

Raffelhüschen, Bernd; Schultis, Sebastian; Stramka, Sebastian

Research Report

Was kostet der Sozialstaat? Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktag 2024

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 175

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Raffelhüschen, Bernd; Schultis, Sebastian; Stramka, Sebastian (2024) : Was kostet der Sozialstaat? Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktag 2024, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 175, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/296477>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

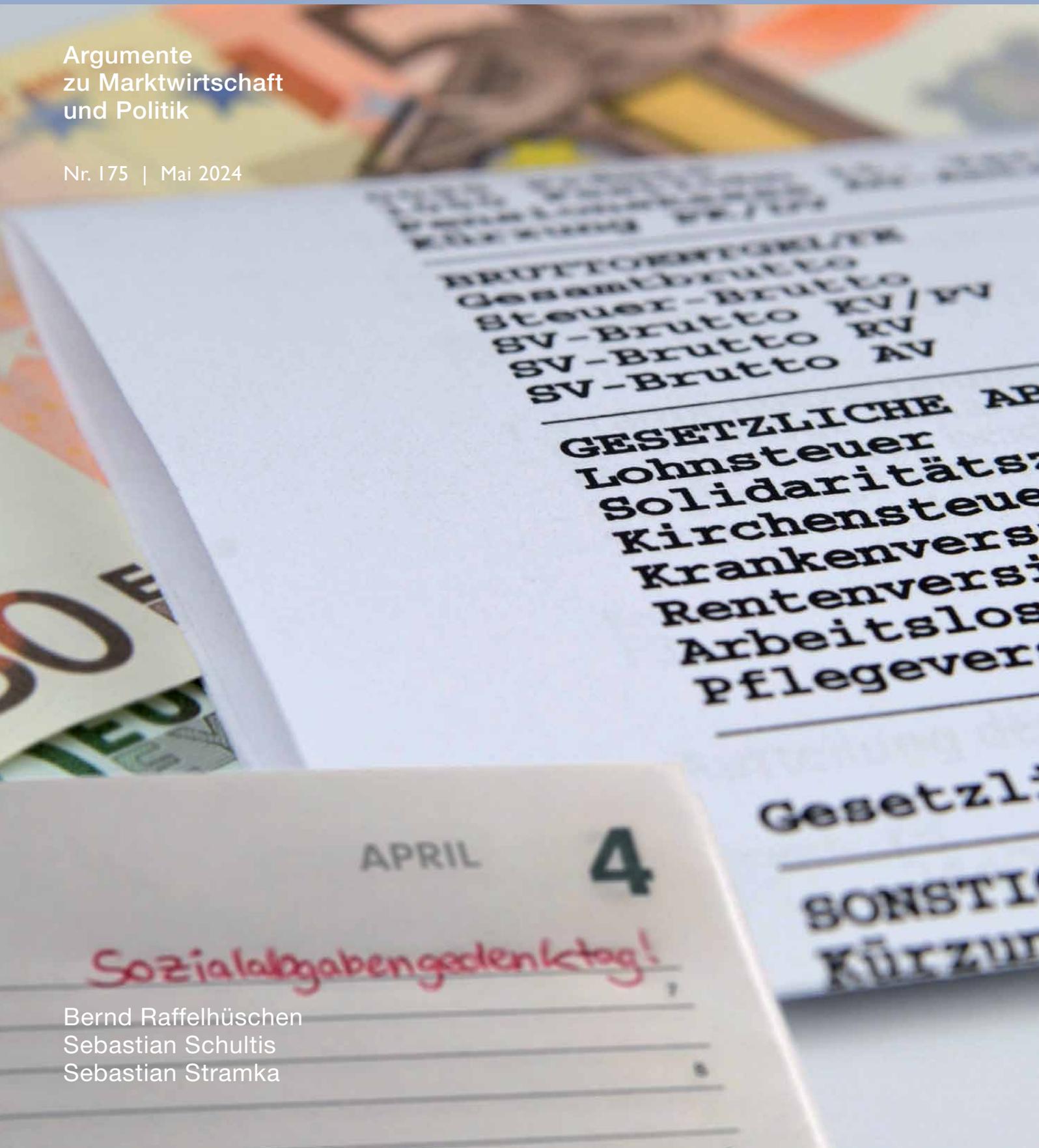
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WAS KOSTET DER SOZIALSTAAT? SOZIALABGABEN- UND SOZIALLEISTUNGSGEDENKTAG 2024

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 175 | Mai 2024



Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Sebastian Stramka

WAS KOSTET DER SOZIALSTAAT? SOZIALABGABEN- UND SOZIALLEISTUNGSGEDENKTAG 2024

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Sebastian Stramka

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 175

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Entwicklung der Sozialleistungen in Deutschland	05
3 Abgrenzung von Sozialleistungen und beitragsfremden Leistungen	08
3.1 Institutionelle Grundprinzipien	08
3.2 Ausgabenseitige Differenzierung auf Basis der institutionellen Grundprinzipien	09
4 Gedenktage zur sozialen Sicherung	13
4.1 Konzeptioneller Hintergrund	13
4.2 Vergleich des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages	14
5 Lasten- und Leistungsverteilung der sozialen Sicherung	15
5.1 Altersspezifische Verteilung aller staatlichen Sozialleistungen	15
5.2 Altersspezifische Verteilung beitragsfremder Leistungen	16
5.3 Generationenkonto beitragsfremder Leistungen	18
6 Zur fiskalischen Nachhaltigkeit sozialer Leistungen	19
7 Fazit	21
8 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung	22
8.1 Die Methode der Generationenbilanzierung und die Isolierung sozialer Leistungen	22
8.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen	23
8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren	25
Literatur	26

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © fotomek (Adobe Stock) + Fotomontage

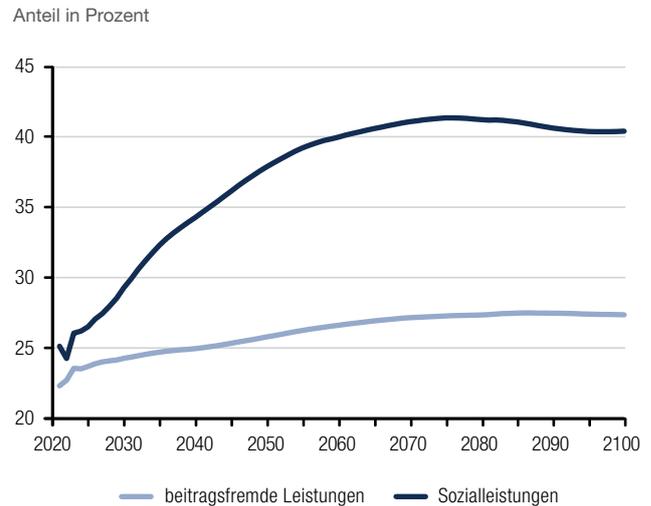
Executive Summary

Das Spannungsverhältnis zwischen **sozialstaatlichen Leistungsausweitungen** und **steigenden Abgabenbelastungen** wird durch den demografischen Wandel zunehmend verschärft. Ein immer größerer Teil der Lasten wird auf jüngere Generationen abgewälzt, was die **Generationengerechtigkeit** – ein zentrales Fundament des Sozialstaates – untergräbt. Um die Kosten des Sozialstaats zu veranschaulichen, werden zwei Gedenktage der sozialen Sicherung für das Jahr 2024 präsentiert:

- Der **Sozialabgabengedenktag**, der im Jahr 2024 in Deutschland auf den 4. April fällt. Für die Finanzierung des Sozialstaats und die damit verbundene Umverteilung arbeitet die statistische Durchschnittsperson in Deutschland also mehr als drei Monate, um sowohl die steuerfinanzierten Leistungen als auch die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen zu erwirtschaften. Bei einer **Sozialabgabenquote von rund 25,9 Prozent** entspricht dies einem Viertel des durchschnittlichen Gesamtjahreseinkommens.
- Der **Sozialleistungsgedenktag** wird ermittelt, indem die beitragsbezogenen Sozialversicherungsleistungen herausgerechnet und nur beitragsfremde Sozialleistungen (wie z. B. mit Bundeszuschüssen finanzierte Leistungen der Sozialversicherungen) und **steuerfinanzierte Sozialleistungen** der Gebietskörperschaften (z. B. Bürgergeld, Sozialhilfe) berücksichtigt werden. Dieser gibt an, wie lange eine statistische Durchschnittsperson in einem Jahr arbeiten muss, um das Geld für alle steuerfinanzierten Sozialleistungen zu erwirtschaften. Dieser Sozialleistungsgedenktag fiel in Deutschland im Jahr 2024 auf den 31. Januar, was einer **Sozialabgabenquote von 8,4 Prozent** entspricht.

Angesichts der demografischen Alterung ist das gegenwärtige Niveau des Sozialstaats bei Beibehaltung der heutigen Steuer- und Abgabenquoten auf Dauer nicht finanzierbar. Das zeigt sich in einer **impliziten Verschuldung in Höhe von 184,0 Prozent des BIP (7.114,6 Mrd. Euro)**. Betrachtet man nur die beitragsfremden Leistungen, die sich aus den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und den durch Bundeszuschüsse finanzierten Leistungen der Sozialversicherungen zusammensetzen, so resultiert eine implizite Verschuldung von 58,0 Prozent des BIP (2.244,8 Mrd. Euro). Das System der beitragsfremden Leistungen verstößt damit bei langfristiger fiskalischer Betrachtung – ebenso wie die beitragsfinanzierten Sozialversicherungsleistungen – **gegen das Prinzip einer Solidargemeinschaft**, da **junge und zukünftige Generationen für heute versprochene Leistungen übermäßig belastet** werden.

Der Anteil der Steuereinnahmen, der zur Deckung der Sozialausgaben notwendig ist, wird immer weiter steigen



Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.

Schon heute beträgt der Anteil der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, der jährlich allein für die Finanzierung der beitragsfremden Sozialleistungen aufgewendet werden muss, rund 22,3 Prozent. Will man die beitragsfremden Sozialleistungen weiterhin mit unveränderten Steuer- und Beitragssätzen finanzieren, muss der Anteil der Sozialausgaben an den Haushalten der Gebietskörperschaften im Zeitablauf deutlich ansteigen. Im Jahr 2040 werden wir **mehr als ein Viertel der gesamten Steuereinnahmen** benötigen, um die **Ausgaben bei gleichem Leistungsniveau** zu decken (vgl. Abbildung). Der Steueranteil, der zur langfristigen Finanzierung aller Sozialleistungen notwendig ist, liegt naturgemäß noch höher und wird bei unveränderten Rahmenbedingungen von heute 25,1 Prozent auf **40 Prozent im Jahr 2060** ansteigen. Darin zeigt sich die zunehmend notwendig werdende Quersubventionierung von Sozialversicherungsleistungen aus Steuermitteln.

Die fehlende Nachhaltigkeit des deutschen Sozialstaats impliziert, dass sich das Datum des Sozialabgabengedenktags demografiebedingt in den kommenden Jahrzehnten weiter nach hinten verschieben wird, so dass die zukünftige Durchschnittsperson in Deutschland von Jahr zu Jahr immer mehr Tage für die kostendeckende Finanzierung des Sozialstaats arbeiten müsste. Um zukünftigen Generationen **fiskalische Handlungsspielräume** zu erhalten, ist es unabdingbar, dieses Finanzierungsproblem durch **ambitionierte Reformen** zu entschärfen.

1 Einleitung

In Zeiten des demografischen Wandels befindet sich die Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen politisch kurzfristig opportun erscheinenden Leistungsausweitungen einerseits und – auch dadurch – steigenden Abgabenbelastungen andererseits. Dieses Spannungsfeld gefährdet die Generationengerechtigkeit zwischen den älteren Menschen, die von einer Ausweitung der Sozialleistungen überdurchschnittlich profitieren, und den Personen im erwerbsfähigen Alter, die durch deren Finanzierung besonders belastet werden. In der Vergangenheit existierten, aufgrund der wirtschaftlichen wie auch demografischen Entwicklung, ausreichend Beitrags- und Steuerzahler, die genug Aufkommen erwirtschafteten, um das Halten des Leistungsniveaus für vergleichsweise wenige Leistungsempfänger sicherzustellen. Zudem ermöglichte diese die Ausgaben des Sozialstaats, in Form von Leistungen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen, stärker als das Bruttoinlandsprodukt anzuwachsen zu lassen, ohne dabei primär auf Schuldenfinanzierung zurückzugreifen. Durch die zunehmende Bevölkerungsalterung verändert sich jedoch das Verhältnis von Beitrags- und Steuerzahlern zu Sozialleistungsempfängern, sodass weniger Schultern als bisher die nun ansteigenden Leistungsausgaben tragen müssen. Wenn bei gleichbleibenden Pro-Kopf-Leistungen die Abgabenlast nicht erhöht werden soll, entstehen mittel- und langfristig Defizite, welche scheinbar mithilfe neuer Staatsschulden gedeckt werden könnten. Dadurch würde die Zahllast auf folgende Generationen überwältigt. So eine Schuldenpolitik kann jedoch aufgrund ökonomischer Risiken, wie steigender Risikoprämien (Werding, 2021) oder zunehmenden Zinsrisiken (SVR, 2019), nicht bedenkenlos unbegrenzt fortgeführt werden. Durch Mechanismen wie die Maastricht-Kriterien oder die Schuldenbremse wird diesen ökonomischen Argumenten institutionell Rechnung getragen und politischen Entscheidungsträgern ein Zwang zur Ausgabenrestriktion auferlegt, wengleich diese Mechanismen aktuell kontrovers diskutiert werden.

