

Nr. 107
Januar 2009

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Ehrbare Staaten?

Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich

Bernd Raffelhüschen

Christian Hagist

Stefan Moog

Johannes Vatter

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Charlottenstraße 60

Telefon: +49 (0)30 206057-0

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

D-10117 Berlin

Telefax: +49 (0)30 206057-57

Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

Seit nunmehr drei Jahren veröffentlicht die Stiftung Marktwirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg eine Generationenbilanz für Deutschland. Im Fokus steht dabei vor allem die Frage, in welchem Ausmaß der deutsche Staat – also Bund, Länder und Kommunen sowie die Sozialversicherungen – finanzielle Lasten auf jüngere und zukünftige Generationen verlagert und welche Reformen für eine generationengerechte Lastenverteilung notwendig sind.

Obwohl in den letzten Jahren – vor allem konjunkturbedingt – eine leichte Verringerung der Nachhaltigkeitslücke festzustellen ist, verspricht die öffentliche Hand immer noch deutlich mehr Leistungen, als sie mit den gegenwärtigen Steuer- und Abgabensätzen auf Dauer finanzieren kann. Deutschland ist also unter dem Aspekt der fiskalischen Nachhaltigkeit noch kein „ehrbarer Staat“, der ungedeckte zukünftige Zahlungsverpflichtungen „bilanziert“ bzw. offen ausweist.

Mit der vorliegenden Publikation betreten wir ein Stück weit Neuland und blicken erstmals über den Tellerrand des Nationalstaates hinaus. Schließlich sehen sich die meisten anderen Industrieländer ähnlichen Herausforderungen aufgrund einer alternden Bevölkerungsstruktur sowie ausufernder Staatsausgaben gegenüber. Wie schneiden wir mit unseren institutionellen Regelungen im internationalen Vergleich ab? Gibt es Länder, die uns im Reformprozess bereits voraus sind und daher im

Sinne eines „ehrbaren Staates“ als Vorbild für zielführende, zukunftsorientierte Reformschritte in Deutschland dienen können?

Sieben weitere Industrieländer haben wir daraufhin untersucht, inwieweit sie eine dauerhaft tragfähige Fiskalpolitik betreiben – mit teilweise durchaus überraschenden Resultaten. In der Gesamtschau sind die Ergebnisse besorgniserregend. Kaum eines der analysierten Länder kann angesichts von Nachhaltigkeitslücken, die ein Mehrfaches des Bruttoinlandsprodukts betragen, fiskalisch auf Dauer so weitermachen wie bisher. Daher ist der deutsche Platz im Mittelfeld auch nur ein äußerst schwacher Trost, der zudem nicht als Entschuldigung für nachlassenden Reformeifer herangezogen werden kann.

Politiker werden von der heute wahlberechtigten Generation gewählt. Dass bei Wahlen das Hier und Heute im Mittelpunkt steht, kann daher kaum verwundern. Gerade angesichts der näherrückenden Bundestagswahl

muss allerdings die Frage erlaubt sein, wie ehrbar ein Staat und eine Gesellschaft sind, die die Interessen der jungen und zukünftiger Generationen noch immer zu großen Teilen ignorieren.

Der informedia-Stiftung danken wir für die Förderung dieser Publikation.

1 Einleitung	3
2 Die demografische Entwicklung im internationalen Vergleich	4
3 Struktur der gesamtstaatlichen Budgets im internationalen Vergleich	5
4 Die Ergebnisse der internationalen Generationenbilanzierung 2004	7
Infokasten: Methodik der Generationenbilanzierung	8
5 Fazit	11
Anhang	12
Literaturverzeichnis	15
Executive Summary	16

Prof. Dr. Michael Eilfort

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Die Autoren danken Tobias Benz, Jasmin Häcker, Tobias Hackmann, Pascal Krimmer, Arne Leifels, Christoph Müller, Jörg Schoder und Olaf Weddige für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen. Für alle bleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Ehrbare Staaten?

Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich

1 Einleitung

Als der Europäische Rat im Februar 1992 die Einführung einer europäischen Gemeinschaftswährung beschloss, formulierte er mit den sogenannten Konvergenzkriterien, welche im allgemeinen Sprachgebrauch auch als Maastricht-Kriterien bezeichnet werden, ökonomische Voraussetzungen, die ein Mitgliedsland vor Einführung des Euro erfüllen sollte. Entsprechend dieser Kriterien muss ein Staat vor dem Beitritt zur dritten Stufe der Europäischen Währungsunion neben den geldpolitischen Zielen der Preis-, Wechselkurs- und Zinsstabilität auch die in Artikel 121 Absatz 1 des EG-Vertrags formulierte Forderung nach „eine[r] auf Dauer tragbare[n] Finanzlage der öffentlichen Hand“ erfüllen. Gemäß dem Protokoll zum Verfahren im Falle eines übermäßigen Defizits verstößt ein Staat insbesondere dann gegen die Forderung der Haushaltsdisziplin, wenn das geplante oder tatsächliche Haushaltsdefizit einen Referenzwert von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. die Staatsverschuldung einen Wert von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts übersteigt.

Maastricht-Kriterien können nachhaltige Staatsfinanzen nicht gewährleisten

Obwohl die Maastricht-Kriterien für die Stabilität des Euro und im Hinblick auf die Konsolidierung der nationalen Haushalte von zentraler Bedeutung sind, kann ihre Einhaltung in der Gegenwart nicht garantieren, dass die Fortführung der heutigen Fiskalpolitik eines Staates auf Dauer tragbar ist, wie es der Artikel 121 Absatz 1 des EG-Vertrages fordert. Denn sowohl das jährliche Defizit als auch der Schuldenstand stellen lediglich eine Momentaufnahme der aktuellen Haushaltssituation dar. Insbesondere werden staatliche Zahlungsverpflichtungen, die erst in den kommenden Jahren anfallen, vollkommen außer Acht gelassen.

Gerade angesichts der **demografischen Veränderungen**, denen die europäischen Nationalstaaten in den nächsten Jahrzehnten gegenüberstehen, erfordert die Beurteilung der dauerhaften Tragfähigkeit daher einen auf die langfristigen Auswirkungen der Fiskalpolitik ausgerichteten Bewertungsmaßstab. Neben dem Schulden-

stand – als Ausdruck der Budgetdefizite der Vergangenheit – und dem gegenwärtigen Haushaltsdefizit muss auch die bei Fortschreibung der heute praktizierten Fiskalpolitik zu erwartende zukünftige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung berücksichtigt werden.

Zu diesem Zweck haben die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg mit der im Jahr 2006 begonnenen Generationenbilanzierung ein Projekt ins Leben gerufen, welches die Auswirkungen einer dauerhaften Beibehaltung des Status quo der deutschen Fiskalpolitik auf die öffentlichen Haushalte aufzeigt sowie die Fortschritte auf dem Weg hin zu einem nachhaltigen Haushalt verfolgt (vgl. zuletzt Heft Nr. 103 der Reihe *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*). Nicht zuletzt aufgrund des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses und der Globalisierung des Wirtschaftsprozesses stellt sich darüber hinaus die weitergehende Frage, wie die Tragfähigkeit der deutschen Fiskalpolitik im internationalen Vergleich zu beurteilen ist.

Anknüpfend an die deutsche **Generationenbilanz** beinhaltet die vorliegende Studie erstmals eine **international vergleichende Tragfähigkeitsanalyse**. Betrachtet werden neben Deutschland auch Frankreich, Österreich, Spanien und das Vereinigte Königreich (Großbritannien und Nordirland) stellvertretend für die Staaten der Europäischen Union, außerdem Norwegen und die Schweiz als Nicht-EU-Staaten sowie als außereuropäischer Vergleichsmaßstab die USA. Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herzustellen, werden Daten des Jahres 2004 als Ausgangsbasis verwendet.

Abschnitt 2 skizziert zunächst die den folgenden Ergebnissen zugrunde liegenden demografischen Entwicklungen in den einzelnen Staaten. In Abschnitt 3 werden dann die jeweiligen Strukturen der Staatseinnahmen und -ausgaben sowie die wesentlichen Kennziffern der staatlichen Aktivität dargestellt. Die Methodik der Generationenbilanzierung und die Ergebnisse der internationalen Nachhaltigkeitsanalyse werden in Abschnitt 4 vorgestellt. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5. Ergänzende Informationen zu den Datengrundlagen und der für die einzelnen Länder bereits berücksichtigten Reformmaßnahmen finden sich im Anhang.

