben. Beispielsweise bedeutet eine Erhöhung des Rentenbeitrags, dass die Bundesagentur für Arbeit für die Empfänger von Arbeitslosengeld I höhere Zahlungen an die GRV leisten muss. Im Bundeshaushalt ergeben sich durch die Koppelung des allgemeinen Bundeszuschusses an die Entwicklung des Rentenbeitrags zusätzliche Belastungen. Schließlich bedeuten steigende Beitragssätze aber auch, dass der Bund, die Länder und die Gemeinden in ihrer Rolle als Arbeitgeber höhere Sozialbeiträge für die Angestellten des öffentlichen Dienstes abführen müssen. Eine gewisse Entlastung der öffentlichen Haushalte resultiert dagegen dadurch, dass Beitragssatzerhöhungen sich dämpfend auf die jährliche Rentenanpassung auswirken.

Unter Berücksichtigung der in Abbildung 8 dargestellten Entwicklung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen und deren Rückwirkungen auf den Staatshaushalt kommt es im Basisszenario – trotz des weiterhin gegenläufig wirkenden Rückgangs der Erwerbstätigen – zu einer Zunahme der Staatseinnahmen von aktuell 1.306 Mrd. Euro (2014) auf 1.314 Mrd. Euro in 2040. Gegenüber dem hypothetischen Szenario reduziert sich dadurch das Defizit im Jahr 2040 rechnerisch von 144 Mrd. Euro oder 10,7 Prozent der Ausgaben auf lediglich 24 Mrd. Euro oder 1,8 Prozent der Ausgaben (Abbildung 9). Die sozialen Sicherungssysteme sind im Basisszenario damit langfristig ausgeglichen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Entlastung des Staatshaushalts / der Sozialversicherungen gleichbedeutend ist mit einer entsprechenden Mehrbelastung der privaten Haushalte und Unternehmen.

Abbildung 9: Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte 2014 und 2040, in Mrd. Euro (in Prozent der Ausgaben), Basisszenario



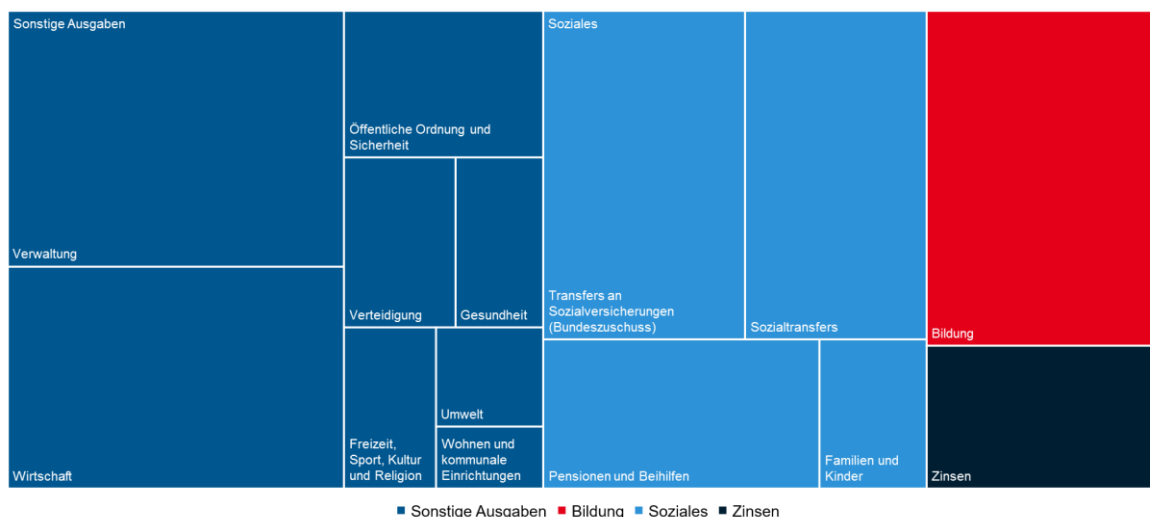
Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG

Das verbleibende demografische Finanzierungsdefizit im Staatshaushalt ist auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften zurückzuführen. Diese sind Gegenstand des folgenden Abschnitts.

