

Deutschland, quo vadis?

Neue Regierung, alte Herausforderungen

von Lewe Bahnsen, Gerrit Manthei und Bernd Raffelhüschien

Vor dem Hintergrund des doppelten Alterungsprozesses in der deutschen Gesellschaft und dem hieraus resultierenden hohen Druck auf die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte sind die Sondierungen nach der Bundestagswahl im September 2017 von besonderer Brisanz. Insbesondere Themen wie die Abschaffung des Solidaritätszuschlages oder die Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente drohen durch ihre einnahmensenkende und ausgaben erhöhende Wirkung die Lage der öffentlichen Kassen weiter zu verschlechtern. In dieser Arbeit werden mittels der Methode der Generationenbilanzierung einige prominente Themenbereiche auf ihre langfristigen fiskalischen Effekte untersucht. Die Ergebnisse hierzu zeigen, dass der überwiegende Teil der untersuchten Reformvorschläge die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte weiter belasten.

Due to the double aging process in the German society and the resulting high pressure on the fiscal sustainability of public finances, the exploratory negotiations after the federal election in September 2017 are becoming an explosive issue. In particular, topics such as the abolition of the solidarity surcharge or the introduction of a tax-financed basic pension system are threatening to further worsen the situation of public funds through their revenue-reducing and spending-increasing effects. In the present paper, several prominent topics are examined for their long-term fiscal effects using the generational accounting method. The results show that the vast majority of the examined reform proposals will continue to burden the long-term sustainability of public budgets.

I. Einleitung

Die vergangene Bundestagswahl im September 2017 stellt die Politik vor eine neue, herausfordernde Situation. Mit dem Einzug der FDP und der AfD finden nicht nur zusätzliche und teils extreme Ansichten den Weg in den Bundestag, sondern es zeichnet sich auch eine veränderte Parteienlandschaft ab. Nach dem

die SPD eine erneute Koalition mit der Union aus CDU und CSU nach der Wahl direkt ausschließt, wird über eine Koalition aus Union, FDP und Grünen (Jamaika-Koalition) gesprochen. Nach annähernd zwei Monaten des Sondierens scheitern im November 2017 die Gespräche um die erstmalige Bildung einer solchen Jamaika-Koalition auf Bundesebene. Neben persönlichen Differenzen zeigt die Betrachtung des Sondierungspapiers inhaltliche Divergenzen zwischen den Positionen der einzelnen Parteien auf, die eine Übereinkunft unwahrscheinlich machen.¹ Eine andere Koalitionszusammensetzung muss also gefunden werden.

Aber auch unabhängig von einer möglicherweise neuen Zusammensetzung wird sich eine künftige Regierung zahlreichen Herausforderungen gegenüber sehen. Insbesondere aus wirtschaftspolitischer Sicht sind neue Koalitionsgespräche von großem Interesse.² Dies zeigt bereits der Blick auf einzelne Positionen des Jamaika-Sondierungspapiers. Themen, wie beispielsweise die Abschaffung des Solidaritätszuschlages oder die Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente, haben erhebliche fiskalische Auswirkungen, da sie dazu beitragen würden, dass Steuereinnahmen sinken und gleichzeitig die Ausgaben der öffentlichen Haushalte steigen. Die Umsetzung derartiger Reformvorschläge geht zusätzlich zu Lasten der fiskalischen Nachhaltigkeit, die ohnehin durch die demografische Entwicklung bereits erheblich unter Druck steht.

Viele der Themen sind nicht neu, sondern bereits in den vergangenen Jahren und Wahlperioden von den verschiedenen Parteien immer wieder vorgeschlagen worden. Es erscheint demnach wahrscheinlich, dass auch bei anderen denkbaren Regierungsbündnissen diese oder ähnliche Themen ihren Weg in einen möglichen Koalitionsvertrag finden. Aus diesem Grund analysiert der vorliegende Beitrag, die Auswirkungen ausgewählter Reformen bzw. Themen in der langen Frist. Neben den beiden bereits genannten Vorschlägen zur Abschaffung des Solidaritätszuschlages und zur Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente wird im vorliegenden Beitrag auch eine Erweiterung der Mütterrente, die Festlegung einer Obergrenze für Flüchtlinge und deren Familiennachzug betrachtet. Von besonderem Interesse sind dabei die langfristigen Wirkungen mit Blick auf die fiskalische Nachhaltigkeit, also die gegenwärtige und zukünftige Sicherung der öffentlichen Finanzen. Dazu wird die Methode der Generationenbilanzierung

1 Für einen kompakten Überblick vgl. *Bardt, H./Beznoska, M./Engels, B. u. a.*: „Jamaika“: Analyse und Bewertung der programmatischen Schnittmengen der möglichen neuen Bundesregierung, in: IW policy paper No. 20 (2017), hier 3-6.

2 Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrages waren die Jamaika-Verhandlungen gescheitert und erste Gespräche über eine erneute Große Koalition wurden geführt.

verwendet, anhand derer sich im Besonderen fiskalpolitische Reformen und deren intergenerative Auswirkungen untersuchen lassen.

