

Erwerbstätigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit: eine Generationenbilanzierung

von Daniel Ehing, Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen*

Die konjunkturell stabile Ausgangssituation in Deutschland führte in den vergangenen Jahren zu wachsenden Steuer- und Abgabeneinnahmen sowie zu steigender Erwerbsbeteiligung. Doch trotz dieser positiven Haushaltslage liegt das Ideal einer nachhaltigen Finanzierung staatlicher Finanzen noch immer in weiter Ferne. Vor dieser Ausgangslage schätzt der vorliegende Artikel ab, welchen Beitrag eine steigende Erwerbsbeteiligung zur nachhaltigen Finanzierung der Staatsausgaben leisten kann. Aufbauend auf der „Standardvariante“ der Generationenbilanzierung wird gezeigt, dass die Einführung der „Rente mit 67“ zwar einen bemerkenswerten Beitrag zur Verbesserung der langfristigen Haushaltslage leistet. Allerdings könnte ein darüber hinausgehender Anstieg der Erwerbsbeteiligung nicht nur den Unternehmen helfen, ihren langfristigen Fachkräftebedarf zu decken, sondern auch stabilisierend auf die fiskalische Situation einwirken.

The stable economic situation in Germany has recently led to rising tax revenues and a growing workforce. But despite this strong position, the problem of long term fiscal sustainability remains unresolved. This contribution examines the impact of an expanding labour force participation rate on the sustainability of German fiscal policy. Based on a generational-accounting analysis, the impact of raising the retirement age to 67 and of further increases in the labour force participation rates of women and the elderly is assessed. It is shown that a long-term increase in participation rates, above and beyond the level induced by a rise of the general retirement age, will significantly contribute to the stabilisation of German fiscal policy.

I. Einleitung

Trotz der anhaltenden europäischen Schuldenkrise entwickelte sich die deutsche Volkswirtschaft in den vergangenen Jahren weiter positiv; das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) übersteigt inzwischen wieder das Vorkrisenniveau des Jahres 2008. Die Haushalte der Gebietskörperschaften und der sozialen Sicherungssysteme spiegeln diese Entwicklung wider. Auch bei den aktuellen Beschäftigtenzahlen ist wie bereits in den Jahren zuvor ein neuer Rekord zu vermelden. So

* Der Beitrag nimmt die bereits in früheren Heften der ZSE geführte Diskussion im Themenfeld „Generationengerechtigkeit“ auf und führt sie fort. Dies gilt auch für eine neuere im Kontext der Stiftung Marktwirtschaft erstellte Studie des Forschungszentrums Generationenverträge („Argument zur Marktwirtschaft und Politik“, Nr. 117). Für wertvolle Hinweise gilt Susanna Hübner und Guido Raddatz Dank.

waren im Jahr 2012 etwa 41,5 Millionen Personen als erwerbstätig verzeichnet, mehr als jemals zuvor in der deutschen Geschichte.

Allerdings steht diesen konjunkturell bedingten Erfolgsmeldungen weiterhin ein großer Reformbedarf mit Blick auf die sozialen Sicherungssysteme gegenüber. So prognostiziert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage sowohl in der Renten- als auch in der Kranken- und Pflegeversicherung steigende Finanzbedarfe, die neben anderen Einflussfaktoren hauptsächlich auf die demografisch bedingte Alterung der Bevölkerung zurückzuführen sind.¹ Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wird die Politik daher auch künftig vor große Herausforderungen stellen und entweder Einschnitte auf der Leistungsseite des Staates oder steigende Steuer- und Beitragszahlungen erfordern. Ein möglicher Weg zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen könnte dabei in einer Verbreiterung der Steuer- und Abgabenbasis durch eine steigende Erwerbsbeteiligung bestehen, wie sie bereits mit der Einführung der Rente mit 67 angestoßen wurde. Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung würde dabei nicht nur dazu beitragen, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu stärken, sondern darüber hinaus auch den Unternehmen helfen, langfristig ihren Fachkräftebedarf zu decken.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage befasst sich der vorliegende Beitrag anhand der Methodik der Generationenbilanzierung mit der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Hierbei wird nach einer kurzen Erläuterung der Methodik und der verwendeten Datenbasis in Abschnitt II zunächst unter Konstanzhaltung der Erwerbsbeteiligung die aktuelle Generationenbilanz des Jahres 2010 berechnet (III). Aufbauend auf dieser Standardvariante werden dann (IV) unter Zuhilfenahme verschiedener Erwerbspersonenprojektionen, die unter anderem den Effekt einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren unterstellen, die Auswirkungen steigender Erwerbsquoten auf die öffentlichen Finanzen betrachtet. Abschnitt V fasst die Ergebnisse zusammen.

II. Methodik, Datenbasis und Annahmen

1. Die Methodik der Generationenbilanzierung

Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung öffentlicher Finanzen.² Hierzu werden

1 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Wiesbaden, 2012, 349 und 387.

2 Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von *Alan Auerbach*, *Jagdish Gokhale* und *Larry Kotlikoff* zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt. Siehe *dies.*: Ge-

alle künftigen Zahlungen eines Individuums an den Staat mit allen künftigen Leistungen, die diese Person vom Staat erhält, saldiert, um so die Nettosteuerlasten einzelner Generationen bestimmen zu können. Die Nettosteuerlast einer Kohorte wird dabei in einem sogenannten *Generationenkonto* zusammengefasst. Dieses entspricht dem (Deckungs-)Beitrag, den ein durchschnittliches Mitglied einer Kohorte künftig noch zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben leisten wird.