2 Die demografische Entwicklung im internationalen Vergleich

Bereits heute weisen die OECD-Staaten verglichen mit anderen Teilen der Welt einen relativ **hohen Altersdurchschnitt** auf. Dennoch wird der Alterungsprozess auch in den kommenden Jahrzehnten weiter fortschreiten. Die Ursachen der gesellschaftlichen Alterung – der **Rückgang der Geburtenraten** und der **Anstieg der Lebenserwartung** – sind dabei in sämtlichen Industrieländern identisch. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Intensität der Alterungsprozesse in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ist. So ist in der Gruppe der betrachteten Länder nur in Deutschland mit einem erheblichen Rückgang der Bevölkerung von derzeit rund 82 Mio. auf etwa 71 Mio. bis zum Jahr 2060 zu rechnen. Für die anderen europäischen Länder kann hingegen von einer Bevölkerungszunahme ausgegangen werden. Allerdings wird sich das Bevölkerungswachstum auch in den meisten anderen Ländern zukünftig verlangsamen oder gar umkehren. Nur für die USA zeichnet sich auch zukünftig ein stabiles Bevölke-

rungswachstum ab, so dass die Bevölkerung dort bis zum Jahr 2060 um knapp 60 Prozent zunehmen wird.

Ursächlich für die divergierende Bevölkerungsentwicklung sind die international unterschiedlichen **Geburtenraten** und **Migrationsströme**. Während die USA mit einer Fertilitätsrate von momentan knapp über 2,0 die Kohortenstärke einer Elterngeneration nahezu vollständig durch Geburten zu ersetzen vermögen, ergeben sich beispielsweise in Deutschland mit einer Geburtenrate von unter 1,4 deutliche Lücken in den nachfolgenden Generationen. Der Effekt einer geringen Fertilität kann allerdings durch eine entsprechend höhere Migration ausgeglichen werden. Mit einer gegenwärtigen Nettozuwanderung im Umfang von 1,5 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 2004 kann insbesondere in Spanien aber auch in den kleineren Ländern (Schweiz, Österreich und Norwegen) in den kommenden Jahrzehnten ein Bevölkerungsrückgang vermieden werden.

Von der zunehmenden Bevölkerungsalterung sind alle betrachteten Länder betroffen

Entscheidend für die **Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte** ist allerdings weniger die absolute Größe der Bevölkerung als vielmehr ihre Struktur, insbesondere

Abbildung 1: Entwicklung der Altenquotienten im Zeitraum 2004 bis 2060

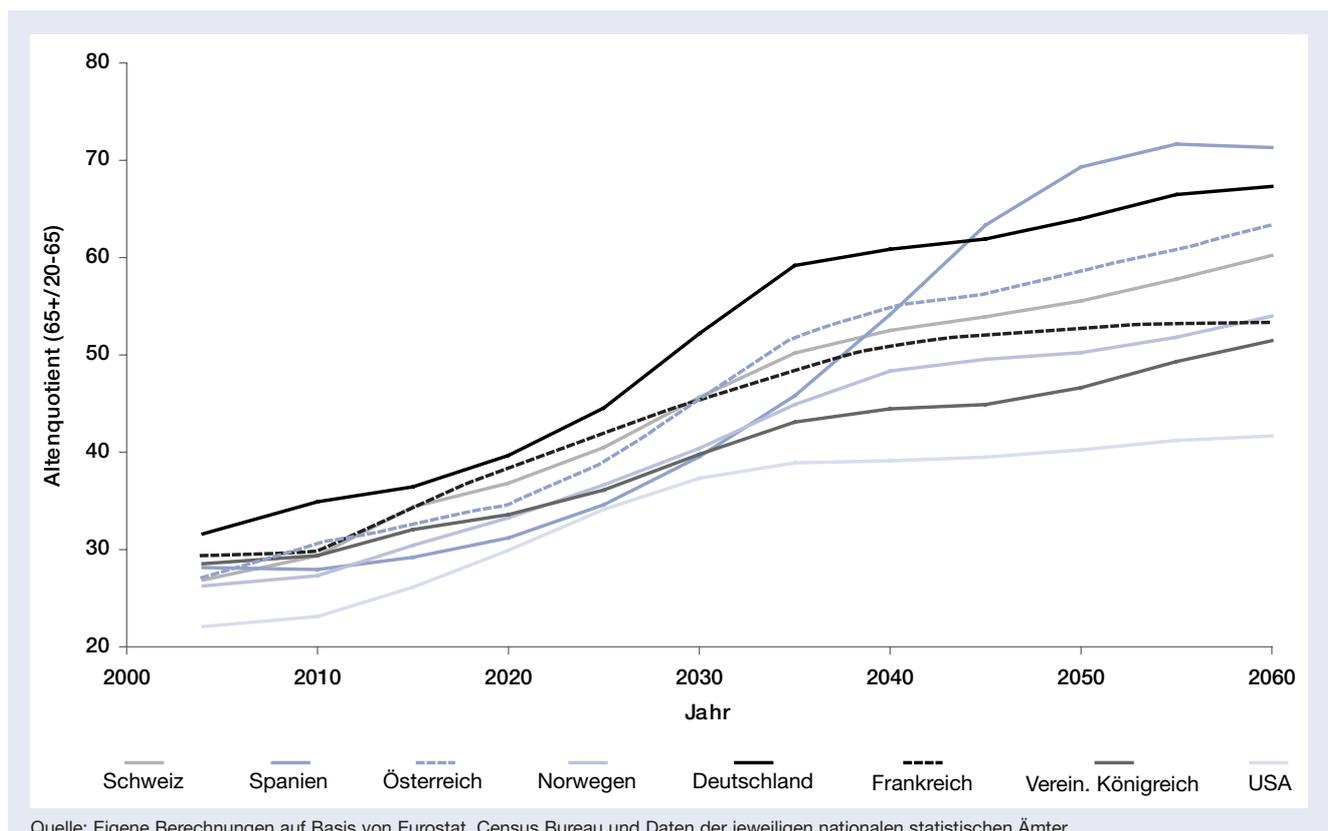


Abbildung 2: Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung im Jahr 2004 (in Prozent des BIP)

	Schweiz	Spanien	Österreich	Norwegen	Deutschland	Frankreich	Vereinigtes Königreich	USA
Haushaltsdefizit	1,1	0,4	1,3	-11,1	3,8	3,6	3,4	4,2
Staatsverschuldung	55,3	45,4	62,8	40,6	62,5	60,4	37,2	57,1

Quelle: OECD (2008a, b), Eurostat, eigene Berechnungen.

die Entwicklung des **Anteils der älteren Bevölkerungsgruppen**. Wie Abbildung 1 zeigt, wird der Altenquotient, d.h. das Verhältnis der über 65-Jährigen zur 20- bis 65-jährigen Bevölkerung, in allen untersuchten Staaten bis zum Jahr 2060 deutlich zunehmen. Mit einem Altenquotienten von etwa 28, d.h. auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter entfallen 28 Ältere, weisen die meisten Länder im Jahr 2004 noch eine relativ ähnliche Altersstruktur auf. Die Ausnahmen bilden Deutschland mit einem Altenquotienten von über 30 und die USA mit nur knapp über 20. Die zukünftige Entwicklung der Altenquotienten spiegelt jedoch deutlich wachsende Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern wider. Für Deutschland und vor allem für Spanien ist bis zum Jahr 2060 mit einem Anstieg des Altenquotienten auf über 65 zu rechnen, d.h. auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter entfallen dann 65 Ältere. Hingegen wird er in den USA auch im Jahr 2060 noch unterhalb der Marke von 45 liegen. Im Gegensatz zur Entwicklung der Bevölkerungsgröße sind die divergierenden Altersstrukturen auch Folge der deutlichen Unterschiede hinsichtlich der Lebenserwartung. Mit einer Lebenserwartung bei Geburt von 80,5 Jahren für Frauen und 75,3 Jahren für Männer weisen die USA im Jahr 2004 die geringste Lebenserwartung auf. Die höchste Lebenserwartung haben hingegen die französischen Frauen mit 84,0 Jahren sowie die schweizerischen Männer mit 78,7 Jahren (vgl. für detaillierte Informationen Abb. 6 im Anhang auf S. 13).

gangssituation der einzelnen Länder im Jahr 2004 vermitteln die in Abbildung 2 dargestellten Defizit- und Schuldenquoten der öffentlichen Haushalte.

Norwegen nimmt aufgrund seiner Ölvorkommen eine Sonderrolle ein

Lässt man Norwegen, welches aufgrund seiner Ölvorkommen hinsichtlich des gesamtstaatlichen Defizits eine Sonderrolle einnimmt, außer Betracht, so lassen sich die anderen sieben Länder entsprechend dem **Maastricht-Defizitkriterium** in zwei Gruppen unterteilen: Auf der einen Seite finden sich Spanien, die Schweiz und Österreich wieder, welche mit einer Defizitquote zwischen 0,4 und 1,3 Prozent im Jahr 2004 das Maastricht-Kriterium problemlos erfüllen. Auf der anderen Seite stehen die USA, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich, welche mit Defizitquoten zwischen 3,4 und 4,2 Prozent das Maastricht-Kriterium deutlich verfehlen.

