

Optionen zur Stabilisierung der Einnahmesituation der Sozialversicherungen

Aktualisierung

*Prof. Dr. Thiess Büttner**

*Prof. Dr. Martin Werding***

Nürnberg und Bochum

18. September 2022

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1. Vorbemerkung | 1 |
| 2. Projektion der Entwicklung im Basisszenario | 1 |
| 3. Finanzierungsbedarf bei konstanten Beitragssätzen | 9 |
| 4. Schlussfolgerungen | 12 |
| Anhang | 14 |

* Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Email: thiess.buettner@fau.de.

** Ruhr-Universität Bochum, Email: martin.werding@rub.de.

1. Vorbemerkung

Büttner und Werding (2021) haben eine quantitative Positionsbestimmung der finanziellen Lage der Sozialversicherungen vorgenommen.¹ Unter Beibehaltung der Methodik werden die zentralen Analyseergebnisse im Folgenden anhand der im Stabilitätsrat abgestimmten Finanzplanung vom April des Jahres 2022 aktualisiert.

Gegenüber den Erwartungen, die der Finanzplanung zugrunde liegen, haben sich unter dem Eindruck der Krise der Energiemärkte die kurzfristigen wirtschaftlichen Aussichten inzwischen deutlich verschlechtert. Auch ist derzeit nicht absehbar, ob der für die deutsche Wirtschaft unterstellte mittelfristige Wachstumspfad noch Bestand haben kann. Gleichwohl ist die Unsicherheit noch sehr hoch und eine Aktualisierung der Finanzplanung steht noch aus. In jedem Fall dürfte der wirtschaftliche Einbruch die im Folgenden anhand der geltenden Finanzplanung ermittelte Finanzierungslücke sowohl kurzfristig als auch mittelfristig tendenziell vergrößern.

2. Projektion der Entwicklung im Basisszenario

Für den Zeitraum der jüngsten Finanzplanung (bis 2026) orientiert sich die Vorausschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022,² die von der Projektgruppe „Gemeinschaftsdiagnose“ befürwortet wurde.³ Ab dem Jahr 2027 erfolgt eine potenzialorientierte Projektion mit Hilfe des Modells SIM.⁴

Abbildung 1 zeigt die daraus resultierenden Eckwerte für das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP; für die zugrundeliegenden BIP-Werte siehe Tabelle A.1 im Anhang). Die Vorausschätzung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht nach dem scharfen Einbruch des Jahres 2020 von einer Erholung in den Jahren 2021 und 2022 aus. Nach Abbau der konjunkturell bedingten Unterauslastung wird für die folgenden Jahre dann ein schwaches Wachstum projiziert. Die schwache Entwicklung ab dem Jahr 2024 ergibt sich vor allem aus demografischen Faktoren, die die Erwerbsbeteiligung in den kommenden Jahren zusehends reduzieren.

Vorausschätzungen aus dem Frühsommer deuteten zunächst ein schwächeres Wachstum im Jahr 2022 an als in der Jahresprojektion erwartet. Der Hintergrund dafür war vor allem, dass Lieferbeziehungen von Energiegütern und Vorleistungen als Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine in Frage gestellt wurden. Entsprechend fiel das Wachstum des Jahres 2022 in diesen Vorausschätzungen spürbar geringer aus. In den folgenden Jahren wurde dann mit etwas stärkerem Wachstum gerechnet.

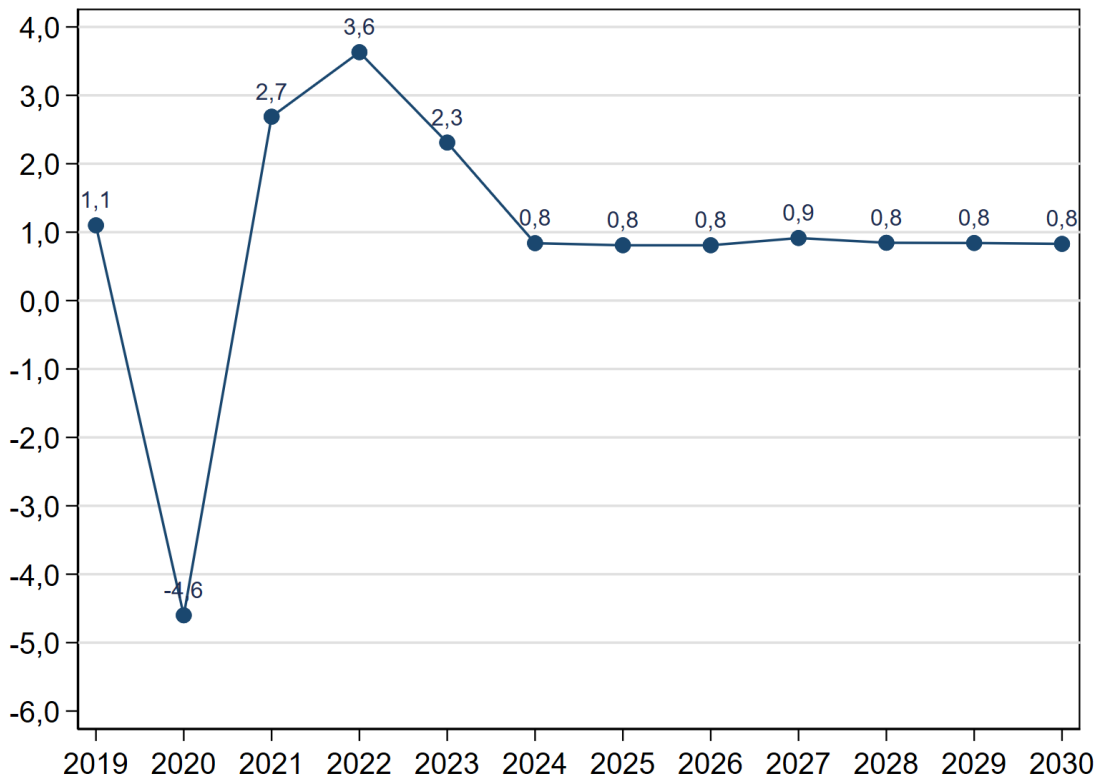
¹ Vgl. Büttner, T. und Werding, M., Optionen zur Stabilisierung der Einnahmesituation der Sozialversicherungen, WIP-Analyse Dezember 2021.

² Vgl. Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten vom 26. Januar 2022, Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, verfügbar unter <https://www.bmwi.de>.

³ Vgl. Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Jahresprojektion 2022 der Bundesregierung, verfügbar unter <https://gemeinschaftsdiagnose.de>.

⁴ Vgl. Büttner, T. und Werding, M., ibid.

Abbildung 1: Gesamtwirtschaftliches Wachstum (in %)



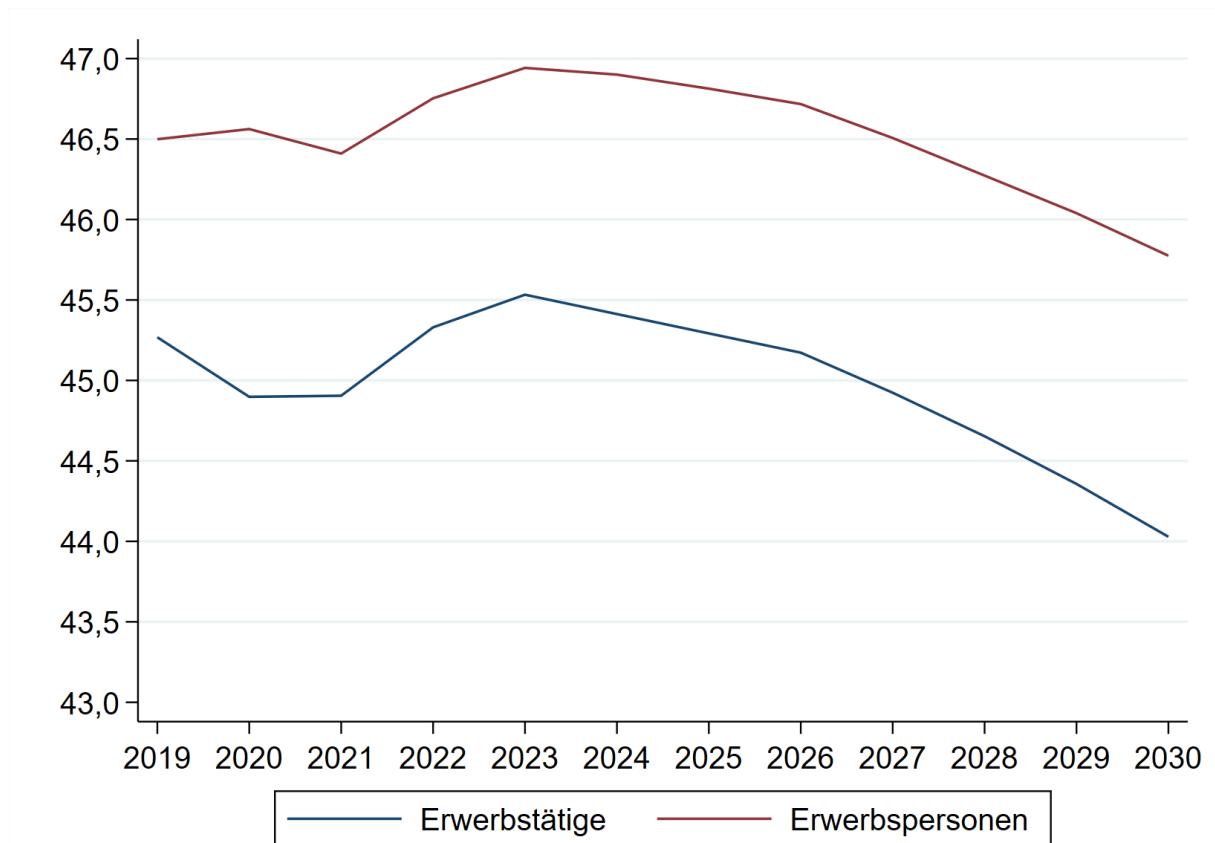
Anmerkung: Wachstumsrate des preisbereinigten Bruttoinlandsproduktes in %.