Im Gegensatz zu traditionellen Indikatoren staatlicher Aktivität (Budgetdefizit, Schuldenstand) werden auf diese Weise auch implizite Zahlungsverpflichtungen erfasst, wie sie vor allem im Rahmen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen auftreten. Daher eignet sich die Methode für die Beurteilung der Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskalpolitik sowie von deren Verteilungswirkungen zwischen den Generationen. Eine Politik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „bis in alle Ewigkeit“ fortgeführt werden könnte, ohne die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zu verletzen. Mit anderen Worten: Eine nachhaltige Situation ist dann gegeben, wenn die Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden und künftigen Generationen unter Beibehaltung der heutigen Steuersätze ausreichen, um die heute bestehende Staatsschuld zu tilgen.

Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der Fiskalpolitik zieht der vorliegende Beitrag unterschiedliche Nachhaltigkeitsindikatoren heran. Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die *Nachhaltigkeitslücke* der tatsächlichen Staatsverschuldung als Anteil des heutigen Bruttoinlandsprodukts. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der bereits heute sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig, so dass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen künftig unumgänglich sind. Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche das Ausmaß

nerational Accounts: a Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: *Tax Policy and the Economy*, 5 (1991), 55-110; *dies.*: Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 94/2 (1992), 303-318; *dies.*: Generational Accounts: a Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, in: *Journal of Economic Perspectives*, 8/1 (1994), 74-94; zu den nachfolgenden Ausführungen vgl. auch *Hagist, C./Moog, S./Raffelhüschen, B.*: Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland – Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 60 (2011), 24-47.

Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in *Raffelhüschen, B.*: *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, in: *European Economy, Reports and Studies*, 6 (1999), 17-28, und *Bonin, H.*: *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin, 2001.

vergängerer Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die *implizite Schuld* der Summe aller künftigen (Primär-)Defizite bzw. -überschüsse. Wird in einem 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 künftige Defizite und Überschüsse die Waage halten. Der Indikator *notwendige Abgabenerhöhung* entspricht dem Ausmaß, um das die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um langfristig sowohl die impliziten als auch die expliziten Schulden zu tilgen.³ Im Unterschied zur *notwendigen Abgabenerhöhung* entspricht der Indikator *notwendige Ausgaben senkung* dem Ausmaß, um das die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Als ein weiterer Indikator wird schließlich der sogenannte *jährliche Konsolidierungsbedarf* betrachtet, welcher dem Anteil des BIP entspricht, der dem Staatshaushalt zusätzlich und auf Dauer zugeführt werden müsste, um die Staatsfinanzen langfristig zu konsolidieren.⁴

2. Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der Generationenbilanz 2010 bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2010 und 2011.⁵ Diese werden zunächst mittels alters- und geschlechtsspezifischer Zahlungsprofile auf die Bevölkerung im Basisjahr 2010 verteilt. Diese Zahlungsprofile wurden primär auf Basis von Daten der „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“ des Statistischen Bundesamts, des „Sozio-oekonomischen Panels“ (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Deutschen Rentenversicherung gewonnen.⁶

- 3 Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Bürger infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Verringerung der Staatsquote.
- 4 Im Unterschied zur Nachhaltigkeitslücke berücksichtigt der jährliche Konsolidierungsbedarf auch die künftigen Veränderungen der Wirtschaftskraft. Entsprechend der Vorgehensweise zur Projektion der öffentlichen Finanzentwicklung wurde das BIP des Basisjahres – unter Annahme eines konstanten BIP pro Erwerbstätigen – auf Basis der Erwerbsquoten und nach Maßgabe der demografischen Entwicklung in die Zukunft fortgeschrieben.
- 5 Vgl. *Statistisches Bundesamt*: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden, 2012.
- 6 Eine Darstellung der im Einzelnen berücksichtigten öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenposten sowie der jeweiligen Zahlungsprofile findet sich in *Hagist, C./Moog, S./Raffelhüschen, B.*: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit, in: *Argumente zu Markt-*

Die künftige Finanzentwicklung des öffentlichen Sektors wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen – von den gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2010 in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate (g) in Höhe von 1,5 Prozent, während für die Berechnung der Gegenwartswerte künftiger Einnahmen und Ausgaben eine reale Diskontrate (r) in Höhe von 3 Prozent unterstellt wird.

Abweichend von der Fortschreibung mit der Trendwachstumsrate berücksichtigt die Generationenbilanz 2010 in der kurzen und mittleren Frist alle bereits beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen (Stand: Mai 2012). Neben den Auswirkungen der vergangenen Rentenreformen, dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform 2010 wurden dabei auch die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2011 bis 2016 berücksichtigt.⁷

3. Die demografische Entwicklung

Für die Fortschreibung der Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Sektors auf Basis der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres liegt der Generationenbilanz 2010 eine Projektion der künftigen Bevölkerungsentwicklung zugrunde. In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2009) unterstellt das Bevölkerungsszenario des vorliegenden Beitrags, dass die zusammengefasste Geburtenziffer auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharnt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern (Frauen) von 77,5 (82,6) Jahren in 2010 auf 85,0 (89,2) Jahre in 2060 ansteigt.⁸ Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger

wirtschaft und Politik, 103 (2008). Details zur Erstellung der alters- und geschlechtsspezifischen Zahlungsprofile finden sich in *Bonin, H., a.a.O.*, und bei *Fetzer, S.*: Zur nachhaltigen Finanzierung des gesetzlichen Gesundheitssystems, Frankfurt, 2006.

7 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2012, Berlin, 2012. Für eine Analyse zu den Auswirkungen der vergangenen Rentenreformen für die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik siehe *Moog, S./Raffelhüschen, B.*: Herausforderungen der Legislaturperiode für die Tragfähigkeit der Renten- und Pflegeversicherung, in: Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung, 79 (2010), 27-43. Für eine Analyse des Zukunftspakets und der Gesundheitsreform 2010 vgl. *Moog, S./Raffelhüschen, B.*: Ehrbarer Staat? Eine Zwischenbilanz schwarz-gelber Regierungspolitik, in: ZSE, 9 (2011), 244-261.