Was das Ausmaß der **Staatsverschuldung** betrifft, so hat das Vereinigte Königreich mit 37,2 Prozent des BIP die insgesamt geringste Verschuldung der öffentlichen Haushalte, gefolgt von Norwegen und Spanien. Die übrigen Länder weisen alle eine Schuldenquote von etwa 60 Prozent des BIP auf, wobei Österreich und Deutschland die Schlusslichter bilden.

Sowohl das Haushaltsdefizit als auch die Staatsverschuldung sind aggregierte Indikatoren der fiskalischen Ausgangssituation eines Landes. Wesentlich differenzierter und für die Nachhaltigkeit eines öffentlichen Haushalts entscheidender ist die in Abbildung 3 (auf Seite 6) dargestellte Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen. Die **Staatsausgaben** werden dabei entsprechend der COFOG-Klassifikation (Classification of Functions of Government) in die Aufgabenbereiche soziale Sicherung, Gesundheitswesen, Bildungswesen, allgemeine Verwaltung und sonstige Ausgaben¹ unterteilt. Die **Staatsein-**

3 Struktur der gesamtstaatlichen Budgets im internationalen Vergleich

Neben der Bevölkerungsentwicklung wird die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte entscheidend durch die **Struktur der fiskalpolitischen Ausgangssituation** geprägt. Einen ersten Eindruck der fiskalischen Aus-

¹ Der Aufgabenbereich sonstige Ausgaben umfasst die COFOG-Gruppen Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, wirtschaftliche Angelegenheiten, Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen sowie Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion.

Abbildung 3: Staatseinnahmen und -ausgaben im Jahr 2004 (in Prozent des BIP)

	Schweiz	Spanien	Österreich	Norwegen	Deutschland	Frankreich	Vereinigtes Königreich	USA
Ausgaben	35,9	38,9	51,0	45,4	47,1	53,2	43,3	36,2
Soziale Sicherung	12,7	13,0	21,3	17,7	22,1	22,1	15,8	7,0
Gesundheitswesen	4,1	5,5	7,1	7,7	6,1	7,3	6,8	7,4
Bildungswesen	5,8	4,4	6,0	6,2	4,2	6,2	5,7	6,3
Allgemeine öffentliche Verwaltung	4,4	4,8	7,1	4,3	6,1	7,3	4,5	4,6
Zinsen	1,6	2,0	3,0	1,4	2,8	2,8	2,0	2,6
Sonstige	2,8	2,7	4,2	2,9	3,2	4,5	2,6	2,1
Sonstige Ausgaben	9,0	11,1	9,5	9,5	8,6	10,3	10,5	10,9
Einnahmen	34,8	38,5	49,6	56,6	43,3	49,6	40,0	32,0
Steuern	21,6	22,1	28,3	33,8	21,8	26,4	28,4	18,9
Direkte Steuern	14,4	10,2	13,6	21,0	10,0	11,1	15,4	11,5
Indirekte Steuern	7,2	11,9	14,7	12,8	11,8	15,3	13,0	7,4
Sozialbeiträge	7,0	13,0	16,3	9,4	18,0	18,0	8,2	7,1
Sonstige Einnahmen	6,3	3,5	5,0	13,3	3,6	5,1	3,3	5,9

Quelle: OECD (2007a, 2008a), Eidgenössische Finanzverwaltung (2008), eigene Berechnungen.

nahmen gliedern sich hingegen in Steuern, Sozialbeiträge und sonstige Einnahmen.²

Frankreich hat die höchste Staatsquote, die Schweiz die niedrigste

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt weist Frankreich mit 53 Prozent die höchsten Staatsausgaben auf, gefolgt von Österreich und Deutschland. Am anderen Ende der Skala befinden sich die USA und die Schweiz, deren Staatsquoten jeweils 36 Prozent des BIP betragen und um etwa ein Drittel geringer ausfallen als in Frankreich. Ursächlich für diese unterschiedlichen Staatsquoten sind im Wesentlichen die Ausgaben für die soziale Sicherung. So geben Frankreich, Österreich und Deutschland rund 20 Prozent des BIP – das sind etwa zwei Fünftel ihrer Staatsausgaben – für die soziale Sicherung aus, in den USA sind es hingegen nur sieben Prozent des BIP oder ein Fünftel der Staatsausgaben. Hinsichtlich der staatlichen Gesundheitsausgaben fällt vor allem die Schweiz mit einem vergleichsweise geringen Anteil von nur vier Prozent des BIP aus der Reihe. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Leistungen

der obligatorischen Krankenversicherung in der Schweiz durch private Versicherungsunternehmen erbracht werden und somit in der – hier zugrunde liegenden – Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht als Teil des gesamtstaatlichen Sektors erfasst werden.

Was das öffentliche Bildungswesen betrifft, so sticht vor allem der im internationalen Vergleich geringe Ausgabenanteil Deutschlands und Spaniens von nur knapp über 4 Prozent heraus. Angesichts des verhaltenen Abschneidens in der PISA-Studie könnte dies zumindest als ein Indiz für die Ursache der deutschen Bildungsmisere gedeutet werden. Kaum überraschen kann die Tatsache, dass die Länder mit der höchsten Staatsverschuldung – Frankreich, Österreich, Deutschland und die USA – mit fast 3 Prozent des BIP auch die höchsten Aufwendungen für den Schuldendienst haben.

² Die sonstigen Einnahmen umfassen die Positionen Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auf der Einnahmenseite der gesamtstaatlichen Budgets. Da die Staatsausgaben vor allem durch Steuern und Abgaben finanziert werden müssen, ergibt sich für die Staatseinnahmen eine mehr oder weniger identische Länderrangfolge. Eine Ausnahme stellt allerdings Norwegen dar, das mit einer Einnahmenquote von 57 Prozent des BIP die mit Abstand höchsten Staatseinnahmen hat. Dieser hohe Einnahmenanteil spiegelt im Wesentlichen die dem norwegischen Staat aus der Ölförderung zufließenden Einnahmen wider, welche sich aus Steuern auf die Gewinne der ölfördernden Unternehmen, den Dividendenzahlungen der staatlichen Ölförderungsgesellschaft und den Zinserträgen des staatlichen Rentenfonds speisen.³ Dementsprechend weist Norwegen mit 34 bzw. 13 Prozent des BIP einen im internationalen Vergleich hohen Anteil an Steuern und sonstigen Einnahmen auf.

„Spitzenplatz“ für Deutschland bei den Einnahmen aus Sozialbeiträgen

In Abbildung 3 wird auch deutlich, dass die betrachteten Länder in ganz unterschiedlichem Maße auf Steuern und Sozialabgaben als Einnahmenquellen zurückgreifen. So liegt Deutschland bei den Steuereinnahmen mit knapp 22 Prozent des BIP zwar im Mittelfeld, dafür nimmt es gemeinsam mit Frankreich den „Spitzenplatz“ bei den Sozialbeiträgen ein. Das Vereinigte Königreich hingegen erscheint mit einem Anteil der Steuereinnahmen von 28,4 Prozent zunächst als ein Hochsteuerland. Allerdings machen die Sozialbeiträge dort lediglich 8 Prozent des BIP aus, nicht zuletzt weil die Finanzierung des National Health Service im Vereinigten Königreich fast vollständig durch Steuermittel erfolgt.⁴

4 Die Ergebnisse der internationalen Generationenbilanzierung 2004

Was bedeuten die in den vorangegangenen Abschnitten skizzierten Entwicklungen nun für die dauerhafte Tragfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen? Da die Ursache der Tragfähigkeitsproblematik in der öffentlichen Diskussion häufig mit der Alterung der Bevölkerung gleichgesetzt wird, könnte man angesichts der Entwicklung des Altenquotienten vermuten, dass die USA einen vergleichsweise tragfähigen Haushalt aufweisen. Gemessen an der Schuldenquote würde man

allerdings eher den öffentlichen Gesamthaushalt des Vereinigten Königreiches als besonders solide einstufen, während wiederum nach der Defizitquote geurteilt der unangefochtene Spitzenreiter mit weitem Abstand Norwegen wäre. Wie irreführend solche „vereinfachten“ Einschätzungen der fiskalischen Nachhaltigkeit sein können, zeigen die folgenden **Ergebnisse auf Basis der Generationenbilanzierung**. Eine kurze Beschreibung dieses Analyseinstruments findet sich im Kasten auf Seite 8. Wie bereits bei der deutschen Generationenbilanz wird aus Gründen der Vergleichbarkeit einheitlich jeweils ein Realzins r von 3,0 Prozent und eine reale Wachstumsrate g von 1,5 Prozent unterstellt.