3.3 Gebietskörperschaften

Bund, Länder und Gemeinden sind für eine Vielzahl an öffentlichen Aufgaben zuständig. Dazu gehören Verwaltungsaufgaben, die Öffentliche Ordnung und Sicherheit, die Verteidigung, Wirtschaftliche Angelegenheiten und der Umweltschutz. Zudem sind die Gebietskörperschaften verantwortlich für familienpolitische Leistungen, für die Bildung sowie Pensionen und Beihilfen. Die Erfüllung dieser Aufgaben ist mit entsprechenden Ausgaben verbunden, deren Struktur Abbildung 10 zeigt (vgl. auch Abschnitt 2.2, Tabelle 1).

Abbildung 10: Ausgaben der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen und Arten 2014, in Mrd. Euro (in Prozent der Ausgaben),



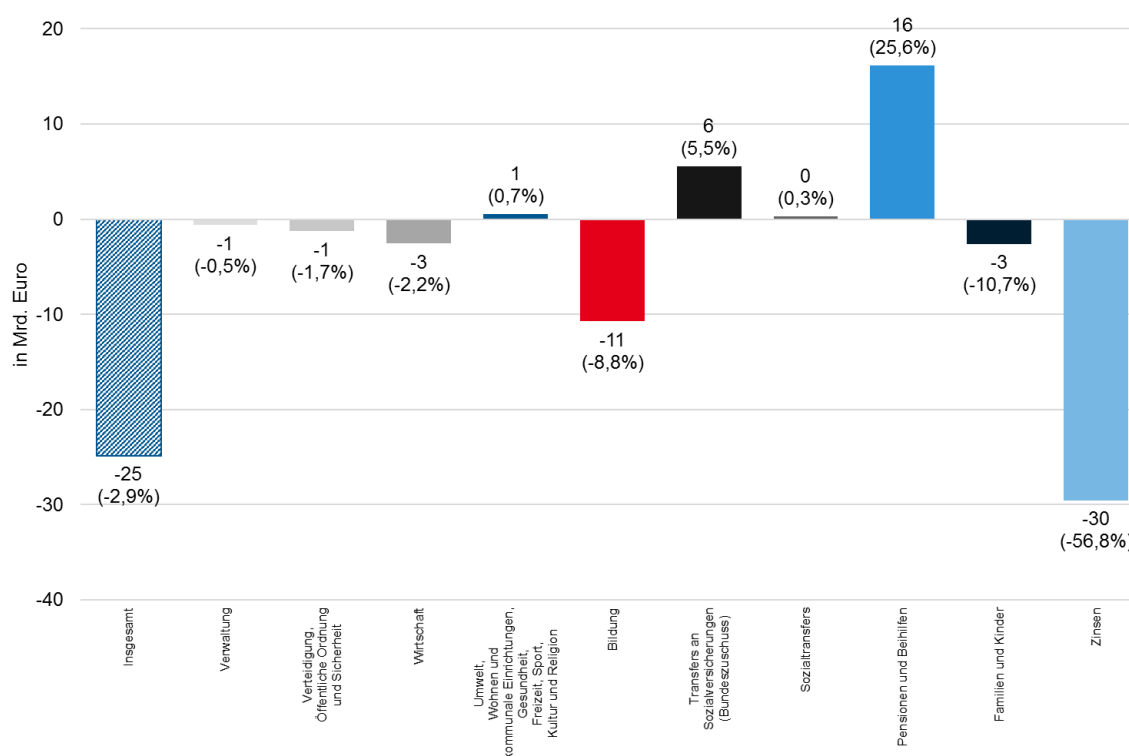
Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG

Der größte Teil der Ausgaben entfällt mit 46 Prozent auf den Bereich der Sonstigen Ausgaben. Hierunter gehören u. a. die Verwaltung, die Öffentliche Ordnung und Sicherheit, die Verteidigung sowie allgemeine wirtschaftliche Angelegenheiten. Ein Drittel der Ausgaben der Gebietskörperschaften werden für Soziales aufgewendet. Hierzu zählen vor allem die steuerlichen Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherung, aber auch Pensionen und Beihilfen sowie Familienleistungen wie das Kindergeld. 14 Prozent haben Bund, Länder und Gemeinden im Jahr 2014 für Bildung ausgegeben, Zinsen waren für sechs Prozent der Ausgaben verantwortlich.

Auch in den Haushalten der Gebietskörperschaften wird die demografische Alterung ihre Spuren hinterlassen. Die Demografie kann dabei sowohl steigernd als auch dämpfend auf die Ausgaben wirken. Pensionen, Beihilfen oder die Grundsicherung im Alter sind Beispiele für Ausgabensteigerungen, die Positionen Bildung sowie Familien und Kinder nehmen im Zuge der demografischen Entwicklung hingegen ab.