8 Die Betrachtung der Lebenserwartung erfolgt hier gemäß der Periodensterbetafel. Vgl. *Statistisches Bundesamt*: 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, 2009.

Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen ab dem Jahr 2017 unterstellt, wobei eine Sockelwanderung von 600.000 Personen angenommen wird.⁹

III. Die Generationenbilanz 2010¹⁰

Unter den Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ist selbst bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 150.000 Personen mit einem Bevölkerungsrückgang von aktuell 82 Millionen Personen im Jahr 2012 auf 78 Millionen im Jahr 2030 und 69 Millionen im Jahr 2060 zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings wenig dramatisch. Problematisch ist vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. So wird sich der Altenquotient, der das Verhältnis der Leistungsempfänger (über 65-Jährige) zu den Erwerbsfähigen (20- bis 65-Jährigen) näherungsweise widerspiegelt, bis zum Jahr 2060 von heute 35 auf 65 erhöhen. Da die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, während ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt, führt diese Zunahme des Altenquotienten künftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

Tabelle 1: Nachhaltigkeitslücke und -indikatoren im Standardszenario

Nachhaltigkeitslücke	Explizite Staatsschuld	Implizite Staatsschuld	Notwendige Abgabenerhöhung	Notwendige Ausgaben-senkung	Jährlicher Konsolidierungsbedarf
230,2 % BIP	83,2 % BIP	147,0 % BIP	11,0 %	9,3 %	2,4 Prozentpunkte BIP

Anmerkung: Basisjahr 2010, $r = 3,0\%$, $g = 1,5\%$. *Quelle:* eigene Berechnungen.

In der Generationenbilanz des Basisjahres 2010 schlägt sich dieses Missverhältnis mit einer impliziten Staatsschuld von 147 Prozent des BIP nieder. Zusammen mit der explizit ausgewiesenen Staatsschuld von 83,2 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 230,2 Prozent des BIP. Eine positive Nachhaltigkeitslücke verletzt jedoch die intertemporale Budgetrestriktion des Staates, da die bestehende explizite Staatsschuld eben nicht durch die Summe aller künftigen Nettosteuerzahlungen abgegolten werden kann.

9 Der Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt einen Mittelweg zwischen der „Ober- und Untergrenze“ der mittleren Bevölkerung des Statistischen Bundesamtes (2009), a.a.O., dar, welche einen Wanderungssaldo von 200.000 bzw. 100.000 Personen unterstellen.

10 Vgl. hierzu umfassend *Hagist, C./Moog, S./Raffelhüsch, B.*, a.a.O.

Wie die in Tab. 1 ebenfalls dargestellten Werte der alternativen Nachhaltigkeitsindikatoren zeigen, ist die Nachhaltigkeitslücke im Standardszenario der Generationenbilanz 2010 gleichbedeutend mit einem Konsolidierungsbedarf im Umfang von 2,4 Prozentpunkten des BIP. Um dieses Konsolidierungsziel zu erreichen, müssten entweder die öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Abgaben dauerhaft um 11 Prozent (notwendige Abgabenerhöhung) erhöht oder aber die öffentlichen Ausgaben um 9,3 Prozent (notwendige Ausgabensenkung) gekürzt werden. Alternativ ist natürlich auch eine Kombination aus einnahmenerhöhenden und ausgabendämpfenden Maßnahmen denkbar.

Tabelle 2: Implizite Schulden (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen)

Öffentlicher Gesamt- haushalt	Gebiets- körper- schaften	Sozial- versiche- rungen	davon		
			davon		
			GRV	GKV	SPV
147,0	-62,9	209,9	90,2	81,7	38,0

Anmerkung: in Prozent des BIP, Basisjahr 2010, $r = 3,0\%$, $g = 1,5\%$. *Quelle:* eigene Berechnungen.

Die Ursache der mangelnden Tragfähigkeit ist dabei maßgeblich auf die negativen Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die Finanzentwicklung der Sozialversicherungen zurückzuführen. So beziffern sich allein die impliziten Lasten der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen auf 209,9 Prozent des BIP (s. Tab. 2), während sich für die Gebietskörperschaften – inklusive der sonstigen Sozialversicherungen – ein implizites Vermögen von 62,9 Prozent des BIP ergibt. Zwar hat die Politik mit den Rentenreformen des vergangenen Jahrzehnts einen wesentlichen Beitrag zur Tragfähigkeit des öffentlichen Gesamthaushalts geleistet. Für eine tragfähige Ausgestaltung der deutschen Fiskalpolitik sind unter den heutigen Bedingungen weitere Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen jedoch nahezu unumgänglich.

IV. Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Die mangelnde Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik ist mithin maßgeblich auf die demografische Entwicklung zurückzuführen. Daher liegt die Vermutung nahe, dass weitere Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen durch Maßnahmen entschärft werden können, welche den demografischen Veränderungen entgegenwirken. Da der gesellschaftliche Alterungsprozess unter anderem auf

die geringen Geburtenraten der Vergangenheit zurückzuführen ist, könnten familienpolitische Maßnahmen, wie etwa die Einführung des Elterngeldes, zur Lösung des demografischen Problems beitragen. Alternativ könnte der Anstieg des Altenquotienten auch durch eine verstärkte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte begrenzt werden. Im Gegensatz zu einer Verjüngung der Bevölkerung auf dem Wege höherer Geburtenraten bietet eine verstärkte Zuwanderung den Vorteil, dass die Zuwanderung hauptsächlich im erwerbsfähigen Alter erfolgt, so dass dem Anstieg des Altenquotienten direkt entgegenwirkt werden könnte.¹¹