Die Auswahl der betrachteten Themen folgt in Abschnitt 2 und wird vor dem Hintergrund verfügbarer Literatur erläutert. In Abschnitt 3 werden zum einen die zugrundeliegende Methodik sowie die verwendeten Daten beleuchtet und zum anderen die analysierten Szenarien und deren zugrundeliegenden Annahmen erläutert. Die Ergebnisse werden darauffolgend in Abschnitt 4 dargestellt und diskutiert. Der Beitrag schließt mittels eines Fazits in Abschnitt 5.

II. Die Themen

1. Der Solidaritätszuschlag

Erstmals eingeführt im Jahr 1991, ist der Solidaritätszuschlag 1993 kurzweilig abgeschafft und im Jahr 1995 wieder eingeführt worden. Die Einführung begründet sich zum einen mit der finanziellen Belastung durch die deutsche Wiedervereinigung und zum anderen durch die Kostenbeteiligung am ersten Golfkrieg.³ In seiner Ausgestaltung entspricht er einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer. Entgegen der Begründung seiner Einführung unterliegt der Solidaritätszuschlag keiner Zweckbindung, wodurch der Bund, dem die Einnahmen nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG zustehen, frei über die Verwendung entscheiden kann.⁴ Im Jahr 2017 belaufen sich diese Einnahmen nach Erwartungen auf 17,45 Mrd. Euro und stellen damit 5,3 % der Gesamteinnahmen des Bundeshaushalts.⁵ Die fehlende Zweckbindung ist nur ein Kritikpunkt von vielen, weshalb in (steuer-)politischen Debatten wiederkehrend die Abschaffung gefordert wird. Auch im wissenschaftlichen Diskurs wird über das Für und Wider sowie mögliche Alternativen diskutiert.⁶ Tatsache ist, dass die

3 Vgl. *Fuest, C.*: Solidaritätszuschlag abschaffen?, in: *Wirtschaftsdienst* 87/8 (2007), 492-492; *Färber, G./Heinemann, A.W./Kasten, T., u. a.*: Verlängerung des Solidaritätszuschlages: Falsches Signal bei der Steuerpolitik?, in: *ifo Schnelldienst* 66/18 (2013), 3-16.

4 Vgl. *Deutscher Bundestag*: Drs. 12/4401, 1993, hier 51; *Lemmer, J.*: Abbau des Solidaritätszuschlages geboten, in: *DSI kompakt*, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V. No. 3 (2013).

5 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*: Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017), Berlin, 2016.

6 Vgl. *Fuest, C., a.a.O.*; *Färber, G./Heinemann, A.W./Kasten, T., u. a., a.a.O.*; *Lemmer, J., a.a.O.*; *Peichl, A./Pestel, N./Siegloch, S., u. a.*: Bundestagswahlkampf 2013: Klientelpolitik durch Steuerreform, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15/2 (2014), 182-194; *Stöwhase, S./Teuber, M.*: Ist eine Integration des Solidaritätszuschlages in den Einkommensteuertarif möglich?, in: *Wirtschaftsdienst* 94/12 (2014), 879-886; *Fuest, C./Löffler, M./Peichl, A., u. a.*: Integration des Solidaritätszuschlages in die Einkommensteuer: Verteilungs- und Aufkommenswirkungen, in: *Wirtschaftsdienst*, 95/5 (2015), 319-324; *Rietzler, K./Fuest, C./Kauder, B., u. a.*: Wie sollte das Steuersystem in Deutschland reformiert werden?, in: *Wirtschaftsdienst* 97/6 (2017), 383-403.

Rechtfertigung des Solidaritätszuschlags als Instrument zur Bewältigung der finanziellen Lasten aus der Wiedervereinigung nach 30 Jahren Deutscher Einheit an Glaubwürdigkeit verliert. Zusätzlich ist er als Ergänzungsabgabe ausdrücklich befristet geplant.⁷ Da der Solidarpakt II Ende 2019 ausläuft, sind die neuen Bundesländer ab 2020 vollumfassend in das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingebunden. Spätestens mit diesem Schritt verliert der Solidaritätszuschlag seine Legitimation.⁸ Eine Abschaffung ist folglich durchaus diskussionswürdig. Im Falle einer tatsächlichen Abschaffung sollte zudem die Art (sofort, schrittweise, Freibeträge o. ä.) mit Blick auf die hohen Einnahmen und die Verteilungswirkungen wohl überlegt sein.⁹

2. Die Mütterrente

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) am 1. Juli 2014 gilt die rentenrechtliche Anerkennung eines zusätzlichen Jahres als Kindererziehungszeit bei Müttern und Vätern für vor 1992 geborene Kinder (im Weiteren *Mütterrente*). Ursprung dieser Maßnahme ist die unterschiedliche Behandlung der Anrechenbarkeit von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung von ab 1992 und vor 1992 geborenen Kindern. Die Erziehungszeiten werden dabei so behandelt, als ob die Person 100 % des Durchschnittsverdienstes erhält. Vor der Reform kann für Kinder, die vor 1992 geboren sind, nur jeweils *ein* Entgeltpunkt angerechnet werden, für Kinder nach 1992 hingegen *drei* Entgeltpunkte.¹⁰ Seit dem 1. Juli 2014 wird die Anrechenbarkeit von Kindererziehungszeiten für erstere um ein weiteres Jahr ergänzt. Es werden somit *zwei* Entgeltpunkte je Kind berücksichtigt. Die Mehrausgaben in der Gesetzlichen Rentenversicherung beziffert die Bundesregierung im damaligen Gesetzesentwurf mit anfänglich 6,7 Mrd. Euro im Jahr 2015, die bis zum Jahr 2030 auf 6,1 Mrd. Euro sinken.¹¹ Für die Zeit nach 2030 sieht die Bundesregierung eine Beschleunigung des Rückgangs der jährlichen Kosten mit der Begründung, dass die jüngsten Mütter mit vor 1992 geborenen Kindern Mitte 2030 in die Rente eintreten.¹²