Dabei berücksichtigen die selbstauferlegten Verschuldungsbeschränkungen nur die explizite – d.h. offiziell ausgewiesene – Staatsverschuldung, nicht jedoch bereits bestehende und künftige Zahlungsverpflichtungen für kommende Jahre. Dieser aus ökonomischer Sicht kurzfristige Planungshorizont, mit dem die öffentlichen Haushalte und insbesondere auch der Bundeshaushalt im Rahmen dieser Fiskalregeln aufgestellt werden, offenbart die Kurzsichtigkeit der Finanzpolitik, die die mittel- und langfristig relevante implizite – d.h. heute noch nicht ausgewiesene und dadurch unsichtbare – Verschuldung vernachlässigt. Da die Staatsverschuldung nicht folgenlos unbegrenzt ausgeweitet werden kann, erschwert der fortschreitende demografische Wandel den oh-

nehin schon sensiblen fiskalpolitischen Balanceakt zwischen heute lebenden und zukünftigen Generationen zusätzlich (Buchanan, 2005).

Ein bekanntes Konzept, um eine Seite dieses Balanceaktes – nämlich die Abgabenlast – zu veranschaulichen, stellt der sogenannte Steuerzahlergedenktag des Bundes der Steuerzahler dar (vgl. Warneke, 2023). Dieser drückt aus, wie lange ein durchschnittlicher Steuerzahler in einem Jahr arbeiten muss, um alle anfallenden Steuern und Sozialabgaben zu bezahlen. Zur Ermittlung des Steuerzahlergedenktag werden demnach auch staatliche Einnahmen berücksichtigt, mit denen beispielsweise öffentliche Investitionen, Infrastrukturausgaben oder andere öffentliche Güter finanziert werden, die keine sozialpolitischen Ausgaben darstellen. Um Letztere zu untersuchen, werden im Rahmen dieser Studie zwei Gedenktag der sozialen Sicherung entwickelt:

1. Der **Sozialabgabengedenktag**, der angibt, wie lange die statistische Durchschnittsperson in Deutschland in einem Jahr arbeiten muss, um die Abgaben, die allen Sozialleistungen individuell gegenüberstehen, zu erwirtschaften.
2. Der **Sozialleistungsgedenktag**, der im Unterschied dazu die beitragsbezogenen Sozialversicherungsleistungen eines Individuums herausrechnet. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mit den heutigen Sozialversicherungsbeiträgen auch Ansprüche auf zukünftige Leistungen erworben werden, die zu einem späteren Zeitpunkt an das Individuum selbst zurückfließen. Hiermit drückt der Sozialleistungsgedenktag aus, wie lange die statistische Durchschnittsperson für die Sozialleistungen arbeiten muss, die nicht durch äquivalente Beitragszahlungen finanziert werden.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 8) wird zusätzlich die langfristige Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung in Deutschland untersucht. Diese Analyse der Nachhaltigkeit sozialer Leistungen – als Indikator für die zukünftige Entwicklung der sozialpolitischen Zahlungsströme – ermöglicht insbesondere die Quantifizierung ihrer intergenerativen Verteilung und langfristigen Finanzierbarkeit. Dabei zeigt sich, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des Sozialstaates zu einer impliziten Verschuldung in Höhe von 184,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beziehungsweise 7.114,6 Mrd. Euro führt. Um dieses Missverhältnis von Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, müssten ceteris paribus langfristig mehr als 40 Prozent der gesamten Steuereinnahmen für die Finanzierung aller Sozialleistungen aufgewendet werden. Um zukünftigen Generationen fiskalischen

Handlungsspielraum zu erhalten, ist es unabdingbar, dass die politischen Akteure dieses Finanzierungsproblem angehen und entschärfen.

Ein Blick auf die intergenerative Verteilung der Sozialleistungen und die aktuelle Altersstruktur der Wahlbürgerinnen und -bürger zeigt allerdings, warum Reformen in diesem Bereich selten weit genug gehen. Da der demografische Wandel

nicht nur fiskalisch, sondern auch demoskopisch wirkt (Galasso und Profeta, 2004), führt er durch eine alternde Wählerschaft mittelfristig zu einer Gemengelage, in der sozialpolitische Reformen gegen immer ältere Wählermehrheiten durchgesetzt werden müssen. Das Motto für notwendige und zielführende sozialpolitische Reformen sollte daher nicht "Potius sero quam numquam – Besser spät als nie", sondern "Potius nunc quam numquam – Besser jetzt als nie" lauten.

2 Entwicklung der Sozialleistungen in Deutschland

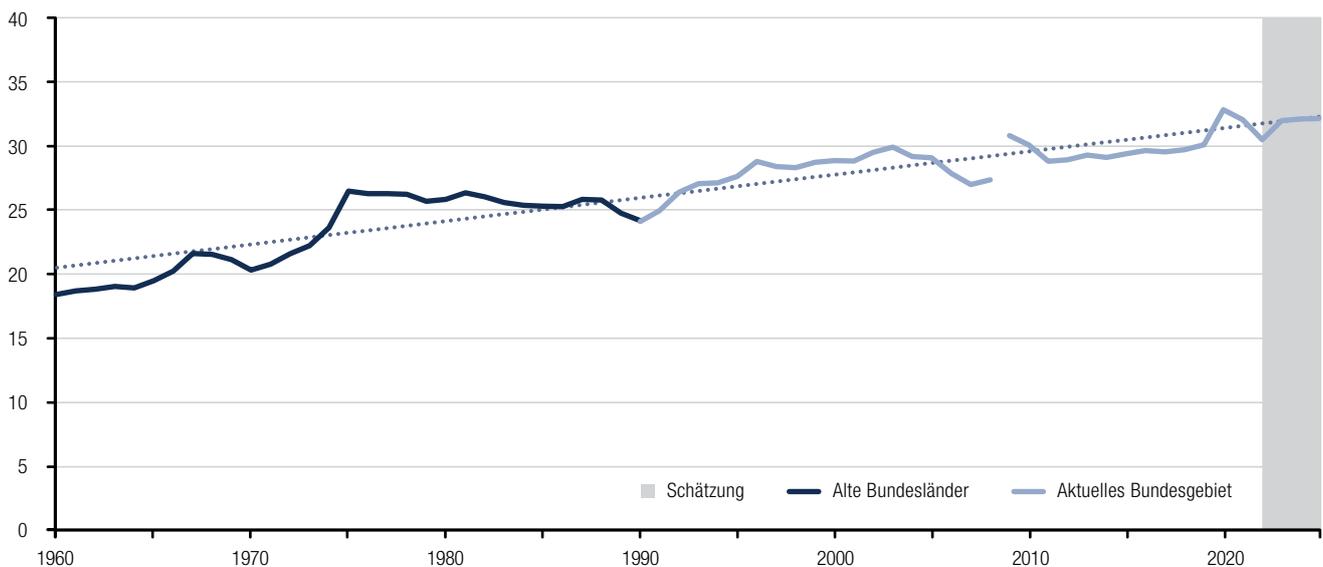
Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlicht regelmäßig das sogenannte Sozialbudget – ein statistischer Bericht, der für einen festgelegten Zeitraum die

in Deutschland gewährten Sozialleistungen sowie deren Finanzierung darstellt. Dem Sozialbudget zufolge betrug die Summe aller Ausgaben für Sozialleistungen¹ im Jahr 2022

Abbildung 1:
Sozialleistungsausgaben steigen stärker als das BIP

Jährliche Sozialleistungsquote in Prozent des BIP

Quelle: BMAS (2021, 2023). Aufgrund methodischer Änderung sind die Quoten vor und ab 2009 nicht miteinander vergleichbar (BMAS, 2023, S.6).



¹ Im Sozialbudget wird der Begriff der Sozialleistungen weiter gefasst als in der folgenden Berechnung. Er umfasst auch Sozialausgaben, die nicht über Sozialversicherungsbeiträge und Steuern finanziert werden (vgl. BMAS 2023, S. 32).

rund 1.178,5 Mrd. Euro (BMAS, 2023). Ein zentraler Indikator des Sozialbudgets ist die sogenannte Sozialleistungsquote. Sie setzt die Ausgaben für Sozialleistungen eines Jahres ins Verhältnis zum jeweiligen nominalen BIP. Dieser Indikator verdeutlicht wie viel Prozent der Wirtschaftsleistung eines Jahres für Sozialleistungen aufgewendet wurden (siehe Abbildung 1). Veränderungen in der Höhe der Sozialleistungsquote können grundsätzlich auf veränderte Sozialausgaben und/oder auf Veränderungen des BIP zurückgeführt werden. Der steigende Trend der Sozialleistungsquote zeugt dementsprechend nicht zwangsläufig von einer kontinuierlichen Ausweitung des Sozialstaats. Dies gilt auch nicht für alle Zeitabschnitte. Dennoch spiegelt die Entwicklung der Sozialleistungsquote die Geschichte der Sozialreformen in Deutschland wider, die in der Regel zu einem Anstieg der Sozialleistungsquote geführt haben.

In der langfristigen Entwicklung fällt zunächst auf, dass die Sozialleistungsquote in den alten Bundesländern zwischen 1960 und 1980 deutlich angestiegen ist. In diesem Zeitraum wurden beispielsweise das Lohnfortzahlungsgesetz (1969), das Ausbildungsförderungsgesetz (1970) oder das Bundeskindergeldgesetz (1975) verabschiedet, die zu einem Anstieg der Sozialleistungsquote führten. In den Folgejahren bis zur Wiedervereinigung blieb das Verhältnis der Sozialausgaben zur Wirtschaftsleistung in den alten Bundesländern nahezu unverändert. Anfang der 1990er Jahre setzte dann im Zuge der deutschen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ein erneuter kontinuierlicher Anstieg bis auf rund 30 Prozent im Jahr 2003 ein, der einerseits durch die damals noch sehr geringe Wirtschaftsleistung der neuen Bundesländer befördert wurde, andererseits aber auch – angesichts der Einführung der Sozialen Pflegeversicherung – auf deutliche Leistungsausweitungen zurückzuführen ist. Mit der vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder eingeführten Agenda 2010 und dem Wirtschaftswachstum zu Beginn der 2000er Jahre sank die Sozialleistungsquote zunächst wieder auf knapp 27 Prozent bis 2007. In Folge der Finanzkrise von 2008/2009 stieg sie allerdings wieder innerhalb kurzer Zeit deutlich an (2009: 30,6 Prozent). Jedoch werden seit 2009 auch Grundleistungen der privaten Krankenversicherung in der Quote berücksichtigt, sodass die Werte nach dieser methodischen Veränderung nicht mehr direkt mit den Vorjahreswerten vergleichbar sind. Der Anstieg ist vor allem auf den krisenbedingten Rückgang des nominalen BIP sowie die vorrangig durch das Kurzarbeitergeld stark ausgeweiteten Sozialleistungen zurückzuführen. Im Verlauf der letzten 15 Jahre wird deutlich, dass die Sozialleistungsquote nach der Eurokrise trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung – und damit einem steigenden BIP – wieder sukzessiv bis

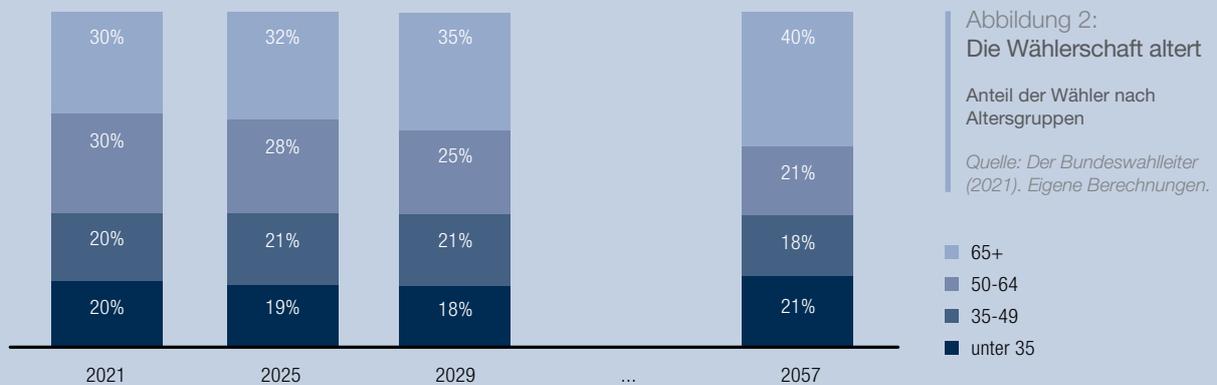
auf 30 Prozent im Jahr 2019 angestiegen ist. Der anschließende sprunghafte Anstieg um rund 3 Prozentpunkte im Jahr 2020 ist auf die Ausweitung der Ausgaben im Zuge der Corona-Krise zurückzuführen. Damals wurden die Ausgaben für Sozialleistungen – insbesondere nochmals das Kurzarbeitergeld – massiv ausgeweitet, während gleichzeitig das BIP sank. Seitdem ist die Sozialleistungsquote bis 2022 auf knapp 31 Prozent gesunken und hat damit fast wieder das Vorkrisenniveau erreicht. Inwieweit die Quote in den kommenden Jahren angesichts der bevorstehenden demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden veränderten Altersstruktur der Wählerschaft sowie aufgrund der zwischenzeitlich stark konsumorientierten Wirtschaftspolitik der 2010er Jahre wieder auf den alten Wachstumspfad zurückkehren wird, ist allerdings offen.

So einfach wie die Sozialleistungsquote die zeitliche Entwicklung des Umfangs der Sozialleistungen nachvollziehbar macht, so wenig hilfreich ist sie für die Untersuchung der zukünftigen Entwicklung sozialer Leistungen und deren intergenerativen Verteilung. Einerseits sorgt die Referenz zum BIP dafür, dass eine jahresspezifische Veränderung der Quote immer unter Berücksichtigung des zugrundeliegenden BIP interpretiert werden muss. Andererseits kann die Analyse der Sozialleistungsquote nur auf einer makroökonomischen Ebene erfolgen, sodass die intergenerative Verteilung der Sozialleistungen unberücksichtigt bleibt. Die wohl größte Unschärfe der Sozialleistungsquote im Hinblick auf die fiskalische Nachhaltigkeitsanalyse liegt jedoch in der ihr zugrunde liegenden Definition von Sozialleistungen. So werden eine Vielzahl von Leistungen als Sozialleistungen verstanden und entsprechend auch in der Sozialleistungsquote berücksichtigt, die nach ökonomischem Verständnis zumindest einer sorgfältigen Abwägung bedürfen. Damit werden beispielsweise Leistungen der Sozialversicherungen (die sowohl durch Bundeszuschüsse als auch durch Beitragszahlungen finanziert sind), private Versicherungszahlungen (die ausschließlich auf individuellen Beiträgen begründet sind), Pensionen (denen nicht-monetäre Beiträge gegenüberstehen) sowie Wiedergutmachungs- und Entschädigungszahlungen alle gleichermaßen einbezogen, obwohl sie sich deutlich in ihren grundlegenden institutionellen Prinzipien unterscheiden. Eine detaillierte Analyse der fiskalischen Nachhaltigkeit erfordert daher eine ökonomisch eindeutige Definition sozialer Leistungen, die sich der Unterschiedlichkeit dieser Prinzipien bewusst ist und diese bei der Abgrenzung berücksichtigt.