Abbildung 11 zeigt die konkreten quantitativen Veränderungen der Ausgaben der Gebietskörperschaften im Vergleich der Jahre 2014 und 2040. Insgesamt verursacht der demografische Wandel im Jahr 2040 Minderausgaben in Höhe von 25 Mrd. Euro oder 2,9 Prozent der Ausgaben. Hinter diesem auf den ersten Blick positiven Befund verbergen sich jedoch nicht nur gegenläufige Wirkungen in den einzelnen Politikfeldern, sondern auch erhebliche Risiken. Während sich die Bereiche Verwaltung, Öffentliche Ordnung, Wirtschaft sowie der Sammelposten für Umwelt, Verkehr etc. im Zuge der Alterung der Gesellschaft nur in geringen Ausmaß verändern, zeigen die übrigen Positionen durchaus signifikante Ausschläge.

Abbildung 11: Veränderung der Ausgaben der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen und Arten zwischen 2014 und 2040, in Mrd. Euro (in Prozent), Basisszenario



Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG

Durch die alternde Bevölkerung steigen die Ausgaben für Pensionen und Beihilfen um 16 Mrd. Euro oder 25 Prozent an. Die Transfers an die Sozialversicherungen nehmen insbesondere infolge des steigenden Bundeszuschusses an die GRV zu und wachsen um gut fünf Prozent bzw. sechs Mrd. Euro. Entlastungen für die Gebietskörperschaften ergeben sich im Basisszenario durch geringere Ausgaben für Bildung (-11 Mrd. Euro oder 8,8 %) sowie für Familien und Kinder (-3 Mrd. Euro oder 10,7 %). Den größten Entlastungseffekt haben die Gebietskörperschaften allerdings aufgrund der deutlich sinkenden Zinsausgaben. Hier spart die öffentliche Hand im Jahr 2040 etwa 30 Mrd. Euro oder fast 60 Prozent

gegenüber 2014.¹⁵ Die insgesamt positive Entwicklung wird somit auf der einen Seite von einem Rückgang der Leistungen für Familien und Kinder sowie Bildung getragen, auf der anderen Seite von günstigen Umständen an den internationalen Finanzmärkten.

Deutschland profitiert aktuell von den vorteilhaften Finanzierungsbedingungen an den Kapitalmärkten und kann die Zinsbelastung gleichzeitig durch einen Abbau der Staatsschulden nutzen. Dennoch sollte sich die Politik nicht auf einen Fortbestand dieser im historischen Vergleich außergewöhnlichen Situation verlassen. Im Sinne einer vorausschauenden und vorsichtigen Planung können die Gebietskörperschaften daher nicht von einer nachhaltigen Entlastung durch sinkende Zinsausgaben ausgehen. Im Gegenteil, bis 2040 ist damit zu rechnen, dass die Zinsen zur Finanzierung der Staatsverschuldung auch für Deutschland wieder deutlich ansteigen. Der hier berechnete Entlastungseffekt kehrt sich dann sehr schnell in das Gegenteil um.

Der Rückgang der Bildungsausgaben geht im Kern einher mit dem Rückgang der Bevölkerung unter 30 Jahren. Auch die Ausgaben für Familien und Kinder gehen lediglich zurück, weil im Zuge der demografischen Entwicklung im Jahr 2040 immer weniger Kinder in Deutschland leben werden. Die Ausgaben pro Kind oder Familie oder die Ausgaben je Kindergarten-, Schul-, Studien- und Ausbildungsplatz bleiben auf dem aktuellen Niveau. Dies dürfte allerdings kaum den gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Präferenzen entsprechen. Aufgrund des schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials sind konstante Pro-Kopf-Ausgaben kaum positiv zu bewerten. Deutschland ist auch in Zukunft auf gut ausgebildeten Nachwuchs und eine hohe Erwerbsbeteiligung angewiesen, um weiterhin wirtschaftlich erfolgreich sein zu können. Im Umkehrschluss müssen die Bemühungen etwa zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie familienfördernde Maßnahmen im Allgemeinen eher intensiviert werden. Auch die Bildungsausgaben in Deutschland haben „Luft nach oben“. Insgesamt hat Deutschland im Jahr 2014 ca. 120 Mrd. Euro oder 4,1 Prozent des BIP für Bildung ausgegeben. Im Vergleich zu anderen EU-Staaten sind die Ausgaben damit bestenfalls durchschnittlich.¹⁶ Mit anderen Worten: Die öffentlichen Haushalte zulasten der nachkommenden Generationen zu entlasten dürfte sich langfristig als Milchmädchenrechnung herausstellen.