Neben Maßnahmen, die den demografischen Veränderungen direkt oder indirekt entgegenwirken, könnte das Missverhältnis zwischen der künftigen Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben jedoch auch durch eine Ausweitung der Steuer- und Abgabenbasis kompensiert werden. Da die öffentlichen Einnahmen in Form von Steuern und Sozialabgaben maßgeblich durch die erwerbstätige Bevölkerung erbracht werden, bieten sich hierbei insbesondere Maßnahmen an, welche zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung beitragen. Diese Idee aufgreifend werden im Folgenden die Konsequenzen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt und deren Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen untersucht. Unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2010 eine weitgehende Konstanz der Erwerbsbeteiligung auf dem Niveau des Basisjahres 2010, so ist bei Fortschreibung der vergangenen Trends zur Veränderung des Erwerbsverhaltens bereits unter den heutigen Gegebenheiten davon auszugehen, dass sich die Erwerbsbeteiligung, insbesondere der Frauen, in den kommenden Jahren weiter erhöht.

1. Vergangene Trends und die künftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung

In den vergangenen beiden Dekaden hat die Erwerbsbeteiligung der deutschen Bevölkerung stetig zugenommen, so dass die Zahl der Erwerbspersonen um mehr als 2 Mio. auf aktuell 43 Mio. Personen gestiegen ist.¹² Für die künftige Entwicklung der Erwerbspersonenzahl ist jedoch weniger die gesamtwirtschaft-

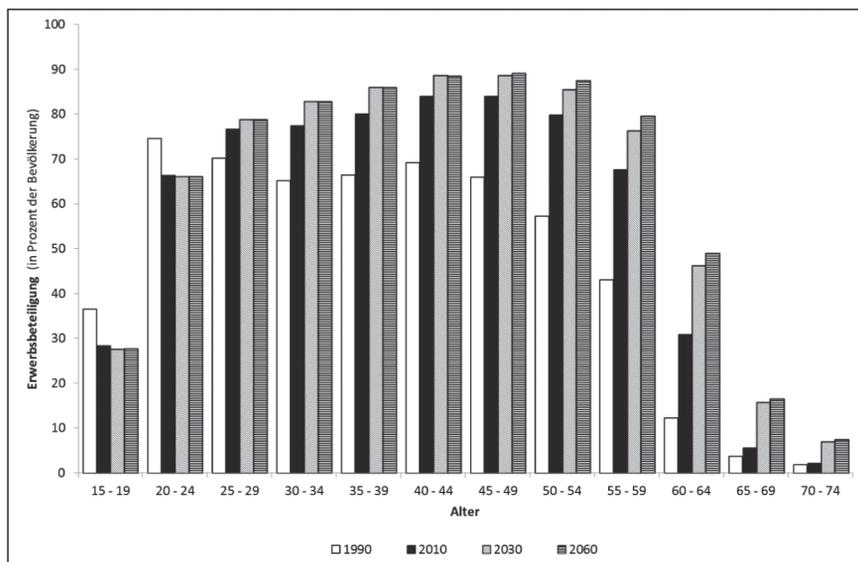
11 Näheres hierzu bei Hagist, C./Moog, S./Raffelhüsch, B., a.a.O.

12 Vgl. *Statistisches Bundesamt*: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Lange Reihen ab 1970, Wiesbaden, 2012, 44, Tab. 1.12. Im Folgenden wird das *Labour-Force*-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation zu Grunde gelegt, nach welchem alle Personen zwischen 15 und 74 Jahren, die entweder als erwerbstätig oder erwerbslos eingestuft sind, zu den Erwerbspersonen gehören. Vgl. hierzu auch Rengers, M.: Das international vereinbarte Labour-Force-Konzept, in: *Wirtschaft und Statistik*, 12 (2004), 1369-1383.

liche Erwerbsquote als vielmehr das Erwerbsverhalten verschiedener Alterskohorten von Interesse.

Aus der in Abb. 1 und 2 dargestellten Entwicklung der Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht lässt sich für den Zeitraum 1990 bis 2010 feststellen, dass sowohl bei Männern als auch bei Frauen, als Folge längerer Ausbildungszeiten, ein Rückgang der Erwerbsbeteiligung der unter 25-Jährigen stattfand. Hingegen nahm die Erwerbsbeteiligung ab einem Alter von 55 Jahren zu. Während dieser Trend bei den Frauen auch deren insgesamt gestiegene Erwerbsbeteiligung widerspiegelt, dürfte die Zunahme bei den Männern zumindest teilweise auf die seit 2000 in Kraft getretenen Einschränkungen bei den Möglichkeiten für einen vorzeitigen Rentenbezug zurückzuführen sein.¹³ Darüber hinaus dürfte aber auch die im Jahr 2009 ausgelaufene Förderung der Altersteilzeit hierbei eine Rolle spielen. Hingegen kann der generelle Anstieg der Erwerbsbeteiligung der Frauen, der bereits seit den 1970er Jahren zu beobachten ist, nur multikausal erklärt werden. Hervorzuheben ist hierbei zum einen der Strukturwandel hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft, der mit seinen aufkommenden Teilzeitarbeitsmöglichkeiten

Abbildung 1: Erwerbsbeteiligung der Frauen



Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

13 Vgl. Ehing, D./Raffelhüschen, B.: Zwischen gestern und heute – Trends der Erwerbsbeteiligung in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 93/3 (2013), 155-158.

den immer besser ausgebildeten Frauen die Möglichkeit eröffnete, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.¹⁴ Zum anderen haben aber auch die zunehmend verfügbaren Kinderbetreuungsmöglichkeiten dazu beigetragen, die (sofern vorhandene) Familie besser mit dem Beruf zu vereinbaren. Neben diesen Faktoren ist die deutliche Zunahme der Erwerbsbeteiligung der über 45-jährigen Frauen auch auf das Rentenreformgesetz des Jahres 1992 zurückzuführen, welches das Renteneintrittsalter für Frauen schrittweise ab dem Jahr 2000 von 60 auf 65 Jahre angehoben und Abschläge von 0,3 Prozent pro Monat bei einem vorgezogenen Renteneintritt eingeführt hat.¹⁵ Schließlich ist in den mittleren Alterskohorten zwischen 25 und 54 Jahren bei den Frauen in allen Altersgruppen eine Zunahme, bei den Männern hingegen ein leichter Rückgang der Erwerbsbeteiligung festzustellen.