Abbildung 4 auf Seite 9 fasst die Ergebnisse grafisch zusammen und zeigt, zu welcher **Nachhaltigkeitslücke** sich die explizite und die implizite staatliche Verschuldung summieren. Erstmals ergibt sich auf Basis dieser Berechnungen ein internationales Ranking, das im Executive Summary auf Seite 16 abgebildet ist. Wie bereits in Abschnitt 3 aufgezeigt wurde, liegt die explizite Staatsschuld in allen betrachteten Ländern annähernd zwischen 40 und 60 Prozent des BIP. Betrachtet man hingegen die implizite Staatsschuld, zeigen sich deutlichere Unterschiede.

Mit Ausnahme der Schweiz weisen alle Länder Nachhaltigkeitslücken auf

Insgesamt fällt die implizite Staatsschuld in der Schweiz am geringsten aus. Mit einem Umfang von minus 155 Prozent des BIP entspricht sie sogar einem impliziten Vermögen. Unter Berücksichtigung der expliziten Staatsschuld von 55 Prozent des BIP ergibt sich ein Nachhaltigkeits- bzw. Tragfähigkeitsvermögen von 99,8 Prozent des BIP. Damit weist die Schweiz als einziges der betrachteten Länder einen auf Dauer tragfähigen Haushalt auf. Die Ursache dieses Nachhaltigkeitsvermögens ist zum einen darin zu finden, dass die Gesundheitsleistungen der obligatorischen Krankenversicherung in der Schweiz nicht als Teil des gesamtstaatlichen Sektors erfasst werden und der demografisch bedingte Anstieg

³ Der staatliche Rentenfonds Norwegens ging aus dem staatlichen Ölfonds hervor, welcher in Deutschland auch unter dem Titel „Generationenfonds“ firmierte. Erklärtes Ziel des Fonds ist es, Rücklagen für die erwarteten steigenden Rentenausgaben zu bilden und somit die Einnahmen aus der Ölförderung zur Stärkung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen einzusetzen.

⁴ Gemessen an den staatlichen Ausgaben für die soziale Sicherung und für das Gesundheitswesen weisen das Vereinigte Königreich und Norwegen mit 36 bzw. 37 Prozent den geringsten Sozialbeitragsanteil auf, während in Deutschland und in Spanien mit 64 bzw. 70 Prozent etwa zwei Drittel aller Sozialleistungen durch Beiträge der Versicherten finanziert werden.

Infokasten: Methodik der Generationenbilanzierung

Bei der **Generationenbilanzierung** (Generational Accounting) handelt es sich im Kern um ein intertemporales Budgetierungssystem, mit dessen Hilfe alle zukünftigen Zahlungen eines Individuums an den Staat mit allen zukünftigen Leistungen, die es vom Staat erhält, saldiert werden, um so die Nettosteuerlasten einzelner Generationen bestimmen zu können.

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 Generationenbilanzierung für die Beurteilung der Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- oder Sozialpolitik sowie deren intergenerativer Verteilungswirkungen.

Eine Politik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „bis in alle Ewigkeit“ fortgeführt werden kann, ohne die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zu verletzen. Mit anderen Worten reichen in einem nachhaltigen Zustand die Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden und zukünftigen Generationen aus, um die heute bestehende Staatsschuld zu tilgen. Ist dies nicht der Fall, besteht eine sogenannte **Nachhaltigkeitslücke**. Diese „tatsächliche Staatsverschuldung“ setzt sich zusammen aus der **explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung** und der **impliziten Staatsverschuldung**, die alle schwebenden Ansprüche an den Staat umfasst, die nicht durch zukünftige Steuer- oder Beitragszahlungen gedeckt sind. Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Heft Nr. 97 der Reihe *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik der Stiftung Marktwirtschaft*.⁵

Auf Basis der berechneten Nettosteuerzahlungen lassen sich unterschiedliche Indikatoren bilden, um Aussagen

über die Nachhaltigkeit des gesetzlichen Status quo bzw. über die Konsequenzen einer Politikmaßnahme für die Tragfähigkeit der Fiskalpolitik treffen zu können.

In der vorliegenden Studie wird vor allem das implizite Staatsvermögen betrachtet. Dieses erhält man, indem man die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen heutiger und zukünftiger Generationen bildet. Da das implizite Staatsvermögen in aller Regel negativ ist, wird gemeinhin von der impliziten Staatsschuld gesprochen.

Neben der impliziten Staatsschuld können als weitere Kennziffern auch die zur Erfüllung der intertemporalen Budgetrestriktion notwendige Abgabenerhöhung und alternativ die notwendige Erhöhung der Abgabenquote herangezogen werden. Bei beiden Indikatoren werden die Staatseinnahmen gedanklich so lange erhöht, bis die Nachhaltigkeitslücke geschlossen bzw. die intertemporale Budgetrestriktion des Staates erfüllt ist: Die notwendige Abgabenerhöhung gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang die Abgaben der Bürger hierzu erhöht werden müssten. Hingegen entspricht die notwendige Erhöhung der Abgabenquote dem gesamtwirtschaftlichen Umfang, um den die Staatseinnahmen gemessen als Anteil des BIP erhöht werden müssten. Beide Indikatoren haben gegenüber der Nachhaltigkeitslücke den Vorteil, weniger sensitiv auf Veränderungen der Zins-Wachstumsdifferenz zu reagieren, da sowohl die implizite Staatsschuld als auch die künftige Entwicklung der zusätzlichen Einnahmen in gleicher Weise von Veränderungen der Zins- und Wachstumsraten betroffen sind.

⁵ Vgl. zur Generationenbilanzierung auch Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Eine detaillierte Darstellung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

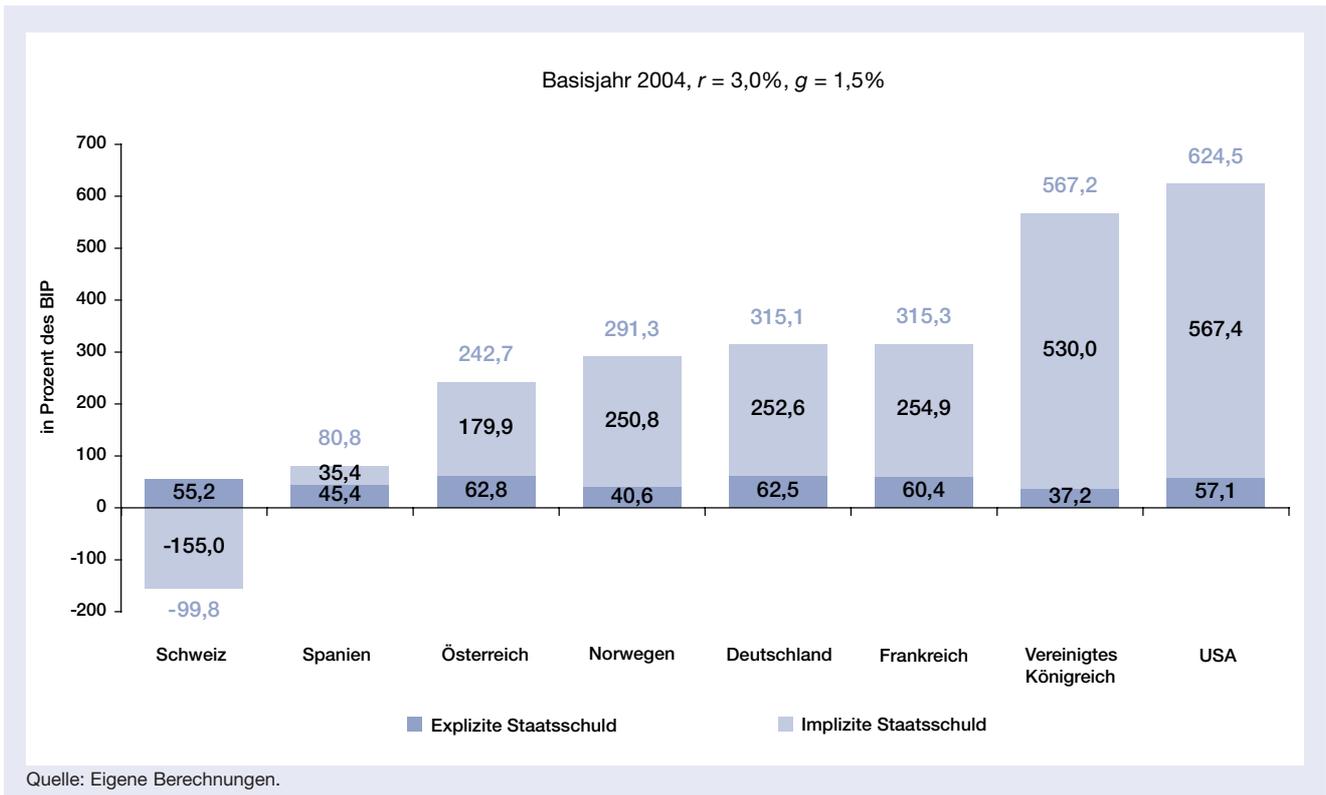
der Gesundheitsausgaben das Budget des schweizerischen Gesamtstaats somit zukünftig nicht direkt belasten wird. Zum anderen wirkt allerdings auch die mit der 10. AHV Revision eingeführte Mischindexierung der Renten der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) langfristig entlastend auf das Wachstum der Staatsausgaben in der Schweiz.⁶

Am anderen Ende des internationalen Tragfähigkeitsrankings finden sich die USA wieder, deren implizite Staatsschuld sich auf 567 Prozent des BIP beläuft. Zu-

sammen mit der expliziten Staatsschuld in Höhe von 57 Prozent ergibt sich hieraus eine Nachhaltigkeitslücke von 625 Prozent des BIP. Diese hohe Tragfähigkeits-

⁶ Unter Mischindexierung der Renten versteht man eine Anpassung der Renten entsprechend dem Durchschnitt der Preis- und der Lohnentwicklung. Während die Rentner im Falle einer lohnindexierten Rentenanpassung am realen Wirtschaftswachstum teilhaben, erhalten die Rentner im Falle der Mischindexierung zwar einen vollen Ausgleich für den inflationsbedingten Kaufkraftverlust, werden allerdings nur zu etwa 50 Prozent am Realwachstum beteiligt.