Die Altersstruktur der Wahlbevölkerung im Wandel

Aufgrund der demografischen Entwicklung (vgl. Abschnitt 8.2) wird sich die Altersstruktur der Wahlberechtigten sowie der tatsächlichen Wählerinnen und Wähler in den kommenden Jahren kontinuierlich verändern. Die Wählermehrheit wird zunehmend älter, was sich konsequenterweise in der Altersstruktur wählender Personen bei Bundestagswahlen widerspiegelt. Abbildung 2 zeigt die zu erwartende Entwicklung seit der letzten Bundestagswahl im September 2021. Bei dieser Wahl waren rund 70 Prozent der Wählerinnen und Wähler im erwerbsfähigen Alter und 30 Prozent über 65 Jahre alt. Bei der Bundestagswahl 2029 wird sich – bei unveränderter altersspezifischer Wahlbeteiligung – der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter bereits um 5 Prozentpunkte verringert haben. Bei der Bundestagswahl 2057 wird mehr als jeder dritte Wähler das Rentenalter erreicht haben oder kurz vor

dem altersbedingten Ausscheiden aus dem Erwerbsleben stehen. Die aus heutiger Sicht zu erwartenden Ausgaben für alle Sozialleistungen werden sich durch die Alterung der Gesellschaft und die damit verbundenen steigenden Kosten für den Sozialstaat im Vergleich zu heute nochmals deutlich erhöhen, was die Politik vor enorme Herausforderungen stellt. Einerseits bedeutet die Aufrechterhaltung des heutigen Sozialleistungsniveaus einen zunehmend anwachsenden Finanzierungsbedarf (vgl. Kapitel 6). Andererseits dürften Reformen, die mit Leistungskürzungen oder zumindest einer geringeren Leistungsausweitung verbunden sind, aufgrund der Altersstruktur der Wählerinnen und Wähler in den kommenden Legislaturperioden politisch noch schwieriger durchzusetzen sein, als sie es heute ohnehin bereits sind.



3 Abgrenzung von Sozialleistungen und beitragsfremden Leistungen

3.1 Institutionelle Grundprinzipien

Vorrangiges Ziel der sozialen Sicherungssysteme ist die Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens durch die Absicherung gegen soziale Risiken wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Tod (vgl. § 1 I SGB I). Nach § 11 SGB I sind Sozialleistungen alle Dienst-, Sach- und Geldleistungen, die im Rahmen des Sozialgesetzbuches (SGB) gewährt werden. Um diese Leistungen innerhalb der sozialen Sicherungssysteme abzugrenzen und diejenigen Leistungen zu isolieren, denen keine Beitragszahlungen in adäquater Höhe gegenüberstehen, wird zunächst innerhalb der Sozialversicherungsausgaben zwischen versicherungstypischen und versicherungsfremden Leistungen differenziert. Zur Abgrenzung dieser beiden Leistungsarten wird das sogenannte Versicherungsprinzip herangezogen. Dieses Prinzip verlangt, dass die gezahlten Beiträge ausreichen, um die Kosten der erwarteten versicherungsspezifischen Risiken zu decken (SVR, 2005 und Fichte, 2011). Aufgrund dieser gruppenspezifischen Äquivalenz von gezahlten Beiträgen einerseits und erbrachten Leistungen andererseits, wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff Äquivalenzprinzip verwendet.² Dieses Prinzip verlangt bei der Finanzierung durch Beiträge ein ex ante festgestelltes äquivalentes Verhältnis zwischen zu leistender Zahlung und erhaltener Gegenleistung (Rürup, 2005).

Darüber hinaus ist für die Sozialversicherungen das Solidaritätsprinzip maßgeblich, welches einerseits dadurch zum Ausdruck kommt, dass die Beitragspflicht für das gleiche versicherte Risiko unterschiedlich hoch sein kann und damit unabhängig vom erwarteten Eintritt des Versicherungsfalls ist. Andererseits knüpft die Beitragszahlung an die Höhe des sozialversicherungspflichtigen Bruttolohns an und ist damit abhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit eines Versicherten. Aufgrund des gesellschaftlichen Wunsches nach solidarischer Lastenverteilung entstehen in den verschiedenen Sozialversicherungen versicherungsspezifische Umverteilungsströme, die durch Versicherte mit unterschiedlichen individuellen Risiken sowie unterschiedlich hohen Einkommen induziert werden (SVR, 2006; Raffelhüschen et al., 2011).

Neben den fünf Versicherungszweigen umfasst die soziale Sicherung eine Reihe von ergänzenden Institutionen, die ebenfalls Sozialleistungen gewähren, deren Abwicklung und Finanzierung aber nicht in den Aufgabenbereich einer Sozialversicherung fallen. Bei diesen Leistungen handelt es sich zum Beispiel um Bürgergeld oder Leistungen aufgrund von Kriegsfolgen und zur Entschädigung von Opfern nationalsozialistischer Verfolgung im Sinne des § 1 Bundesentschädigungsgesetz (BEG). Diese Leistungen beruhen nicht auf den oben erläuterten Grundsätzen, sondern sind durch das Fürsorge- beziehungsweise Versorgungsprinzip gekennzeichnet. Ersteres steht im Gegensatz zum Versicherungsprinzip und besagt, dass eine besondere Form der Bedürftigkeit Anlass zur Umverteilung gibt (Fichte, 2011). Es findet nicht nur bei Wiedergutmachungsleistungen Anwendung, sondern spiegelt sich auch in den Sozialleistungen der Gebietskörperschaften wider – zum Beispiel in der Grundsicherung im Alter oder bei Langzeitarbeitslosigkeit.³ Das Versorgungsprinzip gilt, wenn Bürgerinnen und Bürger bestimmte Vorleistungen für die Gesellschaft erbracht haben, wie beispielsweise bei Kriegsofferrenten.⁴

Um zwischen beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Sozialleistungen unterscheiden zu können, ist zunächst eine definitorische Abgrenzung innerhalb der Sozialversicherungen zwischen versicherungstypischen und versicherungsfremden Leistungen erforderlich. In der Literatur finden sich unterschiedliche Definitionen des Begriffs der versicherungsfremden Leistungen.⁵ Der Sachverständigenrat (SVR, 2005) betrachtet eine Leistung als versicherungsfremd, wenn sie auf einem gesamtgesellschaftlichen Anliegen beruht, das über Steuern und damit von allen Steuerzahlenden zu finanzieren ist. Eine ähnliche Definition findet sich auch bei Meinhardt (2018), der unter versicherungsfremden Leistungen alle Leistungen versteht, die nicht dem Versicherungscharakter entsprechen. Mackscheidt und Maier-Rigaud (2020) fassen den Begriff wiederum deutlich weiter und definieren ihn als Leistungen, denen individuelle Zahlungen in unzureichender Höhe gegenüberstehen. Sie fokussieren sich in ihrer Definition vor allem auf die Durchbrechung des Äquivalenzprinzips und weniger auf das Solidaritätsprinzip im Rahmen eines Sozialversicherungssystems. Raffelhüschen et

² Im Gegensatz zu den anderen Versicherungszweigen basiert die GRV auf der Teilhabeäquivalenz. Nach diesem Prinzip bestimmt nicht die Höhe der eingezahlten Beiträge die absolute Höhe des Rentenanspruchs, sondern die relative Anspruchsposition des Versicherten innerhalb einer Generation (Fichte, 2011).

³ Häufig wird zunächst die Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung geprüft. Die Grundsicherung ist nach § 3 Abs. 5 SGB II und § 2 SGB XII gegenüber anderen Einkommens- oder Vermögensquellen subsidiär.

⁴ Bei der Beamtenversorgung wird dieser Grundsatz durch das Alimentationsprinzip im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gewahrt, wonach der Staat eine lebenslange Unterhaltspflicht für seine Beamten und deren Familien hat (Thierner, 1992).

⁵ Die Bundesregierung weist in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2019 in Folge einer Anfrage dreier Abgeordneter darauf hin, dass es keine allgemeingültige Definition des Begriffs der versicherungsfremden Leistungen gibt (Bundesregierung, 2019).

al. (2011) stellen das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip als Unterscheidungsmerkmal in den Vordergrund, beziehen aber auch Versicherte und Mitversicherte in ihre Definition ein. Demnach sind Leistungen versicherungsfremd, wenn sie an Nichtversicherte oder an Versicherte gewährt werden, aber nicht beitragsgedeckt sind, oder der Absicherung von Risiken dienen, die mit der Sozialversicherung nicht vereinbar sind. Die Definition folgt damit dem SVR (2005) deutlich strikter als Mackscheidt und Maier-Rigaud (2020).

Der SVR (2005) weist ferner auf die Bedeutung des sozialen Charakters der Sozialversicherung – beschrieben durch das Solidaritätsprinzip – hin, der sie von einer privaten Versicherung unterscheidet. Typisch für die Sozialversicherung sei die risikobasierte ex ante Umverteilung innerhalb der Versicherungsgemeinschaft. Insofern sei eine Differenzierung allein nach dem Versicherungs- oder Äquivalenzprinzip verfehlt. Dies entspricht auch der Auffassung von Rofls (1998), der eine solche Umverteilung als systemimmanent ansieht. Demnach

müsse die Unterscheidung zwischen versicherungsfremden und versicherungstypischen Leistungen dem sozialen Charakter eines Sozialversicherungssystems Rechnung tragen. Wie Rofls (1998) sieht auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)⁶ in der Fokussierung auf eine reine Äquivalenz von gezahlten Beiträgen und gewährten Leistungen – und damit in der Nichtberücksichtigung sozialer Aspekte – eine Fehlinterpretation der Sozialversicherung. Im folgenden Abschnitt wird eine Differenzierung der Sozialleistungen auf der Grundlage der soeben erläuterten Prinzipien diskutiert.

3.2 Ausgabenseitige Differenzierung auf Basis der institutionellen Grundprinzipien

Unter versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen werden im Folgenden Leistungen verstanden, die auf der Grundlage des SGB III, V - VII, XI oder des Gesetzes

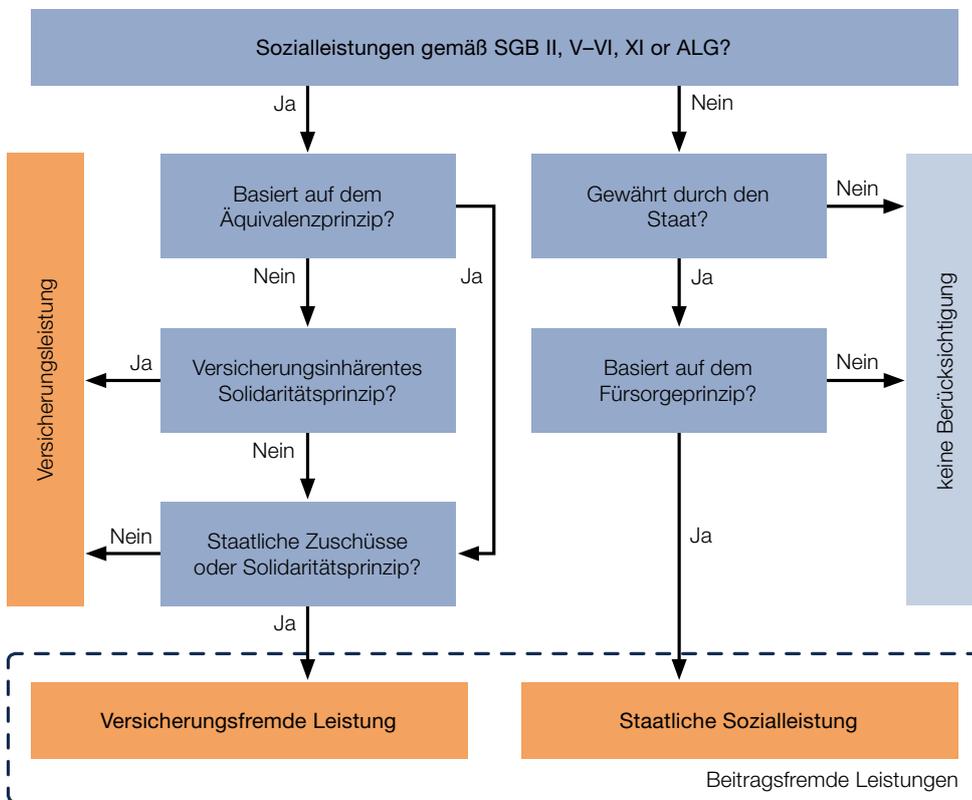


Abbildung 3: Wie Ausgaben der VGR klassifiziert werden
Quelle: Eigene Darstellung.