Auf Basis der vergangenen Trends lässt sich die künftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen mit der von der OECD entwickelten *Kohorten-Komponenten-Methode* abschätzen.¹⁶ Ausgehend von der gegenwärtigen Erwerbsbeteiligung wird hierbei unterstellt, dass das Erwerbseintritts- und Erwerbsaustrittsverhalten künftig weitestgehend dem heute beobachtbaren entspricht. In den folgenden Ausführungen ist zudem unterstellt, dass die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre bis 2030 zu einer Zunahme des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters um ein Jahr führt.¹⁷

In Abb. 1 und 2 ist die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht für die Jahre 2030 und 2060 dargestellt, die sich unter Verwendung der Kohorten-Komponenten-Methode sowie der Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ergibt. Für die Erwerbsbeteiligung der Männer ist künftig nur mit geringen Veränderungen zu rechnen. Lediglich bei älteren Alterskohorten ab 55 Jahren ist infolge des Übergangs zur Rente mit 67 bis 2030 annahmegemäß von einer weiter ansteigenden Erwerbsbeteiligung auszugehen. Hingegen ergibt sich

14 Eine Zusammenfassung aller Einflussfaktoren auf die weibliche Erwerbsbeteiligung findet sich bei *Fitzenberger, B./Schnabel, G./Wunderlich, G.*: The Gender Gap in Labor Market Participation and Employment: A Cohort Analysis for West Germany, in: *Journal of Population Economics*, 17 (2004), 83-116, hier 84ff.

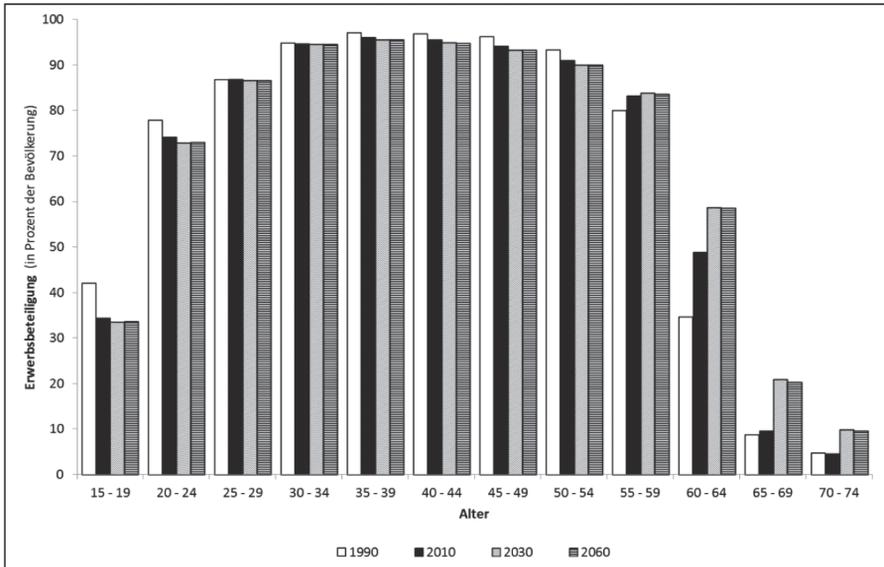
15 Vgl. *Ehing, D./Raffelhüschchen, B.*, a.a.O., 156.

16 Siehe *Burniaux, J.-M.* et al.: Coping with ageing. A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries, in: *OECD Economics Department Working Papers* 371/2004.

17 Details zur methodischen Umsetzung und zur Datenbasis der nachfolgenden Modellrechnungen finden sich in *Ehing, D./Moog, S.*: Erwerbspersonen- und Arbeitsvolumenprojektionen bis ins Jahr 2060, in: *Journal for Labour Market Research*, 2012.

bei den Frauen durch die kohortenspezifische Fortschreibung des Erwerbsverhaltens auch in den jüngeren Altersgruppen eine zunehmende Erwerbsbeteiligung, sodass sich der Abstand der Frauenerwerbsquote zur Erwerbsquote der Männer von aktuell insgesamt etwa 12 Prozentpunkten um etwa ein Drittel verringert.