Abbildung 4: Nachhaltigkeitslücke, explizite und implizite Staatsschuld



lücke hat ihre Ursache zum einen in den staatlichen Gesundheitsleistungen: Obwohl in den USA kein universeller Krankenversicherungsschutz wie in den europäischen Staaten besteht, entsprechen die staatlichen Gesundheitsausgaben in den USA gemessen am BIP dem

USA Schlusslicht bei der Nachhaltigkeitslücke, Deutschland im Mittelfeld

Länderdurchschnitt. Aufgrund der insgesamt geringeren Staatsquote ist der Anteil der staatlichen Gesundheitsausgaben an den gesamten Staatsausgaben in den USA sogar deutlich höher als im internationalen Vergleich.⁷ Zum anderen wirkt sich auch die zukünftige Bevölkerungsentwicklung negativ auf die Tragfähigkeit der amerikanischen Fiskalpolitik aus. Die Zunahme der Bevölkerung hat zwar einen positiven Effekt auf die Nachhaltigkeit des staatlichen Rentensystems, wirkt allerdings aufgrund der höheren Ausgaben für Bildung und Gesundheit insgesamt negativ auf die Nachhaltigkeit. Schließlich haben die USA – im Gegensatz zu den europäischen Staaten – zumindest bisher auch keinerlei nennenswerte Reformanstrengungen im Bereich der sozialen Sicherung unternommen.

In nur geringem Abstand zu den USA folgt das Vereinigte Königreich, welches für das Jahr 2004 mit nur 37 Pro-

zent des BIP zwar die geringste explizite Verschuldung, zusammen mit der impliziten Schuld in Höhe von 530 Prozent des BIP jedoch ebenfalls eine deutliche Nachhaltigkeitslücke von 567 Prozent des BIP aufweist. Erst mit einem deutlichen Abstand von mehr als zwei Bruttoinlandsprodukten folgen die kontinentaleuropäischen Staaten und Norwegen. Mit einer expliziten Staatsschuld von 60 bzw. 63 Prozent des BIP und einer impliziten Staatsschuld von 255 bzw. 253 Prozent des BIP weisen Frankreich und Deutschland dabei eine nahezu identische Nachhaltigkeitslücke von insgesamt 315 Prozent des BIP auf. Österreich schneidet mit einer Nachhaltigkeitslücke von 243 Prozent des BIP trotz seiner geringfügig höheren expliziten Staatsschuld sogar noch besser ab.

Gerade angesichts der Spitzenreiterpositionen bei den Staats- und Sozialausgaben und bei der Staatsverschuldung mag es überraschen, dass Deutschland, Frankreich und Österreich das Mittelfeld des Länderrankings bilden, während die eher marktfreundlichen Staaten – die USA und das Vereinigte Königreich – die rote Laterne halten. Im Gegensatz zu den beiden Letzteren haben die Länder Kerneuropas in den vergangenen Jahren allerdings schmerzhaft Einschnitte in ihren sozialen Siche-

⁷ Für eine internationale Analyse staatlicher Gesundheitssysteme siehe Hagist/Kotlikoff (2008) und Hagist (2008).

Abbildung 5: Konsolidierungsbedarf zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke

	Schweiz	Spanien	Österreich	Norwegen	Deutschland	Frankreich	Vereinigtes Königreich	USA
Notwendige Abgabenerhöhung (in Prozent)	-4,4	3,0	7,0	10,2	14,6	9,0	19,9	20,3
Notwendige Erhöhung der Abgabenquote (in Prozentpunkten)	-1,3	1,2	3,1	4,3	5,8	4,1	7,4	5,3

Quelle: Eigene Berechnungen.

zungssystemen vorgenommen und somit einen wesentlichen Beitrag zur Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Haushalte geleistet.

Neben den kontinentaleuropäischen Staaten belegt auch Norwegen – trotz seiner Einnahmen aus der Ölförderung und der gegenwärtigen Budgetüberschüsse – nur einen Platz im internationalen Mittelfeld, was die Tragfähigkeit seiner öffentlichen Haushalte angeht. Etwas drastischer formuliert weist Norwegen allein aufgrund seines Ölvermögens eine deutlich bessere Tragfähigkeitsbilanz auf als die USA und das Vereinigte Königreich. Trotz einer im internationalen Vergleich geringen expliziten Staatsschuld von nur 41 Prozent des BIP würde sich die Nachhaltigkeitslücke Norwegens bei Vernachlässigung des Gegenwartswertes des Ölvermögens von 291 auf beträchtliche 567 Prozent des BIP vergrößern. Denn obwohl ein Großteil der Einnahmen aus der Ölförderung direkt in den staatlichen Rentenfonds einfließt, mit dem auch zukünftige Generationen an den Erträgen aus dem Ölvermögen partizipieren sollen, leistet sich Norwegen angesichts der heute noch sprudelnden Einnahmen einen vergleichsweise großzügigen und mit Steuereinnahmen finanzierten Sozialstaat.⁸

Mit einer Nachhaltigkeitslücke von nur 81 Prozent des BIP weist Spanien nach der Schweiz die beste Nachhaltigkeitsbilanz auf. Dies ist besonders bemerkenswert, weil das ehemalige „Armenhaus Europas“ sich in den vergangenen 30 Jahren nicht nur zu einer der dynamischsten Volkswirtschaften Europas entwickelt hat, sondern – wie in Abschnitt 2 beschrieben – gleichzeitig auch den im internationalen Vergleich am schnellsten verlaufenden gesellschaftlichen Alterungsprozess aufweist. Die Gründe für die positive Nachhaltigkeitsbilanz sind in den noch geringen staatlichen Sozial- und Gesundheitsausgaben zu finden. Zukünftig könnten die spanischen Sozialausgaben allerdings deutlich ansteigen, da beispielsweise die Rentenansprüche der heutigen Erwerbstätigen aufgrund der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung deutlich höher ausfallen dürften als für die heutigen Bestandsrentner. Gleichzeitig dürfte die

schnell voranschreitende Alterung der spanischen Gesellschaft auch eines der Hauptrisiken für die weitere wirtschaftliche Entwicklung darstellen. Ob die beeindruckende Wachstums- und Nachhaltigkeitsbilanz dauerhaft Bestand haben kann, wird also davon abhängen, inwiefern es Spanien gelingt, die demografische Herausforderung zukünftig zu meistern.

Ohne Reformen führen Nachhaltigkeitslücken zu massiven Abgabenerhöhungen

Abschließend sind in Abbildung 5 die Ergebnisse zweier weiterer Nachhaltigkeitsindikatoren dargestellt. Diese geben Aufschluss über den Konsolidierungsbedarf, der notwendig wäre, um die bestehenden Nachhaltigkeitslücken vollständig zu schließen. Obwohl diese Indikatoren – die notwendige Abgabenerhöhung bzw. die notwendige Erhöhung der Abgabenquote – in der Tendenz ein ähnliches Bild zeichnen wie der Vergleich der Länder anhand der Nachhaltigkeitslücken, sind einige wesentliche Unterschiede zu erkennen. So fällt der Konsolidierungsbedarf in Frankreich trotz der nahezu identischen Nachhaltigkeitslücke deutlich geringer aus als in Deutschland. Während in Deutschland zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke eine Anhebung aller Steuern und Abgaben um 14,6 Prozent erforderlich wäre, würde in Frankreich – bei einer identischen Nachhaltigkeitslücke – eine Abgabenerhöhung um lediglich 9 Prozent ausreichen. Dieser Unterschied ist im Wesentlichen auf die – aus fiskalischer Perspektive – deutlich günstigere demografische Entwicklung in Frankreich zurückzuführen. Aufgrund der weiterhin wachsenden Bevölkerung verteilen sich die Lasten zur Schließung der französischen Nachhaltigkeitslücke auf eine größere Anzahl von Köpfen als in Deutschland, das wie erwähnt einen deutlichen Bevölkerungsrückgang zu erwarten hat.