Quelle: Bis 2026 Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022, Fortschreibung bis 2030 SIM.20.

Aktuelle Prognosen zeichnen inzwischen noch ein deutlich kritischeres Bild. So schätzt das Institut für Weltwirtschaft in seiner Herbstprognose vom 8. September 2022, dass die Wachstumsrate im Jahr 2022 nur bei 1,4% liegen wird. Für das folgende Jahr wird ein Rückgang von 0,7% erwartet.

Abbildung 2 zeigt die erwartete Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Millionen Personen. Gemäß der Jahresprojektion wird nach dem Einbruch 2020/21 eine deutliche Erholung im Jahr 2022 erwartet, die sich auch im Jahr 2023 noch fortsetzt. Mittelfristig zeigt sich jedoch nach wie vor ein deutlicher Rückgang der Erwerbstätigkeit. Es wird erwartet, dass die Zahl der Erwerbspersonen bis zum Jahr 2030 um 1 Million Personen zurückgeht. Die Erwerbstätigkeit sinkt dann noch deutlich stärker als die Zahl der Erwerbspersonen.

Abbildung 2: Erwerbstätigkeit (in Mill. Personen)



Anmerkung: Erwerbstätige und Erwerbspersonen in Millionen Personen.

Quelle: Bis 2026 Jahresprojektion der Bundesregierung, Fortschreibung bis 2030 SIM.20.

Auf Basis der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird anhand des Simulationsmodells SIM.20 ermittelt, mit welcher Entwicklung bei den Beitragssätzen für die Sozialversicherungen zu rechnen ist. Tabelle 1 zeigt zunächst die derzeit gültigen Beitragssätze der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV), die zum Gesamtsozialversicherungsbeitrag zusammengefasst werden. Mit einem Wert von 40,05 ist dieser im Jahr 2022 geringfügig höher als im Vorjahr (39,95).

Tabelle 1: Beitragssätze in der Sozialversicherung (2022)

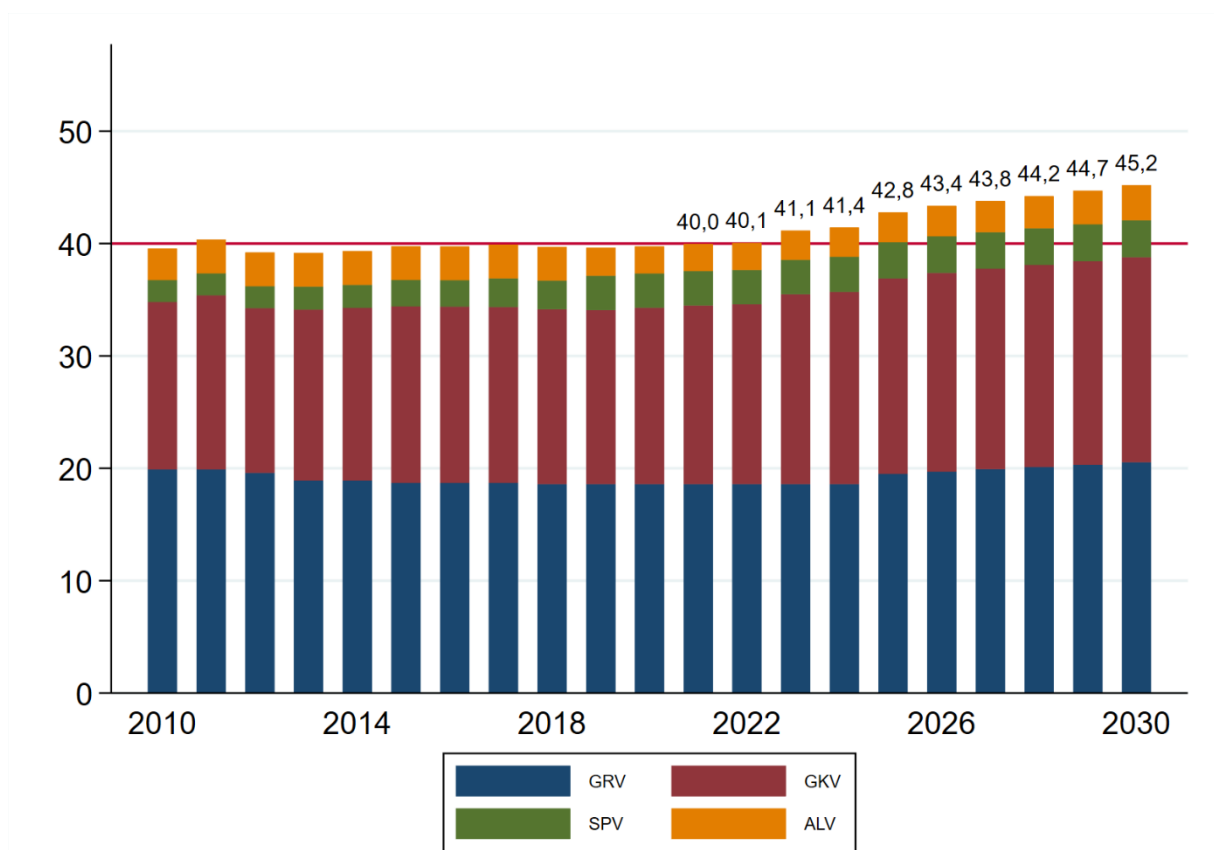
| Zweige der Sozialversicherung | | Summe |
|---|-------|-------|
| Gesetzliche Rentenversicherung | (GRV) | 18,60 |
| Gesetzliche Krankenversicherung (inkl. durchschnittl. Zusatzbeitrag) | (GKV) | 16,00 |
| Arbeitslosenversicherung | (ALV) | 2,40 |
| Soziale Pflegeversicherung (allgemeiner Beitragssatz) | (SPV) | 3,05 |
| Summe | | 40,05 |

Anmerkung: Beitragssätze unter Berücksichtigung von Arbeitgeber und Arbeitnehmeranteilen in % der beitragspflichtigen Einkommen.

Quelle: Gesetzliche Regelungen.

Abbildung 3 weist die projizierte Entwicklung der Beitragssätze bis 2030 aus. Im Einklang mit dem Rentenversicherungsbericht 2021 zeigt sich für die GRV ein Anstieg des Beitragssatzes – quantitativ fällt der hier simulierte Anstieg bis 2030 mit knapp 2 Prozentpunkten etwas niedriger aus. Ein deutlicher Anstieg des Beitragssatzes zeigt sich aber auch für die GKV. Dieser wird bis 2030 nach der Projektion um etwa 2,2 Prozentpunkte steigen. Steigerungen werden des Weiteren für die Arbeitslosenversicherung ermittelt, wo der Beitragssatz derzeit mit 2,4% vergleichsweise niedrig liegt. Er wird bis 2030 um 0,7 Prozentpunkte steigen. Bei der Sozialen Pflegeversicherung wird ein Anstieg um gut 0,2 Prozentpunkte errechnet. Insgesamt wird der Gesamtsozialversicherungsbeitrag in der Projektion bis 2030 um 5 Prozentpunkte auf 45,2% steigen, im Jahr 2025 erreicht er bereits 42,8% (siehe dazu auch Tabelle A.2 im Anhang). Ein Großteil des Anstiegs entfällt somit auf die aktuelle Legislaturperiode des Bundes.

Abbildung 3: Entwicklung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen (in %)



Anmerkung: Die vertikale Skala gibt die Höhe des jeweiligen Beitragssatzes (Arbeitgeber und Arbeitnehmeranteile) an. Die Zahlenangaben über den Balken zeigen die Summe der Beitragssätze. Alle Angaben in % der beitragspflichtigen Einkommen.