7 Vgl. *Deutscher Bundestag*: Drs. 13/890, 1995, hier 3: „Der Solidaritätszuschlag ist ein Zuschlag auf Zeit. Er ist nicht in die Steuertarife integriert und wird jedes Jahr anhand von objektiven Kriterien auf seine Notwendigkeit hin überprüft.“

8 Vgl. *Feld, L.P./Fuest, C./Haucap, J., u. a.*: Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik, Kronberger Kreis, Stiftung Marktwirtschaft, 2017.

9 Vgl. *Bardt, H./Beznoska, M./Engels, B., u. a., a.a.O.*

10 Vgl. *Feld, L.P./Kohlmeier, A./Schmidt, C.M.*: Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen, in: *Wirtschaftsdienst* 94/8 (2014), 553-559.

11 Vgl. *Deutscher Bundestag*: Drs. 18/909, 2014, hier 3.

12 Vgl. *Deutscher Bundestag*: Drs. 18/9513, 2016, hier 2.

Neben der grundsätzlichen Kritik am RV-Leistungsverbesserungsgesetz sind insbesondere Finanzierung, Verteilungswirkungen und Kosten der *Mütterrente* Gegenstand der (wissenschaftlichen) Diskussion.¹³ Ungeachtet dessen fordert die CSU eine Angleichung der Anrechenbarkeit unabhängig vom Alter der Kinder und damit die Anhebung der zwei Entgeltpunkte auf drei Entgeltpunkte.¹⁴ Argumentiert wird dabei mit Gerechtigkeitsaspekten und dem Beitrag zur Erfüllung des Generationenvertrages. Die mindestens bis 2030 erwarteten Mehrausgaben in der Rentenversicherung erhöhen sich durch diese Maßnahme allerdings zusätzlich.

3. Die steuerfinanzierte Grundrente

Das Konzept der steuerfinanzierten Grundrente beschreibt im Wesentlichen eine beitragsunabhängige aus Steuermitteln finanzierte Rente mit einem für alle Bürger gleichen und festgeschriebenen Betrag.¹⁵ Sie entspricht damit dem sogenannten *Beveridge-Modell*, welches einheitliche Leistungen vorsieht und in seiner Grundidee vornehmlich der Armutsvermeidung und Subsistenzsicherung dient. Eine Grundrente kann dabei allerdings verschiedene Funktionen haben. Für die ökonomische Beurteilung eines Grundrenten-Systems ist die Ausgestaltung von zentraler Bedeutung.¹⁶ Zum einen kann ein solches System auf die Vermeidung von Einkommensarmut im Alter abzielen, also einer garantierten Grundsicherung entsprechen. Zusätzlich können so Menschen berücksichtigt werden, die bisher nicht Teil der Sozialversicherung waren (Mindestsicherungsziel, mit Einbeziehung bisher nicht-versicherter Personen). Zum anderen können Grundrentensysteme die Alterssicherung auf eine feste Höhe begrenzen und zusätzliche Absicherung in den privaten Sektor verschieben (Begrenzungsziel). Hierbei steht primär die langfristige Finanzierbarkeit des Systems im Vordergrund.¹⁷

- 13 Vgl. Feld, L. P./Kohlmeier, A./Schmidt, C. M., a.a.O.; Bach, S./Buslei, H./Coppola, M., u. a.: Die Verteilungswirkungen der Mütterrente, DIW Wochenbericht Nr. 20 (2014); Möhring, K.: Der Einfluss von Kindererziehungszeiten und Mütterrenten auf das Alterseinkommen von Müttern in Europa, in: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung 83/2 (2014), 139-155; Bomsdorf, E.: Mehr Licht oder mehr Schatten? Kritische Anmerkungen zum RV-Leistungsverbesserungsgesetz, in: ifo Schnelldienst 67/9 (2014), 12-17; Pimpertz, J.: Kosten der schwarz-roten Rentenpolitik – eine Heuristik: Was kosten die zusätzliche Mütterrente und die abschlagsfreie Rente mit 63? Reicht die Rente künftig noch über das Grundniveau?, IW policy paper No. 3 (2017).
- 14 Vgl. Bicker, G.: Rückblick auf die Alterssicherungspolitik im Jahr 2016 – Interviewführung und Aufzeichnung: Julia Höppner, in: Zeitschrift für Sozialreform 63/1 (2017), 3-14; CSU: Der Bayernplan – Klar für unser Land, Programm der CSU zur Bundestagswahl 2017.
- 15 Vgl. Glismann, H. H./Horn, E.-J.: Zur Reform des deutschen Systems der Alterssicherung, in: Kiel Working Paper 767 (1996). Die Autoren beschreiben dabei die Grundrente und deren (mögliche) Steuerfinanzierung als getrennte Aspekte.
- 16 Vgl. Krupp, H.-J./Weeber, J.: Volkswirtschaftliche Aspekte eines Grundrenten-Systems, in: Opielka, M. (Hg.): Grundrente in Deutschland: Sozialpolitische Analysen, Wiesbaden, 2004, 147-165, hier 148.
- 17 Vgl. Krupp, H.-J./Weeber, J., a.a.O.