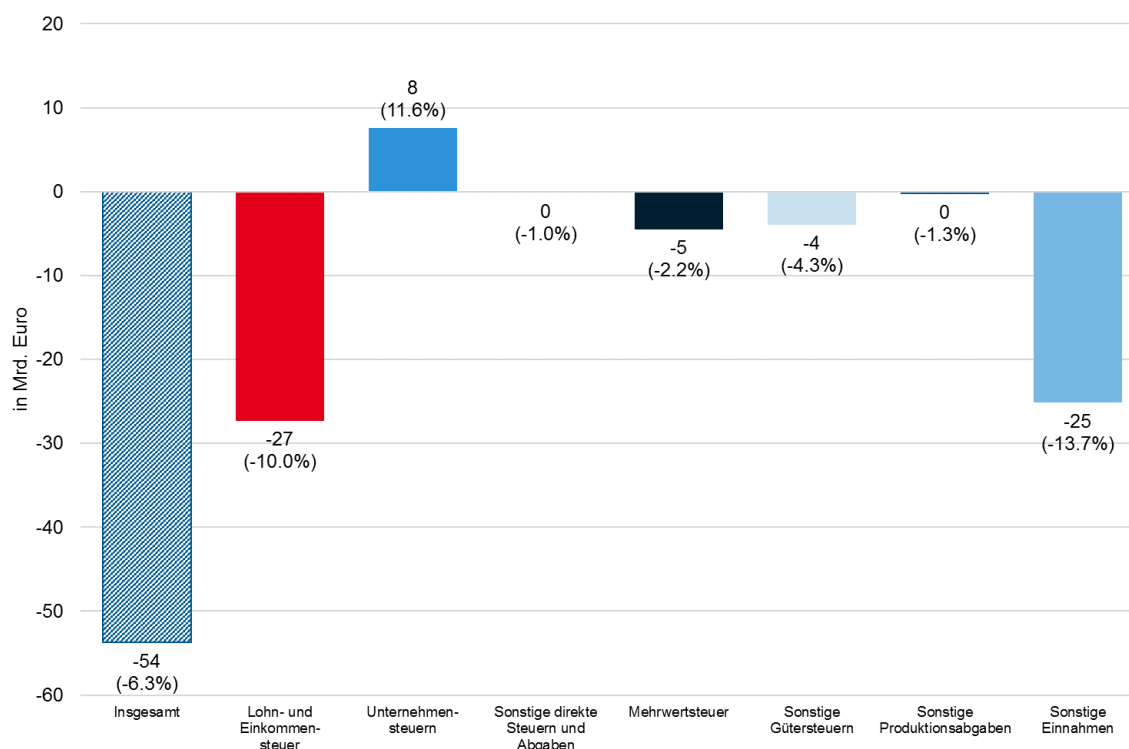
Der demografische Wandel wirkt neben der Ausgabenseite auch auf der Einnahmenseite. Insgesamt gehen die Einnahmen der Gebietskörperschaften dabei im Jahr 2040 im Vergleich zu 2014 um gut sechs Prozent oder 54 Mrd. Euro zurück. Die Einnahmen der Gebietskörperschaften speisen sich im Wesentlichen aus Steuern. In einer alternden Gesellschaft gehen die Steuereinnahmen vor allem im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer zurück, da 2040 weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter sind und damit die durchschnittlichen Steuerzahlungen je Einwohner sinken (Abbildung 12). Auch die Mehrwertsteuer und sonstige Gütersteuern tragen zum Rückgang der Einnahmen bei, während die Unternehmenssteuern zunehmen (+8 Mrd. Euro bzw. 11,6 %). Neben den Steuern sind auch die Sonstigen Einnahmen rückläufig. Diese umfassen u. a. die Einnahmen der Gebietskörperschaften aus Verkäufen, Vermögenseinkommen, unterstellten Sozialbeiträgen,

¹⁵ Der Entwicklung der Zinsausgaben liegt eine Projektion der Entwicklung der öffentlichen Schulden zugrunde. Neben der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen wurde hierbei ein langfristiger (Nominal-)Zins von zwei Prozent unterstellt. Dieser entspricht in etwa dem effektiven Zinssatz, den Deutschland aktuell für die Bedienung seiner Staatsschulden zu bezahlen hat. Der effektive Zinssatz entspricht dem Verhältnis zwischen den Zinsausgaben eines Jahres und dem Schuldenstand am Ende des Vorjahres.