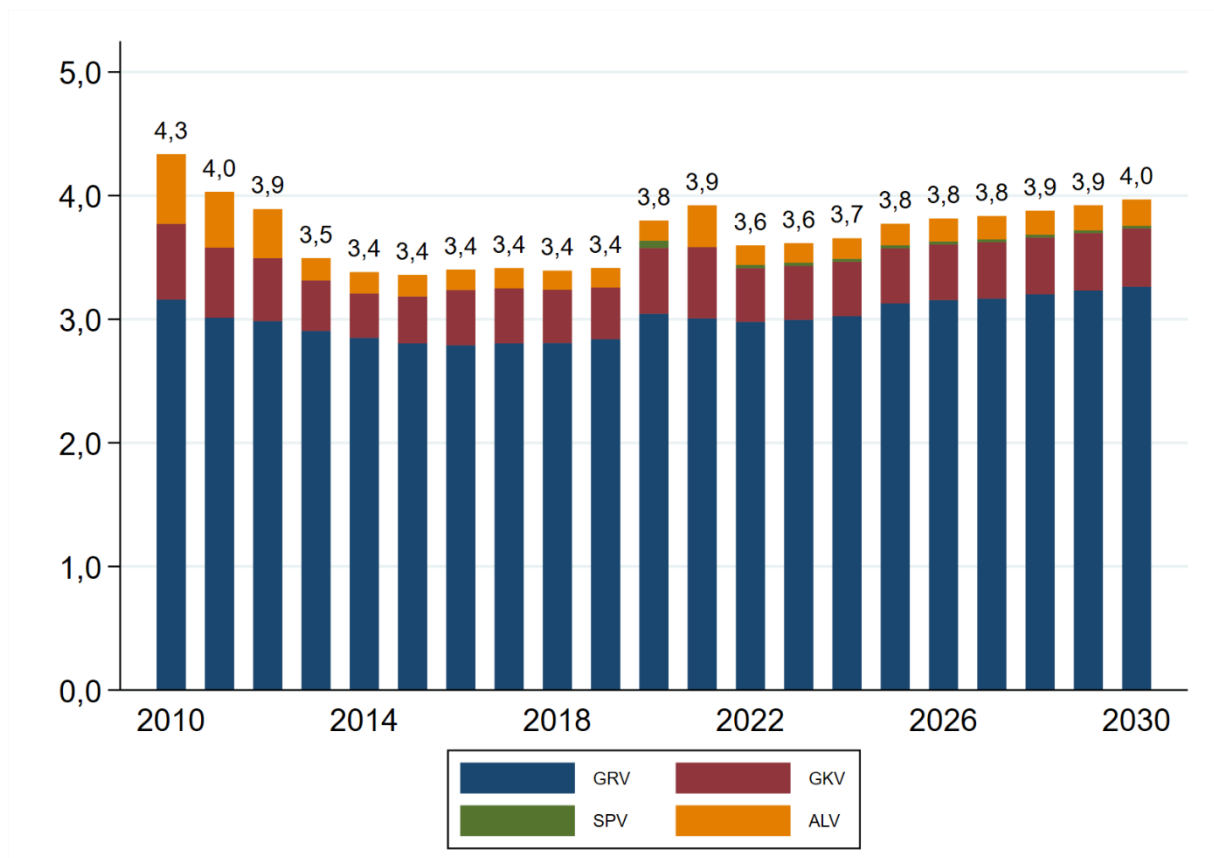
Quelle: Ist-Werte bis 2022, Fortschreibung bis 2030 SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022.

Aus den Projektionen ergibt sich, dass auch die Bundeszuschüsse an die verschiedenen Sozialversicherungszweige unter dem geltenden Recht steigen müssen. Hier haben sich die Volumina gegenüber Büttner und Werding (2021) kaum geändert.⁵ Abbildung 4 zeigt die Projektion der Bundeszuschüsse. Im Zuge der Corona Krise ist die Summe der Bundeszuschüsse in Prozent der Wirtschaftsleistung vorübergehend deutlich angestiegen. Dies ist größtenteils ein mechanischer Effekt, der aus dem Einbruch der Wirtschaftsleistung herrührt. Allerdings sind teilweise auch höhere Zuschüsse gezahlt worden. Im Jahr 2022 geht der Indikator für die Summe der Bundeszuschüsse zurück, fällt aber nicht mehr auf das Vorkrisenniveau zurück.

⁵ In der Krankenversicherung wurden Bundeszuschüsse erst 2004 eingeführt und anschließend stark ausgebaut, dabei aber eher diskretionär angepasst. Hier wird unterstellt, dass sie in Zukunft einen konstanten Anteil der gesamten Leistungsausgaben decken. In der Pflegeversicherung wird derzeit, im Anschluss an Sonderzuschüsse während der Corona-Krise, der Einstieg in eine regelmäßige Gewährung von Bundeszuschüssen vollzogen, deren weitere Dynamik noch nicht absehbar ist. Die Vorausberechnungen zur Basisvariante basieren auf der konservativen Annahme, dass diese Zuschüsse ab 2022 jährlich 1 Mrd. Euro betragen und dass dieser Betrag bis auf Weiteres nominal konstant bleibt. Gewährte Darlehen etwa an die Arbeitslosenversicherung sind nicht berücksichtigt.

Mittelfristig zeichnet sich gemessen am laufenden BIP bereits im Basisszenario der hier ange-
stellten Berechnungen – orientiert am geltenden Recht – ein überproportionaler Anstieg ab.
In nominalen Größen steigt die Summe der Bundeszuschüsse daher auch ohne Maßnahmen
zur Stabilisierung der Beitragssätze deutlich an, von heute rund 136 Mrd. Euro auf knapp
190 Mrd. Euro im Jahr 2030 (siehe Tabelle A.3 im Anhang).

Abbildung 4: Entwicklung der Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen (in % des BIP)



Anmerkung: Die vertikale Skala gibt die Höhe des jeweiligen Bundeszuschusses in % des BIP an. Die Zahlenangaben über den Balken zeigt die Summe der Bundeszuschüsse.

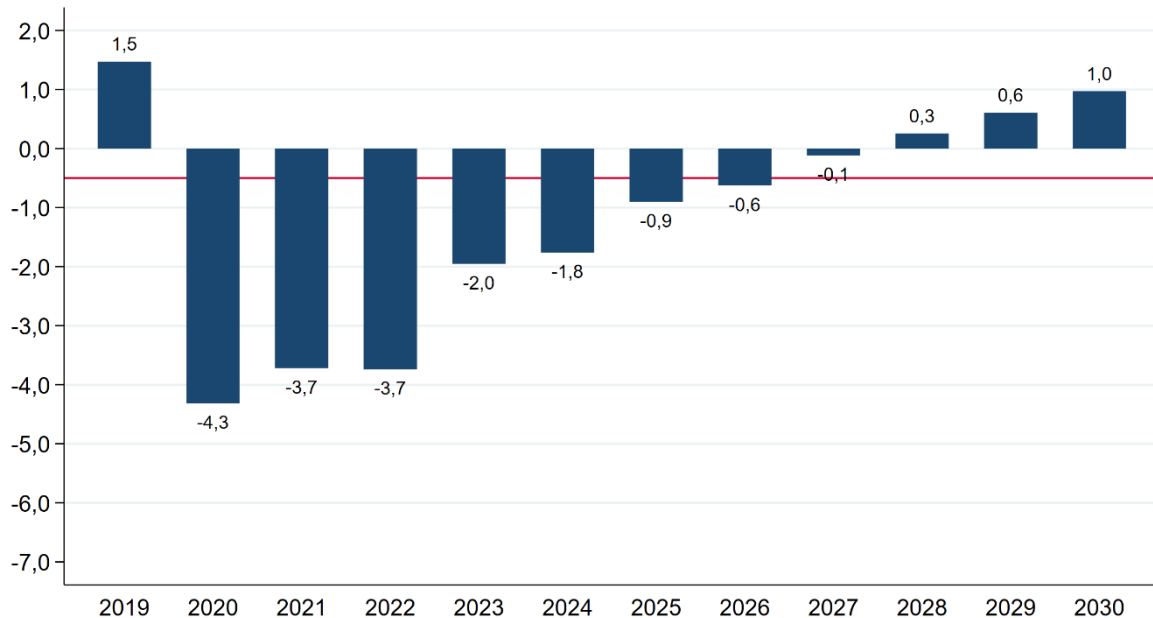
Quelle: Ist-Werte bis 2021, Fortschreibung bis 2030 SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits in Prozent des BIP. Während im gesamtstaatlichen Haushalt im Jahr 2019 noch ein Überschuss verzeichnet wurde, kam es in den Jahren 2020 und 2021 im Zuge der Corona-Notlage zu hohen Defiziten. Auch für das laufende Jahr 2022 wird ein Defizit von fast 3,7% der Wirtschaftsleistung (BIP) erwartet.⁶ Das Defizit soll in den Folgejahren deutlich zurückgeführt werden. Gemäß der Finanzplanung soll das mittelfristige Haushaltsziel eines Defizits von maximal 0,5% der Wirtschaftsleistung am Ende des Horizontes für die aktuelle Finanzplanung im Jahr 2026 nahezu

⁶ Die Finanzplanung beinhaltet das Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten vom 23. März 2022, aber nicht den kompletten Ergänzungshaushalt, den das Bundeskabinett am 27. April 2022 beschlossen hat.

erreicht werden. In der Fortschreibung auf Basis der Finanzplanung resultiert dann am Ende des Projektionszeitraums ein Überschuss von rund 1% der Wirtschaftsleistung.⁷

Abbildung 5: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos (in % des BIP)



Anmerkung: Die vertikale Skala gibt die Höhe des Saldos gemäß Abgrenzung der VGR in % des BIP an. Die horizontale Linie gibt das mittelfristige Haushaltsziel entsprechend den Europäischen Fiskalregeln an.