In intensiven Diskussionen über die ausreichende Finanzierbarkeit der Altersvorsorge und die Vermeidung von Einkommensarmut im Alter ist das Konzept der Grundrente seit den 1980er Jahren regelmäßig im Fokus.¹⁸ Im Zuge dessen wird auch über das Pro und Kontra eines Übergangs zu einem Grundrentensystem diskutiert.¹⁹ Die Bedenken gegen die Einführung einer solchen Rente überwiegen bisher.²⁰ Vor allem der Umstellungsprozess führt zu finanziellen Zusatzbelastungen und dehnt sich über einen langen Übergangszeitraum aus. Aufgrund der eigentumsrechtlich geschützten Renten und Anwartschaften würden also bereits gesammelte Ansprüche sowie die neuen Grundrentenleistungen parallel finanziert. Aus diesen Gründen scheint eine komplette Systemumstellung sehr unwahrscheinlich, wohingegen eine Art garantierte Mindestrente durchaus umsetzbar ist. Der Vorschlag der Grünen spricht das Mindestsicherungsziel der Grundrente an. Sie fordern eine Garantierente für langjährig Versicherte, die oberhalb der Grundsicherung liegt. Diese Form der Grundrente wäre deutlich einfacher umzusetzen, da eine aufwendige Systemumstellung entfällt.

4. Migration

Trotz weitgehender Einigkeit in den Bereichen Fachkräftezuwanderung und Bekämpfung von Fluchtursachen ist das Thema Migration einer der großen Unruheherde. Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge dominiert arbeitsmarktferne Einwanderung wie Familiennachzug, Asylbewerber und Flüchtlinge das Wanderungsgeschehen in Deutschland.²¹ Sehr medienwirksam wird auch deshalb die Begrenzung der Aufnahme von Zuwanderung aus humanitären Gründen (Flüchtlinge, Asylbewerber, subsidiär Geschützte, Familiennachzug) zwischen CDU und CSU diskutiert. Von *Obergrenze* und

- 18 Vgl. u.a. *Miegel, M.*: Sicherheit im Alter: Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems, Verlag Bonn Aktuell, 1981; *Biedenkopf, K. H.*: Die neue Sicht der Dinge: Plädoyer für eine freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung, Piper München, 1985; *Rosenberg, P.*: Die Freiheit, unter den Brücken zu schlafen...oder? Grundrente versus Lebensstandardsicherung, in: Sozialer Fortschritt 34/9 (1985), 204-210; *Erbe, R.*: Familienlastenausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung?, in: Wirtschaftsdienst 66/4 (1986), 194-202; *Wagner, G.*: Strukturreform des Rentensystems: Ein konkreter Vorschlag, in: Wirtschaftsdienst 66/3 (1986), 148-152; *Ruland, F.*: Sozial- und rechtspolitische Bedenken gegen eine Grundrente, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 20/10 (1987), 354-359.
- 19 Vgl. *Bäcker, G.*: Der Ausstieg aus der Sozialversicherung – Das Beispiel Rentenversicherung, in: WSI Mitteilungen 9 (2004), 483-487; *Krupp, H.-J.*: Langfristige Perspektiven der Alterssicherung, in: Wirtschaftsdienst 78/10 (1998), 582-590.
- 20 Vgl. *Bäcker, G.*: Zum Verhältnis von Sozialversicherung und Grundsicherung: Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter, in: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt, 2001, 696-718; *Schmähl, W.*: Übergang zu einem Grundrentensystem: Vom radikalen Systemwechsel zur schleichenden Systemtransformation, in: Opielka, M., a.a.O., 199-246.
- 21 Vgl. *Brücker, H./Tucci, I./Bartsch, S., u. a.*: Auf dem Weg nach Deutschland: Neue Muster der Migration, in: IAB-Kurzbericht 21/1, (2014).

atmender Deckel ist dabei die Rede. Letzterer beschreibt dabei einen Zielwert, der bei entsprechenden nationalen wie internationalen Entwicklungen angepasst werden kann. Ziel dieser Überlegung ist die bessere Bewältigung zuwanderungs-induzierter Herausforderungen, sowohl aus ökonomischer als auch aus gesellschaftlicher Sicht. Ökonomische Auswirkungen von Fluchtmigration und Migration im Allgemeinen sind dabei schwer zu erfassen.²² Für eine genaue Analyse der Auswirkungen von Fluchtmigration auf den Arbeitsmarkt und die Staatsfinanzen ist es essentiell zu wissen, wie viele Flüchtlinge dauerhaft in Deutschland bleiben.²³ Hinzu kommt der mit Fluchtmigration oftmals einhergehende und schwer abzuschätzende Familiennachzug. Grundsätzlich haben Flüchtlinge und subsidiär (zeitlich begrenzt) Schutzberechtigte das Recht ihre Familienangehörigen nachzuholen. Für Letztere ist dieser Anspruch allerdings seit März 2016 für zwei Jahre ausgesetzt.²⁴ Nach dem 16. März 2018 ist ein Familiennachzug wieder erlaubt. Allerdings ist auch eine Ausweitung der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzbedürftige immer wieder im Gespräch.