⁸ Wie Fichtner/Hagist (2008) zeigen, hängt die qualitative Tragfähigkeit Norwegens entscheidend vom Ölpreis ab, welcher seit 2004 stark angestiegen ist und somit die Position Norwegens noch weiter verbessert.

Dieser positive fiskalische Effekt des Bevölkerungswachstums relativiert auch die hohe Nachhaltigkeitslücke der USA. Zwar weisen diese, gemessen an der notwendigen Abgabenerhöhung, mit 20,3 Prozent den höchsten Konsolidierungsbedarf auf, gemessen an der hierzu notwendigen Erhöhung der Abgabenquote fällt

Günstige demografische Entwicklung erleichtert Konsolidierung

der Konsolidierungsbedarf mit 5,3 Prozentpunkten des BIP allerdings geringer aus als beispielsweise in Deutschland. Ursächlich für diesen scheinbaren Widerspruch sind die unterschiedlichen Abgabenquoten. Aufgrund ihrer breiten Einnahmenbasis sind beispielsweise in den kontinentaleuropäischen Staaten geringe Steuererhöhungen zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen ausreichend, während die geringe Abgabenquote in den USA eine stärkere Anhebung der Steuer- und Abgabensätze erforderlich macht.

5 Fazit

Für das Ziel einer tragfähigen Ausgestaltung öffentlicher Haushalte müssen Kriterien zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung nicht nur als sinnvoll sondern als notwendig erachtet werden. Die im Vertrag von Maastricht angelegte Beschränkung auf das jährliche Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung greift jedoch zu kurz. Wie die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen, ist weder die Erfüllung des Defizit- noch des Schuldenkriteriums ein Garant dafür, dass ein Staat die in Artikel 121 Absatz 1 des EG-Vertrags formulierte Forderung nach „eine[r] auf Dauer tragbare[n] Finanzlage der öffentlichen Hand“ erfüllt. Denn weder Norwegen mit seinem Haushaltsüberschuss von elf Prozent des BIP noch das Vereinigte Königreich mit der geringsten expliziten Staatsverschuldung aller hier betrachteten Länder können als besonders tragfähig eingestuft werden.

Ebenso irreführend wäre es allerdings, wenn die Beurteilung der Nachhaltigkeit sich allein an demografischen Kennziffern oder der Staatsquote orientieren würde. So förderlich das eine für die Finanzierbarkeit der umlagefinanzierten Sozialversicherungen und so wünschenswert das andere für die wirtschaftliche Entwicklung sein mag, so deutlich zeigen die in der vorliegenden Studie dargestellten Ergebnisse für die USA, dass weder die Demo-

grafie noch die Staatsquote einen Rückschluss auf die langfristige Tragfähigkeit eines öffentlichen Haushalts erlauben. Notwendig ist vielmehr eine langfristig orientierte Beurteilung der Fiskal- und Sozialpolitik, welche sowohl die gegenwärtigen als auch die demografisch bedingten zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenstrukturen berücksichtigt. Nur auf dieser Basis können aus den heutigen Fakten belastbare Rückschlüsse auf die Entwicklungen von morgen abgeleitet werden.

Reformen sind unumgänglich

Welche Schlussfolgerungen können nun aus den in dieser Studie dargestellten Ergebnissen für die Ausgestaltung einer nachhaltigen Fiskal- und Sozialpolitik gezogen werden? Falsch wäre es, aus dem hier dokumentierten schlechten Abschneiden der eher als „marktfreundlich“ einzustufenden Staaten Vereinigtes Königreich und USA den Ruf nach mehr Staat abzuleiten. Denn zum einen könnten beispielsweise die USA ihr Tragfähigkeitsproblem mit einer vergleichsweise geringen Erhöhung der Abgabenquote lösen. Zum anderen weist mit der Schweiz gerade derjenige Staat als einziger der hier betrachteten Länder einen nachhaltigen Haushalt auf, welcher eine ebenso geringe Staatsquote aufweist wie die USA. Im Vergleich zu den USA macht das Beispiel der Schweiz jedoch deutlich, dass auch eine noch so geringe Staatsquote durch entsprechende Einnahmen finanziert werden muss. Insofern ist für nachhaltige öffentliche Haushalte weniger das Niveau als vielmehr die richtige Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben entscheidend.

Dass diese Balance nicht allein durch einen in der Gegenwart ausgeglichenen Haushalt hergestellt werden kann, zeigt das Beispiel Norwegens. Auch diesbezüglich kann das Beispiel der Schweiz lehrreich sein. Im Unterschied zu Norwegen hat die Schweiz nämlich mit den bereits implementierten Reformen ihrer Alters- und Hinterlassenenversicherung einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben auch langfristig gewahrt bleibt. Dies gilt – wenn auch in geringerem Umfang – ebenfalls für die kontinentaleuropäischen Staaten Deutschland, Frankreich und Österreich. Auch diese Staaten haben durch die Reform ihrer staatlichen Alterssicherungssysteme in den vergangenen Jahren einen entscheidenden Beitrag dafür geleistet, dass sich das langfristige Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben deutlich verringert hat. Wie die nach wie vor bestehenden Nachhaltigkeitslücken zeigen, besteht jedoch weiterhin beträchtlicher Reformbedarf.

Anhang

A Berücksichtigte Rentenreformen

Für die internationale Generationenbilanzierung des Basisjahres 2004 wurden, mit Ausnahme von Deutschland, ausschließlich die in den einzelnen Ländern umgesetzten Reformen der staatlichen Alterssicherungssysteme entsprechend des durch die OECD (2007b) definierten Status quo berücksichtigt.⁹ Nicht berücksichtigt wurde dabei die im Jahr 2007 beschlossene und in 2010 in Kraft tretende Reform des norwegischen Rentensystems. Hingegen ist weder in Spanien noch in den USA in den vergangenen Jahren eine wesentliche Änderung der Rentengesetzgebung erfolgt.

Deutschland

Im Einzelnen wurden für Deutschland die von Raffelhüschen et al. (2008, 2007) bzw. Hagist et al. (2006) beschriebenen Reformmaßnahmen berücksichtigt. Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung betrifft dies die Anpassungen der Rentenformel durch die Riester-Reform, die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre.¹⁰

Frankreich

Im Falle von Frankreich wurden die Auswirkungen der Rentenreformen der Jahre 1993 und 2003 berücksichtigt.¹¹ Diese beinhalten im Wesentlichen eine Angleichung der Gesetzgebung für die Beschäftigten der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes, eine Anhebung der Versicherungsdauer für den Anspruch auf eine volle Altersrente, eine Ausweitung der bei der Rentenberechnung berücksichtigten Verdienstjahre sowie die Einführung einer allein an die Preisentwicklung gekoppelten Rentenanpassung.

Österreich

Für Österreich wurden die Rentenreformen der Jahre 2000, 2003 und 2004 berücksichtigt.¹² Wie in Frankreich beinhalten diese Reformen eine Ausweitung der bei der Rentenberechnung berücksichtigten Verdienstjahre und

die Einführung einer allein an die Preisentwicklung gekoppelten Rentenanpassung. Darüber hinaus wurde die Anhebung des Renteneintrittsalters der Frauen von 55 auf 60, der Männer von 60 auf 65 Jahre sowie in einer zweiten Phase die vollständige Angleichung zwischen Frauen und Männern beschlossen. Schließlich wurde die Kürzung der Steigerungspunkte, die den deutschen Entgeltpunkten entsprechen, sowie der Übergang von der Rentenberechnung entsprechend dem bis 2004 geltenden Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) auf das Allgemeine Pensionsgesetz (APG) berücksichtigt.

Schweiz

Im Falle der Schweiz wurden die Auswirkungen der 10. AHV-Revision einbezogen.¹³ Mit der 10. AHV-Revision wurde die Anhebung des Renteneintrittsalters der Frauen von 62 auf 64 Jahre, die Einführung von Möglichkeiten für den Rentenvorbezug bei versicherungs-mathematischen Kürzungssätzen sowie die Mischindexierung der Renten beschlossen. Letztere sieht eine Anpassung der Renten entsprechend dem Durchschnitt der Preis- und der Lohnentwicklung vor.

Vereinigtes Königreich

Für die Generationenbilanzierung des Vereinigten Königreichs wurden die Auswirkungen der Rentenreformen der Jahre 1995, 2004 und 2007 berücksichtigt.¹⁴ Diese sehen im Wesentlichen eine Angleichung des Renteneintrittsalters der Frauen und der Männer auf 65 Jahre vor, außerdem die Einführung der lohnindexierten Rentenanpassung zwischen 2013 und 2015 sowie eine in drei Etappen verlaufende Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 68 Jahre.