¹⁶ Vgl. Eurostat, Public expenditure on education, table tsdsc510, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc510>, 02.10.2016.

sonstigen laufenden Transfers und Vermögenstransfers und schrumpfen mit der Demografie.

Abbildung 12: Veränderung der Einnahmen der Gebietskörperschaften nach Arten zwischen 2014 und 2040, in Mrd. Euro (in Prozent), Basisszenario



Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG

Unter dem Strich sind die Gebietskörperschaften damit größeren Herausforderungen ausgesetzt als auf den ersten Blick deutlich wird. Ein Ausgleich der Finanzierungsdefizite ist – anders als im Bereich der Sozialversicherung – dabei nicht bereits implizit im Basisszenario angelegt. Die Konsolidierung muss somit politisch entschieden werden. Um die Größe dieser Aufgabe zu illustrieren, sind nachfolgend für das Basisszenario sowie eine zusätzliche hypothetische Rechnung exemplarisch ausgewählte, fiktive Maßnahmen aufgezeigt.

Durch die Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2040 verbleibt im **Basisszenario** ein Finanzierungssaldo von knapp **24 Mrd. Euro**. Zum Ausgleich könnten rechnerisch folgende Möglichkeiten genutzt werden:

- Einnahmenseitig:
 - **Mehrwertsteuererhöhung:** Der durchschnittliche Mehrwertsteuersatz in Deutschland liegt bei 16,7 Prozent und bringt ein Aufkommen in Höhe von knapp 200 Mrd. Euro.¹⁷ Um die zusätzlich notwendigen 24 Mrd. Euro aufzubringen, müsste der Mehrwertsteuersatz um zwei Punkte auf 18,7 Prozent angehoben werden.

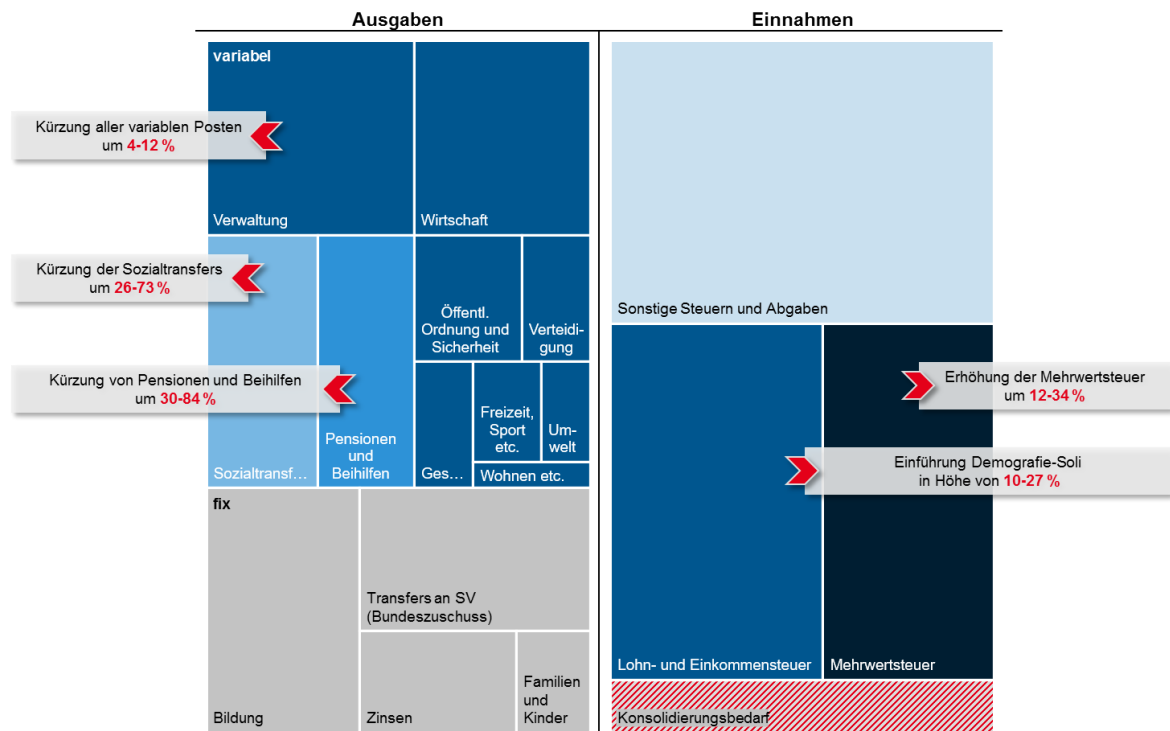
¹⁷ Vgl. Breidenbach, P. und T. Kasten (2014): Warum warten? Plädoyer für eine Umsatzsteuerreform, RWI Position 61.