III. Methodik und Szenarien

1. Methodik und Datengrundlage

Dem vorliegenden Beitrag liegt die Methode der Generationenbilanzierung zu Grunde. Diese, Anfang der 1990er Jahre von *Alan J. Auerbach*, *Jagadeesh Gokhale* und *Laurence J. Kotlikoff* zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt, ergänzt die eher traditionellen und vergangenheits- bzw. gegenwartsorientierten Indikatoren der öffentlichen Haushaltsrechnung, wie Budgetrestriktion und Schuldenstand, um einen langfristigen Ausblick.²⁵ Aus diesem Grund eignet sich der Ansatz der Generationenbilanzierung im Besonderen, um die Auswirkungen fiskalpolitischer Reformen zu untersuchen.²⁶ Zentra-

22 Eine fiskalische Analyse und ein kurzer Überblick über weitere Studien zu den Auswirkungen von (Flucht-)Migration findet sich in *Bahnsen, L./Manthei, G./Raffelhüschen, B.*: Die langfristigen Auswirkungen der Fluchtmigration auf die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland, in: *ZSE* 14/4 (2016), 483-502.

23 Vgl. *Hentze, T./Schäfer, H.*: Flüchtlinge: Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, in: *IW-Kurzberichte* 3 (2016).

24 Das Recht auf Familiennachzug für Schutzberechtigte und die Übergangsfrist für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz ist im *Aufenthaltsgesetz* geregelt.

25 Siehe *Auerbach, A.J./Gokhale, J./Kotlikoff, L.J.*: Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: *Tax Policy and the Economy* 5 (1991), 55-110; *dies.*: Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, in: *Scandinavian Journal of Economics* 94/2 (1992), 303-318; *dies.*: Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, in: *Journal of Economic Perspectives* 8/1 (1994), 73-94.

26 Eine kompakte Beschreibung der Generationenbilanzierung findet sich in *Bahnsen, L./Manthei, G./Raffelhüschen, B.*, a.a.O.

les Nachhaltigkeitskriterium ist die Nachhaltigkeitslücke. Sie entspricht im Sinne einer Schuldenquote der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der ausgewiesenen oder expliziten Staatsschuld und der nicht ausgewiesenen zukünftigen oder impliziten Staatsschuld zusammen. Für den Fall einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist die herrschende Fiskalpolitik auf Dauer nicht finanzierbar, sodass Steuer- und Beitragserhöhungen oder Ausgabeneinsparungen notwendig sind.²⁷ Das entsprechende Ausmaß der notwendigen Anpassungen kann als zusätzlicher Indikator angesehen werden, mit dem die fiskalische Nachhaltigkeit beurteilt werden kann.

Die Datengrundlage bilden die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes zu den Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushaltes 2015 und 2016.²⁸ Ergänzt um eine Bevölkerungsprojektion auf Basis der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und einer Berechnung von Mikro-Profilen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) sowie weiterer Mikrodaten, lässt sich unter Annahme eines zukünftigen Festhaltens an den derzeit gültigen fiskalischen Parametern der Barwert aller Zahlungsströme heutiger und zukünftiger Generationen offenlegen.²⁹ Für die Fortschreibung der Zahlungsströme wird langfristig eine einheitliche reale Trendwachstumsrate in Höhe von 1,5 % unterstellt. Zur Berechnung der Barwerte der zukünftigen Zahlungsströme wird zudem einen langfristigen Realzinssatz von 3 % zugrunde gelegt.

2. Analysierte Szenarien

Um die fiskalischen Auswirkungen der in Abschnitt II beleuchteten Themen zu untersuchen, werden im Folgenden fünf Szenarien betrachtet: *Abschaffung Solidaritätszuschlag*, *Mütterrente II*, *Steuerfinanzierte Grundrente* und zum Thema Migration *Obergrenze / Atmender Deckel* sowie *Familiennachzug*. Das Szenario *Status quo* bildet die momentane Situation ab und dient als Referenz zur Bewer-

27 Die notwendigen Anpassungen entsprechen dem Umfang, um den Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben erhöht oder Ausgaben gekürzt werden müssten. Da es sich bei der Generationenbilanzierung um eine rein statische Betrachtung handelt, werden Verhaltensänderungen der Individuen infolge von Anpassungen vernachlässigt.

28 Vgl. *Destatis: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2016*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden, 2017.

29 Eine detaillierte Beschreibung der zugrundeliegenden Daten findet sich in *Bahnsen, L./Manthei, G./Raffelhüschchen, B.: Die langfristigen Auswirkungen*, a.a.O.

tung der anderen Szenarien.³⁰

a) *Abschaffung Solidaritätszuschlag*

Wie der Name bereits erahnen lässt, untersucht das Szenario *Abschaffung Solidaritätszuschlag* die langfristigen fiskalischen Effekte einer möglichen Einstellung dieser Ergänzungsabgabe. Dazu werden ab 2020, also mit Auslaufen des Solidarpakts II, die Einnahmen aus Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer um den Anteil des derzeitigen und künftig zu erwarteten Aufkommens des Solidaritätszuschlags reduziert. Unsere Modellierung entspricht also einer sofortigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags.