6 BVerfG, Urteil vom 24.07.1963, Az. 1 BvL 30/57; BVerfG, Entscheidung vom 29.12.1999, Az. 1 BvR 679/98.

über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) an Personen gewährt werden, die keine oder nicht in adäquater Höhe Beiträge gezahlt haben. Im Zusammenspiel dieser Definition mit den grundlegenden Sozialstaatsprinzipien (siehe Abschnitt 3.1) ergibt sich das in Abbildung 3 dargestellte Schema zur Kategorisierung von Sozialleistungen, welches die wesentlichen Entscheidungspunkte verdeutlicht. Demnach ist zunächst zu prüfen, ob die betrachtete Leistung dem SGB oder dem ALG zuzuordnen ist, da diese Leistungen der Absicherung sozialer Risiken und der Sicherung des Existenzminimums dienen. Ist dies nicht der Fall, kann es sich dennoch um eine staatliche Sozialleistung handeln, die zwar ebenfalls diese Ziele verfolgt, aber auf einer anderen Rechtsgrundlage beruht. Trifft dies zu, ist zu prüfen, ob diese Leistung unter das Fürsorgeprinzip fällt. Auf diese Weise werden Zahlungen an Beamte oder Steuervergünstigungen aus der Betrachtung ausgeschlossen. Handelt es sich um eine Leistung nach SGB III, V - VII, XI oder ALG, ist zu prüfen, inwieweit ihrem Wert eine Zahlung in angemessener Höhe gegenübersteht. Diese muss nach Auffassung des BVerfG nicht unbedingt in Geldform erfolgen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, liegen grundsätzlich keine versicherungsfremden Leistungen vor. Sie wären nur dann (teilweise) als solche zu berücksichtigen, wenn die Entschädigung von der Allgemeinheit getragen

oder die Beitragshöhe selbst auf der Grundlage einer versicherungsfremden Leistung gemessen würde. Besteht keine Äquivalenz zwischen der gewährten Leistung und den zuvor entrichteten Beiträgen, wird die betrachtete Leistung als versicherungsfremde Leistung eingestuft, sofern die Nichtäquivalenz nicht auf einer versicherungsimmanenten Solidarität innerhalb der Versicherungsgemeinschaft beruht.

Als Synthese der angestellten Überlegungen kristallisieren sich zwei zentrale Leistungsbegriffe heraus, die zur Bestimmung des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedanktages verwendet werden: (1) alle Sozialleistungen als Gesamtheit der Sozialversicherungsleistungen und steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie (2) beitragsfremde Sozialleistungen, die sich aus versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen und steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften zusammensetzen. Letztere umfassen konzeptionell nur solche Leistungen, die keinen Versicherungscharakter aufweisen. Damit unterscheidet sich dieses Konzept von dem aller Sozialleistungen durch die versicherungsinhärenten Zahlungsströme, die bei der Betrachtung der beitragsfremden Sozialleistungen unberücksichtigt bleiben.

Empirische Bestimmung beitragsfremder Leistungen

Im Gegensatz zur Ermittlung der Höhe aller Sozialleistungen, bei der die Leistungszahlungen der Sozialversicherungen in vollem Umfang berücksichtigt werden, muss bei der Quantifizierung beitragsfremder Leistungen – neben den steuerfinanzierten Sozialleistungen außerhalb der Sozialversicherungen – die Höhe der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen ermittelt werden. Fichte (2011), Raffelhüschen et al. (2011) und WD (2016) weisen auf den Mangel an statistischen Daten hin, die eine genaue Abgrenzung der Leistungen und eine exakte Bestimmung der Höhe der versicherungsfremden – und damit auch der beitragsfremden – Ausgaben ermöglichen würden. Daher wird der Anteil der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der jeweiligen Sozialversicherung auf aggregierter Ebene bestimmt.

Dies geschieht, in Anlehnung an den von Mackscheidt und Maier-Rigaud (2020) vorgeschlagenen Ansatz, auf Basis der jeweiligen Bundeszuschüsse, da diese keinen Beitragscharakter aufweisen. Im Falle der GKV werden die Zuschüsse explizit zur Deckung versicherungsfremder Leistungen vom Bundeshaushalt zugewiesen, ohne dass damit jedoch die Höhe der versicherungsfremden Leistungen zweifelsfrei abgebildet würde, während sie in anderen Sozialversicherungen, zum Beispiel im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), zum Ausgleich des laufenden versicherungsspezifischen Defizits gezahlt werden. Diese Defizite bestehen unter anderem, weil Leistungen der jeweiligen Sozialversicherung teilweise gesamtgesellschaftliche Aufgaben übernehmen und daher nicht durch entsprechende Beiträge ausgeglichen werden

(vgl. § 213 Abs. 3 SGB VI; Rürup, 2004). Da den Versicherungsleistungen zur Einhaltung des Versicherungsprinzips äquivalente Beiträge gegenüberstehen müssen, sind die Leistungen der Sozialversicherungen als versicherungsfremde Leistungen in Höhe des jeweiligen Bundeszuschusses zu bewerten.⁷

Um die Höhe der beitragsfremden Leistungen sowie die der ihnen gegenüberstehenden Steuereinnahmen zu bestimmen, werden zunächst alle in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Statistisches Bundesamt, 2023) aufgeführten Einnahmen- und Ausgabenpositionen j anhand des Schemas in Abbildung 3 (siehe Abschnitt 3.2) in verschiedene Teilmengen aufgeteilt. Alle Zahlungen von Personen, die in der Menge aller Staatseinnahmen R enthalten sind, werden entweder der Einnahmen-Teilmenge R_{st} zugeordnet, wenn sie direkt in den Haushalt der Gebietskörperschaften fließen, oder der Teilmenge $R_{in,z}$, wenn es sich um Beiträge zur Sozialversicherung z handelt. Die Menge aller Staatsausgaben B wird in mehrere Teilmengen unterteilt. Die Menge B_0 umfasst alle Positionen, die weder Sozialleistungen der Gebietskörperschaften noch Leistungen der Sozialversicherungen sind. Die Menge B_{st} enthält alle steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen außerhalb der Sozialversicherungen und die Menge $B_{in,z}$ alle Leistungen der Sozialversicherung z . Erstere werden, wie in Gleichung (1) dargestellt, in voller Höhe berücksichtigt. Da jedoch die tatsächliche Höhe der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der einzelnen Sozialversicherungen nicht bekannt ist, wird der Bundeszuschuss $BZ_{z,t}$ als Näherungswert für den Anteil der versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherung z im Jahr t verwendet. Der Anteil dieses Zuschusses an den Gesamteinnahmen einer Sozialversicherung – bestehend aus der Summe aller erhaltenen Beitragszahlungen und dem entsprechenden Zuschuss – ist der Anteil $\phi_{j,t}$, zu dem jeder ihrer Ausgabenposten eine versicherungsfremde Lei-

stung beinhaltet.⁸ Somit fließen alle Ausgabenpositionen der Sozialversicherungen mit ihren jeweiligen Anteilen in die Berechnung ein.⁹ Der berechnete Anteil $\phi_{j,t}$ zu den Ausgabenpositionen der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) wird außerdem erhöht, um auch die Kosten aufgrund des Windfall-Profits zu berücksichtigen, da die Approximation der versicherungsfremden Leistungen in dieser Sozialversicherung über den Bundeszuschuss unzureichend ist. Der Windfall-Profit entsteht dadurch, dass Alterskohorten Leistungen aus der SPV erhalten, die vor deren Einführung im Jahr 1995 für diesen Leistungsbezug Versicherungsbeiträge hätten zahlen müssen. Da diese Beitragszahlungen ausblieben, ist das versicherungsspezifische Äquivalenzprinzip für diese Kohorten verletzt.

$$\phi_{j,t} = \begin{cases} 0 & \text{für } j \in B_0 \\ 1 & \text{für } j \in B_{st} \\ (BZ_{z,t}) / (\sum_{i \in R_{in,z}} H_{i,t} + BZ_{z,t}) & \text{für } j \in B_{in,z} \end{cases} \quad (1)$$

Auf der Einnahmenseite, d.h. $j \in R$ nach dem Haushaltsgrundsatz der Nonaffektation, enthält die Teilmenge R_{st} alle Einnahmen, die direkt dem Haushalt der Gebietskörperschaften zufließen. Diese werden, wie in Gleichung (2) formalisiert, anteilig berücksichtigt, während die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen – zusammengefasst in der Teilmenge R_{in} – unberücksichtigt bleiben. Gleichung (2) berücksichtigt dabei die zuvor ermittelten Anteile der beitragsfremden Leistungen aus den Mengen B_{st} (steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften) und B_{in} (versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherungen).

$$\phi_{j,t} = \begin{cases} |(\sum_{i \in B} \phi_{i,t} H_{i,t}) / (\sum_{k \in B} H_{k,t})| \theta_t & \text{für } j \in R_{st} \\ 0 & \text{für } j \in R_{in} \end{cases} \quad (2)$$

$$\theta_t = (\sum_{j \in R} H_{j,t}) / (\sum_{i \in R_{st}} H_{i,t}) \quad (3)$$

7 Die Approximation über die Bundeszuschüsse bringt zwei Vorteile mit sich: (1) werden subjektive Bewertungen der Ausgabenhöhe innerhalb einzelner Leistungspositionen vermieden und (2) wird eine einheitliche Datengrundlage gewährleistet.

8 Dabei fällt auf, dass zum Beispiel die Höhe des Bundeszuschusses zur GKV, der nach § 221 I SGB V versicherungsfremde Leistungen abdecken soll, von dem nach dieser Methodik ermittelten Wert abweicht. Dem kann entgegengehalten werden, dass bei ansonsten kongruenten Einnahmen und Ausgaben der Bundeszuschuss nach dieser Methode dem Wert der versicherungsfremden Leistungen entspricht.

9 Würde der Bundeszuschuss stattdessen direkt als versicherungsfremde Ausgabe verbucht, würden sich Einnahmen und Ausgaben stets gegenseitig aufheben, was Rückschlüsse auf die fiskalische Nachhaltigkeit versicherungsfremder Leistungen verhindert.

Der Zähler des Bruches in Gleichung (2) ist die Summe aller beitragsfremden Leistungen und der Nenner die Summe der gesamten Staats- und Sozialversicherungsausgaben. Da beide Summen über die gleiche Menge \mathbf{B} gebildet werden, ist der Unterschied nur auf den Faktor $\phi_{i,t}$ zurückzuführen, der alle Posten i , die keine beitragsfremden Leistungen sind, im Zähler mit Null gewichtet. Dieses Verhältnis wird dann mit dem in Gleichung (3) definierten Skalierungsfaktor θ_t multipliziert. Dieser Faktor beschreibt in jedem Jahr t das Verhältnis zwischen den gesamten Staatseinnahmen, einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge (alle Positionen der Menge \mathbf{R}) und nur denjenigen Ein-

nahmeposten, die zur Finanzierung beitragsfremder Leistungen verwendet werden (nämlich alle Positionen der Menge \mathbf{R}_{st}). Er stellt somit für die spätere Betrachtung der fiskalischen Nachhaltigkeit im Rahmen der Generationenbilanz sicher, dass das Verhältnis der zur Finanzierung beitragsfremder Leistungen verwendeten Einnahmen zu den gesamten Staatseinnahmen dem Verhältnis der beitragsfremden Ausgaben zu den gesamten Staatsausgaben entspricht. Damit wird eine mögliche implizite Verschuldung innerhalb einer Sozialversicherung (vgl. Bahnsen und Raffelhüschen, 2021) anteilig auf beitragsfremde Leistungen übertragen.

4 Gedenktage zur sozialen Sicherung

4.1 Konzeptioneller Hintergrund

Um die Höhe der aktuellen Steuer- und Sozialabgabenlast in Deutschland greifbar zu machen, kann auf das Konzept des sogenannten Steuerzahlergedenktes vom Bund der Steuerzahler (vgl. Warneke, 2023) zurückgegriffen werden. Dabei geht es in der vorliegenden Untersuchung um den Tag im Jahr, bis zu dem eine statistische Durchschnittsperson¹⁰ in Deutschland arbeiten muss, um genau die Steuer- und Beitragseinnahmen¹¹ zu erwirtschaften, die den Ausgaben für Sozialleistungen – nicht aber jenen Ausgaben außerhalb sozialstaatlicher Pflichten – gegenüberstehen. Dazu muss, im Gegensatz zur Einkommensbelastungsquote des Steuerzahlergedenktes, eine Sozialabgabenbelastungsquote bestimmt werden. Diese ergibt sich aus dem Verhältnis der sozialleistungsrelevanten Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungen zum Nettotionaleinkommen. Die Bezugnahme auf das Nettotionaleinkommen, das die Einkommen aller Inländer – unabhängig davon, ob sie in Deutschland oder im Ausland erzielt werden – umfasst, folgt dem Vorschlag von Bach (2016). Dadurch wird sichergestellt, dass sich die Berechnung der Sozialabgabenbelastungsquote auf die Einkommen bezieht, die durch die Finanzierung der Sozialleistungen tatsächlich belastet werden.¹² Diesem Anspruch folgend wird das Nettotionaleinkommen zusätzlich um den Saldo der Primäreinkommen¹³ bereinigt. Damit wird Einkommen, das Inländer im Ausland erzielen und somit nicht in Deutschland sozialversicherungspflichtig ist, herausgerechnet. Gleichzeitig wird das Einkommen von Ausländern im Inland – das demzufolge in Deutschland sozialversicherungspflichtig ist – hinzuaddiert.¹⁴

Aus dem in Kapitel 3 dargestellten Konzept aller Sozialleistungen – aufgeteilt in Versicherungsleistungen, versicherungsfremde Leistungen sowie steuerfinanzierte staatliche Sozialleistungen – folgt, dass es in diesem Zusammenhang zwei Gedenktage zu bestimmen gilt:

- Den **Sozialabgabengedenktag**, der alle Zahlungen der Bürgerinnen und Bürger an den Staat und die Sozialversicherungen berücksichtigt, die allen Sozialleistungen des Gesamtstaates gegenüberstehen – unabhängig davon, ob diese in Form von Sozialversicherungsbeiträgen auch Sozialleistungen finanzieren, die an die Bürgerinnen und Bürger selbst zurückfließen. Der Sozialabgabengedenktag zeigt demnach an, wie lange eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland arbeiten muss, um die Mittel zu erwirtschaften, die allen Bürgerinnen und Bürgern im Durchschnitt als Sozialleistungen zufließen.
- Den **Sozialleistungsgedenktag**, der im Gegensatz dazu die Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen ausschließt und demnach nur die Steuerzahlungen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt. Diese stehen zwar allen versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen sowie den steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen gegenüber, begründen jedoch keine Ansprüche auf diese. Der Sozialleistungsgedenktag veranschaulicht somit, wie lange eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland beschäftigt sein muss, um die Mittel zu erwirtschaften, die ihr und anderen als beitragsfremde Leistungen im Durchschnitt zufließen.