9 Ein Überblick über die Rentensysteme der einzelnen Länder und die Auswirkungen der berücksichtigten Reformen findet sich in OECD (2007b).

10 Für eine Analyse des deutschen Rentensystems und seiner Reformmaßnahmen sei auf Börsch-Supan/Wilke (2005), Ehrentraut et al. (2005) sowie Ehrentraut/Heidler (2008) verwiesen.

11 Eine Beschreibung und Analyse der französischen Rentenreformen findet sich in Blanchet (2005).

12 Einen Überblick über die österreichischen Rentenreformen bieten Knell et al. (2006) und Knell (2005).

13 Für einen Überblick über die 10. AHV-Revision sei auf Raffelhüschen/Borgmann (2001) sowie Borgmann/Raffelhüschen (2004) verwiesen.

14 Eine Analyse des Rentensystems und seiner Reformen im Vereinigten Königreich findet sich in Disney (2005).

Abbildung 6: Annahmen der Bevölkerungsprojektionen

	Jahr	Schweiz	Spanien	Österreich	Norwegen	Deutschland	Frankreich	Vereinigtes Königreich	USA
Fertilitätsrate	2004	1,4	1,4	1,4	1,9	1,3	2,0	1,8	2,0
	2060	1,6	1,6	1,6	1,9	1,5	2,0	1,8	2,0
Migration (in Prozent der Gesamtbevölkerung)	2004	0,5	1,5	0,4	0,5	0,2	0,2	0,3	0,4
	2060	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4
Lebenserwartung Männer	2004	78,7	77,1	77,5	78,4	76,1	77,0	77,0	75,3
	2060	85,8	84,9	84,9	85,2	84,9	85,1	85,0	81,5
Lebenserwartung Frauen	2004	83,9	83,8	83,1	82,2	81,7	84,0	81,4	80,5
	2060	89,9	89,6	89,2	89,2	89,1	90,1	88,9	85,5

Quelle: Eurostat, Census Bureau, nationale statistische Ämter.

B Datenbasis für die Bevölkerungsprojektion

Für die Bevölkerungsvorausberechnungen der Generationenbilanzen für das Basisjahr 2004 wurde jeweils der Bevölkerungsstand zum 31.12.2003 zugrunde gelegt. Die Daten zur altersspezifischen Geburtenhäufigkeit, der alters- und geschlechtsspezifischen Nettomigration sowie der alters- und geschlechtsspezifischen Sterblichkeit im Jahr 2004 stammen von den jeweiligen nationalen statistischen Ämtern. Die zukünftige Entwicklung der demografischen Parameter basiert im Falle der europäischen Länder auf den Annahmen des Konvergenz-szenarios der Bevölkerungsvorausschätzung von Eurostat und im Falle der USA auf den Annahmen des Census Bureau. Die zentralen Annahmen der für die Generationenbilanzen der einzelnen Staaten für das Basisjahr 2004 verwendeten Bevölkerungsvorausberechnungen sind in Abbildung 6 zusammengestellt.

C Datenbasis der Mikroprofile

Mit Ausnahme von Deutschland, Norwegen und Spanien sind die den Generationenbilanzen des Basisjahres 2004 zugrunde gelegten alters- und geschlechtsspezifischen Einnahmen- und Ausgabenprofile und die jeweiligen Datenquellen in Hagist (2008) beschrieben. Für Deutschland wurden für die vorliegende Studie die in Raffelhüschen et al. (2008) beschriebenen Einnahmen- und Ausgabenprofile verwendet. Eine Beschreibung der Datenquellen für die der norwegischen Generationenbilanz zugrunde gelegten Mikroprofile findet sich in Fichtner/Hagist (2008). Die Datenquellen und die für die spa-

nische Generationenbilanz benutzten Mikroprofile beschreibt Gronert-Álvarez (2008).

D Datenbasis des Staatsbudgets

Als vergleichbare Datenbasis wurde für die vorliegende Studie auf Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zurückgegriffen. Die Daten zu den Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Staaten im Jahr 2004 stammen im Wesentlichen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und den Einnahmenstatistiken der OECD (2008a, 2007a). Das Jahr 2004 stellt dabei das aktuellste Jahr dar, in dem die benötigten Daten für alle Staaten verfügbar waren. Im Falle von Deutschland wurden die Daten der OECD um Daten der deutschen VGR und des Steuerhaushalts des Statistischen Bundesamts (2008, 2006), für die Schweiz um Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung (2008) sowie für Norwegen um Daten des Statistischen Amtes Norwegens zu den Staatseinnahmen aus der Ölförderung ergänzt.¹⁵ Im Gegensatz zu allen anderen Ländern bzw. Ausgaben- und Einnahmeposten werden die aus der Ölförderung resultierenden Einnahmen des norwegischen Staates nicht entsprechend der demografischen Entwicklung, sondern gemäß der in OECD (2007c) dargestellten Projektion in die Zukunft fortgeschrieben.

¹⁵ Eine detaillierte Darstellung des gesamtstaatlichen Budgets des Jahres 2004 für Deutschland findet sich in Hagist et al. (2006).

Im Gegensatz zu den Daten der deutschen VGR wird die Ausgabenseite in den Daten der OECD nur ungenügend abgebildet, während andere Statistiken der OECD zwar eine Feingliederung der Ausgaben erlauben, allerdings weder untereinander noch mit den VGR-Daten vergleichbar sind.¹⁶ Aus diesem Grund wurden die Staatsausgaben zunächst entsprechend der COFOG-Klassifikation (Classification of Functions of Government) funktional nach Aufgabenbereichen untergliedert.¹⁷ Da für die Generationenbilanzierung insbesondere die direkt einem Individuum zurechenbaren staatlichen Leistungen von Bedeutung sind, werden dabei allein die Aufgabenbereiche Gesundheitswesen, Bildungswesen und soziale Sicherung im Detail berücksichtigt. Der Aufgabenbereich Allgemeine Verwaltung wird unterteilt in die Zinszahlungen auf die ausstehende explizite Staatsschuld und sonstige Verwaltungsausgaben, während alle anderen sechs Aufgabenbereiche der COFOG Klassifikation, z.B. Verteidigung und öffentliche Sicherheit, im Wesentlichen die Charakteristika öffentlicher Güter erfüllen und in einem Posten sonstige Staatsausgaben zusammengefasst werden.

Die Feingliederung der Aufgabenbereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Sicherung“ wurde anhand von Daten der OECD Sozialausgabendatenbank für das Jahr 2003 und der OECD Gesundheitsdaten für das Jahr 2004 vorgenommen.¹⁸ Im Fall der europäischen Länder wurde zusätzlich auf Daten der Sozialausgabenstatistik von Eurostat zurückgegriffen, um den Anteil der Verwaltungskosten an den gesamten Sozialausgaben zu ermitteln und die OECD-Sozialausgabendaten des Jahres 2003 auf das Jahr 2004 hochzurechnen.¹⁹ Im Einzelnen

wurden dabei die Ausgaben für den Aufgabenbereich soziale Sicherung in Verwaltungsausgaben, Pensions- und Rentenleistungen, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Krankheit, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen für Familien, Pflegeleistungen, sonstige Leistungen im Alter sowie sonstige Sozialleistungen und die Ausgaben für das Gesundheitswesen in Verwaltungskosten, stationäre Leistungen, ambulante Leistungen, pharmazeutische Erzeugnisse und sonstige Gesundheitsausgaben unterteilt. Bei Verfügbarkeit entsprechender Mikroprofile wurden diese Ausgabenkategorien in einzelnen Fällen noch weiter aufgeschlüsselt. Gleichermäßen wurden auch die Ausgaben für das Bildungswesen bei Verfügbarkeit entsprechender Mikroprofile entweder auf Basis nationaler Datenquellen oder aber auf Basis von Daten der OECD (2007f) auf einzelne Bildungsbereiche verteilt.

16 Die gleiche Einschränkung betrifft auch die für die europäischen Länder verfügbaren Daten von Eurostat.

17 Eine ausführliche Beschreibung des COFOG Standards findet sich auf dem Internetauftritt der Vereinten Nationen unter:
<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>.

18 Vgl. OECD (2007d, e).

19 Im Gegensatz zur OECD-Sozialausgabendatenbank wird in den Daten der Sozialausgabenstatistik von Eurostat nicht zwischen privaten und öffentlichen Sozialausgaben unterschieden. Außerdem erlaubt die OECD-Sozialausgabendatenbank auch eine feinere Aufteilung der Sozialausgaben.

Literaturverzeichnis

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), *Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*, *Journal of Economic Perspectives*, 8, S. 73–94.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), *Social Security and Medicare Policy from the Perspective of Generational Accounting*, *Tax Policy and the Economy*, 6, S. 129–145.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), *Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, *Tax Policy and the Economy*, 5, S. 55–110.
- Blanchet, D. (2005), *Pension Reform in France: Where Do We Stand?*, *Intereconomics*, 40, S. 244–248.
- Börsch-Supan, A. und C. Wilke (2005), *Shifting Perspectives: German Pension Reform*, *Intereconomics*, 40, S. 248–253.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- Borgmann, C. und B. Raffelhüschen (2004), *Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995–2001*, Bern.
- Ehrentraut, O. und M. Heidler (2008), *Zur nachhaltigen Finanzierung der GRV: Der Beitrag der Altersgrenzenanhebung im Rentenreformprozess*, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 9 (4), S. 424–445.
- Ehrentraut, O., M. Heidler und B. Raffelhüschen (2005), *En Route to Sustainability, History, Status Quo and Future Reforms of the German Public Pension Scheme*, *Intereconomics*, 40, S. 254–257.
- Disney, R. (2005), *The United Kingdom's Pension Programme: Structure, Problems and Reforms*, *Intereconomics*, 40, S. 257–262.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2008), *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2006*, Bern.
- Fichtner, F. und C. Hagist (2008), *Oil and Intergenerational Redistribution – The Case of Norway*, *Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge*, 32, Freiburg.
- Gronert-Álvarez, M. (2008), *Migration und Erwerbstätigkeit von Frauen aus fiskalischer Sicht – eine Generationenbilanz Spaniens*, unveröffentlichte Diplomarbeit, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- Hagist, C. (2008), *Demography and Social Health Insurance – An International Comparison Using Generational Accounting*, Baden-Baden.
- Hagist, C. und L. Kotlikoff (2008), *Who's Going Broke? Comparing Growth in Public Healthcare Expenditure in Ten OECD Countries*, *Hacienda Pública Española*, erscheint demnächst.
- Hagist C., B. Raffelhüschen und O. Weddige (2006), *Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz*, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 97, Berlin.
- Knell, M. (2005), *Demographic Fluctuations, Sustainability Factors and Intergenerational Fairness – An Assessment of Austria's New Pension System*, *Monetary Policy & the Economy*, Q1/05, S. 23–42.
- Knell, M., W. Köhler-Töglhofer und D. Prammer (2006), *The Austrian Pension System – How Recent Reforms Have Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits*, *Monetary Policy & the Economy*, Q2/06, S. 69–93.
- OECD (2008a), *General Government Accounts*, Paris.
- OECD (2008b), *OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris.
- OECD (2007a), *Revenue Statistics*, Paris.
- OECD (2007b), *Pensions at a Glance*, Paris.
- OECD (2007c), *OECD Economic Surveys Norway*, Paris.
- OECD (2007d), *OECD Social Expenditure Statistics*, Paris.
- OECD (2007e), *OECD Health Data*, Paris.
- OECD (2007f), *Education at a Glance*, Paris.
- Raffelhüschen, B. (1999), *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, *European Economy, Reports and Studies*, 6, S. 17–28.
- Raffelhüschen, B. und C. Borgmann (2001), *Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz*, Bern.
- Raffelhüschen, B., C. Hagist, M. Heidler und J. Schoder (2007), *Die Generationenbilanz – Brandmelder der Zukunft: Update 2007: Demografie trifft Konjunktur, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 100, Berlin.
- Raffelhüschen, B., C. Hagist und S. Moog (2008), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz: Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 103, Berlin.
- SVR (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006), *Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2005*, Bonn.

Executive Summary

Die im Zuge der Einführung des Euro beschlossenen Obergrenzen für die staatliche Neuverschuldung und den Schuldenstand – die sogenannten Maastricht-Kriterien – sind für die Stabilität der Gemeinschaftswährung wie die Konsolidierung der nationalen Haushalte von zentraler Bedeutung. Da sie jedoch zukünftige Entwicklungen unberücksichtigt lassen, können sie nicht garantieren, dass ein Staat die im EG-Vertrag formulierte Forderung nach „eine[r] auf Dauer tragbare[n] Finanzlage der öffentlichen Hand“ auch tatsächlich erfüllt. Vor diesem Hintergrund haben die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge im Jahr 2006 damit begonnen, die langfristigen Zukunftsperspektiven der deutschen Staatsfinanzen unter Berücksichtigung des demografischen Wandels zu analysieren. Anknüpfend an die deutsche Generationenbilanz präsentiert die vorliegende Studie **erstmalig eine internationale Tragfähigkeitsanalyse.**

Derzeit weist das Gros der ausgewählten Länder eine relativ ähnliche Altersstruktur auf. Die Ausnahmen sind Deutschland mit einer etwas älteren Bevölkerung und die USA mit einer deutlich jüngeren. Bis zum Jahr 2060 wird es in allen Ländern, wenn auch in unterschiedlich starkem Ausmaß, zu einer **deutlichen Bevölkerungsalterung** kommen. Neben der Bevölkerungsentwicklung wird die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte entscheidend durch die fiskalpolitische Ausgangssituation geprägt.

- Frankreich, gefolgt von Österreich und Deutschland, weist mit 53% des BIP die höchste Staatsquote auf.
- Am unteren Ende der Skala befinden sich die USA und die Schweiz, deren Staatsquoten mit jeweils 36% des BIP um etwa ein Drittel geringer ausfallen als in Frankreich.
- Bei den Staatseinnahmen, wo die Rangfolge ähnlich ist, nimmt lediglich Norwegen aufgrund seiner Einnahmen aus der Ölförderung eine Sonderrolle ein.

Obwohl alle betrachteten Länder eine ähnlich hohe explizite Staatsschuld im Umfang von 40% bis 60% des BIP aufweisen, zeigen die Ergebnisse der langfristig ausgerichteten Tragfähig-

keitsanalyse große Unterschiede, was die sogenannte implizite Staatsschuld betrifft. Diese resultiert daraus, dass der Staat für die Zukunft Leistungen verspricht, ohne sie mit den gegenwärtigen Steuer- und Abgabensätzen dauerhaft finanzieren zu können.

Ergebnisse der Generationenbilanzierung

Das beste Ergebnis erzielt die Schweiz. Mit einer impliziten Staatsschuld von minus 155% des BIP verfügt die Schweiz im Unterschied zu allen untersuchten Ländern sogar über ein implizites Vermögen. Unter Berücksichtigung der expliziten Staatsschuld verbleibt ein Nachhaltigkeitsvermögen von 99,8% des BIP. Damit weist die **Schweiz als einziges der betrachteten Länder einen auf Dauer tragfähigen Haushalt** auf. Die nach der Schweiz beste Nachhaltigkeitsbilanz hat Spanien mit einer Nachhaltigkeitslücke von 80,8% des BIP. Am anderen Ende finden sich die USA wieder, deren implizite Staatsschuld sich auf 567,4% des BIP beläuft. Zusammen mit der expliziten Staatsschuld resultiert eine Nachhaltigkeitslücke von 624,5% des BIP. Nur wenig niedriger fällt die Nachhaltigkeitslücke des Vereinigten Königreichs aus – und das, obwohl es im Jahr 2004 die geringste explizite Verschuldung aufweist. Erst mit einem deutlichen Abstand von mehr als zwei Bruttoinlandsprodukten folgen das Mittelfeld der kontinentaleuropäischen Staaten und Norwegen. Zumindest für die USA relativiert sich das negative Bild jedoch ein Stück weit, wenn man die zur Finanzierung der Nachhaltigkeitslücke notwendige Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Abgabenquote betrachtet. Diese kann – u.a. aufgrund der in den USA vergleichsweise guten demografischen Entwicklung – verhältnismäßig moderat ausfallen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Einhaltung der Maastricht-Kriterien in der Gegenwart kein Garant für eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand ist. Ebenso irreführend wäre allerdings auch eine allein an demografischen Kennziffern oder der Staatsquote orientierte Beurteilung der Tragfähigkeit. Entscheidend für die tragfähige Ausgestaltung der Fiskalpolitik ist vielmehr die **langfristig richtige Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben**. In den meisten Ländern besteht diesbezüglich noch großer Reformbedarf.

Internationales Ranking der Generationenbilanzen

	Nachhaltigkeitslücke (in % des BIP)	Explizite Staatsschuld (in % des BIP)	Implizite Staatsschuld (in % des BIP)	Notwendige Abgabenerhöhung (in %)	Notwendige Erhöhung der Abgabenquote (in Prozentpunkten des BIP)
1 Schweiz	-99,8	55,2	-155,0	-4,4	-1,3
2 Spanien	80,8	45,4	35,4	3,0	1,2
3 Österreich	242,7	62,8	179,9	7,0	3,1
4 Norwegen	291,3	40,6	250,8	10,2	4,3
5 Deutschland	315,1	62,5	252,6	14,6	5,8
6 Frankreich	315,3	60,4	254,9	9,0	4,1
7 Vereinigtes Königreich	567,2	37,2	530,0	19,9	7,4
8 USA	624,5	57,1	567,4	20,3	5,3