b) *Mütterrente II*

Das Szenario *Mütterrente II* zeigt die langfristigen Auswirkungen einer potentiellen Angleichung der Anrechenbarkeit von Kindererziehungszeiten in der GRV auf die Nachhaltigkeitslücke. Dazu wird, entsprechend der Forderung, den betreffenden Personen für jedes vor 1992 geborene Kind ein zusätzlicher Entgelt-punkt gutgeschrieben. Im Unterschied zum *Status quo* werden also drei statt zwei Entgeltpunkte je Kind berücksichtigt.

c) *Steuerfinanzierte Grundrente*

Im Szenario *Steuerfinanzierte Grundrente* wird der Fall der Einführung einer ebensolchen ab 2018 in Form einer Aufstockung bzw. garantierten Mindestrente betrachtet. In den Berechnungen werden die Nettorentenauszahlungen aller Rentner, die weniger als 800 Euro im Monat erhalten, durch Mittel des Bundeshaushaltes auf eben diese 800 Euro Grundrente aufgestockt.³¹ Dies entspricht in etwa der Armutsgefährdungsgrenze für das Jahr 2015.³² Zeitgleich wird die Grundsicherung im Alter auf 0 Euro heruntergefahren, da diese durch die Einführung einer Grundrente überflüssig wird. Die Modellierung knüpft damit an das Mindestsicherungsziel und nicht an das Begrenzungsziel an.

d) *Obergrenze / Atmender Deckel*

Das Szenario *Obergrenze / Atmender Deckel* zeigt die fiskalischen Auswirkungen einer Begrenzung der Zuwanderung in der langen Frist. Im *Status quo* wird

30 Nähere Informationen zum Status quo finden sich in Bahnßen, L./Manthei, G./Raffelhüschen, B.: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Nachhaltigkeit im Klammergriff des Wahlkampfes, in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 138 (2017).

31 Um in den Berechnungen zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl von Arbeitnehmern bereits frühzeitig in Rente geht, werden deren Renten mit einem pauschalisierten Abschlag von -10 % belegt. Der Anteil spiegelt die derzeitige Altersverteilung der Rentenzugänge wider.

32 Die Armutsgefährdungsgrenze liegt bei 60 % des Medianeinkommens, im Jahr 2015 also bei 849 Euro; vgl. Destatis: Statistisches Jahrbuch 2017, Wiesbaden, 2017.

der Vorgehensweise des Statistischen Bundesamtes folgend für die Projektion der zukünftigen Bevölkerung die Nettozuwanderung ab 2017 über einen Zeitraum von fünf Jahren linear auf das langfristige Mittel von 150.000 Nettozuwanderern angepasst. Für das Szenario *Obergrenze / Atmender Deckel* wird dieses Vorgehen insofern angepasst, als dass die Gruppe der Flüchtlinge direkt auf ein Niveau von 200.000 Personen gesenkt wird, während alle anderen Zuwanderungsgruppen weiterhin linear angepasst werden. Das Szenario entspricht also eher einer umstrittenen Obergrenze, um zu zeigen, welche fiskalischen Auswirkungen eine hypothetische, sofortige Begrenzung der Zuwanderung hat.³³

e) *Familiennachzug*

Im Szenario *Familiennachzug* wird der Effekt des mit Migration häufig einhergehenden Familiennachzugs abgebildet. Grundlage der Berechnung bilden dabei Zahlen des IAB basierend auf der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Flüchtlingen. Im Vergleich zum *Status quo* werden die für die Jahre 2018 und 2019 erwarteten Zuwanderungszahlen deshalb in der Modellierung angepasst. Dem IAB folgend, unterstellen wir, dass insgesamt rund 180.000 Familienangehörige den bis Ende 2017 Asyl- oder Aufenthaltsrecht gewährten Flüchtlingen nachfolgen.³⁴ Vor dem Hintergrund zahlreicher Spekulationen über die Größenordnung des Familiennachzugs scheint dies das seriöseste Vorgehen.

IV. Ergebnisse und Diskussion

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der einzelnen Szenarien separiert analysiert und kurz diskutiert. Bei der Betrachtung der einzelnen Szenarien ist zu beachten, dass die Methode der Generationenbilanzierung keine makroökonomischen Rückwirkungen oder Verhaltensänderungen berücksichtigt. Tatsächlich erfolgt lediglich eine Fortschreibung des *Status quo*. Diese Einschränkung ist insbesondere bei einer expansiven Fiskalpolitik (z. B. Senkung/Abschaffung von Steuern) relevant, da mit positiven Effekten auf das Wirtschaftswachstum zu rechnen ist.³⁵ Allerdings dient die Methode der Generationenbilanzierung auch weniger als Prognose der zukünftigen Entwicklung, son-

33 Ein *Atmender Deckel* ist in der Modellierung nicht umsetzbar. Die Modellierung der Obergrenze, aus humanitärer Sicht durchaus fraglich, dient allein der Veranschaulichung (Was-wäre-wenn-Situation).

34 Vgl. Brückner, H.: Familiennachzug: 150.000 bis 180.000 Ehepartner und Kinder von Geflüchteten mit Schutzstatus leben im Ausland, in: IAB-Forum, 2017.