Abbildung 2: Erwerbsbeteiligung der Männer



Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

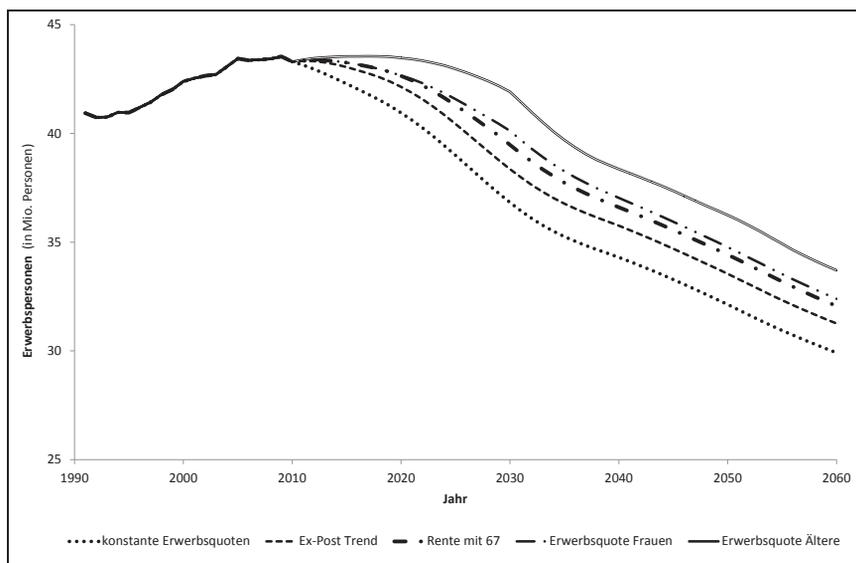
2. Implikationen für die künftige Zahl der Erwerbspersonen

Aufgrund des demografisch bedingten Bevölkerungsrückgangs ist trotz der zu erwartenden Zunahme der Erwerbsbeteiligung künftig mit keinem weiteren Anstieg der Erwerbspersonenzahl zu rechnen. Wie in Abb. 3 dargestellt, ergibt sich unter dem heutigen Erwerbsverhalten (Szenario *Status quo*) ein Absinken der Erwerbspersonenzahl gegenüber dem Jahr 2010 um etwa 6,4 (13,3) Millionen bis zum Jahr 2030 (2060). Diesen Rückgang der Erwerbspersonenzahl kann auch die Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen und der Älteren nicht vollständig kompensieren. Zwar sind diese beiden Faktoren bis zum Jahr 2020 ausreichend, um die Erwerbspersonenzahl annähernd auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren, doch dominiert danach die demografisch bedingte Abnahme der Erwerbspersonen das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt.

Dennoch ist im Vergleich zu einer reinen Fortschreibung des heutigen Status quo von einer deutlich positiveren Entwicklung der Erwerbspersonenzahl auszuge-

hen. Bereits bei einer reinen Trendfortschreibung verringert sich der bis 2030 (2060) zu erwartende Rückgang der Erwerbspersonen auf 4,7 (12) Mio. Personen oder 10,8 (27,7) Prozent (Szenario *Ex-Post Trend*). Im Vergleich zum Szenario *Status quo* entspricht dies einem Plus von 1,7 (1,3) Mio. Personen. Berücksichtigt man zusätzlich die Auswirkungen der Rente mit 67, so würde sich der Rückgang der Erwerbspersonenzahl im Jahr 2030 nochmals um knapp 0,9 Mio. Personen auf 3,8 Mio. Personen oder 8,7 Prozent reduzieren (Szenario *Rente mit 67*).

Abbildung 3: Entwicklung der Erwerbspersonenzahl bis zum Jahr 2060



Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

Um die dann noch bestehende Lücke auf dem Arbeitsmarkt weiter zu schließen sind hingegen über die Rente mit 67 hinausgehende Anstrengungen erforderlich.¹⁸ Angesichts der bereits hohen Erwerbsquote der Männer in den mittleren Altersjahrgängen bietet sich hier ein möglicher Ansatzpunkt lediglich mit Blick auf eine höhere Erwerbsbeteiligung der Älteren an. Hingegen besteht bei den Frauen neben einer verstärkten Erwerbsbeteiligung im Alter im Vergleich zu den Männern auch in den jüngeren Altersjahrgängen noch ein Potential zur Erhöhung der Beteiligung. Die Ausschöpfung dieses Potentials dürfte jedoch entscheidend

18 Für eine Übersicht geeigneter weiterer Maßnahmen vgl. *Ehing D./Moog, S., a.a.O.*

davon abhängen, ob es durch (gesellschafts-)politische Weichenstellungen künftig gelingt, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter zu verbessern.

So legen die Erfahrungen aus anderen Ländern nahe, dass in Deutschland noch ein erheblicher Nachholbedarf bei der öffentlichen Bereitstellung oder Förderung von Kinderbetreuungsangeboten besteht. Die OECD kommt auf Basis der im Jahr 2007 durchgeführten Studie *Babies and Bosses* zu dem Schluss, dass „Beruf und Familie (...) in Deutschland nur schwer unter einen Hut zu bringen“ sind.¹⁹ Als ein wesentlicher Kritikpunkt verweist die OECD darauf, dass Deutschland im internationalen Vergleich zwar einen überdurchschnittlichen Anteil seines BIP für familienpolitische Leistungen aufwendet. Auffällig sei allerdings, dass diese Leistungen größtenteils als direkte finanzielle Transferzahlungen wie Kinder- oder Elterngeld bzw. als steuerliche Vergünstigungen wie Kinderfreibeträge und Ehegattensplitting gewährt werden. Hingegen liegt der Anteil der Sachleistungstransfers – worunter letztlich familienbezogene Dienstleistungen und Betreuungsangebote zählen – in Deutschland mit lediglich 0,8 Prozent des BIP deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts von 1,2 Prozent des BIP. Zwar entspricht die Erwerbsbeteiligung von Frauen in Deutschland in etwa dem OECD-Durchschnitt. Auffällig ist jedoch die hohe Teilzeitquote der Frauen sowie die niedrige Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Kindern im Alter von weniger als drei Jahren. Auch angesichts dieser Fakten sollte die Einführung des Betreuungsgeldes nochmals kritisch hinterfragt werden.