- **Solidaritätszuschlag Demografie:** Im Jahr 2014 lag das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag (5,5 % der Einkommensteuer) bei 15 Mrd. Euro. Entsprechend wäre zum Ausgleich des Finanzierungsdefizits im Jahr 2040 ein (zusätzlicher) Demografie-Soli in Höhe von 9,7 Prozent notwendig.
- **Ausgabenseitig:**
 - **„Rasenmäher“:** Das Defizit von 24 Mrd. Euro oder 2,9 Prozent kann durch eine proportionale Reduktion aller Ausgaben ausgeglichen werden. Dazu müssten alle Ausgaben um den entsprechenden Satz gekürzt werden. Allerdings bedeutet ein solches Vorgehen, dass auch Ausgaben „unter den Rasenmäher“ kommen, deren Kürzung entweder gar nicht im politischen Einflussbereich liegen (Zinsen) oder aus anderen Gründen nicht gekürzt werden sollten (Transfers an SV; Familien und Kinder, Bildung). Soll das Finanzierungsdefizit nur über die verbleibenden Ausgabenpositionen ausgeglichen werden, müsste die Kürzung 4,3 Prozent betragen.
 - **Pensionen und Beihilfen:** Soll der Konsolidierungsbedarf durch eine Kürzung der Pensionen und Beihilfe erreicht werden, müssten diese um 30 Prozent gekürzt werden. Implizit würde das bedeuten, dass der Höchstversorgungssatz von 71,75 Prozent auf gut 50 Prozent sinken müsste.
 - **Sozialtransfers:** Die Sozialtransfers umfassen u. a. Ausgaben für das Arbeitslosengeld II, die Sozialhilfe, die Grundsicherung im Alter und das Wohngeld. Der Konsolidierungsbedarf kann durch rechnerisch eine pauschale Kürzung dieser Position um 26 Prozent erreicht werden.

Grundsätzlich höher wäre das Finanzierungsdefizit im **hypothetischen Szenario**. Rechnet man die nur theoretische Zinsentlastung heraus und berücksichtigt darüber hinaus, dass die Bildungsausgaben und die Ausgaben für Familien und Kinder nicht sinken, sondern zumindest auf dem Niveau von 2014 konstant gehalten werden sollten, steigt der Konsolidierungsbedarf auf **66,7 Mrd. Euro**. Die jeweiligen einnahmen- und ausgabenseitigen Maßnahmen müssten entsprechend drastischer ausfallen (Abbildung 13).

Die hier gezeigten Rechenexempel sind keine Handlungsempfehlungen. Sie dienen vielmehr illustrativen Zwecken. In Zeiten, in denen Euro-Rettungspakete schnell dreistellige Dimensionen annehmen, mögen 24 Mrd. Euro (und vielleicht auch noch 67 Mrd. Euro) Konsolidierungsbedarf verkraftbar wirken. Die willkürlich ausgewählten Gegenmaßnahmen machen aber deutlich, wie schmerzhaft potenziell notwendige Einschnitte tatsächlich wären. Zudem darf eines nicht vergessen werden: Der hier vorstellte Demografie-Check nimmt einzig das Jahr 2040 in den Blick. Die demografischen Verschiebungen der Finanzierungsverhältnisse in Deutschland beginnen aber bereits in den nächsten Jahren. Drohende Defizite in den Gebietskörperschaften nehmen dabei sukzessive zu. Der Konsolidierungsbedarf tritt damit nicht einmalig, sondern Jahr für Jahr auf.