35 Bei sinkender Steuerlast steht den Haushalten ein höheres Nettoeinkommen zur Verfügung welches sie für Konsum oder Ersparnisbildung verwenden. Mehr Konsum bedeutet einen sofortigen Effekt auf das Wirtschaftswachstum, während eine höhere Ersparnisbildung in der Zukunft höhere Investitionen ermöglicht, welche dann zum Wirtschaftswachstum beitragen.

dern vielmehr als Referenz dafür, wie sich einzelne fiskalpolitische Maßnahmen vom *Status quo* unterscheiden. Auch zeigen Sensitivitätsanalysen, dass die qualitativen Aussagen der Generationenbilanzierung überwiegend Bestand haben.³⁶

Die Ergebnisse der Berechnungen sind in *Tab. 1* zusammengefasst.

Tabelle 1: Ergebnisse der Szenarien

	NHL Gesamt	NHL Diff.	TAX	TAX Diff.
<i>Status quo</i>	223,7%	0,0%	10,2%	0,0%
<i>Abschaffung Solidaritätszuschlag</i>	255,2%	31,5%	11,8%	1,6%
<i>Mütterrente II</i>	226,3%	2,6%	10,3%	0,1%
<i>Steuerfinanzierte Grundrente</i>	284,2%	60,5%	12,9%	2,7%
<i>Obergrenze/Atmender Deckel</i>	210,6%	-13,1%	9,6%	-0,6%
<i>Familiennachzug</i>	226,5%	2,8%	10,3%	0,1%

Quelle: eigene Berechnungen.

Im *Status quo* liegt eine Nachhaltigkeitslücke von 223,7 % des BIP vor. Um einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu erreichen, also die Nachhaltigkeitslücke zu schließen und damit fiskalische Nachhaltigkeit herzustellen, ist eine Abgabenerhöhung bei Steuern und Beiträgen von 10,2 % notwendig. Folglich sind bereits jetzt erhebliche Anstrengungen erforderlich, soll eine auf lange Sicht finanzierbare und generationengerechte Fiskalpolitik verfolgt werden.

Sollte der Solidaritätszuschlag mit Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 tatsächlich abgeschafft werden, sieht sich der Bund mit erheblichen Steuermindereinnahmen konfrontiert. Langfristig erhöht dieser Schritt die Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum *Status quo* um 31,5 Prozentpunkte, also fast ein Drittel des BIP. Zur Finanzierung wären zusätzliche Steuer- und Beitragserhöhungen von 1,6 Prozentpunkten nötig, will der Bund den Einnahmeausfall an anderer Stelle kompensieren. Es ist allerdings fraglich, ob eine Kompensation angestrebt wird, wenn doch das Ziel der Abschaffung die Entlastung der privaten Haushalte sein soll.³⁷ Die sofortige Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist also aus fiskalischer Sicht höchst problematisch. Der in der mittleren Frist beschränkte finanzpolitische Spielraum gerät durch die Abschaffung zusätzlich unter Druck. Trotz

36 Vgl. Feist, K./Raffelhüschen, B.: Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung, in: Wirtschaftsdienst 80/7 (2000), 440-448.

37 Entlastungswirkungen verschiedener Arten der Abschaffung finden sich in Bach, S./Harnisch, M.: Steuerpolitik zwischen Jamaika und GroKo 3.0: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten, in: DIW aktuell Nr. 6 (2017).

seiner schwindenden Legitimation und rechtlicher Bedenken sollte nicht übersehen werden, dass die Einnahmen durch den Solidaritätszuschlag mittlerweile einen festen Bestandteil der Haushaltsplanung darstellen. Mit Blick auf die Haushaltskonsolidierung sollte eine Abschaffung also wohl überlegt sein.

Bei einer Angleichung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Kinder, die vor 1992 geboren wurden, sind zusätzliche Rentenausgaben zu finanzieren. Die Ergebnisse des Szenarios *Mütterrente II* zeigen, dass eine Ausweitung von zwei auf drei Entgeltpunkte je Kind die Nachhaltigkeitslücke auf insgesamt 226,3 % des BIP erhöht. Dadurch wäre eine zusätzliche Abgabenerhöhung von 0,1 Prozentpunkten verglichen mit dem *Status quo* erforderlich. Unabhängig von der fiskalischen Belastung stellt sich die Frage, worauf die Angleichung der Kindererziehungszeiten abzielt. Die Stichtagsregelung der Anrechenbarkeit von Kindererziehungszeiten mag sicherlich kritikwürdig sein und eine Angleichung wäre aus Gerechtigkeitsaspekten durchaus im gewissen Maße nachvollziehbar. Dem entgegenhalten ließe sich die Erhöhung der Regelaltersgrenze und die damit verbundene Verlängerung der Erwerbsphase, von der viele aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters nicht betroffen sind.³⁸ Als Maßnahme gegen potentielle Altersarmut ist die Angleichung zumindest eher ungeeignet, da nur die heutigen und baldigen Rentner besser gestellt werden.