Da die Berechnung dieser Tage auf den aktuell tatsächlich vorliegenden Einnahmen des Sozialstaats beruht – also Steuerzahlungen und gegebenenfalls Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen –, ist die resultierende Finanzierung der Leistungen nicht notwendigerweise fiskalisch nachhaltig. Solange der Staat und auch die Sozialversicherungen selbst nicht nachhaltig aufgestellt sind, reichen die entsprechenden Einnahmen nicht aus, um die Finanzierung sozialer Leistungen langfristig ohne zusätzliche Verschuldung sicherzustellen. Mit anderen Worten: Die derzeit schlechte langfristige Nachhaltigkeitssituation des Fiskus wirkt sich auch auf die Nachhaltigkeit sozialer Leistungen als Teilmenge der gesamtstaatlichen Ausgaben aus (Raffelhüschen et al., 2023).

¹⁰ Im Gegensatz zum Steuerzahlergedenktag beziehen sich die Gedenktage zur sozialen Sicherung nicht auf den durchschnittlichen Arbeitnehmer in Deutschland, sondern auf die statistische Durchschnittsperson. Damit werden auch die Abgaben von Personen erfasst, die keine Arbeitnehmer sind.

¹¹ Die in der Berechnung berücksichtigten Beitragseinnahmen umfassen sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberbeiträge, da letztere annahmegemäß über Preise an Privatpersonen weitergegeben werden.

¹² Bei der Berechnung des Steuerzahlergedenktes wird nicht auf das Nettotionaleinkommen, sondern auf das bereits um indirekte Steuern verminderte Volkseinkommen Bezug genommen (Bach 2016).

¹³ Der Saldo der Primäreinkommen umfasst die Einkommen aller deutschen Staatsbürger im Ausland verringert um die Einkommen aller ausländischen Personen innerhalb Deutschlands.

¹⁴ Mit der Bereinigung des Nettotionaleinkommens um den Saldo der Primäreinkommen werden die in Deutschland steuerpflichtigen Einkommen von Inländern im Ausland zwar nicht berücksichtigt, jedoch werden so die sozialversicherungspflichtigen Einkommen von Ausländern im Inland in die Berechnung aufgenommen. Das sorgt insgesamt für eine geringere Verzerrung der Bezugsgröße, als wenn die Bereinigung nicht stattfinden würde.

Die Berechnung beider Gedenktage berücksichtigt daher grundsätzlich, dass die Abgabenzahlungen in Zusammenhang mit beitragsfremden Leistungen und Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen nicht zwingend ausreichend sind, um die Ausgaben für diese sozialen Leistungen ohne eine Aufnahme neuer Staatsschulden zu finanzieren. Eine detaillierte Analyse der langfristigen Nachhaltigkeit aller Sozialleistungen sowie der beitragsfremden Sozialleistungen in Deutschland findet sich in Kapitel 6.

4.2 Vergleich des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages

Der Sozialleistungsgedenktag fällt unter Berücksichtigung der aktuellen (sozial-)politischen Rahmenbedingungen auf den 31. Januar (siehe Tabelle 1). Demnach muss eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland einen Monat arbeiten, um allein die Zahlungen zu erwirtschaften, die zur Finanzierung der beitragsfremden Leistungen des Sozialstaats (insgesamt im Jahr 2022: 259,4 Mrd. Euro) herangezogen werden.¹⁵ Da es sich hierbei um beitragsfremde Leistungen handelt, wie zum Beispiel um zuschussfinanzierte Leistungen der Sozialversicherungen oder steuerfinanzierte staatliche Sozialleistungen, wie beispielsweise Bürgergeld oder Sozialhilfe, erfolgt die Finanzierung vorrangig über direkte und indirekte Steuerzahlungen. Bezogen auf das bereinigte Nettoeinkommen im Jahr 2022 in Höhe von 3.074,3 Mrd. Euro entspricht dies einer Sozialabgabenbelastungsquote von rund 8,4 Prozent.

Tabelle 1:
Gedenktage der sozialen Sicherung

Quelle: Eigene Berechnungen.

	Datum	Sozialabgabenbelastungsquote
Sozialleistungsgedenktag	31. Januar	8,4%
Sozialabgabengedenktag	4. April	25,9%

Der Sozialabgabengedenktag, der zusätzlich die Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen berücksichtigt, fällt derzeit auf den 4. April. Die statistische Durchschnittsperson in Deutschland muss somit mehr als drei Monate arbeiten, um sowohl die Nicht-Beitragszahlungen als auch die Beitragszahlungen zu erwirtschaften (insgesamt im Jahr 2022: 795,3 Mrd. Euro), die in Form von Sozialleistungen an alle Bürgerinnen und Bürger umverteilt werden. Dies entspricht einer Sozialabgabenbelastungsquote von rund 25,9 Prozent oder etwas mehr als einem Viertel des gesamten Jahreseinkommens der statistischen Durchschnittsperson.

Die Diskrepanz zwischen Sozialleistungs- und Sozialabgabengedenktag verdeutlicht darüber hinaus zwei wichtige Tatbestände. Erstens entfällt der größere Teil des Finanzierungsbedarfs des Sozialstaats (etwa 17,5 Prozentpunkte der Sozialabgabenbelastungsquote) auf Beitragsleistungen der Sozialversicherungen, welche in Form von Versicherungsleistungen – bei Eintritt des Versicherungsfalls – zwar an die Individuen selbst zurückfließen können, zunächst jedoch von diesen bezahlt werden müssen. Zweitens muss die statistische Durchschnittsperson in Deutschland etwas mehr als zwei Monate – genauer: vom 1. Februar bis zum 4. April – für Sozialversicherungsbeiträge arbeiten, die der Sozialstaat in Form von beitragsfinanzierten Leistungen der Sozialversicherungen wieder an sie zurück verteilt.

¹⁵ An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass diese Finanzierung der beitragsfremden Leistungen im Status quo nicht nachhaltig ist, da die öffentlichen Finanzen als Ganzes nicht nachhaltig ausgestaltet sind (vgl. Raffelhüschen et al., 2023).

5 Lasten- und Leistungsverteilung der sozialen Sicherung

Um die Nachhaltigkeit der Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen sowie der beitragsfremden Leistungen zu untersuchen, wird das in Abschnitt 3.2 erläuterte Konzept zur Ermittlung dieser Leistungen in die Methodik der Generationenbilanzierung integriert (siehe Abschnitt 8.1). Den Ausgangspunkt dieser langfristigen Nachhaltigkeitsanalyse bilden einerseits die gegenwärtigen alters- und geschlechtsspezifisch aufgeteilten Einnahmen, die in aggregierter Form auch den Gedenktagen zugrunde liegen. Andererseits werden auch die Leistungen des Sozialstaats – also beitragsfremde Leistungen und Sozialversicherungsleistungen – alters- und geschlechtsspezifisch differenziert.

5.1 Altersspezifische Verteilung aller staatlichen Sozialleistungen

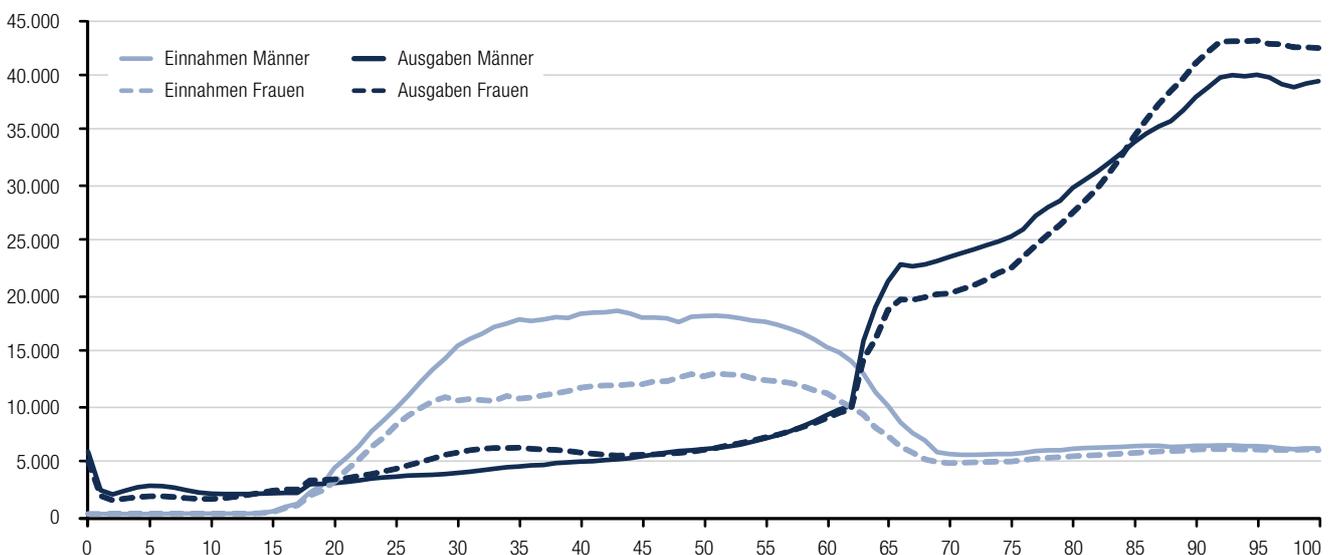
Abbildung 4 stellt die nach Alter aufgeteilten jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen (dunkelblau) sowie die ihnen gegenüberstehenden Pro-Kopf-Zahlungen eines Durchschnittsindividuums an den Sozialstaat (hellblau) dar. Auf der Ausgabenseite werden dabei alle Leistungen der Sozialversicherungen sowie die steuerfinanzierten Sozialleistungen

der Gebietskörperschaften berücksichtigt. Die Posten der Sozialversicherungen, die die altersspezifische Verteilung maßgeblich beeinflussen, umfassen die Altersrenten der GRV, die Behandlungsausgaben der GKV sowie die Pflegeleistungen der SPV. Abbildung 4 verdeutlicht, dass die jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen ab dem Renteneintrittsalter aufgrund des Rentenbezugs sowohl für Männer als auch Frauen massiv ansteigen. Bis zum Ende des Lebenszyklus steigen diese Leistungen vor allem aufgrund der mit dem Alter zunehmenden Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben der GKV und SPV sowie der steigenden Ausgaben der GRV weiter an. Besonders auffällig ist der starke Anstieg der durchschnittlichen Leistungen für Frauen ab Vollendung des 80. Lebensjahres. Während sie in den ersten Rentenjahren noch etwas niedrigere Altersrenten erhalten als die durchschnittlichen Männer dieses Alters, beziehen sie im Durchschnitt ab dem 85. Lebensjahr jährlich höhere Sozialleistungen als die gleichaltrigen Männer. Der stärkere Anstieg der Pro-Kopf-Sozialleistungen von Frauen in diesem Alter ist vorrangig auf Hinterbliebenenrenten zurückzuführen, die Frauen – aufgrund ihrer im Vergleich höheren Lebenserwartung – häufiger erhalten als Männer. Demgegenüber lassen die GKV- und SPV-Leistungen die Pro-Kopf-Sozialleistungen beider Geschlechter mit steigendem Alter in gleichem Maße anwachsen.

Abbildung 4:
Wer erhält Sozialleistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und -Sozialleistungen im Basisjahr 2021

Quelle: Eigene Berechnungen.



Zusätzlich beeinflussen – wenn auch nicht so deutlich wie die Leistungen der Sozialversicherungen – die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften die altersspezifische Verteilung in einigen Altersjahren. Zum einen sorgt der zunehmende Erhalt von Sozialhilfe bei Frauen ab dem 83. Lebensjahr dafür, dass deren jährliche Pro-Kopf-Sozialleistungen ab dem Alter von 85 Jahren durchschnittlich über dem der Männer liegen. Zum anderen führen auch Leistungen wie das Elterngeld, das vorrangig von Frauen im Alter zwischen 25 und 35 bezogen wird, zu einer geschlechtsspezifischen Differenz aller Sozialleistungen. Dennoch sind die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften über die Alterskohorten wesentlich gleichmäßiger verteilt als die Leistungen der Sozialversicherungen, die vor allem an die älteren Generationen fließen.

Diesen Sozialleistungsausgaben stehen die Pro-Kopf-Zahlungen der Individuen gegenüber, die sich sowohl aus den Sozialversicherungsbeiträgen der Versicherten als auch aus den Steuerzahlungen natürlicher und juristischer Personen zusammensetzen. Die Steuerzahlungen umfassen dabei nicht nur indirekte Steuern wie die Umsatzsteuer, sondern auch direkte Steuern wie die Lohn- und Einkommensteuer. Letztere sind es, die zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen den markanten Verlauf zwischen dem 20. und dem 65. Lebensjahr begründen. In dieser Lebensphase ist die Erwerbstätigkeit im Durchschnitt am höchsten, was zu den höchsten Einkommensteuer- und Beitragszahlungen führt. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Zahlungen in dieser Lebensphase sind vor allem auf die Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen. Beispielsweise leisten Männer im Durchschnitt in dieser Lebensphase jährlich etwa 5.280 Euro an Beiträgen zur GRV, während dies bei Frauen im selben Alter im Durchschnitt nur etwa 3.170 Euro im Jahr sind. Über das Erwerbsleben hinweg steigen die Steuer- und Beitragszahlungen der Frauen an, da sie aufgrund zunehmendem Erwerbseinkommen mehr Sozialversicherungsbeiträge leisten müssen. Mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nehmen Einkommensteuer- und Beitragszahlungen wieder ab, sodass sich diese sowohl bei Männern als auch bei Frauen ab dem 70. Lebensjahr bei einem Niveau von etwa 6.000 Euro pro Jahr stabilisieren. In dieser Lebensphase sind es dann vor allem die indirekten Steuerzahlungen, die den Verlauf determinieren.