Abbildung 13: Konsolidierungsbedarf in den Gebietskörperschaften im Jahr 2040, stilisierte Darstellung, Basisszenario und hypothetisches Szenario



Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG

4 Fazit

Die öffentliche Hand erfüllt über die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen vielfältige Aufgaben für ihre Bürger und Versicherten. Die Erfüllung dieser Aufgaben ist mit Ausgaben verbunden, die über entsprechende Einnahmen gedeckt werden müssen. Aktuell befindet sich Deutschland diesbezüglich in einer recht komfortablen Lage. Die Einnahmen sprudeln aufgrund der sehr guten Beschäftigungslage und der positiven Wirtschaftsentwicklung so stark, dass der Staat in den letzten Jahren wiederholt mehr eingenommen als ausgegeben hat. Im Jahr 2014 betrug der Finanzierungsüberschuss acht Mrd. Euro, im Jahr 2015 sogar 30 Mrd. Euro. Beste Zeiten also für Leistungsausweitungen und Wahlkampfversprechen?

Der aktuell erfreuliche Befund darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die vorteilhaften wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht von Dauer sein werden. Im Gegenteil. Bereits heute ist absehbar, dass die Alterung der deutschen Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten eine erhebliche Herausforderung für die Staatsfinanzen darstellt. Die vorliegende Untersuchung hat die Finanzierungssituation der öffentlichen Haushalte daher einem Demografie-Check 2040 unterzogen. Wie verändern sich Einnahmen und Ausgaben in einer alternden Gesellschaft?

Die Antwort ist eindeutig. Der demografische Wandel treibt die Ausgaben in die Höhe und lässt die Einnahmen zusammenschrumpfen. Perspektivisch kehren sich die aktuellen Finanzierungsüberschüsse damit in Defizite um. Die Ursache liegt in der Altersstruktur der deutschen Bevölkerung. Die Gruppe der 20- bis 60-Jährigen trägt als Nettozahler den Großteil zur Finanzierung des Staates bei, dies gilt in den Sozialversicherungen über Beitragszahlungen ebenso wie in den Gebietskörperschaften über Steuern. Sowohl die unter 20-Jährigen als auch die über 60-Jährigen sind in der Regel hingegen Nettoempfänger. Mit anderen Worten, sie empfangen mehr Leistungen als sie mit ihren eigenen Beitrags- und Steuerzahlungen finanzieren. Bei den Jüngeren dominieren die Bildungsausgaben, bei den Älteren die Ausgaben für soziale Sicherheit und Gesundheit.

Aktuell ist die Gruppe der Nettozahler allerdings mit 56 Prozent noch die größte Bevölkerungsgruppe. Im Zuge des demografischen Wandels verändern aber vor allem die Baby-Boomer-Generationen ihren Status vom Nettozahler zum Nettoempfänger. Gleichzeitig wachsen immer weniger Junge in die mittlere Altersgruppe nach, sodass im Jahr 2040 nur noch 49 Prozent der deutschen Bevölkerung zu den Nettozahlern gehören. Die Finanzierung der öffentlichen Haushalte gerät spätestens dann in Schieflage.

Der demografische Wandel lässt sich zwar weder aufhalten noch wegreformieren, er kann und sollte aber dennoch „gestaltet“ werden. Die Verschiebung der Altersstruktur führt dabei dazu, dass die Gruppe der Nettozahler pro Kopf deutlich stärker zur Kasse gebeten werden muss als heute. In den Sozialversicherungen ist ein Ausgleichsmechanismus durch die kostendeckenden Beitragssätze angelegt. Die Untersuchung zeigt, dass der Gesamtbeitragssatz zu den Sozialversicherungen um etwa ein Viertel steigen muss, um die andernfalls anfallenden Defizite auszugleichen. Dies gilt im Übrigen trotz anderer, ausgabendämpfender Reformen, die flankierend umgesetzt werden. Etwa ein längerer Verbleib im Erwerbsleben durch Anhebung des Renteneintrittsalters oder das Abschmelzen des Rentenniveaus durch den Nachhaltigkeitsfaktor und weitere rentenpolitische Maßnahmen. Die derzeit häufig diskutierte Stabilisierung des Rentenniveaus würde den Finanzierungsbedarf nochmals massiv nach oben treiben.

Letztlich führen steigende Beitragssätze in den Sozialversicherungen damit zu ausgeglichenen Haushalten in diesen Systemen. Sie bedeuten aber gleichsam, dass die privaten Haushalte und Unternehmen erhebliche Mehrbelastungen zu tragen haben.