Welchen Beitrag eine über das Szenario der Rente mit 67 hinausgehende Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Älteren und der Frauen zur Fachkräftesicherung leisten könnte, ist wiederum in Abb. 3 dargestellt. Danach ließe sich die Zahl der Erwerbspersonen durch eine weiter steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen bis zum Jahr 2030 (2060) nochmals um etwa 0,7 (0,3) Mio. Personen erhöhen (Szenario *Erwerbsquote Frauen*).²⁰ Sollte es darüber hinaus noch gelingen, bis zum Jahr 2030 die Erwerbsbeteiligung der 60- bis 64-Jährigen an die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 59-Jährigen anzugleichen (Szenario *Erwerbsquote Ältere*), so ist nur noch mit einem Absinken der Erwerbspersonenzahl um 1,3 (9,5) Millionen zu rechnen. Insgesamt ließe sich der Rückgang der Erwerbspersonen mit diesen zusätzlichen Maßnahmen maßgeblich reduzieren, womit im

19 Vgl. *OECD: Beruf und Familie sind in Deutschland nur schwer unter einen Hut zu bringen*, Paris, 2013, sowie *OECD: Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life*, Paris, 2007.

20 Konkret wurde dabei unterstellt, dass sich der Abstand zwischen der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern bis 2030 halbiert.

Vergleich zum Status quo ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung des Fachkräftepotentials geleistet werden könnte.²¹

3. Öffentliche Finanzen vor dem Hintergrund einer steigenden Erwerbsbeteiligung

Eine zunehmende Erwerbsbeteiligung würde nicht nur den bereits heute in verschiedenen Teilarbeitsmärkten vorhandenen und künftig vermehrt auftretenden Fachkräfteengpass lindern, sondern auch die öffentlichen Haushalte über zusätzliche Steuer- und Abgabeneinnahmen entlasten. Dies zeigt sich, wenn die Nettzahlungen der Nichterwerbspersonen, der Erwerbstätigen und der Erwerbslosen im Alter von 20 bis 64 Jahren gegenübergestellt werden (vgl. Abb. 4). Mit Ausnahme der 15 bis 24-Jährigen leisten hierbei alle Erwerbstätigen einen positiven Deckungsbeitrag zur Finanzierung des Staatshaushaltes, während der Deckungsbeitrag der Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen über alle Altersgruppen hinweg negativ ausfällt. Folglich führt jede Zunahme der Erwerbsbeteiligung einer Entlastung der öffentlichen Haushalte und somit zu einer Reduzierung der impliziten Verschuldung.

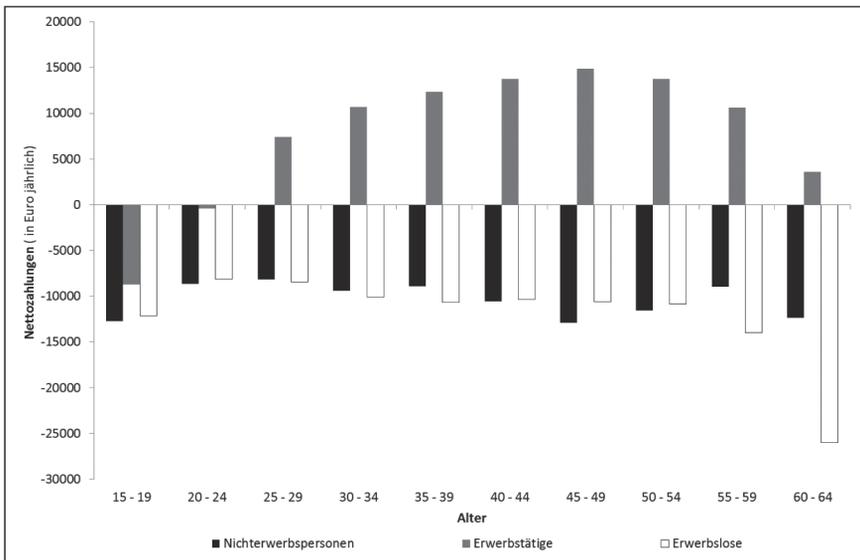
Das Ausmaß dieses positiven Nachhaltigkeitseffekts ist in Tab. 3 dargestellt. Demnach reduziert sich die Nachhaltigkeitslücke gegenüber dem Standardszenario der Generationenbilanzierung, welches eine Konstanz der Erwerbsbeteiligung auf dem heutigen Niveau unterstellt, allein durch die kohortenspezifische Trendfortschreibung der Erwerbsbeteiligung um 10,3 Prozent auf 219,9 Prozent des BIP. Werden zusätzlich noch die unterstellten Auswirkungen der Rente mit 67 berücksichtigt, so vermindert sich die Nachhaltigkeitslücke um noch einmal 13,7 Prozent auf 206,2 Prozent des BIP. Der jährliche Konsolidierungsbedarf würde damit auf 2,0 Prozent des BIP gesenkt und die notwendige Abgabenerhöhung (Ausgabensenkung) könnte im Vergleich zum Standardszenario um 1,3 (1,0)

21 Die verbleibende Lücke könnte hingegen durch eine Kombination verschiedener weiterer Maßnahmen bewerkstelligt werden. Beispielsweise ließe sich der Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen bis 2030 mittels eines Maßnahmenbündels entsprechend der Kombinationsvariante von *Ehing, D./Moog, S.*, a.a.O., im Vergleich zu 2010 auf etwa 600.000 Personen reduzieren. Neben der hier berücksichtigten höheren Erwerbsbeteiligung der Älteren und der Frauen berücksichtigen *Ehing* und *Moog* unter anderem auch die Auswirkungen eines früheren Erwerbseintritts sowie eine Angleichung der Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund an Personen ohne Migrationshintergrund. Alternativ könnte der Rückgang der Erwerbspersonen allerdings auch durch eine verstärkte Zuwanderung weiter verringert werden. Unterstellt man etwa entsprechend dem vom Statistischen Bundesamt als „Obergrenze“ bezeichneten Szenario einen Wanderungssaldo von 200.000 Personen, so ließe sich auch hiermit der Rückgang der Erwerbspersonen um etwa 600.000 Personen auf 42,2 Mio. Personen in 2030 reduzieren.