5.2 Altersspezifische Verteilung beitragsfremder Leistungen

Abbildung 5 bildet die alters- und geschlechtsspezifischen Pro-Kopf-Zahlungsströme im Zusammenhang mit beitragsfremden Leistungen ab. Die Ausgaben umfassen in diesem Fall neben den steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften auch die versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen. Letztere werden, wie auf Seite 11 beschrieben, näherungsweise als der Anteil aller Leistungen der Sozialversicherungen ermittelt, die nicht durch Beiträge, sondern durch Bundeszuschüsse finanziert werden. Dementsprechend werden alle Leistungsposten der Sozialversicherungen – Altersrente, Hinterbliebenenrente, Behandlungsausgaben etc. – berücksichtigt, wenn auch nicht in voller Höhe. Da die beitragsfremden Leistungen nur einen Teil aller Sozialleistungen ausmachen, liegt ihr Niveau deutlich unter dem der gesamten Sozialleistungen (vgl. Abbildung 4). Die steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften wie beispielsweise Sozialhilfe, Bürgergeld und Elterngeld werden in beiden Fällen in voller Höhe berücksichtigt, da ihnen keine direkten Beitragszahlungen gegenüberstehen.¹⁶

Auf der Ausgabenseite sind es vor allem die versicherungsfremden Leistungen der GRV und GKV, die die altersspezifische Verteilung der beitragsfremden Leistungen beeinflussen. Ab dem Renteneintrittsalter führen sie zu einem Anstieg der jährlichen Pro-Kopf-Leistungen von etwa 2.300 Euro auf durchschnittlich 6.100 Euro. Wie beim Verlauf aller Sozialleistungen sind auch die durchschnittlichen beitragsfremden Leistungen bei den Frauen zu Beginn des Renteneintritts (also im Alter zwischen 65 und 70 Jahren) geringer als bei gleichaltrigen Männern. Dies ist auf den versicherungsfremden Teil der Altersrenten zurückzuführen, der bei Männern in diesen Altersjahren im Durchschnitt um etwa 2.400 Euro höher ausfällt als bei Frauen.¹⁷ Mit zunehmendem Alter steigen die beitragsfremden Leistungen für Frauen stärker an als für Männer, sodass ihr Leistungsniveau ab dem 82. Lebensjahr über dem der Männer liegt. Dieser Zuwachs ist zu etwa 60 Prozent auf den versicherungsfremden Anteil der steigenden Hinterbliebenenrenten – die Frauen in diesem Alter häufiger erhalten als Männer – und zu etwa 40 Prozent

¹⁶ Theoretisch können diese Sozialleistungen kurzfristig auch über Schulden finanziert werden. In der langen Frist müssen diese Schulden jedoch durch Steuermittel getilgt werden, was wiederum zu einer – wenn auch zeitlich verzögerten – Steuerfinanzierung dieser Leistungen führt.

¹⁷ Da der Anteil der Altersrenten, die als versicherungsfremd eingestuft werden, für Männer und Frauen identisch ist, ergibt sich der Unterschied der versicherungsfremden Leistungen in Bezug auf die Altersrente einzig aus der Höhe der zugrundeliegenden Altersrenten selbst und nicht aus ihrer Klassifizierung als versicherungsfremd.

auf steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften in Form von Sozialhilfe zurückzuführen.

Geld- und Sachleistungen der Sozialhilfe werden vermehrt an Frauen im Alter von über 87 Jahren (vor allem aufgrund der Hilfe zur Pflege) und an Jungen im Alter von fünf Jahren gezahlt. Damit sind diese Gruppen einerseits für die starke Ausprägung der beitragsfremden Leistungen im hohen Alter, andererseits aber auch für den Leistungsanstieg aller Individuen – vor allem jedoch der männlichen Bevölkerung – im Alter zwischen drei und acht Jahren verantwortlich. Neben diesen altersspezifischen Verzerrungen ist auch die Differenz der beitragsfremden Leistungen von Männern und Frauen im Alter zwischen 27 und 35 Jahren auf die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften zurückzuführen. Dabei handelt es sich um Elterngeldzahlungen, die hauptsächlich Frauen dieses Alters erhalten. Auch wenn die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften über die Kohorten wesentlich gleichmäßiger verteilt sind als die versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen, fällt die altersspezifische Verteilung aller beitragsfremden Leistungen – wie auch die Verteilung der Sozialleistungen insgesamt (vgl. Abbildung 4) – zuungunsten der jüngeren Generationen aus.

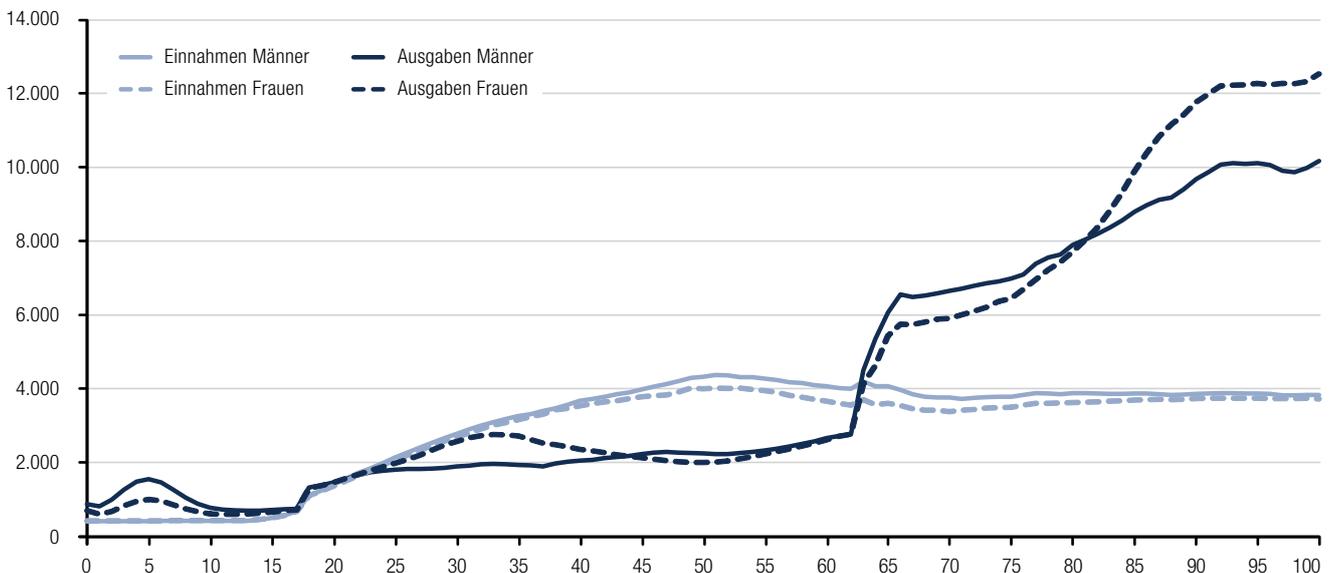
Während dieser Umstand bei allen Sozialleistungen noch durch die Beitragszahlungen, die die heute älteren Individuen bereits im Laufe ihres Lebens geleistet haben, gerechtfertigt werden kann, ist er bei der intergenerativen Verteilung von beitragsfremden Leistungen kritischer zu beurteilen. In diesem Fall beruhen die Leistungen nämlich nicht auf durch Beitragszahlungen erworbenen Ansprüchen, sondern vorrangig auf der fiskalisch nicht nachhaltigen Ausgestaltung der Sozialversicherungen, deren Beitragsdefizite mithilfe von Steuermitteln ausgeglichen werden und somit Steuerzahlerinnen und Steuerzahler belasten.

Da den beitragsfremden Leistungen auf der Einnahmenseite ausschließlich anteilige Steuereinnahmen gegenüberstehen – aus denen sowohl die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen als auch die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften finanziert werden – ist der Verlauf der altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungen der Individuen nahezu einheitlich. Mit Eintritt ins Erwerbsleben nehmen sowohl für Männer als auch für Frauen die direkten und indirekten Steuerzahlungen mit steigendem Einkommen zu. Ab dem Renteneintrittsalter gehen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen leicht zurück, da die Bezugsgröße vieler Steuerarten mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geringfügig sinkt.

Abbildung 5:
Wer erhält beitragsfremde Leistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und beitragsfremde Pro-Kopf-Leistungen im Basisjahr 2021

Quelle: Eigene Berechnungen.



5.3 Generationenkonto beitragsfremder Leistungen

Die intergenerative Verteilung im Rahmen der Generationenbilanzierung wird typischerweise durch Generationenkonto illustriert. Diese werden durch die Fortschreibung der Pro-Kopf-Leistungen sowie den korrespondierenden Pro-Kopf-Zahlungen entsprechend der Vorgehensweise, die in Abschnitt 8.1 erläutert wird, ermittelt. Die intergenerative Verteilung in Bezug auf alle Sozialleistungen wird nahezu vollständig – aufgrund der Leistungshöhe – durch die Verteilung der Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen bestimmt. Darüber hinaus werden in diesem Fall Beitragszahlungen berücksichtigt, die einen Anspruch auf Versicherungsleistungen begründen. Deshalb ist besonders die Untersuchung der intergenerativen Verteilung beitragsfremder Leistungen und deren Finanzierung interessant. Abbildung 6 zeigt die Generationenkonto in Bezug auf beitragsfremde Leistungen. Sie stellen (im Saldo) den Barwert der Steuerzahlungen und beitragsfremden Leistungen dar, dem ein durchschnittliches Individuum im jeweiligen Alter von heute bis zu seinem Lebensende gegenübersteht. Während ein positives Generationenkonto den Barwert der Nettozahlungen an den Staat über den restlichen Lebenszyklus darstellt, entspricht ein negatives Konto den Nettozahlungen des Staates an ein Individuum.

Der Verlauf verdeutlicht, welche Generationen über ihren restlichen Lebenszyklus im Barwert mehr Steuerzahlungen

an den Sozialstaat tätigen müssen, als sie von ihm in Form beitragsfremder Leistungen erhalten. Dies ist bei allen Alterskohorten unter 35 Jahren der Fall. Der starke Einfluss von versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen auf die Gesamtheit der beitragsfremden Leistungen führt erstens dazu, dass die Generationen der 65-Jährigen die größten Pro-Kopf-Zahlungen in Höhe von etwa 60.000 Euro über ihren restlichen Lebenszyklus erhalten. Zweitens bewirkt er, dass auch die Generationenkonto der Individuen ab Mitte des Erwerbslebens negativ sind, obwohl diese Alterskohorten bis zum Erreichen des Renteneintrittsalters im Durchschnitt höhere Zahlungen pro Jahr tätigen, als sie Leistungen erhalten. Letzteres wird durch die Barwertbetrachtung in den Generationenkonto ausgelöst. Für diese Alterskohorten werden zukünftige Pro-Kopf-Leistungsbezüge – die die zukünftigen Pro-Kopf-Steuerzahlungen deutlich übersteigen – aufgrund der Nähe zum Renteneintrittsalter nicht mehr stark genug diskontiert, sodass im Saldo ein negativer Barwert resultiert.

Lediglich die Jahrgänge der unter 35-Jährigen sind im Lebenszyklus noch so weit von diesem Alter und den damit verbundenen hohen Pro-Kopf-Leistungen entfernt, dass ihre Konto zu Beginn der Erwerbsphase vorrangig von den anstehenden Steuerzahlungen beeinflusst werden. Erst ab einem Alter von 37 Jahren wird das Generationenkonto erstmals negativ, sodass die Individuen dann über ihren restlichen Lebenszyklus im Durchschnitt von beitragsfremden Leistungen profitieren.

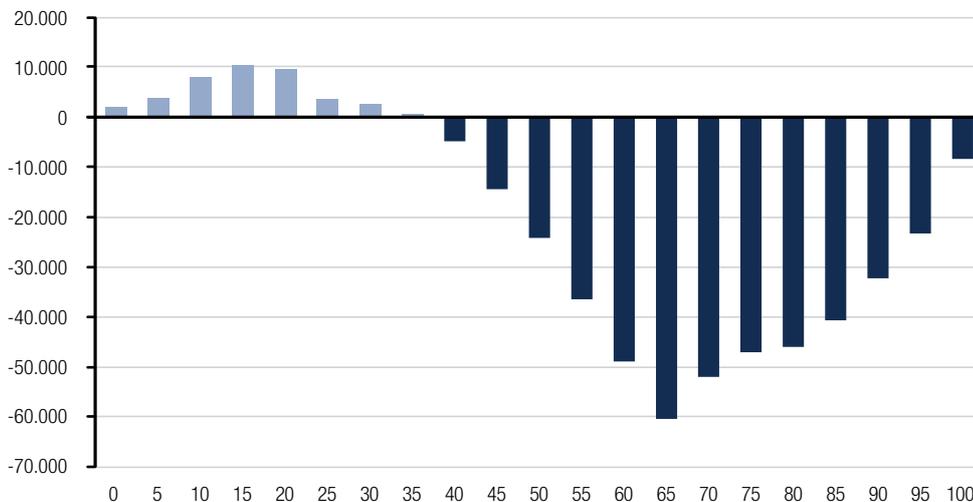


Abbildung 6:
Wie sind die beitragsfremden Leistungen zwischen den Generationen verteilt?

Generationenkonto der beitragsfremden Leistungen im Basisjahr 2021, Alter in Jahren

Quelle: Eigene Berechnungen.