Auch an den Gebietskörperschaften geht der demografische Wandel nicht spurlos vorbei. Bund, Länder und Gemeinden „profitieren“ zwar rechnerisch von sinkenden Ausgaben für Bildung sowie Familien und Kinder, sie sind aber – wie die Sozialversicherungen – mit steigenden Pensionslasten und Gesundheitsausgaben konfrontiert. Anders als die Beitragssätze in den Sozialversicherungen reagieren die Steuereinnahmen aber nicht endogen auf die steigenden Ausgaben. Vielmehr sinken die Einnahmen der Gebietskörperschaften bis 2040 ab, da auch Steuern im Wesentlichen von der erwerbstätigen Bevölkerung gezahlt werden. Zur Konsolidierung künftiger Defizite sind daher politische Entscheidungen notwendig. Hier weist der Demografie-Check auf einige bedenkenswerte Nebenbedingungen hin:

Sinkende Ausgaben für Bildung kann sich Deutschland nicht leisten, da im aktuellen EU-Vergleich bereits bestenfalls durchschnittlich in Bildung investiert wird. Für eine Gesellschaft, die auf die Qualifikation ihre Bevölkerung angewiesen ist, dürfte das langfristig eher zu wenig als zu viel sein.

Haushaltskonsolidierung über ein Sparen bei den Ausgaben für Familien und Kinder dürfte ebenfalls keinen nachhaltigen Erfolg versprechen. Eine gute Familien-Infrastruktur ist die notwendige Voraussetzung für eine hohe Erwerbsbeteiligung. Und ohne diese schrumpft die Gruppe der Nettozahler weiter zusammen. Zudem sind familienpolitische Leistungen die Grundlage für die künftige Bevölkerungspolitik. Hier deuten jüngste Statistiken auf leicht verbesserte Geburtenraten hin. Eine Kürzung der Ausgaben in diesem Bereich hätte vermutlich bremsende Wirkungen.

Auch in den anderen Politikfeldern sind Einschnitte schmerzhaft. Pensionen und Beihilfen bieten gewisse Potenziale, wenn man den Vergleich zu den Leitungen der Renten- und Krankenversicherung zieht. Die Kürzung von Sozialtransfers, etwa des Arbeitslosengelds 2 oder der Sozialhilfe, stößt hingegen spätestens an verfassungsrechtliche Grenzen.

Bleibt eine Konsolidierung über die Einnahmenseite. Der einfachste Weg sind Steuererhöhungen, etwa eine Anhebung des durchschnittlichen Mehrwertsteuersatzes von derzeit 16,7 Prozent um mindestens zwei Punkte. Denkbar wäre auch ein Zuschlag auf die Lohn- und Einkommensteuer, also ein „Demografie-Soli“, in Höhe von etwa zehn Prozent (Basiszenario). Die steuerlichen Mehrbelastungen kommen dann allerdings zu den Beitragssteigerungen in den Sozialversicherungen (+25 %) hinzu. Die Dimension zeigt somit, wie erheblich die demografischen Herausforderungen für die Staatsfinanzen sind. Und ein Risiko darf dabei nicht unbeachtet bleiben: Aktuell profitiert Deutschland in hohem Maße von historisch außergewöhnlichen Finanzierungsbedingungen an den Finanzmärkten. Ein Anstieg der Zinsen schränkt die künftigen Finanzierungsspielräume nochmals deutlich ein.

Eine vorausschauende Politik muss die hier gezeigten demografischen Finanzierungsrisiken berücksichtigen, um für die kommenden Jahrzehnte stabile öffentliche Haushalte zu gewährleisten. Für unbedachte Ausgaben und Wahlkampfgeschenke gibt es trotz der aktuell verführerischen Überschüsse keinerlei Spielraum. Ganz im Gegenteil: Der demografischen Wandel nimmt erst in den nächsten Jahren spürbar an Fahrt auf. Finanzierungsdefizite in den staatlichen Haushalten drohen bereits ab den 2020er Jahren. Und dann treten sie Jahr für Jahr auf. Das hier betrachtete Jahr 2040 markiert somit nur die Spitze des Eisbergs. Wer vor diesem Hintergrund neue Leistungen und Ausgaben verspricht, sollte rechtzeitig über deren Finanzierung nachdenken.