Quelle: Ist-Werte der VGR bis 2021, Fortschreibung bis 2030 SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022 und der Finanzplanung nach dem Stabilitätsprogramm 2022.

Abbildung 6 zeigt die projizierte Entwicklung des Finanzierungssaldos für den Kernhaushalt des Bundes. Für den Bund werden in den Jahren 2020 bis 2022 ebenfalls hohe Defizite verzeichnet. Für das vergangene Jahr wird ein Höchststand des Defizits von nahezu 6% des BIP ausgewiesen.⁸ Im Vergleich zum gesamtstaatlichen Saldo wird deutlich, dass sich die Effekte der Corona Krise und die im Rahmen der Notlagenfinanzierung beschlossenen Maßnahmen im Bundeshaushalt besonders stark niederschlagen. Zudem fällt die Entspannung der Haushaltslage beim Bund schwächer aus. Für das Jahr 2022 wird ein Defizit von 2,9% erwartet.⁹ Die Finanzplanung des Bundes sieht vor, in diesem Jahr ein letztes Mal von der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse Gebrauch zu machen. Demnach würde für den Bundeshaushalt ab dem

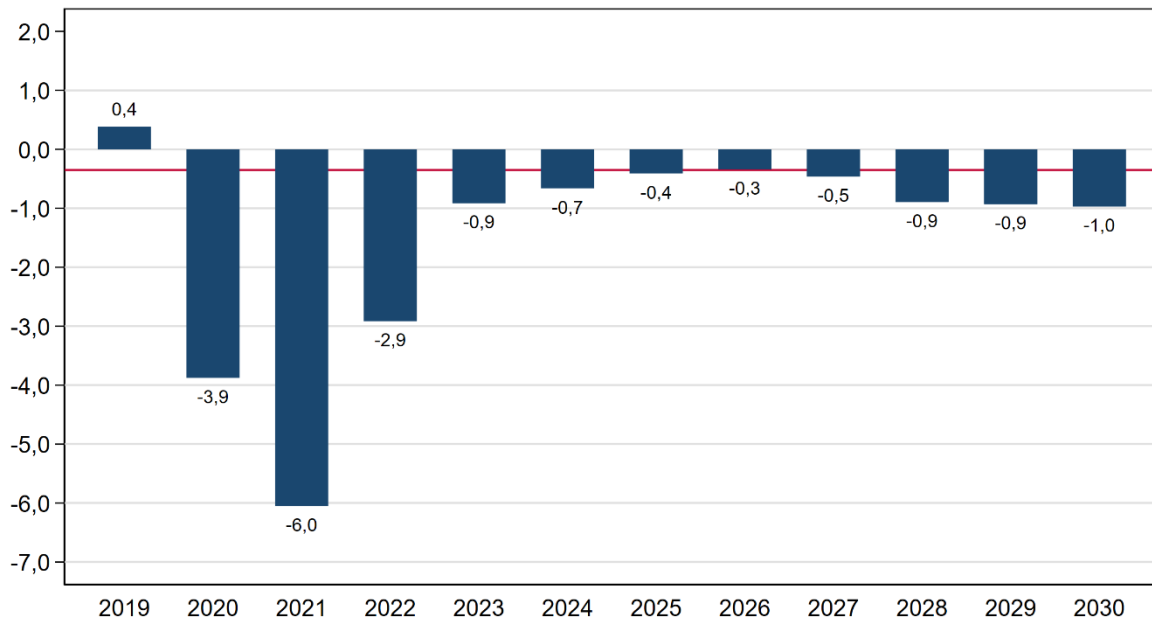
⁷ Für die Einhaltung der einschlägigen EU-Regeln ist allerdings nicht das Erreichen des Haushaltsziels ausschlaggebend, sondern ein hinreichend starker Abbau des Defizits. Vgl. Beirat des Stabilitätsrats, 16. Stellungnahme vom 11. Juni 2021, S. 26f.

⁸ Dass das gesamtstaatliche Defizit im vergangenen Jahr deutlich geringer ausfällt als das Defizit des Bundes, ist vermutlich durch Maßnahmen im Zusammenhang mit den Sondervermögen des Bundes verursacht.

⁹ Die Finanzplanung berücksichtigt im Staatshaushalt das Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten vom 23. März 2022. Für das Jahr 2022 werden hier Mindereinnahmen von 3,15 Mrd. Euro für die Senkung der Energiesteuer und Mehrausgaben von etwa 7,05 Mrd. angesetzt. Für die folgenden Jahre ergeben sich geringfügige Mehrausgaben von 0,6/0,3/0,5/0,5 Mrd. Euro. Diese Beträge werden hier dem Bundeshaushalt zugerechnet. Der Ergänzungshaushalt vom Ende April sieht weitere Maßnahmen vor. Mithin könnte der Finanzierungssaldo im Jahr 2022 deutlich größer ausfallen. Um die Konsistenz mit der Projektion des Staatshaushaltes zu wahren, werden diese Maßnahmen im Folgenden aber nicht berücksichtigt. Lediglich die Ausweitung der Nettokreditaufnahme auf 138,9 Mrd. gegenüber 99,7 Mrd. im zweiten Regierungsentwurf wird zur Berücksichtigung der künftigen Tilgungslasten berücksichtigt.

Jahr 2023 wieder die im Grundgesetz verankerte Obergrenze für das Defizit in Höhe von 0,35% der Wirtschaftsleistung greifen. Dass das Defizit des Bundes mit rund 0,9% deutlich höher ausgewiesen ist, dürfte auf die geplante Nutzung von Rücklagen zurückzuführen sein.

Abbildung 6: Finanzierungssaldo des Bundes ohne Sondervermögen (in % des BIP)



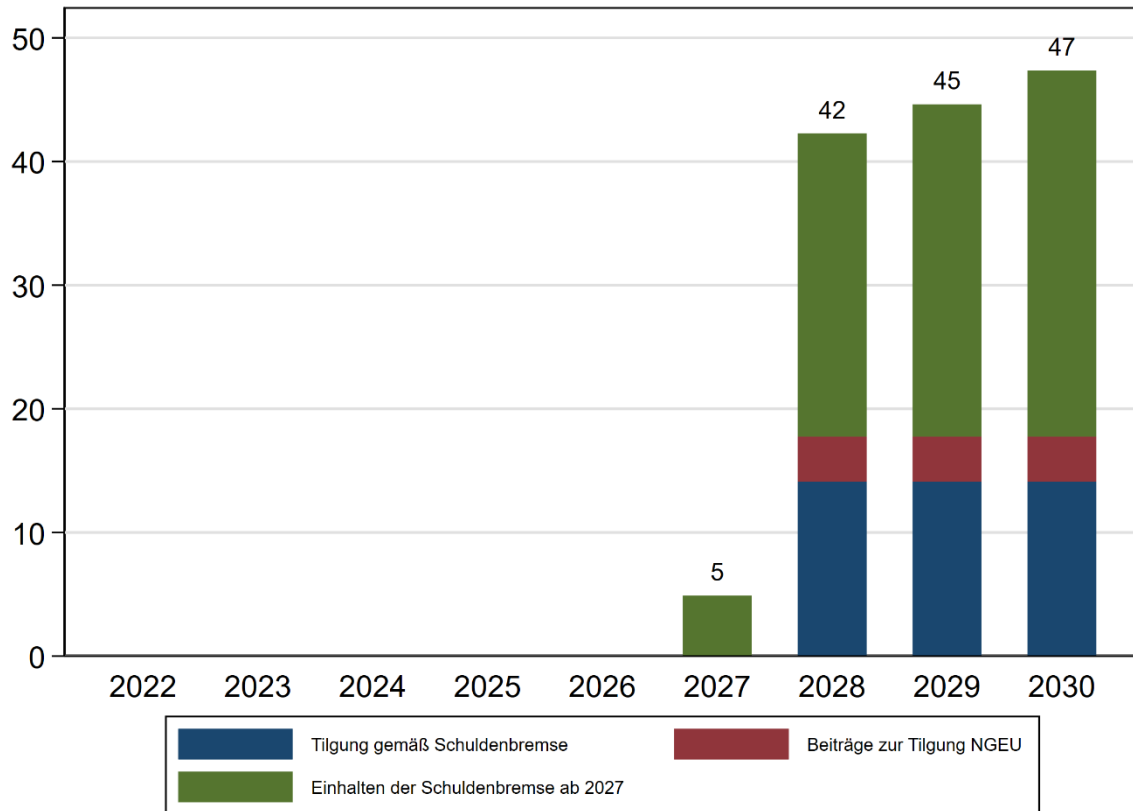
Anmerkung: Die vertikale Skala gibt die Höhe des Finanzierungssaldos des Bundes gemäß Abgrenzung der VGR in % des BIP an. Die horizontale Linie gibt das mittelfristige Haushaltsziel entsprechend der Schuldenbremse an. Dabei ist zu beachten, dass die Schuldenbremse auf die Nettokreditaufnahme und nicht auf den Finanzierungssaldo gemäß VGR abstellt.

Quelle: Ist-Werte bis 2021, Fortschreibung bis 2030 SIM.20 unter Berücksichtigung der Finanzplanung nach dem Stabilitätsprogramm 2022. Siehe auch Fußnote 9.

Da keine weiteren Rücklagen bestehen, ist davon auszugehen, dass der Bund ohne Einsparungen oder zusätzliche Einnahmen die Defizitregelung der Schuldenbremse ab 2027 nicht einhalten wird. Es resultiert mithin ein Konsolidierungsbedarf. Weitere Konsolidierungsbedarfe ergeben sich aus den Tilgungsverpflichtungen für die im Zusammenhang mit der Corona-Krise aufgenommenen Schulden.

Abbildung 7 stellt den gesamten Konsolidierungsbedarf für den Bundeshaushalt dar, der sich nach der hier vorgelegten Projektion bei steigenden Beitragssätzen für die Sozialversicherungen abzeichnet. Er beinhaltet die geplanten Änderungen zu den Tilgungen im Rahmen der Schuldenbremse. Nach Verlängerung des Tilgungszeitraums um 10 Jahre und der Verschiebung des Tilgungsbeginns fallen diese nun erst ab 2028 ins Gewicht. Zugleich aber kommen im Zuge des geplanten Sondervermögens für die Bundeswehr weitere Tilgungslasten hinzu. Weiterhin sind ab dem Jahr 2028 erhöhte Finanzierungsbeiträge zur EU berücksichtigt, die sich aus der Verpflichtung zur Tilgung der im Rahmen des NGEU-Programms aufgenommenen Schulden ergibt. Hierbei ist unterstellt, dass die Mittel über erhöhte BNP-Eigenmittel aufgebracht werden. Insgesamt wächst der Konsolidierungsbedarf – trotz der unterstellten Anpassungen der Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Abbildung 3) – auf bis zu 47 Mrd. Euro im Jahr 2030 an.

Abbildung 7: Konsolidierungsbedarf im Basisszenario (in Mrd. Euro)



Anmerkung: Die vertikale Skala misst den Konsolidierungsbedarf des Bundes in Mrd. Euro in laufenden Preisen. Die Zahlenangaben über den Balken zeigen die Summe der Konsolidierungsbedarfe an.

Quelle: SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022 und der Finanzplanung nach dem Stabilitätsprogramm 2022.

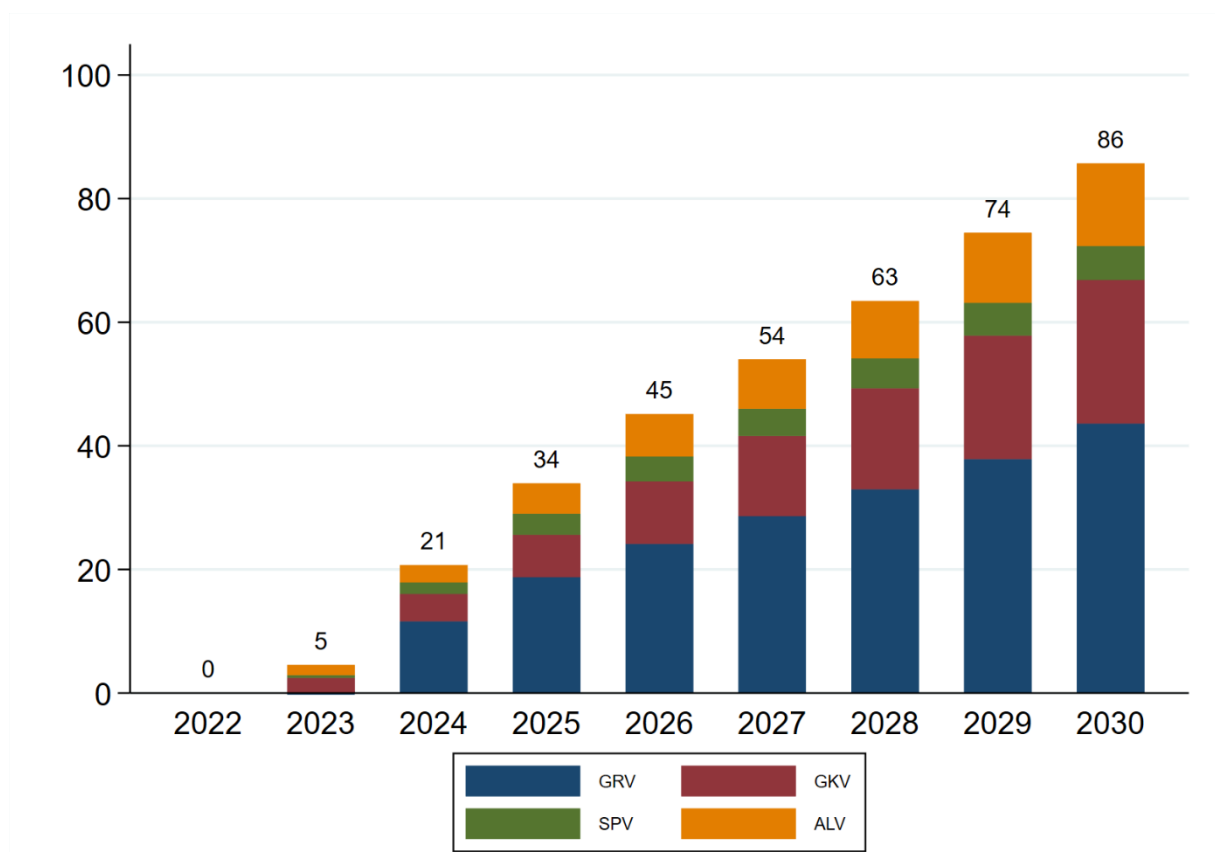
3. Finanzierungsbedarf bei konstanten Beitragssätzen

Soll der projizierte Anstieg bei den Beitragssätzen ohne Reformen verhindert werden, die die Ausgabenseite betreffen, müssen die Bundeszuschüsse zu allen Zweigen der Sozialversicherung angepasst werden. Für die Berechnung im Rahmen des Simulationsmodells SIM.20 werden die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen auf dem für das Jahr 2022 geltenden Niveau (siehe Tabelle 1) konstant gehalten. Die Bundeszuschüsse werden dann bei unveränderter Entwicklung der Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige angepasst.

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der *zusätzlichen* Bundeszuschüsse in Mrd. Euro, die für eine Stabilisierung der Beitragssätze aller hier betrachteten Zweige der Sozialversicherung erforderlich sind. Obwohl der Beitragssatz zur Rentenversicherung im Jahr 2023 noch ohne Ausweitung der Zuschüsse aus Bundesmitteln konstant gehalten werden kann, sind demnach in diesem Jahr bereits 6 Mrd. Euro zusätzlich aufzubringen, um die Beitragssätze der anderen Zweige der Sozialversicherung konstant zu halten. Ab dem Jahr 2024 müsste dann auch der Zuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung ausgeweitet werden. Anschließend steigen die erforderlichen Bundeszuschüsse von Jahr zu Jahr. Am Ende der aktuellen Legislaturperiode

des Bundes beläuft sich der Mehrbedarf bereits auf 34 Mrd. Euro im Jahr. Bis 2030 steigt dieser Wert auf knapp 90 Mrd. Euro an. Für den Zeitraum der aktuellen Legislaturperiode (2022 bis 2025) addiert sich der jährliche Finanzierungsbedarf auf insgesamt rund 60 Mrd. Euro.

Abbildung 8: Zusätzliche Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen (in Mrd. Euro)



Anmerkung: Die vertikale Skala gibt die Höhe der erforderlichen Ausweitung des jeweiligen Bundeszuschusses in Mrd. Euro in laufenden Preisen an. Die Zahlenangaben über den Balken geben die Summe der zusätzlichen Bundeszuschüsse an.

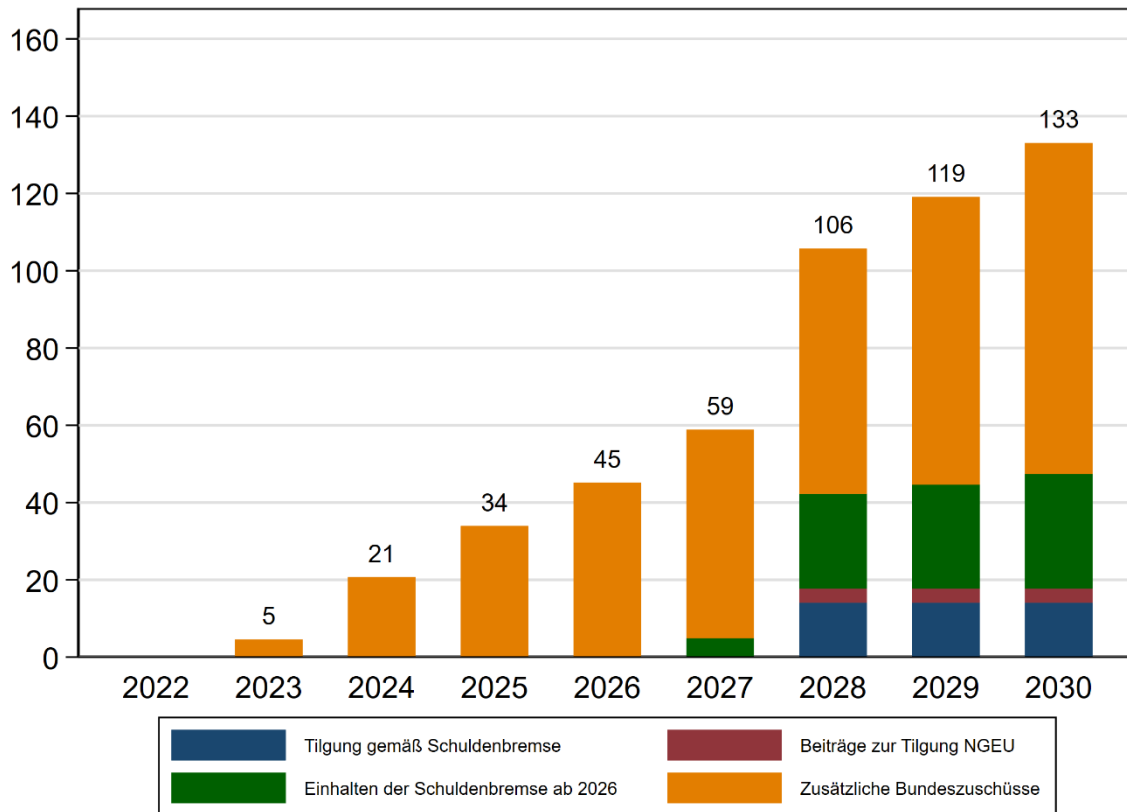
Quelle: SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022 und der Finanzplanung nach dem Stabilitätsprogramm 2022.

Wenn die Beitragssätze der Sozialversicherungen durch zusätzliche Bundeszuschüsse stabilisiert werden sollen, steigen letztere also noch weit stärker an als unter dem derzeit geltenden Recht. Insbesondere bei der Gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch bei der Gesetzlichen Krankenversicherung, müssten die Zuschüsse deutlich ausgeweitet werden. Insgesamt müssten die Bundeszuschüsse von heute rund 137 Mrd. Euro auf rund 191 Mrd. Euro im Jahr 2025 und weiter auf rund 275 Mrd. Euro im Jahr 2030 steigen (siehe Tabelle A.4 im Anhang).

Schon im Basisszenario haben sich Finanzierungslücken in der projizierten Entwicklung der öffentlichen Haushalte ergeben. Beim Bund resultiert dies neben den Tilgungen für die in der Corona-Krise und zur Ausrüstung der Bundeswehr aufgenommenen Schulden des Bundes und der EU aus zusätzlichen, hier projizierten Handlungsbedarfen zur Einhaltung der Schuldenbremse in den Jahren ab 2026. Eine Ausweitung der Bundeszuschüsse, um die Beitragssätze

der Sozialversicherungen auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren, erhöht den Konsolidierungsbedarf weiter. Abbildung 9 zeigt den insgesamt projizierten Konsolidierungsbedarf in Mrd. Euro unter Berücksichtigung zusätzlicher Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen.

Abbildung 9: Konsolidierungsbedarf bei zusätzlichen Bundeszuschüssen (in Mrd.)



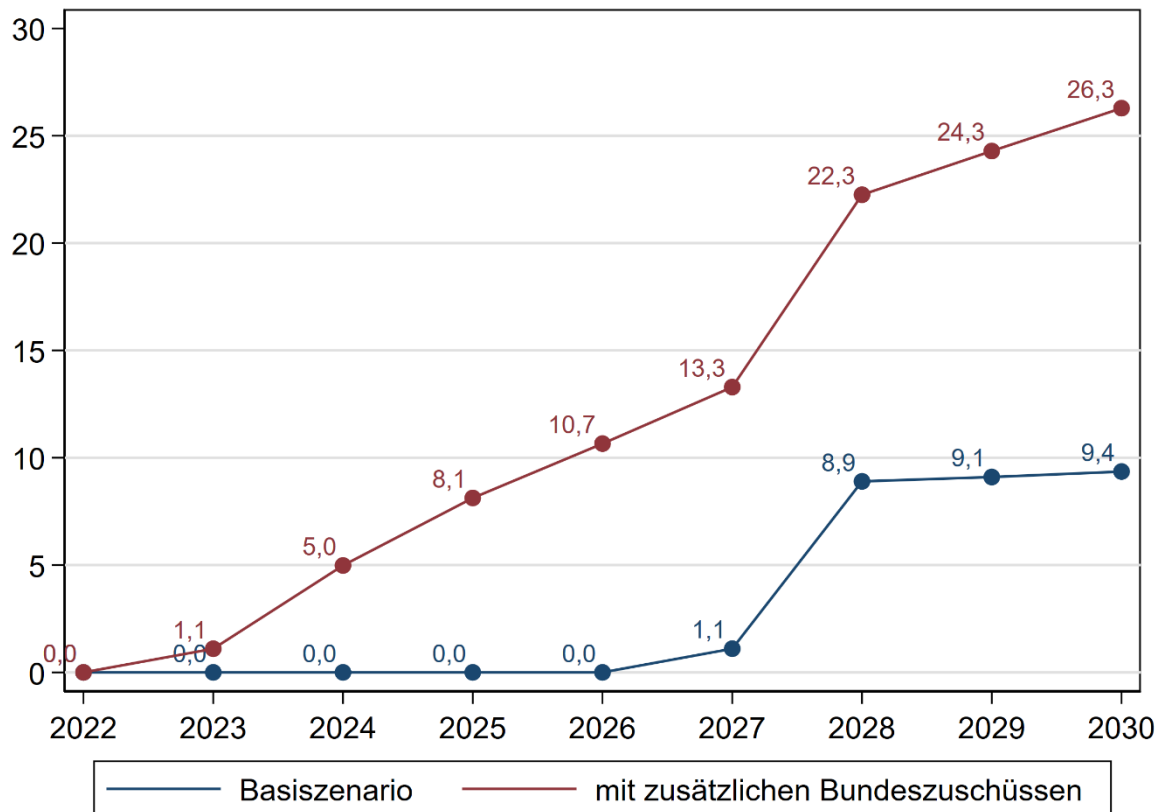
Anmerkung: Die vertikale Skala misst den Konsolidierungsbedarf des Bundes in Mrd. Euro in laufenden Preisen. Zusätzliche Bundeszuschüsse dienen zur Stabilisierung der Summe der Sozialversicherungsbeiträge auf 40% der beitragspflichtigen Einkommen wie in Abbildung 8 dargestellt.

Quelle: SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022 und der Finanzplanung nach dem Stabilitätsprogramm 2022.

Bereits in der anstehenden Legislaturperiode des Bundes (2022 bis 2025) beläuft sich der Konsolidierungsbedarf im Falle erhöhter Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen auf insgesamt etwa 60 Mrd. Euro, wobei der Bedarf von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr ansteigt. Die Finanzierungslücke in der darauffolgenden Legislaturperiode (2026 bis 2029) ist mit insgesamt 326 Mrd. Euro mehr als fünfmal so groß.

Abbildung 10 stellt den hier ermittelten Konsolidierungsbedarf ins Verhältnis zu den projizierten Gesamtausgaben des Bundes gemäß dem Basisszenario. So wird verdeutlicht, wie stark der Bundeshaushalt belastet würde, wenn zusätzliche Zuschüsse geleistet werden. Schon im Basisszenario zeigt sich eine wachsende Lücke. Sie steigt bis 2030 auf einen Wert von rund 9% an. Müssten zusätzliche Bundeszuschüsse geleistet werden, wäre der Haushalt noch deutlich stärker belastet. Der projizierte Konsolidierungsbedarf steigt dann auf rund 26% der im Basisszenario projizierten Ausgaben des Bundes.

Abbildung 10: Konsolidierungsbedarf (in % der Ausgaben)



Anmerkung: Die vertikale Skala misst den Konsolidierungsbedarf des Bundes in % der im Basiszenario projizierten Ausgaben des Bundes bzw. der Ausgaben gemäß der Finanzplanung (bis 2025).
Quelle: SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022 und der Finanzplanung nach dem Stabilitätsprogramm 2022.

4. Schlussfolgerungen

Die aktualisierte Expertise bestätigt qualitativ die Ergebnisse der Vorgängerstudie (Büttner und Werdig, 2021). Die Beitragssätze der Sozialversicherungen müssen unter dem derzeit geltenden Recht bereits in der gegenwärtigen Legislaturperiode des Bundestags merklich angehoben werden und der Anpassungsbedarf setzt sich in der folgenden Legislaturperiode noch fort. Nach den aktualisierten Rechnungen steigt der Gesamtsozialversicherungsbeitrag, zusammengesetzt aus den Beitragssätzen der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Sozialen Pflegeversicherung und der Arbeitslosenversicherung, bis zum Jahr 2025 auf 42,8% und bis zum Jahr 2030 auf 45% der beitragspflichtigen Einkommen. Davon sind alle Zweige der Sozialversicherung betroffen. Die stärksten Steigerungen ergeben sich für die gesetzliche Krankenversicherung – gefolgt von der gesetzlichen Rentenversicherung.

Schon unter dem geltenden Recht leistet der Bund regelmäßig Zuschüsse an die verschiedenen Sozialversicherungen. Diese Zuschüsse werden im Zuge der projizierten Entwicklung von derzeit etwa 137 Mrd. Euro, also etwa 3,6% der Wirtschaftsleistung, auf 189 Mrd. Euro ansteigen, also auf knapp 4% der Wirtschaftsleistung im Jahr 2030. Zusammen mit den (verlängerten)

Tilgungen für die in der Corona-Krise aufgenommenen Schulden des Bundes, den neuen Tilgungslasten im Zuge des Sondervermögens für die Bundeswehr sowie den EU-Verpflichtungen resultieren daher vor dem Hintergrund der erwarteten Einnahmenentwicklung erhebliche Handlungsbedarfe zur Einhaltung der Schuldenbremse in den Jahren ab 2027, selbst wenn der Bund keine weiteren Maßnahmen zur Stabilisierung der Beitragssätze der Sozialversicherungen ergreift. Bis 2030 wird dieser Konsolidierungsbedarf auf etwa 9,4 % der ansonsten projizierten jährlichen Haushaltsausgaben des Bundes steigen.

Eine Stabilisierung der Beitragssätze auf dem heutigen Niveau von etwa 40% durch zusätzliche Bundeszuschüsse ist vor diesem Hintergrund ohne gravierende Steuererhöhungen kaum möglich. Allein in der derzeitigen, planmäßig bis zum Jahr 2025 laufenden, Legislaturperiode läge der zur Stabilisierung erforderliche zusätzliche Bedarf an Zuschüssen bei 60 Mrd. Euro. In den folgenden Jahren würden immer größere Zuschüsse erforderlich werden. Am Ende des Projektionszeitraums, im Jahr 2030, würde allein der jährliche zusätzliche Zuschussbedarf bei 86 Mrd. Euro liegen, der Bund müsste dann insgesamt Zuschüsse von rund 275 Mrd. Euro leisten. Bezogen auf die erwartete Entwicklung des Bundeshaushalts beliefe sich der zusätzliche Konsolidierungsbedarf im Jahr 2025 schon auf rund 8% der Bundesausgaben. Am Ende des Projektionszeitraums läge der Konsolidierungsbedarf dann bei rund 26,3% der projizierten Ausgaben.

Um die mit einer solchen gravierenden Ausweitung der Bundeszuschüsse verbundene Einschränkung der vom Bund finanzierten Leistungen abzuwenden, könnte man rein sachlogisch einen Anstieg der Besteuerung vorsehen. Gegen eine solche Steuerfinanzierung spricht indes, dass bestehende Lasten dadurch letztlich nur anders verteilt, aber nicht verringert werden, wie es mit einer Stabilisierung der Beitragssätze der Sozialversicherungen angestrebt wird.

Wie bereits in der Vorgängerstudie festgestellt wurde, scheidet eine Finanzierung durch Kreditaufnahme des Bundes sowohl aus finanzpolitischer Sicht als auch aus allgemeineren ökonomischen Erwägungen aus. Damit würde nicht nur gegen die Verschuldungsgrenze der Schuldenbremse, sondern auch gegen die europäischen Fiskalregeln verstoßen. Die für eine Stabilisierung der Beitragssätze durch Schuldenaufnahme erforderliche stete Ausweitung der Kreditaufnahme ist abseits solcher institutionellen Schranken wegen offensichtlichen Überschreitung der ökonomischen Tragfähigkeitsgrenzen der öffentlichen Verschuldung aber ohnehin nicht durchführbar.

Insofern zeigen auch die aktualisierten Zahlen, dass eine Stabilisierung der Beitragssätze ohne Strukturreformen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen schwerlich gelingen wird. Für weiterführende Hinweise verweisen wir auf Büttner und Werding (2021) und die dort angegebene Literatur.

Anhang

Tabelle A.1 Gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Projektion

| | BIP (in Mrd. Euro, laufende Preise) | BIP Deflator (in %) | Erwerbstätige (in Mill. Personen) |
|------|--|------------------------|--------------------------------------|
| 2000 | 2109,09 | -0,47 | 39,97 |
| 2001 | 2172,54 | 1,28 | 39,86 |
| 2002 | 2198,12 | 1,37 | 39,67 |
| 2003 | 2211,57 | 1,34 | 39,24 |
| 2004 | 2262,52 | 1,10 | 39,36 |
| 2005 | 2288,31 | 0,41 | 39,31 |
| 2006 | 2385,08 | 0,39 | 39,60 |
| 2007 | 2499,55 | 1,77 | 40,27 |
| 2008 | 2546,49 | 0,91 | 40,84 |
| 2009 | 2445,73 | 1,84 | 40,90 |
| 2010 | 2564,40 | 0,64 | 41,05 |
| 2011 | 2693,56 | 1,07 | 41,54 |
| 2012 | 2745,31 | 1,49 | 42,02 |
| 2013 | 2811,35 | 1,96 | 42,35 |
| 2014 | 2927,43 | 1,87 | 42,72 |
| 2015 | 3026,18 | 1,85 | 43,12 |
| 2016 | 3134,74 | 1,33 | 43,66 |
| 2017 | 3267,16 | 1,36 | 44,25 |
| 2018 | 3367,86 | 1,67 | 44,86 |
| 2019 | 3473,35 | 2,19 | 45,27 |
| 2020 | 3367,56 | 1,58 | 44,90 |
| 2021 | 3563,91 | 3,06 | 44,90 |
| 2022 | 3799,81 | 2,88 | 45,33 |
| 2023 | 3952,82 | 1,68 | 45,53 |
| 2024 | 4055,02 | 1,76 | 45,41 |
| 2025 | 4159,87 | 1,76 | 45,29 |
| 2026 | 4267,43 | 1,76 | 45,17 |
| 2027 | 4388,27 | 1,90 | 44,92 |
| 2028 | 4513,84 | 2,00 | 44,65 |
| 2029 | 4642,87 | 2,00 | 44,36 |
| 2030 | 4774,97 | 2,00 | 44,03 |

Quelle: Ist-Werte bis 2021, bis 2026 Frühjahrsprojektion der Bundesregierung, Fortschreibung bis 2030 SIM.20.

Tabelle A.2 Entwicklung der Beitragssätze (in %)

| Jahr | GRV | GKV | SPV | ALV | Summe |
|------|-------|-------|------|------|-------|
| 2000 | 19,3 | 13,57 | 1,70 | 6,50 | 41,07 |
| 2001 | 19,1 | 13,58 | 1,70 | 6,50 | 40,88 |
| 2002 | 19,1 | 13,98 | 1,70 | 6,50 | 41,28 |
| 2003 | 19,5 | 14,31 | 1,70 | 6,50 | 42,01 |
| 2004 | 19,5 | 14,22 | 1,70 | 6,50 | 41,92 |
| 2005 | 19,5 | 14,63 | 1,70 | 6,50 | 42,33 |
| 2006 | 19,5 | 14,22 | 1,70 | 6,50 | 41,92 |
| 2007 | 19,9 | 14,80 | 1,70 | 4,20 | 40,60 |
| 2008 | 19,9 | 14,86 | 1,83 | 3,30 | 39,88 |
| 2009 | 19,9 | 15,20 | 1,95 | 2,80 | 39,85 |
| 2010 | 19,9 | 14,90 | 1,95 | 2,80 | 39,55 |
| 2011 | 19,9 | 15,50 | 1,95 | 3,00 | 40,35 |
| 2012 | 19,6 | 14,66 | 1,95 | 3,00 | 39,21 |
| 2013 | 18,9 | 15,22 | 2,05 | 3,00 | 39,17 |
| 2014 | 18,9 | 15,38 | 2,05 | 3,00 | 39,33 |
| 2015 | 18,7 | 15,71 | 2,35 | 3,00 | 39,76 |
| 2016 | 18,7 | 15,69 | 2,35 | 3,00 | 39,74 |
| 2017 | 18,7 | 15,66 | 2,55 | 3,00 | 39,91 |
| 2018 | 18,6 | 15,56 | 2,55 | 3,00 | 39,71 |
| 2019 | 18,6 | 15,48 | 3,05 | 2,50 | 39,63 |
| 2020 | 18,6 | 15,70 | 3,05 | 2,40 | 39,75 |
| 2021 | 18,6 | 15,90 | 3,05 | 2,40 | 39,95 |
| 2022 | 18,6 | 16,00 | 3,05 | 2,40 | 40,05 |
| 2023 | 18,6 | 16,90 | 3,05 | 2,60 | 41,15 |
| 2024 | 18,6 | 17,10 | 3,13 | 2,60 | 41,43 |
| 2025 | 19,5 | 17,40 | 3,21 | 2,66 | 42,78 |
| 2026 | 19,7 | 17,70 | 3,24 | 2,71 | 43,35 |
| 2027 | 19,93 | 17,83 | 3,26 | 2,78 | 43,79 |
| 2028 | 20,12 | 17,97 | 3,27 | 2,86 | 44,22 |
| 2029 | 20,31 | 18,12 | 3,29 | 2,98 | 44,70 |
| 2030 | 20,55 | 18,24 | 3,29 | 3,12 | 45,19 |

Quelle: Ist-Werte bis 2021, Fortschreibung bis 2030 SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022.