6 Zur fiskalischen Nachhaltigkeit sozialer Leistungen

Bei isolierter Betrachtung aller Sozialleistungen zeigt sich das Missverhältnis in der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Sozialstaats in Form einer impliziten Staatsschuld in Höhe von 184,0 Prozent des BIP (siehe Abbildung 7). Diese zukünftigen Schulden durch heute noch nicht sichtbare Defizite entsprechen umgerechnet einer Summe von etwa 7.114,6 Mrd. Euro. Im Vergleich zur gesamtstaatlichen Betrachtung, die auf eine implizite Staatsschuld von 381,5 Prozent des BIP kommt (vgl. Raffelhüschen et al., 2023), machen die unsichtbaren Schulden auf Basis aller Sozialleistungen also rund die Hälfte aus. Dies liegt daran, dass in der gesamtstaatlichen Betrachtung auch Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden, die nicht im Zusammenhang mit den steuer- und beitragsfinanzierten Systemen der sozialen Sicherung stehen.

Werden nun in einem zweiten Schritt die Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen aus der Untersuchung der langfristigen Nachhaltigkeit herausgenommen, verbleibt eine implizite Verschuldung in Höhe von 58,0 Prozent des BIP. Diese ist einzig auf beitragsfremde Sozialleistungen – das heißt steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und versicherungsfremde Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen – zurückzuführen. Diese unsichtbaren Schulden entsprechen einem langfristigen Defizit in Höhe von etwa 2.244,8 Mrd. Euro und setzen sich aus impliziten Schul-

den der versicherungsfremden Leistungen (ca. 31,5 Prozentpunkte) und den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften (ca. 26,5 Prozentpunkte) zusammen.

Damit zeigt sich im Vergleich der impliziten Verschuldung basierend auf allen Sozialleistungen mit jenen Schulden durch beitragsfremde Leistungen, dass der größere Teil dieser fehlenden fiskalischen Nachhaltigkeit auf Einnahmen- und Ausgabenströme im Zusammenhang mit Versicherungsleistungen beruht. Diese Ausgaben stellen eine Umverteilung auf zwei Dimensionen dar: (1) eine Umverteilung aufgrund des systemimmanenten Solidaritätsprinzips innerhalb der Versichertengemeinschaft vor allem in der GKV und SPV und (2) eine intertemporale Umverteilung, die ein versichertes Individuum an sich selbst leistet. Letztere ist dann der Fall, wenn ein durch die Sozialversicherungen abgedecktes Risiko (zum Beispiel Arbeitslosigkeit) zeitlich nach den Beitragszahlungen eintritt und damit – im Sinne einer vorangegangenen Risikoprämie – zum Erhalt des Risikoschutzes im Bedarfsfall berechtigt. Im Gegensatz dazu drückt die Höhe der impliziten Verschuldung auf Basis von beitragsfremden Leistungen aus, wie hoch die unsichtbaren Schulden sind, die darauf zurückzuführen sind, dass der Sozialstaat über die systemimmanente Umverteilung innerhalb des Sozialversicherungssystems hinaus eine Umverteilung zwischen Individuen auf der Zahler- und der Empfängerseite vornimmt.

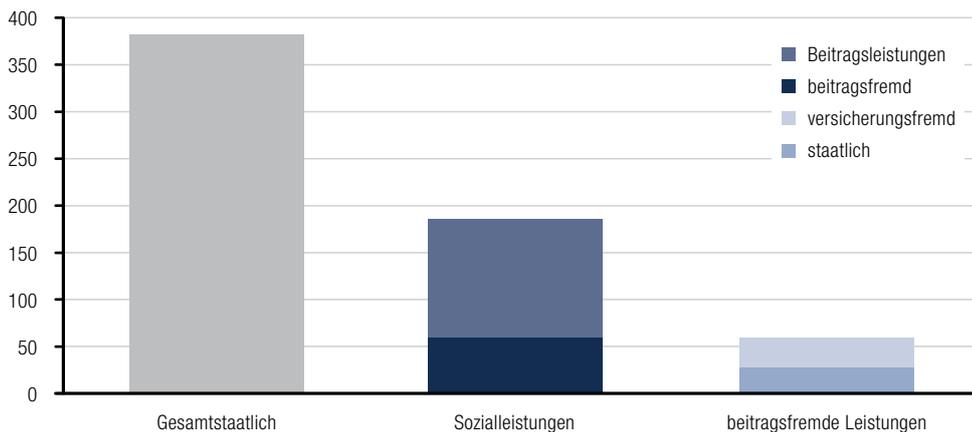


Abbildung 7: Belastung durch Sozialleistungen

Implizite Schulden durch die Sozialleistungen im Vergleich (in Prozent des BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

* Referenz-BIP für die implizite Verschuldung (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro.

Soll das Niveau an steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen kostendeckend beibehalten werden, wird dies den Staatshaushalt aufgrund der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren

zunehmend belasten. Abbildung 8 zeigt, welcher Anteil der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden jährlich allein für die Finanzierung beitragsfremder Sozialleistungen herangezogen werden müsste. Im Basisjahr beträgt dieser Anteil rund 22,3 Prozent. Ab dem Jahr 2040

wird ceteris paribus bereits mehr als ein Viertel der Gesamtsteuereinnahmen benötigt, wenn die anfallenden Ausgaben bei gleichem Leistungsniveau nicht durch eine neue Schuldenaufnahme gedeckt werden sollen.

Der zur langfristigen Finanzierung aller Sozialleistungen notwendige Steueranteil übersteigt erwartungsgemäß den Anteil zur Deckung der beitragsfremden Ausgaben, da bei Ersteren ein größerer Leistungsumfang berücksichtigt wird und die gegenwärtige Ausgestaltung der Sozialversicherungen aufgrund zukünftig demografiebedingt sinkender

Beitragseinnahmen zusätzliche Quersubventionen aus Steuermitteln notwendig macht. Unter Beibehaltung der aktuellen Rahmenbedingungen steigt der notwendige Steueranteil von 25,1 Prozent im Basisjahr bis 2060 auf 40,0 Prozent an. Diese Entwicklung veranschaulicht den Einfluss der Bevölkerungsalterung auf die Ausgaben für alle Sozialleistungen beziehungsweise beitragsfremde Sozialleistungen (vgl. Abbildung 8). Die heute im Haushalt aller Gebietskörperschaften berücksichtigten Ausgaben für alle Sozialleistungen werden in den kommenden Jahren aufgrund bereits bestehender impliziter Zahlungsverprechen nicht mehr ausreichen.

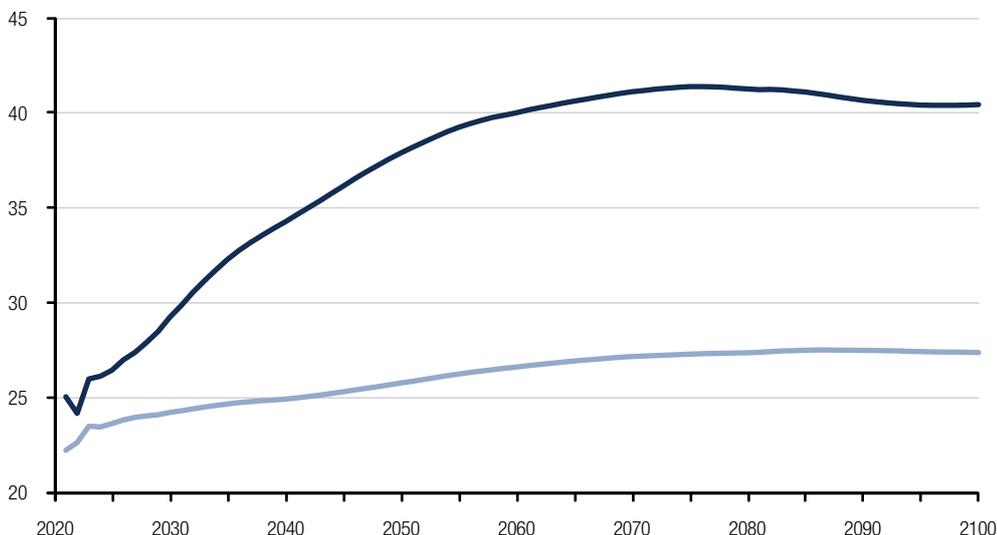


Abbildung 8:
Das Haushaltsbudget wird aufgezehrt
Anteil der Steuereinnahmen, die zur Deckung der Ausgaben erforderlich ist, in Prozent
Quelle: Eigene Berechnungen.

Auch das jeweilige Datum des Sozialleistungs- und des Sozialabgabengedenktags wäre durch die kostendeckende Refinanzierung beeinflusst. Der Sozialabgabengedenktag hätte dieses Jahr vier Tage später und damit am 8. April stattgefunden. Die statistische Durchschnittsperson hätte somit 2024 vier Tage länger arbeiten müssen, um die Ausgaben für alle Sozialleistungen auch tatsächlich kostendeckend zu finanzieren, statt nur den Teil an Steuern und Beiträgen an den Fiskus abzuführen, der ihr in der jetzigen Situation in Bezug auf diese Sozialleistungen zuzurechnen ist. Entsprechend des mittelfristigen Anstiegs des zur Deckung aller Sozialleistungsausgaben notwendigen Anteils aller Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften, würde auch der Sozialabgabengedenktag in den nächsten Jahren immer später stattfinden. Beispielsweise läge der Sozialabgabengedenktag im Jahr 2060, ceteris paribus, Anfang Juni.

Der Sozialleistungsgedenktag reagiert aufgrund der geringeren unsichtbaren Verschuldung aus beitragsfremden Leistungen weniger sensitiv auf eine nachhaltige Finanzierung als der Sozialabgabengedenktag. Hätte die implizite Verschuldung, die in dieser Betrachtung resultiert, vermieden werden sollen, hätte eine durchschnittliche Person in diesem Jahr einen Tag länger arbeiten müssen als in Abschnitt 4.2 dargestellt. Der Sozialleistungsgedenktag wäre somit am 1. Februar 2024 zu begehen gewesen.¹⁸ Im Gegensatz zu den in Abschnitt 4.2 ermittelten Daten der beiden Gedenktage schaffen die aus einer kostendeckenden Finanzierung resultierenden Gedenktage insofern mehr Transparenz, als dass sie verdeutlichen, wie viele Tage im Durchschnitt tatsächlich gearbeitet werden müsste, um die Ausgaben für alle Sozialleistungen bzw. beitragsfremde Sozialleistungen zu decken.

18 Auch der Sozialleistungsgedenktag würde in der mittleren Frist demografiebedingt später im Jahr begangen werden als heute.

7 Fazit

Es wird immer wieder aufgezeigt und kritisiert, dass der demografische Wandel heute mehr denn je die bestehenden Generationenverträge, die vor allem in den Sozialversicherungen existieren, durch eine massive Ausweitung der tatsächlichen Verschuldung – sowohl in expliziter als auch in impliziter Form – bedroht (vgl. Raffelhüschen et al., 2023). Die vorliegende Untersuchung zeigt einerseits, dass das Verständnis des Sozialstaates eine detaillierte Auseinandersetzung mit den ihm zugrunde liegenden Prinzipien erfordert, um dessen Leistungen als beitragsfinanzierte beziehungsweise beitragsfremde Leistungen zu klassifizieren und untersuchen zu können. Andererseits wird deutlich, dass das Problem einer nicht nachhaltig gestalteten Fiskalpolitik auch den Kern des Sozialstaates, nämlich genau diese (beitragsfremden) Sozialleistungen, erfasst hat. So ist bei anhaltender Reformträgheit langfristig allein aufgrund aller Sozialleistungen von einer impliziten Verschuldung in Höhe von 184,0 Prozent des BIP auszugehen. Dies entspricht etwa der Hälfte der gesamtstaatlichen impliziten Verschuldung beziehungsweise 7.114,6 Mrd. Euro. Darin enthalten ist auch der Teil der Leistungen, der ohne vorangegangene Beitragszahlungen und deshalb auch ohne zuvor erworbene Ansprüche ausgezahlt wird. Diese so genannten beitragsfremden Leistungen, die sich aus steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und Leistungen der Sozialversicherungen, die nicht auf dem Versicherungsprinzip beruhen, zusammensetzen, generieren langfristig immerhin noch eine implizite Verschuldung von 58,0 Prozent des BIP oder 2.244,8 Mrd. Euro. Das System der beitragsfremden Leistungen verstößt damit bei langfristiger fiskalischer Betrachtung gegen das Prinzip der Solidargemeinschaft, da junge und zukünftige Generationen für heute gewährte Leistungen belastet werden, obwohl heutige Generationen nicht für zukünftige Generationen eintreten werden können.

Obwohl bereits heute die Einnahmen zu gering sind, um die Ausgaben des bestehenden Sozialstaates zu decken, muss die statistische Durchschnittsperson in Deutschland bis zum 4. April eines jeden Jahres arbeiten, um diese (nicht ausreichenden) Einnahmen zu erwirtschaften. Davon entfallen die ersten 31 Tage – also die Zeit bis zum 31. Januar – allein auf die (ebenfalls nicht ausreichende) Finanzierung der beitragsfremden Leistungen. Das entspricht etwa einem Viertel beziehungsweise einem Zwölftel des gesamten Jahreseinkommens der statistischen Durchschnittsperson. Während der Umfang existenzsichernder staatlicher Sozialleistungen politisch kontrovers diskutiert wird – insbesondere was die jeweilige Höhe betrifft – stellt die fehlende Nachhaltigkeit der beitragsfremden Leistungen in ihrer heutigen Form eine

Belastung künftiger Generationen dar, die kaum öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt.

Es sind vor allem die versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen, die den größten Teil der beitragsfremden Leistungen ausmachen und gleichzeitig erheblich zu deren intergenerativer Ungleichverteilung beitragen. Um der daraus resultierenden Belastung entgegenzuwirken und langfristige Nachhaltigkeit in diesem Bereich zu erzeugen, müssten in Zukunft rund 28 Prozent aller Steuereinnahmen allein zur Refinanzierung beitragsfremder Leistungen herangezogen werden. Sollen darüber hinaus die Sozialversicherungsleistungen kostendeckend gestaltet werden, müssten in den nächsten Jahren etwas mehr als 40 Prozent aller Steuereinnahmen für die Querfinanzierung der Sozialversicherungen sowie der staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften aufgewendet werden. Dies würde den Sozialabgabengedenktag weiter nach hinten verschieben, sodass die zukünftige Durchschnittsperson in Deutschland in jedem Jahr immer mehr Tage einzig für die kostendeckende Finanzierung des ausgedehnten Sozialstaats arbeiten müsste.