Prozentpunkte abgemildert werden. Würde es darüber hinaus gelingen, die Frauen durch eine nochmals gesteigerte Erwerbsbeteiligung vermehrt in den Arbeitsmarkt zu integrieren, reduzierte sich die Nachhaltigkeitslücke auf 195,9 Prozent des BIP. Die zusätzliche Angleichung des Erwerbsverhaltens der 60- bis 64-Jährigen an das Niveau der 55- bis 59-Jährigen würde die Nachhaltigkeitslücke schließlich auf 175,1 Prozent des BIP verringern. Fast man alle Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung zusammen, so ließe sich der jährliche Konsolidierungsbedarf somit auf 1,6 Prozent des BIP verringern.

Doch nicht nur in einer steigenden Erwerbsbeteiligung sondern auch in einer sinkenden Erwerbslosenquote sind weitere Potentiale verborgen.²² So besteht trotz der vergangenen positiven Entwicklung der Erwerbslosenquote auch künftig mit Hinblick auf die sinkenden Erwerbspersonenzahlen die Chance, die Erwerbslosenquote langfristig weiter zu verringern. Obwohl dies mit vielen Herausforderungen, wie etwa einer Überwindung des qualifikatorischen und regionalen *mismatch* oder einer weiter positiven Entwicklung der Arbeitsnachfrage verbunden ist, soll abschließend in einem zusätzlichen Szenario eine langfristige

Abbildung 4: Arbeitsmarkt und öffentliche Finanzen – Nettozahlungen von Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen



Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

22 Vgl. Ehing, D./Moog, S., a.a.O.

Halbierung der Erwerbslosenquote bis zum Jahr 2030 auf ein Niveau von 3 Prozent betrachtet werden (vgl. Tab. 3; Szenario *Erwerbslose*). Es zeigt sich hierbei, dass sich die Nachhaltigkeitslücke ausgehend vom Erwerbspersonenszenario *Rente mit 67* auf 202,1 Prozent des BIP reduziert.

Tabelle 3: Nachhaltigkeitslücke und -indikatoren in den Arbeitsmarktszenarien

	Standard-szenario	Ex-Post Trend	Rente mit 67	Erwerbs- quote Frauen	Erwerbs- quote Ältere	Erwerbs- lose
Nachhaltigkeitslücke (in % BIP)	230,2	219,9	206,2	195,9	175,1	202,1
Explizite Staatsschuld (in % BIP)	83,2	83,2	83,2	83,2	83,2	83,2
Implizite Staatsschuld (in % BIP)	147,0	136,7	123,0	112,7	91,9	118,9
Notwendige Abgabenerhöhung (in %)	11,0	10,4	9,7	9,1	8,1	9,5
Notwendige Ausgabensenkung (in %)	9,3	8,9	8,3	7,9	7,0	8,1
Jährlicher Konsoli- dierungsbedarf (in Prozentpt. BIP)	2,4	2,2	2,0	1,9	1,6	1,9

Anmerkung: Basisjahr 2010, $r = 3,0\%$, $g = 1,5\%$. Quelle: eigene Berechnungen.

V. Fazit

Entgegen allen Erfolgsmeldungen zur öffentlichen Finanzlage dokumentiert der vorliegende Beitrag, dass die deutsche Fiskalpolitik auf Dauer kaum als nachhaltig bezeichnet werden kann. Als Konsequenz der demografischen Entwicklung und deren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen wie Ausgaben beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der deutschen Fiskalpolitik für das Basisjahr 2010 – selbst unter Berücksichtigung des in den vergangenen Jahren verfolgten Konsolidierungskurses – auf 230 Prozent des BIP. Etwa ein Drittel dieser Nachhaltigkeitslücke ist auf die expliziten Schulden in Höhe von 83 Prozent des BIP zurückzuführen. Doppelt so schwer wiegen dagegen die impliziten Schulden, die sich auf 147 Prozent des BIP belaufen. Diese impliziten Schulden spiegeln im Wesentlichen die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden ungedeckten Leistungsansprüche heute und künftig lebender Generationen gegenüber den sozialen Sicherungssystemen wider. Ohne gegensteuernde Maßnahmen sind zur Beseitigung dieses Missverhältnisses zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen künftige Steuer- und Abgabenerhöhun-

gen oder aber weitere Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen unumgänglich.

Als eine Handlungsoption wurden die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen anhand einer Reihe unterschiedlicher Szenarien zum zukünftigen Erwerbsverhalten der deutschen Bevölkerung untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass bereits die auf der Grundlage vergangener Trends zu erwartende Zunahme der Erwerbsbeteiligung, maßgeblich beeinflusst durch die Einführung der „Rente mit 67“, einen durchaus nennenswerten Beitrag zur Sicherstellung des Fachkräftepotentials und zu einer den Namen verdienenden Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen leisten können. So reduziert sich die Nachhaltigkeitslücke als Ergebnis höherer Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben im Vergleich zum Basisszenario von 230 auf 206 Prozent des BIP. Bei Ausschöpfung der bei den Frauen und bei den Älteren noch darüber hinaus bestehenden Erwerbspotentiale könnte die Nachhaltigkeitslücke zusätzlich um 31 Prozentpunkte auf 175 Prozent des BIP gesenkt werden. Im Ergebnis kann steigende Erwerbsbeteiligung als eine wirksame Maßnahme zur Verbesserung der Generationenbilanz bezeichnet werden.