Tabelle A.3 Entwicklung der Bundeszuschüsse im Basisszenario (in Mrd. Euro)

| Jahr | GRV | GKV | SPV | ALV | Summe |
|------|--------|-------|-----|-------|--------|
| 2000 | 64,60 | 0,0 | 0,0 | 3,25 | 67,85 |
| 2001 | 68,83 | 0,0 | 0,0 | 3,35 | 72,18 |
| 2002 | 72,94 | 0,0 | 0,0 | 3,48 | 76,42 |
| 2003 | 77,34 | 0,0 | 0,0 | 3,30 | 80,64 |
| 2004 | 77,40 | 1,0 | 0,0 | 3,10 | 81,50 |
| 2005 | 77,52 | 2,5 | 0,0 | 5,70 | 85,72 |
| 2006 | 77,13 | 4,2 | 0,0 | 4,21 | 85,54 |
| 2007 | 78,06 | 2,5 | 0,0 | 10,57 | 91,13 |
| 2008 | 78,38 | 2,5 | 0,0 | 11,84 | 92,71 |
| 2009 | 79,28 | 7,2 | 0,0 | 12,21 | 98,69 |
| 2010 | 81,04 | 15,7 | 0,0 | 14,46 | 111,19 |
| 2011 | 81,12 | 15,3 | 0,0 | 12,13 | 108,55 |
| 2012 | 81,97 | 14,0 | 0,0 | 10,86 | 106,82 |
| 2013 | 81,70 | 11,5 | 0,0 | 5,04 | 98,24 |
| 2014 | 83,44 | 10,5 | 0,0 | 5,01 | 98,95 |
| 2015 | 84,90 | 11,5 | 0,0 | 5,22 | 101,62 |
| 2016 | 87,45 | 14,0 | 0,0 | 5,17 | 106,61 |
| 2017 | 91,66 | 14,5 | 0,0 | 5,32 | 111,48 |
| 2018 | 94,58 | 14,5 | 0,0 | 5,16 | 114,24 |
| 2019 | 98,62 | 14,5 | 0,0 | 5,43 | 118,56 |
| 2020 | 102,57 | 17,88 | 1,9 | 5,44 | 127,88 |
| 2021 | 107,19 | 20,55 | 0,0 | 12,01 | 139,75 |
| 2022 | 113,20 | 16,49 | 1,0 | 5,98 | 136,66 |
| 2023 | 118,45 | 17,20 | 1,0 | 6,25 | 142,89 |
| 2024 | 122,67 | 17,85 | 1,0 | 6,67 | 148,18 |
| 2025 | 130,16 | 18,51 | 1,0 | 7,20 | 156,86 |
| 2026 | 134,67 | 19,22 | 1,0 | 7,82 | 162,71 |
| 2027 | 139,01 | 19,97 | 1,0 | 8,28 | 168,26 |
| 2028 | 144,51 | 20,77 | 1,0 | 8,76 | 175,04 |
| 2029 | 150,05 | 21,63 | 1,0 | 9,40 | 182,08 |
| 2030 | 155,85 | 22,48 | 1,0 | 10,09 | 189,43 |

Quelle: Ist-Werte bis 2021, Fortschreibung bis 2030 SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022.

Tabelle A.4 Entwicklung der Bundeszuschüsse bei konstanten Beitragssätzen (in Mrd. Euro)

| Jahr | GRV | GKV | SPV | ALV | Summe |
|------|--------|-------|------|-------|--------|
| 2000 | 64,60 | 0 | 0,00 | 3,25 | 67,85 |
| 2001 | 68,83 | 0 | 0,00 | 3,35 | 72,18 |
| 2002 | 72,94 | 0 | 0,00 | 3,48 | 76,42 |
| 2003 | 77,34 | 0 | 0,00 | 3,30 | 80,64 |
| 2004 | 77,40 | 1,00 | 0,00 | 3,10 | 81,50 |
| 2005 | 77,52 | 2,50 | 0,00 | 5,70 | 85,72 |
| 2006 | 77,13 | 4,20 | 0,00 | 4,21 | 85,54 |
| 2007 | 78,06 | 2,50 | 0,00 | 10,57 | 91,13 |
| 2008 | 78,38 | 2,50 | 0,00 | 11,84 | 92,71 |
| 2009 | 79,28 | 7,20 | 0,00 | 12,21 | 98,69 |
| 2010 | 81,04 | 15,70 | 0,00 | 14,46 | 111,19 |
| 2011 | 81,12 | 15,30 | 0,00 | 12,13 | 108,55 |
| 2012 | 81,97 | 14,00 | 0,00 | 10,86 | 106,82 |
| 2013 | 81,70 | 11,50 | 0,00 | 5,04 | 98,24 |
| 2014 | 83,44 | 10,50 | 0,00 | 5,01 | 98,95 |
| 2015 | 84,90 | 11,50 | 0,00 | 5,22 | 101,62 |
| 2016 | 87,45 | 14,00 | 0,00 | 5,17 | 106,61 |
| 2017 | 91,66 | 14,50 | 0,00 | 5,32 | 111,48 |
| 2018 | 94,58 | 14,50 | 0,00 | 5,16 | 114,24 |
| 2019 | 98,62 | 14,50 | 0,00 | 5,43 | 118,56 |
| 2020 | 102,57 | 17,88 | 1,99 | 5,44 | 127,88 |
| 2021 | 107,19 | 20,55 | 0,00 | 12,01 | 139,75 |
| 2022 | 113,20 | 16,49 | 1,00 | 5,98 | 136,66 |
| 2023 | 118,45 | 19,66 | 1,45 | 7,88 | 147,44 |
| 2024 | 134,29 | 22,27 | 2,85 | 9,49 | 168,89 |
| 2025 | 148,90 | 25,36 | 4,43 | 12,10 | 190,79 |
| 2026 | 158,81 | 29,31 | 5,04 | 14,67 | 207,84 |
| 2027 | 167,63 | 32,95 | 5,39 | 16,27 | 222,24 |
| 2028 | 177,49 | 37,13 | 5,82 | 18,03 | 238,48 |
| 2029 | 187,91 | 41,61 | 6,30 | 20,72 | 256,54 |
| 2030 | 199,47 | 45,70 | 6,51 | 23,45 | 275,13 |

Quelle: Ist-Werte bis 2021, Fortschreibung bis 2030 SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022.

Tabelle A.5 Entwicklung des Gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits (in % des BIP)

| Jahr | Basisszenario | Konstante Beitragssätze |
|------|---------------|-------------------------|
| 2000 | -1,58 | -1,58 |
| 2001 | -3,03 | -3,03 |
| 2002 | -3,87 | -3,87 |
| 2003 | -3,70 | -3,70 |
| 2004 | -3,33 | -3,33 |
| 2005 | -3,32 | -3,32 |
| 2006 | -1,65 | -1,65 |
| 2007 | 0,26 | 0,26 |
| 2008 | -0,12 | -0,12 |
| 2009 | -3,15 | -3,15 |
| 2010 | -4,38 | -4,38 |
| 2011 | -0,88 | -0,88 |
| 2012 | 0,01 | 0,01 |
| 2013 | 0,04 | 0,04 |
| 2014 | 0,58 | 0,58 |
| 2015 | 0,96 | 0,96 |
| 2016 | 1,16 | 1,16 |
| 2017 | 1,34 | 1,34 |
| 2018 | 1,91 | 1,91 |
| 2019 | 1,47 | 1,47 |
| 2020 | -4,31 | -4,31 |
| 2021 | -3,72 | -3,72 |
| 2022 | -3,74 | -3,74 |
| 2023 | -1,95 | -2,07 |
| 2024 | -1,76 | -2,27 |
| 2025 | -0,90 | -1,72 |
| 2026 | -0,63 | -1,68 |
| 2027 | -0,12 | -1,35 |
| 2028 | 0,25 | -1,23 |
| 2029 | 0,61 | -1,08 |
| 2030 | 0,97 | -0,90 |

Anmerkung: Tilgungen im Rahmen der Schuldenbremse sind nicht eingerechnet.

Quelle: Ist-Werte bis 2021, Fortschreibung bis 2030 SIM.20 unter Berücksichtigung der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2022 und der Finanzplanung gemäß Stabilitätsprogramm.