Die Ausgestaltung einer steuerfinanzierten Grundrente als gesetzlich festgelegte, garantierte Mindestrente, bei Erhalt des derzeitigen umlagefinanzierten Rentensystems, zieht eine erhebliche Vergrößerung der Nachhaltigkeitslücke nach sich. Bei einer Anhebung des Netto-Auszahlungsbetrages auf mindestens 800 Euro pro Monat, ergibt sich ein Anstieg der Gesamtverschuldung auf 284,2 % des BIP. Dies wären mit zusätzlichen 60,5 Prozentpunkten fast zwei Drittel des selbigen. Zur im *Status quo* bereits notwendigen Steuererhöhung von 10,2 % käme ein Anstieg der Steuern und Abgaben um 2,7 Prozentpunkte hinzu. Zur nachhaltigen Finanzierung der Grundrente müssten die gesamten Beitrags- und Steuereinnahmen des Staates folglich um 12,9 % erhöht werden, um einem zusätzlichen Anstieg der öffentlichen Verschuldung entgegenzuwirken. In dieser Form ist für die Einführung zwar kein Übergangszeitraum notwendig, welcher Mehrkosten verursacht, durch die Ausgabe von Steuereinnahmen dürften Sparmaßnahmen an anderer Stelle aber wahrscheinlich sein. Somit ist es nicht unwahrscheinlich, dass eine Grundrente immer wieder dann zur Disposition steht, sobald haushaltspolitische Sparmaßnahmen unumgänglich sind.

38 Vgl. Pimpertz, J., a.a.O.

Das Szenario *Obergrenze / Atmender Deckel* stellt den hypothetischen Fall einer sofortigen Begrenzung der Fluchtmigration auf jährlich 200.000 Personen dar. Eine solche Begrenzung würde langfristig aus fiskalischer Sicht entlastend wirken und die Nachhaltigkeitslücke auf 210,6 % des BIP verringern. Im Vergleich zum *Status quo* ist dies eine Verringerung um 13,1 Prozentpunkte. Wenn auch umstritten, ist das einfache Deckeln der Fluchtmigration aus rein fiskalischer Sicht eine effektive Maßnahme.

Ein Familiennachzug von Flüchtlingen, gemäß unserer Modellierung im Szenario *Familiennachzug*, könnte die Nachhaltigkeitslücke auf 226,5 % des BIP erhöhen. Gegenüber dem *Status quo* entspräche dies einer Erhöhung von 2,8 Prozentpunkten. Für die Steuer- und Beitragszahler würde dies eine zusätzliche Belastung von 0,1 Prozentpunkten bedeuten. Die fiskalischen Auswirkungen des Nachzugspotentials sind also geringer als häufig angenommen. Hierfür lassen sich zwei Gründe aufführen. Zum einen zeigt die Alters- und Familienstruktur der Flüchtlinge, dass sie im Schnitt jünger und häufiger ledig sind. Und zum anderen befindet sich der Großteil der Ehepartner und Kinder bereits in Deutschland.³⁹

Die Ausweitung der Mütterrente und der Familiennachzug von Flüchtlingen haben in der fiskalischen Analyse verhältnismäßig geringe Auswirkungen. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags und insbesondere die Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente hingegen setzen die öffentlichen Kassen erheblichen zusätzlichen Belastungen aus. Allerdings stellen diese Kostenschätzungen lediglich eine Art obere Grenze an Kosten dar, da die Methodik der Generationenbilanzierung keine Rückwirkungen auf das Wirtschafts- und Steueraufkommenswachstum berücksichtigt. Solche Effekte sind jedoch bei einer Senkung der Steuern, allein schon aufgrund des Kaufkraftgewinns, zu erwarten. Ob sie allerdings ausreichend sein würden, um die wegfallenden, dringend benötigten Steuereinnahmen aufzufangen, ist zumindest fraglich.

V. Fazit

Das Aus der Sondierungsgespräche über eine Jamaika-Koalition resultiert aus einer Vielzahl von persönlichen, insbesondere aber auch inhaltlichen Differenzen. Da viele der bereits sondierten Reformvorschläge auch in anderen Koalitionen Anklang finden werden, befasst sich der vorliegende Beitrag mit den langfristigen fiskalischen Implikationen einiger ausgewählter Themen bzw. Reform-

39 Vgl. Brücker, H., a.a.O.

ideen. Die analysierten Szenarien zeigen, mit welchen Kosten bei einer Umsetzung der einzelnen Vorhaben zu rechnen ist. Insbesondere die Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente und eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages führen langfristig zu hohen Zusatzlasten. Diese würden die aufgrund des doppelten Alterungsprozesses bereits existierende Schieflage der fiskalischen Nachhaltigkeit zusätzlich verstärken. Aggregiert ergeben sich durch diese beiden Reformen potenzielle langfristige Kosten von fast 95 % des gegenwärtigen BIP. Auch wenn hieraus resultierende Wachstumsimpulse möglicherweise einen Teil der Effekte abfedern, so ist dennoch nicht auszuschließen, dass eine künftige Regierungskoalition die Nachhaltigkeitslücke vergrößert, wenn sie sich einigen der hier betrachteten Themen annehmen.

Angesichts der schon bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke sollten Reformmaßnahmen mit Bedacht ausgewählt und nicht nur ihre kurzfristigen Wirkungen berücksichtigt werden. Das Potential für einen Abbau der Nachhaltigkeitslücke aufgrund hoher Steuereinnahmen wird dadurch gefährdet. Unabhängig davon und von der Zusammensetzung einer künftigen Koalition hat die Bundesregierung eine Vielzahl weiterer Aufgaben zu lösen. Sie muss Themen wie Digitalisierung, Klimaschutz, soziale Sicherung, Investitionen und Innovation in Einklang bringen um den wirtschaftlichen, sozialen sowie ökologischen Anforderungen der Gesellschaft nachzukommen. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sollte dabei allerdings nicht aus den Augen verloren werden.