8 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

8.1 Die Methode der Generationenbilanzierung und die Isolierung sozialer Leistungen

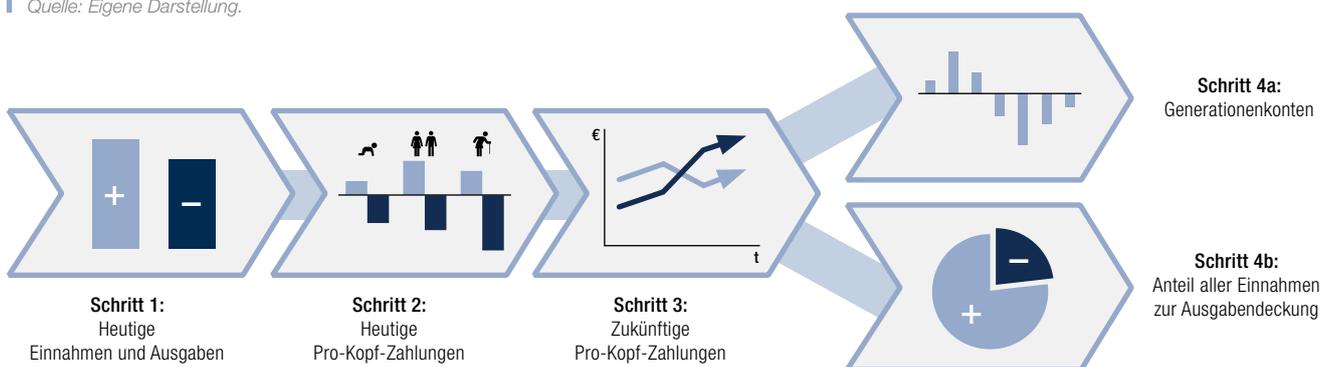
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.¹⁹ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Außerdem erlaubt es die Generationenbilanzierung, einzelne Subgruppen von Zahlungsströmen zwischen Individuen und Staat zu isolieren. So werden in der vorliegenden Untersuchung ausschließlich die Zahlungsströme zugrunde gelegt, welche entweder alle Sozialleistungen beziehungsweise beitragsfremde Leistungen darstellen oder zur Finanzierung dieser herangezogen werden. Die Grundlage der Projektion solcher Zahlungsströme bilden Annahmen zur demografischen

Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen, fiskal- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Sozialstaats ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt werden würde.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der auf Seite 11 beschriebenen Isolierung innerhalb der Generationenbilanzierung auch der Betrag ermittelt werden, mit dem die heute lebenden Generationen jeweils zu den beitragsfremden Sozialleistungsausgaben sowie den entsprechenden Steuereinnahmen beitragen. Damit können nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialstaates, sondern auch über die intergenerative Verteilung steuerfinanzierter sozialer Leistungen getroffen werden.

Abbildung 9:
Die Methodik der isolierten Generationenbilanz in vier Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die Methodik der isolierten Generationenbilanz ist in Abbildung 9 schematisch dargestellt. Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, das heißt die Einnahmen und Ausgaben des Staates werden gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ermittelt und daraus im ersten Schritt

die zu untersuchenden Sozialleistungen isoliert (siehe Seite 11). Die resultierenden aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Alterskohorten aufgeteilt (Schritt 2). Im

¹⁹ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit einem angenommenen Pro-Kopf-Produktivitätswachstum von 1,5 Prozent in die Zukunft fortgeschrieben, um mittels Bevölkerungsentwicklung basierend auf den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) daraus die künftigen aggregierten sozialleistungsbezogenen Einnahmen und Ausgaben des Gesamtstaates zu berechnen. Auf dieser Basis werden schließlich verschiedene Indikatoren berechnet. Einerseits werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Generationenkonto zu bilden und die implizite Schuld zu ermitteln (Schritt 4a). Andererseits wird aus dem Verhältnis der aggregierten Einnahmen und Ausgaben zusätzlich der Anteil der Einnahmen ermittelt, der in jedem Jahr zur Deckung der Ausgaben benötigt wird (Schritt 4b).

Auf Basis dieser Isolierung lassen sich Aussagen zur intergenerativen Verteilung treffen, indem die Generationenkonto dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonto sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen sozialleistungsbezogenen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Die Ausgaben des Staates und der Sozialversicherungen fließen dabei mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden monetären Nettoertrag darstellt.

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2024) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – Bund, Ländern und Gemeinden – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die Bevölkerungsalterung geprägt. Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 10 dargestellte Zunahme des Altenquotienten

zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

8.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2021 und 2022 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2023). Die projizierte zukünftige Entwicklung wird darüber hinaus durch die mittel- und langfristigen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie die langfristigen demografischen Veränderungen beeinflusst:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 164. Steuerschätzung vom Mai 2023 für den Zeitraum 2022 bis 2027 (BMF, 2023) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2023) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Die vorliegende Generationenbilanz berücksichtigt neben der aktuellen Finanzlage der öffentlichen Haushalte alle bis einschließlich Mitte Juni 2023 beschlossenen finanzpolitischen Weichenstellungen.

Demografische Rahmenbedingungen

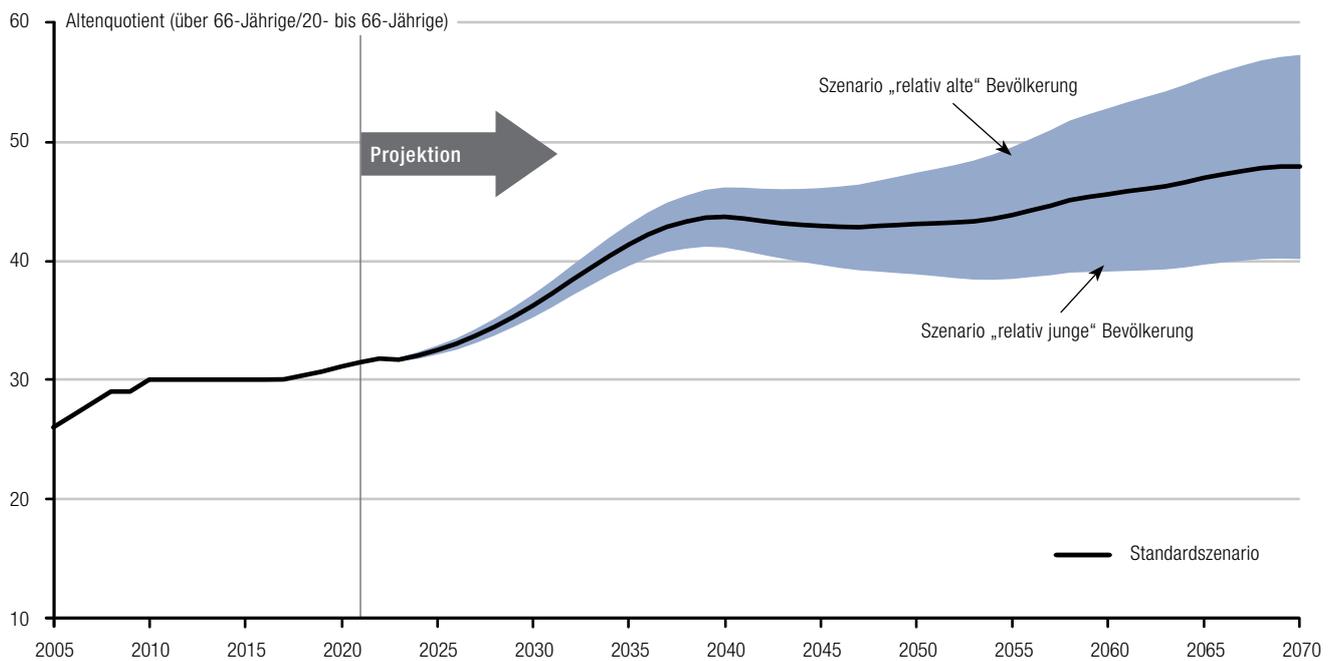
In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz, dass die Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau von knapp 1,6 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,8/83,6 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung (W2) wird eine langfristige Nettowanderung von jährlich 293.000 Personen unterstellt. Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2070 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute 84,2 Millionen auf etwa 82,6 Millio-

nen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich nicht unbedingt problematisch. Kritisch ist hingegen unter den heutigen Gegebenheiten die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 10 zeigt, wird sich der Altenquotient – das heißt die Anzahl der über 67-jährigen Personen auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren – bis zum Jahr 2070 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird ein starker Anstieg zu verzeichnen sein und auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit re-

duzierter Geschwindigkeit. Während heute noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person im Alter von über 67 Jahren kommen, werden es im Jahr 2070 nur noch zwei Personen im erwerbsfähigen Alter sein. Die in Abbildung 10 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.²⁰

Abbildung 10:
Anstieg des Altenquotienten bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.



20 Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2070 bei Jungen/Mädchen auf 82,6/86,1 Jahre steigt. Der jährliche Wanderungsüberschuss verbleibt auf einem hohen Niveau von durchschnittlich 400.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,4/90,1 Jahre ansteigt und der Wanderungsüberschuss durchschnittlich lediglich 180.000 Personen pro Jahr beträgt.

8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren

Die Frage, ob fiskal- und sozialpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und inwieweit die Fortführung einer bestimmten Politik zu intergenerativen Lastenverschiebungen führt, kann mit Hilfe verschiedener Nachhaltigkeitsindikatoren beantwortet werden:

Implizite Schuld: Im Unterschied zur expliziten Schuld, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-) Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke normalerweise der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Da sich die in dieser Studie vorgenommene Analyse nicht auf den gesamtstaatlichen Haushalt bezieht, sondern auf den Teilbereich der Sozialleistungen konzentriert, müsste zur Berechnung einer entsprechenden Nachhaltigkeitslücke eine anteilige Zuweisung der bereits bestehenden expliziten Verschuldung auf ebenjene Leistungen stattfinden. Da eine solche Aufteilung der expliziten Schulden nur unter sehr restriktiven Annahmen möglich ist, wird auf die Verwendung einer Nachhaltigkeitslücke verzichtet.

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, S. 55–110.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), S. 73–94.
- Bach, S.** (2016). *Unsere Steuern: Wer zahlt? Wie viel? Wofür?* Westend Verlag.
- Bahnson, L. und Raffelhüschen, B.** (2021). Generationenvertrag GKV? Die demografische Alterung als Herausforderung für die umlagefinanzierte Krankenversicherung, In: Henrici, B. und Halbe C. (Hrsg.): *Mein Beruf – meine Zukunft*, Quintessenz Publishing Deutschland.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2021). *Sozialbericht 2021*.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2023). *Sozialbudget 2022*.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2023). Ergebnis der 164. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzung", Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2024). *Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- Buchanan, N. H.** (2005). Social Security, Generational Justice, and Long-Term Deficits, *Tax Law Review* 58, S. 275–326.
- Bundesregierung** (2019). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Martin Sichert, Martin Hebner und der Fraktion der AfD – „Entwicklung versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung“ – Bundestags Drucksache 19/14706.
- Der Bundeswahlleiter** (2021). *Endgültige Ergebnisse der Bundestagswahl 2021*.
- Europäische Kommission** (2022). *Fiscal Sustainability Report 2021*, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Fichte, D.** (2011). *Versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung* (techn. Ber.), KBI-Schrift.
- Galasso, V. und Profeta, P.** (2004). Lessons for an Ageing Society: The Political Sustainability of Social Security Systems. *Economic Policy* 19 (38), S. 64–115.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2023). *Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken*.
- Mackscheidt, K., & Maier-Rigaud, R.** (2020). *Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung* (techn. Ber.), FiFo Discussion Paper.
- Meinhardt, V.** (2018). *Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung: Expertise für das IMK* (techn. Ber.), IMK Studie.
- Raffelhüschen, B.** (1999). *Generational Accounting: Method Data and Limitations*, *European Economy, Reports and Studies* 6, S. 17–28.
- Raffelhüschen, B., Moog, S. und Vatter, J.** (2011). *Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*, Freiburg.
- Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka, S. und Wimmesberger, F. M.** (2023). *Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung*, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 171, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Rolfs, C.** (1998). *Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung*, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, 7 (12), S. 551–558.
- Rürup, B.** (2004). *Vom Bundeszuschuss zum Bundesbeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung*, *Deutsche Rentenversicherung*, 2004 (10), S. 586–591.
- Rürup, B.** (2005). *Das Verhältnis von Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung: Studie gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung* (techn. Ber.), Darmstadt Technical University, Department of Business Administration.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005). Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019). Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20.

Statistisches Bundesamt (2022). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2022 (Rechenstand: Februar 2023), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Thierner, B. (1992). Das Alimentsprinzip – Erklärungsansätze seit den Anfängen einer finanzwissenschaftlichen Theoriebildung, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, 59 (zugleich: Köln, Universität, Dissertation, 1991), Duncker & Humblot.

Warneke, M. (2023). Steuerzahlergedenktag und Einkommensbelastungsquote 2023, DSI Rundschreiben Nr. 1/2023.

WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016). Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips [Ausarbeitung WD 6 - 3000-085/16].

Werdinger, M. (2021). Fiscal Sustainability and Low Interest Rates: A Note. (8861). CESifo.



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

ist Professor für Finanzwissenschaft und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war Professor an der Universität Bergen, Norwegen (1994-2019). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten befasst er sich – zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission, der Kommission Steuergesetzbuch oder als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft – mit Fragen der praktischen Sozialpolitik.



Sebastian Schultis

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten mit Schwerpunkt Banken studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Raffelhüschen sowie am Lehrstuhl für betriebswirtschaftliche Steuerlehre und am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik tätig.



Sebastian Stramka

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut tätig.



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar.