

Hagist, Christian; Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd; Vatter, Johannes

Working Paper

Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich

Diskussionsbeiträge, No. 34

Provided in Cooperation with:

Research Center for Generational Contracts (FZG), University of Freiburg

Suggested Citation: Hagist, Christian; Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd; Vatter, Johannes (2009) : Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich, Diskussionsbeiträge, No. 34, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Forschungszentrum Generationenverträge (FZG), Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/38854>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



DISKUSSIONSBEITRÄGE DISCUSSION PAPERS

Ehrbare Staaten?
Die Ergebnisse der
Generationenbilanzierung im
internationalen Vergleich

Christian Hagist
Stefan Moog
Bernd Raffelhüschen
Johannes Vatter

Nr. 34 – Februar 2009



Ehrbare Staaten?

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich

Christian Hagist

Stefan Moog

Bernd Raffelhüschen

Johannes Vatter

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*

Februar 2009

Zusammenfassung

Ein fiskalischer Vergleich entwickelter Staaten geschieht häufig über jährliche Indikatoren wie etwa den Maastricht-Kriterien Defizit- und Schuldenquote. Um jedoch die Tragfähigkeit einer jeweiligen Fiskalpolitik einschätzen zu können, bedarf es der Erweiterung der Perspektive um langfristige implizite Verpflichtungen, welche hauptsächlich in Sozialversicherungssystemen begründet sind. Die vorliegende Arbeit untersucht mit Hilfe von Generationenbilanzen die fiskalische Nachhaltigkeit von acht Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Schweiz, Spanien und die Vereinigten Staaten). Dabei ergibt sich ein relativ komplexes Bild. Während die anglosächsischen Staaten zwar die absolut gesehen höchsten impliziten Lasten aufweisen, sähen sich bei einer nachhaltigen Steuerpolitik Österreich, Frankreich und Deutschland Abgabenquotienten von fast bzw. über 50 Prozent gegenübergestellt.

* 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.

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 meist 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 Defizit einen Referenzwert von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. die Staatsverschuldung einen Wert von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts übersteigt.

Obwohl die Maastricht-Kriterien für die Stabilität des Euro und im Hinblick auf die Konsolidierung der nationalen Haushalte unverzichtbar 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 Haushaltslage dar. Gerade angesichts der demografischen Veränderungen, denen die europäischen Nationalstaaten in den kommenden Jahrzehnten gegenüberstehen, erfordert die Beurteilung der dauerhaften Tragfähigkeit vielmehr einen auf die langfristigen Auswirkungen der Fiskalpolitik ausgerichteten Bewertungsmaßstab, der neben dem Schuldenstand – als Ausdruck der Budgetdefizite der Vergangenheit – und dem gegenwärtigen Haushaltsdefizit auch die bei Fortschreibung der heute praktizierten Fiskalpolitik zu erwartende zukünftige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung berücksichtigt.

Angesichts der Notwendigkeit einer langfristigen Beurteilung der Fiskalpolitik haben die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge mit der im Jahr 2006 begonnenen Generationenbilanzierung ein Projekt ins Leben gerufen, welches als übergreifendes Ziel eine fortlaufende Dokumentation des Status quo der deutschen Fiskalpolitik sowie der 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 allerdings die Frage, wie die Tragfähigkeit der deutschen Fiskalpolitik im internationalen Vergleich zu beurteilen ist.

Anknüpfend an die deutsche Generationenbilanz beinhaltet die vorliegende Studie erstmals eine internationale Tragfähigkeitsanalyse. Betrachtet werden neben Deutschland auch Frankreich, Österreich, Spanien und das Vereinigten Königreich stellvertretend für die Staaten der Europäischen Union, außerdem Norwegen und die Schweiz als Nicht-EU-Staaten sowie als außereuropäischer Vergleichsmaßstab die Vereinigten Staaten. 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 zugrundeliegende demografische Entwicklung in den einzelnen Nationalstaaten. 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

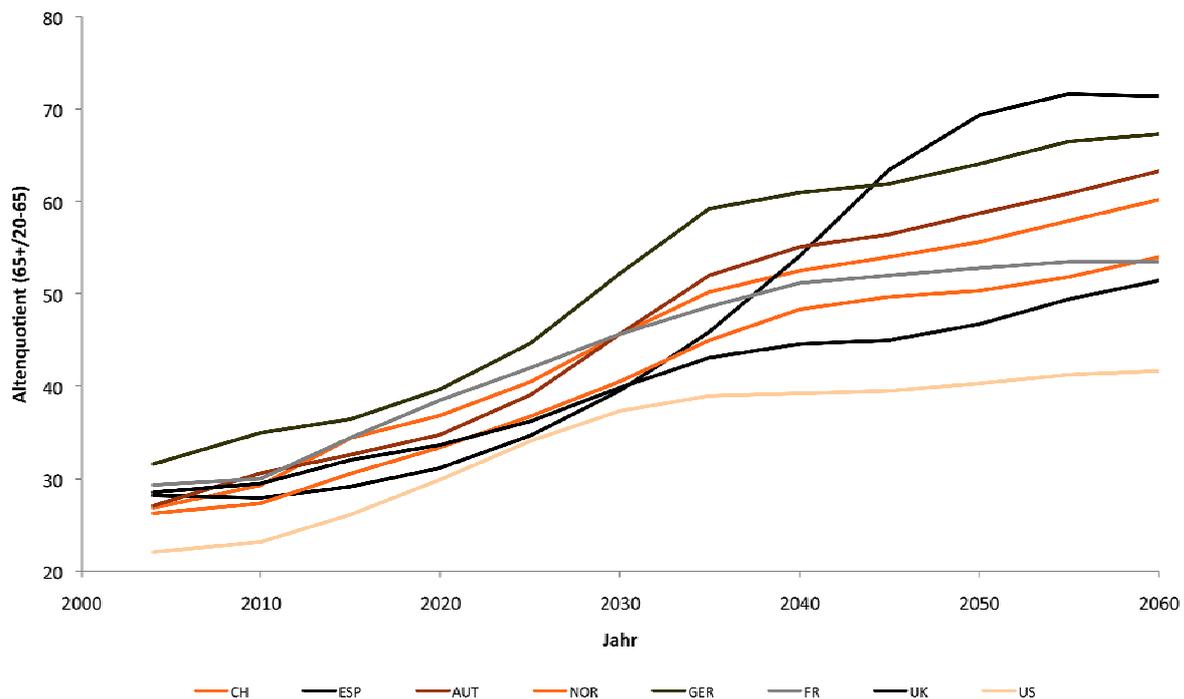
Obwohl die Bevölkerungen der OECD-Staaten verglichen mit anderen Teilen der Welt bereits heute einen relativ hohen Altersdurchschnitt aufweisen, wird der Alterungsprozess auch in den kommenden Jahrzehnten weiterhin fortschreiten. Die Ursachen der gesellschaftlichen Alterung – der Rückgang der Geburtenraten 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 ausschließlich 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 Vereinigten Staaten zeichnet sich auch zukünftig ein stabiles Bevölkerungswachstum 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 Vereinigten Staaten mit einer Fertilitätsrate von momentan knapp über 2,0 die Kohortenstärke einer Elterngeneration nahezu vollständig durch Geburten zu ersetzen vermögen, ergeben sich 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 in 2004 kann insbesondere in Spanien aber auch in den kleinen Ländern (Schweiz, Österreich und Norwegen) in den kommenden Jahrzehnten ein Bevölkerungsrückgang vermieden werden.

Entscheidend für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte ist allerdings weniger die absolute Größe der Bevölkerung als vielmehr ihre Struktur, insbesondere 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 Altenquotient 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 Vereinigten Staaten 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 deutlich über 65 zu rechnen, d.h. auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter entfallen dann 65 Ältere. Hingegen wird er in den Vereinigten Staaten 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 80,1 Jahren für Frauen und 75,3 Jahren für Männer weisen die Vereinigten Staaten im Jahr 2004 die geringste Lebenserwartung auf. Die höchste Lebenserwartung hatten hingegen die französischen Frauen mit 84,0 Jahren sowie die schweizerischen Männer mit 78,7 Jahren.

Abbildung 1: Entwicklung der Altersquotienten im Zeitraum 2004 bis 2060



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat, Census Bureau und Daten der jeweiligen nationalen statistischen Ämter.

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

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 finden sich die Vereinigten Staaten, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich wieder, welche mit Defizitquoten zwischen 3,4 und 4,2 Prozent das Maastricht-Kriterium deutlich verfehlen.

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

	CH	ESP	AUT	NOR	GER	FR	UK	US
Defizit	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.

Nicht nur die Höhe des Defizits, sondern auch das Ausmaß der Staatsverschuldung unterteilt die Länder in zwei Gruppen. Die eine Gruppe mit Schuldenquoten von etwa 60 Prozent des BIP wird angeführt von Österreich und Deutschland, während sich die zweite Gruppe mit einer Schuldenquote von etwa 40 Prozent des BIP aus Spanien, Norwegen und dem Vereinigten Königreich zusammensetzt. Mit einer Schuldenquote von 37,2 Prozent des BIP weist das Vereinigte Königreich dabei die insgesamt geringste Verschuldung der öffentlichen Haushalte auf.

Sowohl das Defizit 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 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 Ausgaben* unterteilt.¹ Die Staatseinnahmen gliedern sich hingegen in *Steuern*, *Sozialbeiträge* und *sonstige Einnahmen*.²

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

	CH	ESP	AUT	NOR	GER	FR	UK	US
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, 2008), Eidgenössische Finanzverwaltung (2008), eigene Berechnungen.

Ausgedrückt als Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt weist Frankreich, gefolgt von Österreich und Deutschland, mit 53 Prozent des BIP die höchsten Ausgaben auf. Am unteren Ende der Skala befinden sich die Vereinigten Staaten und die Schweiz, deren Ausgaben mit jeweils 36 Prozent des

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*.

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

BIP um mehr als ein Drittel geringer ausfallen als in Frankreich. Ursächlich für diese unterschiedlichen Staatsquoten sind im Wesentlichen die Ausgaben für die soziale Sicherung. Mit einem Anteil von über 20 Prozent des BIP entfallen in Frankreich, Österreich und Deutschland – den drei Ländern mit den höchsten Staatsquoten – etwa zwei Fünftel der Staatsausgaben auf die soziale Sicherung. Hingegen entfällt in den Vereinigten Staaten mit sieben Prozent des BIP nur etwa ein Fünftel der Staatsausgaben auf die soziale Sicherung. Etwas überraschend ist hingegen, dass die Vereinigten Staaten mit ebenfalls sieben Prozent einen dem Länderdurchschnitt entsprechenden Anteil ihres BIP für die öffentliche Bereitstellung von Gesundheitsleistungen aufwenden. Hinsichtlich der staatlichen Gesundheitsausgaben fällt allein 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 Gesamtrechnungen nicht als Teil des gesamtstaatlichen Sektors erfasst werden.

Zumindest absolut betrachtet sind die Unterschiede zwischen den Ländern für die Aufgabenbereiche des Bildungswesens, der öffentlichen Verwaltung und der sonstigen Ausgaben eher gering. Augenfällig ist im Falle Deutschlands und Spaniens allerdings der im internationalen Vergleich geringe Ausgabenanteil des Bildungswesens von nur vier Prozent des BIP. Angesichts des verhaltenen Abschneidens in der PISA-Studie ist dies zumindest als ein Indiz für die Ursache der deutschen Bildungsmisere anzusehen. Ebenfalls offensichtlich ist, dass Frankreich, Österreich und Deutschland nicht nur die höchsten Staatsquoten aufweisen, sondern mit einem Anteil von drei Prozent des BIP auch mit die höchsten Aufwendungen für den Schuldendienst haben. Etwas aus der Reihe fallen die Vereinigten Staaten, welche trotz ihrer ansonsten geringen Staatsquote ebenfalls einen Anteil von drei Prozent des BIP für die Bedienung ihrer Staatsschulden aufwenden.

Ein ähnlich differenziertes Bild zeigt sich auch auf der Einnahmenseite der gesamtstaatlichen Budgets. Da die Staatsausgaben auch finanziert werden müssen, ergibt sich für die Staatseinnahmen eine mehr oder weniger identische Länderrangfolge. Wiederum weisen Frankreich und Österreich mit die höchsten Einnahmenquoten – gemessen als Anteil des BIP – auf. Der Spitzenplatz bei der Einnahmenquote entfällt allerdings mit 57 Prozent des BIP auf Norwegen. 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.

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

13 Prozent des BIP einen im internationalen Vergleich hohen Anteil an Steuer- und sonstigen Einnahmen auf.

Lässt man Norwegen aufgrund dieser besonderen Einnahmenstruktur außer Acht, so bilden Frankreich, Österreich und das Vereinigte Königreich mit einem Anteil der Steuereinnahmen von 26 bis 28 Prozent des BIP die „Hochsteuerländer“. Etwas überraschend angesichts der immer wieder geführten Diskussionen um die Steuerbelastung in Deutschland offenbart Abbildung 3, dass Deutschland mit einem Anteil der Steuereinnahmen von 22 Prozent des BIP zusammen mit der Schweiz und Spanien das internationale Mittelfeld bildet, während die Vereinigten Staaten mit nur 19 Prozent des BIP die geringste Steuerbelastung aufweisen. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass die einzelnen Länder zur Finanzierung ihrer Sozialleistungen in unterschiedlichem Umfang auf Steuern und Sozialbeiträge zurückgreifen. So werden beispielsweise die in Deutschland durch die Gesetzliche Krankenversicherung erbrachten staatlichen Gesundheitsleistungen größtenteils durch Sozialbeiträge der Versicherten finanziert, während die Finanzierung des National Health Service im Vereinigten Königreich fast vollständig durch Steuermittel erfolgt.⁴ Legt man die umfassendere Abgabenquote, also den Anteil der Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen, zugrunde, ergibt sich daher auch eine mehr oder weniger identische – von Frankreich, Österreich und Deutschland angeführte – Reihenfolge wie im Falle der Staatsausgaben.

4 Die Ergebnisse der internationalen Generationenbilanzierung 2004

Da die Ursache der Tragfähigkeitsproblematik in der öffentlichen Diskussion häufig mit der Alterung der Bevölkerung gleichgesetzt wird, könnte man entsprechend der Entwicklung des Altersquotienten vermuten, dass die Vereinigten Staaten einen vergleichsweise tragfähigen Haushalt aufweisen. Gemessen an der Schuldenquote würde man allerdings eher den öffentlichen Gesamthaushalt des Vereinigten Königreiches als besonders tragfähig einstufen, während wiederum nach der Defizitquote geurteilt der unangefochtene Spitzenreiter mit weitem Abstand aus Norwegen käme. Wie irreführend solche „einfachen“ Einschätzungen der fiskalischen Nachhaltigkeit ausfallen können, wird im Folgenden aufgezeigt.

Wie die jährlich für Deutschland veröffentlichte Nachhaltigkeitsanalyse basieren auch die im Folgenden dargestellten Ergebnisse auf der Methodik der Generationenbilanzierung. Eine kurze Beschreibung dieses Analyseinstruments findet sich im Kasten auf Seite (XY).

steigenden Rentenausgaben zu bilden und somit die Einnahmen aus der Ölförderung zur Stärkung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen einzusetzen.

⁴ Gemessen an den Ausgaben für die soziale Sicherung und 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.

Methodik der Generationenbilanzierung

Bei der Methodik 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 so genannte Nachhaltigkeitslücke. Diese „tatsächliche Staatsverschuldung“ setzt sich zusammen aus der explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung (wie sie etwa dem Maastrichter Defizitkriterium zugrunde liegt) und der impliziten Staatsverschuldung, die alle schwebenden Ansprüche an den Staat erfasst, wie sie im Wesentlichen in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen bestehen. 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 allein 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 Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik der hier betrachteten Länder sind in Abbildung 4 dargestellt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird dabei entsprechend den Annahmen der deutschen Generationenbilanzierung einheitlich jeweils ein Realzins r von 3,0 Prozent und eine reale Wachstumsrate g von 1,5 Prozent unterstellt. Wie bereits in Abschnitt 3 aufgezeigt wurde, liegt die explizite Staatsschuld in allen betrachteten Ländern zwischen etwa 40 und 60 Prozent des BIP. Betrachtet man hingegen die implizite Staatsschuld, zeigen sich deutlichere Unterschiede.

Insgesamt fällt die implizite Staatsschuld in der Schweiz am geringsten aus. Mit einem Umfang von minus 155,0 Prozent des BIP entspricht sie sogar einem impliziten Vermögen. Unter Berücksichtigung der expliziten Staatsschuld von 57,2 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 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 Vereinigten Staaten wieder, deren implizite Staatsschuld sich auf 567,4 Prozent des BIP beläuft. Zusammen mit der expliziten Staatsschuld in Höhe von 57,1 Prozent ergibt sich hieraus eine Nachhaltigkeitslücke von 624,5 Prozent des BIP. Diese hohe Tragfähigkeitslücke hat ihre Ursache zum einen in den staatlichen Gesundheitsleistungen. Obwohl in den Vereinigten Staaten kein universeller Krankenversicherungsschutz wie in den europäischen Staaten besteht, entsprechen die staatlichen Gesundheitsausgaben in den Vereinigten Staaten gemessen am BIP dem Länderdurchschnitt. Aufgrund der insgesamt geringeren Staatsquote ist der Anteil der staatlichen Gesundheitsausgaben an den gesamten Staatsausgaben in den Vereinigten Staaten allerdings deutlich höher als im internationalen Vergleich.⁷ Zum anderen wirkt sich auch die zukünftige Bevölkerungsentwicklung

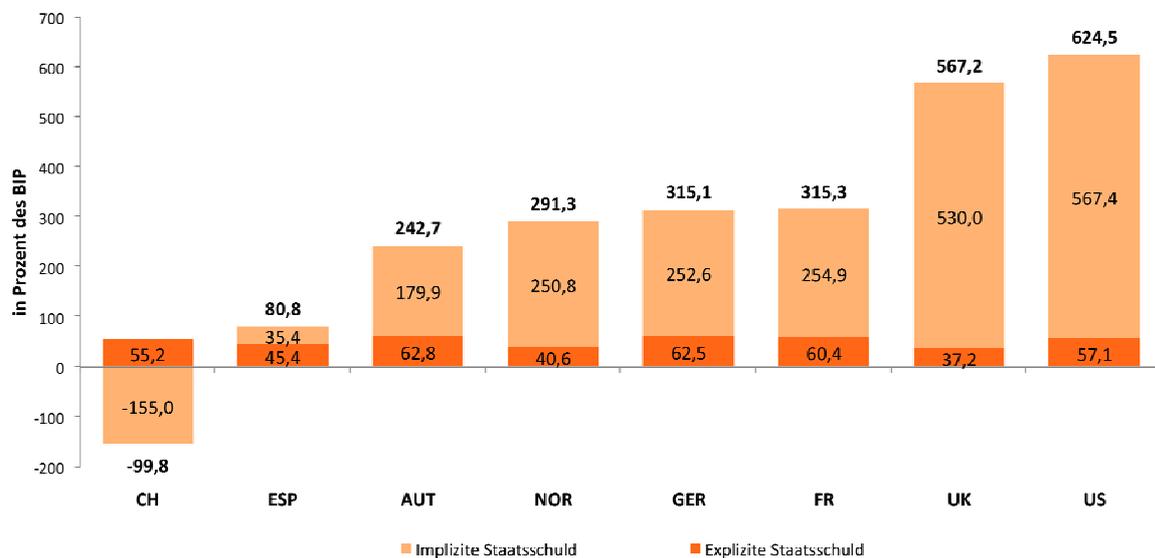
⁶ Unter Mischindexierung der Renten versteht man eine Anpassung der Renten entsprechend dem Durchschnitt der Preis- und der Lohnentwicklung. Während die Rentner im Falle einer lohnindexierten Rentenanpassung am realen Wirtschaftswachstum teilhaben, erhalten die Rentner im Falle der Mischindexierung zwar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

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

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 Vereinigten Staaten – im Gegensatz zu den europäischen Staaten – zumindest bisher auch keinerlei nennenswerte Reformanstrengungen im Bereich der sozialen Sicherung unternommen.

Abbildung 4: Nachhaltigkeitslücke, explizite und implizite Staatsschuld

Basisjahr 2004, $r = 3,0\%$, $g = 1,5\%$



Quelle: Eigene Berechnungen.

In nur geringem Abstand zu den Vereinigten Staaten folgt das Vereinigte Königreich, welches im Jahr 2004 mit nur 37,2 Prozent des BIP zwar die geringste explizite Verschuldung, zusammen mit der impliziten Schuld in Höhe von 530,0 Prozent des BIP jedoch ebenfalls eine deutliche Nachhaltigkeitslücke von 567,2 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 60,4 bzw. 62,5 Prozent des BIP und einer impliziten Staatsschuld von 254,9 bzw. 252,6 Prozent des BIP weisen Frankreich und Deutschland dabei eine nahezu identische Nachhaltigkeitslücke von insgesamt 315,3 bzw. 315,1 Prozent des BIP auf.

Mit einer Nachhaltigkeitslücke von 242,7 Prozent des BIP schneidet Österreich 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 innehaben. Im Gegensatz zu den beiden letztgenannten Staaten haben die Länder Kerneuropas in den vergangenen Jahren allerdings schmerzhaft Einschnitte in ihren sozialen Sicherungssystemen 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 – hinsichtlich der Tragfähigkeit seiner öffentlichen Haushalte nur einen Platz im internationalen Mittelfeld. Etwas drastischer formuliert weist Norwegen allein aufgrund seines Ölvermögens eine deutlich bessere Tragfähigkeitsbilanz auf als die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich. Trotz einer im internationalen Vergleich geringen expliziten Staatsschuld von nur 40,6 Prozent des BIP würde sich die Nachhaltigkeitslücke Norwegens bei Vernachlässigung des Gegenwartswertes des Ölvermögens von 291,3 auf beträchtliche 567,2 Prozent des BIP vergrößern. 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 expliziten Staatsschuld von 45,2 Prozent des BIP und einer impliziten Schuld von nur 35,4 Prozent des BIP kommt Spanien auf eine Nachhaltigkeitslücke von 80,8 Prozent des BIP und weist damit die nach der Schweiz beste Nachhaltigkeitsbilanz auf. Dies ist besonders bemerkenswert, weil das ehemalige „Armenhaus Europas“ sich in den vergangenen dreißig 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 relativ günstige 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.

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

Abbildung 5: Konsolidierungsbedarf zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke

	CH	ESP	AUT	NOR	GER	FR	UK	US
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.

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 in Höhe von 315,1 Prozent des BIP eine Anhebung aller Steuern und Abgaben um 14,6 Prozent erforderlich wäre, würde in Frankreich – bei einer Nachhaltigkeitslücke von 315,3 Prozent des BIP – eine Abgabenerhöhung um lediglich 9,0 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. Dieser positive fiskalische Effekt des Bevölkerungswachstums relativiert auch die hohe Nachhaltigkeitslücke der Vereinigten Staaten. 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 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 Vereinigten Staaten 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 greifen 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 im Vergleich der hier betrachteten Länder geringsten Staatsverschuldung 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 Vereinigten Staaten, dass weder die Demografie 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.

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 Vereinigte Staaten den Ruf nach mehr Staat abzuleiten. Denn zum einen könnten beispielsweise die Vereinigten Staaten ihr Tragfähigkeitsproblem mit einer vergleichsweise geringen Erhöhung der Abgabenquote lösen. Zum anderen weist mit der Schweiz gerade derjenige Staat als einziges der hier betrachteten Länder einen nachhaltigen Haushalt auf, welcher eine ebenso geringe Staatsquote aufweist wie die Vereinigten Staaten. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten 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 dafür 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 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 Vereinigten Staaten in den vergangenen Jahren eine wesentliche Änderung der Rentengesetzgebung erfolgt.

Deutschland

Im Einzelnen wurden für Deutschland die in Stiftung Marktwirtschaft (2006, 2007, 2008) 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

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 (2005), Ehrentraut et al. (2005) sowie Ehrentraut und Heidler (2008) verwiesen.

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

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 versicherungsmathematischen Kürzungssätzen sowie die Mischindexierung der Renten beschlossen. Letztere sieht eine Anpassung der Renten entsprechend des Durchschnitts 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 Renteneintrittsalter von 65 auf 68 Jahre.

B Datenbasis für die Bevölkerungsprojektion

Für die Bevölkerungsvorausrechnungen der Generationenbilanzen für das Basisjahr 2004 wurde jeweils der Bevölkerungsstand zum 31.12.2003 zugrunde gelegt. Die Daten zur altersspezifischen Geburtenhäufigkeit, 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 Konvergenzscenario der Bevölkerungsvorausschätzung von Eurostat und im Falle der Vereinigten Staaten auf den Annahmen des Census Bureau. Die

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

¹³ Für einen Überblick über die berücksichtigten AHV-Revisionen sei auf Raffelhüschen und Borgmann (2001) sowie Borgmann und Raffelhüschen (2004) verwiesen.

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

zentralen Annahmen der für die Generationenbilanzen der einzelnen Staaten für das Basisjahr 2004 verwendeten Bevölkerungsvorausberechnungen sind in Abbildung 6 zusammengestellt.

Abbildung 6: Annahmen der Bevölkerungsprojektionen

	Jahr	AUT	CH	ESP	FR	UK	GER	NOR	US	
Fertilitätsrate	2004	1,4	1,4	1,4	2,0	1,8	1,3	1,9	2,0	
	2060	1,6	1,6	1,6	2,0	1,8	1,5	1,9	2,0	
Migration (in % der Gesamtbevölkerung)	2004	0,4	0,5	1,5	0,2	0,3	0,2	0,5	0,4	
	2060	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	
Lebenserwartung	Männer	2004	77,5	78,7	77,1	77,0	77,0	76,1	78,4	75,3
		2060	84,9	85,8	84,9	85,1	85,0	84,9	85,2	81,5
	Frauen	2004	83,1	83,9	83,8	84,0	81,4	81,7	82,2	80,5
		2060	89,2	89,9	89,6	90,1	88,9	89,1	89,2	85,5

Quelle: Eurostat, Census Bureau, nationale statistische Ämter.

C Datenbasis der Mikroprofile

Mit Ausnahme von Deutschland, Norwegen und Spanien sind die den Generationenbilanzen des Basisjahres 2004 zugrundegelegten alters- und geschlechtsspezifischen Einnahmen- und Ausgabenprofile und die jeweiligen Datenquellen in Hagist (2008) beschrieben. Für Deutschland wurden für die vorliegende Studie die in Stiftung Marktwirtschaft (2008) beschriebenen Einnahmen- und Ausgabenprofile verwendet. Eine Beschreibung der Datenquellen für die der norwegischen Generationenbilanz zugrundegelegten Mikroprofile findet sich in Fichtner und Hagist (2008). Die Datenquellen und die für die spanische 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 (2007a, 2008a). Das Jahr 2004 stellt dabei das aktuellste Jahr da, indem 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 (2006, 2008), 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

¹⁵ Eine detaillierte Darstellung des gesamtstaatlichen Budgets des Jahres 2004 für Deutschland findet sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006).

Einnahmen des norwegischen Staates nicht entsprechend der demografischen Entwicklung, sondern gemäß der in OECD (2007c) dargestellten Projektion in die Zukunft fortgeschrieben.

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 wie in Abbildung 3 dargestellt in einem Posten *sonstige Staatsausgaben* zusammengefasst werden.

Die Feingliederung der Aufgabenbereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziale Sicherung“ wurde dann 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. Gleichmaßen wurden auch die Ausgaben für das

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 zum einen nicht zwischen privaten und öffentlichen Sozialausgaben unterschieden. Zum anderen erlaubt die OECD-Sozialausgabendatenbank allerdings auch eine feinere Aufteilung der Sozialausgaben.

Bildungswesen bei Verfügbarkeit entsprechender Mikroprofile entweder auf Basis nationaler Datenquellen oder aber auf Basis von Daten der OECD (2007f) auf einzelne Bildungsbereiche verteilt.

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.
- 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.
- 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.
- 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.

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.

Stiftung Marktwirtschaft (2008), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz: Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 103, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2007), Die Generationenbilanz – Brandmelder der Zukunft: Update 2007: Demografie trifft Konjunktur, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 100, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2006), Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 97, Berlin.

Seit 2005 erschienene Beiträge

- No. 1 Christian **Hagist**/ Norbert **Klusen**/ Andreas **Plate**/ Bernd **Raffelhüschen**
Social Health Insurance – the major driver of unsustainable fiscal policy?
- No. 2 Stefan **Fetzer**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Lara **Slawik**
Wie viel Gesundheit wollen wir uns eigentlich leisten?
- No. 3 Oliver **Ehrentraut**/Matthias **Heidler**/Bernd **Raffelhüschen**
En route to sustainability: history, status quo, and future reforms of the German public pension scheme?
- No. 4 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Die Interne Rendite der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- No. 5 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Internal Rates of Return of the German Statutory Long-Term Care Insurance
(Englische Fassung von Diskussionsbeitrag No. 4)
- No. 6 Matthias **Heidler**/ Bernd **Raffelhüschen**
How risky is the German Pension System? The Volatility of the Internal Rates of Return
- No. 7 Laurence J. **Kotlikoff**/ Christian **Hagist**
Who's going broke? Comparing Growth in Healthcare Costs in Ten OECD Countries
- No. 8 Jasmin **Häcker**
Dynamisierung der Pflegeleistungen: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft
- No. 9 Dirk **Mevis**/ Olaf **Weddige**
Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002-2005
- No. 10 Daniel **Besendorfer**/ Emily Phuong **Dang**/ Bernd **Raffelhüschen**
Die Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt
- No. 11 Jasmin **Häcker**/ Bernd **Raffelhüschen**
Zukünftige Pflege ohne Familie: Konsequenzen des „Heimsog-Effekts“
- No. 12 Christian **Hagist**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Olaf **Weddige**
Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz 2004
- No. 13 Matthias **Heidler**/ Arne **Leifels**/ Bernd **Raffelhüschen**
Heterogenous life expectancy, adverse selection, and retirement behavior
- No. 14 Pascal **Krimmer**/ Bernd **Raffelhüschen**
Grundsicherung in Deutschland - Analyse und Reformbedarf
- No. 15 Ulrich **Benz**/ Christian **Hagist**
Konjunktur und Generationenbilanz – eine Analyse anhand des HP-Filters
- No. 16 Jasmin **Häcker**/ Birgit **König**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Matthias **Wernicke**/ Jürgen **Wettke**
Effizienzreserven in der stationären Pflege in Deutschland: Versuch einer Quantifizierung und Implikationen für die Reform der Gesetzlichen Pflegeversicherung
- No. 17 Christian **Hagist**/ Matthias **Heidler**/ Bernd **Raffelhüschen**/ Jörg **Schoder**
Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz Update 2007: Demografie trifft Konjunktur
- No. 18 Lukas **Mangelsdorff**
Die Geldsteuer: Vorschlag für eine radikal einfache Steuer
- No. 19 Jasmin **Häcker**/ Tobias **Hackmann**/ Stefan **Moog**
Demenzranke und Pflegebedürftige in der Sozialen Pflegeversicherung – Ein intertemporaler Kostenvergleich
- No. 20 Oliver **Ehrentraut**/ Matthias **Heidler**
Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? – Koordinierte Bevölkerungsvorsausberechnungen im Vergleich

- No. 21 Oliver **Ehrentraut**/ Matthias **Heidler**
Zur Nachhaltigkeit der GRV – Status quo, Potenziale und Risiken
- No. 22 Ulrich **Benz**/ Christian **Hagist**
Konjunktur und Generationenbilanz – eine Analyse anhand des HP-Filters
- No. 23 Ulrich **Benz**/ Christian **Hagist**
Technischer Anhang zu „Konjunktur und Generationenbilanz – eine Analyse anhand des HP-Filters“
- No. 24 Veronika **Deeg**/ Christian **Hagist**
The Fiscal Outlook in Austria – An Evaluation with Generational Accounts
- No. 25 Oliver **Ehrentraut**/ Bernd **Raffelhüschen**
Demografischer Wandel und Betriebsrenten – Zur Berücksichtigung der Langlebigkeit bei der Anpassung von Direktzusagen
- No. 26 Tobias **Hackmann**/ Stefan **Moog**
Älter gleich kränker? Auswirkungen des Zugewinns an Lebenserwartung auf die Pflegewahrscheinlichkeit
- No. 27 Klaus **Kaier**/ Christian **Hagist**/ Uwe **Frank**/ Elisabeth **Meyer**
Antimicrobial drug use, alcohol-based hand disinfection and the burden of methicillin-resistant Staphylococcus aureus – A time series approach at a German University Medical Center
- No. 28 Jasmin **Häcker**/ Tobias **Hackmann**/ Thorsten **Henne**
Sozialgesetzgebung und Beihilfeverordnungen: Ein Leistungsvergleich von Versicherten der Sozialen Pflegeversicherung und Beamten im Pflegefall
- No. 29 Stefan **Moog**
MacSim: Ein Simulationsmodell zur Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der demografischen Entwicklung in Deutschland
- No. 30 Christian **Hagist**/ Stefan **Moog**/ Bernd **Raffelhüschen**
Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit
- No. 31 Klaus **Kaier**/ Uwe **Frank**/ Christian **Hagist**/ Elisabeth **Meyer**
The impact of antimicrobial drug consumption and alcohol-based hand rub use on the emergence and spread of extended-spectrum β -lactamase (ESBL)-producing strains – A time series analysis
- No. 32 Friedrich **Fichtner**/ Christian **Hagist**
Oil and Intergenerational Redistribution – The case of Norway
- No. 33 Tobias **Hackmann**/ Stefan **Moog**
Pflege im Spannungsfeld von Angebot und Nachfrage
- No. 34 Christian **Hagist**/ Stefan **Moog**/ Bernd **Raffelhüschen** / Johannes **Vatter**
Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertholdstraße 17

79098 Freiburg

Fon 0761.203 23 54

Fax 0761.203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de

ISSN 1862-913X