ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kitterer, Wolfgang; Raffelhüschen, Bernd

Article — Digitized Version

Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kitterer, Wolfgang; Raffelhüschen, Bernd (2002) : Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 2, pp. 67-73

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/41323

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen fordert in seinem jüngsten Gutachten „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik" die Abkehr von einer kurzfristig orientierten Haushaltspolitik und die Hinwendung zu einer nachhaltig angelegten Finanzpolitik. Was ist unter fiskalischer Nachhaltigkeit zu verstehen? Mit welchen Konzepten kann Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik überprüft und wie kann sie in der Haushaltsplanung verankert werden?

Wolfgang Kitterer

Indikatoren für eine nachhaltige Finanzpolitik

Obwohl die Einsicht in die Notwendigkeit einer nachhaltigen Finanzpolitik nicht neu ist, hat sie doch in den letzten Jahrzehnten einen neuen Stellenwert in der Wirtschafts- und Finanzpolitik gewonnen. Die Schulden sind in den siebziger und neunziger Jahren so stark angestiegen, dass die öffentlichen Haushalte durch Zinsausgaben erheblich belastet werden. Im Bundeshaushalt stellen sie mit rund 40 Mrd. € den zweitgrößten Einzeletat dar. Insgesamt müssen die öffentlichen Gebietskörperschaften in Deutschland 12% ihres Haushaltsvolumens für Zinsausgaben aufwenden.

Die Furcht davor, dass eine ungezügelte staatliche Schuldenpolitik die Notenbank unter Druck setzen und die Stabilität der neuen europäischen Währung gefährden könne, hat die Väter des Maastricht-Vertrages veranlasst, Kriterien für eine dauerhaft tragbare Finanzpolitik, genauer: konkrete Grenzen für die Netto-Kreditaufnahme (3% des Bruttoinlandsprodukts) und den Schuldenstand (60% des Bruttoinlandsprodukts), festzulegen.

Trotz dieser vorbeugenden Maßnahmen sind die öffentlichen Haushalte in vielen europäischen Ländern nur sehr unzureichend auf die Zukunft vorbereitet. Nicht nur die hohen Zinsausgaben, sondern in erster Linie jene Ausgabenlasten, deren dramatisches Anwachsen durch den absehbaren Alterungsprozess der Bevölkerung vorprogrammiert ist, werden den Staatshaushalt in den nächsten 30 bis 40 Jahren an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit führen. Nach den neuesten Berechnungen der OECD wird sich der staatliche Primärsaldo, d.h. das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben (ohne Zinsausgaben), in 14 untersuchten Ländern im Zeitraum von 2000 bis 2050 durchschnittlich um 6 bis 7 Prozentpunkte, gemessen am BIP, verschlechtern. Die Ursachen für diese Entwicklung liegen nicht nur in der Rentenversicherung und in den Beamtenpensionen. Auch im Gesundheitswesen und in anderen Bereichen der staatlichen Daseinsvorsorge sind beachtliche demographisch bedingte Ausgabensteigerungen zu erwarten. Sie erklären gut ein Drittel (2,4 Prozentpunkte) der Verschlechterung der Primärsalden[1].

Die derzeitige Haushalts- und Finanzplanung kann die sich abzeichnenden Probleme nicht darstellen. Das hat verschiedene Gründe. Das Finanzierungsdefizit im Staatshaushalt oder der staatliche Schuldenstand sind für sich genommen – selbst als Quoten, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt – keine sicheren Indikatoren für Zukunftsbelastungen. Es ist zum Beispiel ohne weiteres möglich, dass die staatliche Defizitquote über einen gewissen Zeitraum konstant bleibt oder sogar abnimmt und dass die Schuldenquote dennoch steigt. Ausgabenbelastungen, die erst in Zukunft entstehen, obwohl die Anspruchsgrundlagen dafür bereits heute geschaffen werden, wie dies beispielweise bei den Beiträgen zur Rentenversicherung der Fall ist, kann die Haushalts- und Finanzplanung, jedenfalls im Rahmen ihres relativ begrenzten Zeithorizonts, ohnehin nicht erfassen.

Das OECD-Konzept

Anfang der neunziger Jahre hat die OECD ein Konzept der „fiscal sustainability" eingeführt, das es ermöglicht, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushaltspolitik in ei-

[1] Vgl. OECD: Economic Outlook, Volume 2001/1, Nr. 69, Juni, S. 145 ff.

nem relativ einfachen Indikator zusammenzufassen[2]. Er berücksichtigt den unumgänglichen Ausgleich zwischen Einzahlungen und Auszahlungen im staatlichen Haushalt (in Form der so genannten intertemporalen Budgetrestriktion des Staates) über einen Zeitraum von etwa 30 bis 50 Jahren. Daraus lässt sich die Regel ableiten, dass der Barwert aller zukünftigen Primärüberschüsse, d.h. der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben (ohne Zinszahlungen), mit der im Ausgangszeitpunkt bestehenden Staatsschuld übereinstimmen muss.

Eine Finanzpolitik, die diese Regel missachtet, ist nicht nachhaltig. Sie erzeugt eine Nachhaltigkeitslücke, die als Barwert aller Abweichungen von dem intertemporalen staatlichen Haushaltsausgleich zu verstehen ist. Ihre Ursache kann sowohl in einer unzureichenden Einnahmenentwicklung als auch in steigenden Ausgabenanforderungen liegen, die an den Staatshaushalt gerichtet werden und die beispielsweise demographisch bedingt sein können. Verteilt man die Nachhaltigkeitslücke, ähnlich wie eine Annuität, gleichmäßig über den betrachteten Zeitraum, so lässt sie sich auch als „tax gap" darstellen, d.h. als dauerhafte Erhöhung der Steuerquote, in Prozentpunkten des Bruttoinlandsprodukts, die notwendig ist, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

Die Generationenbilanzierung

In den letzten Jahren ist ein weiterer Indikator mit ähnlicher Zielrichtung entstanden. Es handelt sich um die so genannte Generationenbilanzierung („generational accounting"). Sie berücksichtigt ebenfalls die intertemporale Budgetrestriktion des Staates, geht aber davon aus, dass die staatlichen Einnahmen und Ausgaben einzelnen Altersjahrgängen zugerechnet werden und für jeden Jahrgang eine Generationenbilanz erstellt wird. Da der Lebenszyklus eines im Ausgangzeitpunkt gerade geborenen Jahrgangs 90 Jahre und mehr beträgt, ist der in der Generationenbilanzierung be-trachtete Zeithorizont wesentlich länger als im OECD-Konzept. Er beträgt in der Regel 200 bis 250 Jahre.

Ergebnisse dieser Berechnungen für ausgewählte europäische Länder sind in der Tabelle dargestellt[3]. Es ist bemerkenswert, dass nicht alle Länder eine Nachhaltigkeitslücke zu bewältigen haben und dass Deutschland relativ schlecht dasteht. Um die Nachhaltigkeitslücke im Staatshaushalt der Bundesrepublik Deutschland zu schließen, müsste nach dem OECD-Konzept die Steuerquote ab sofort und dauerhaft um 3 Prozentpunkte, nach dem Generationenkonzept sogar um 4,7 Prozentpunkte erhöht oder die staatliche Ausgabenquote entsprechend gesenkt werden. Würde man ausschließlich auf der Ausgabenseite ansetzen, um die notwendige Konsolidierung zu erreichen, müssten die Staatsausgaben bei einem Staatsanteil von grob 50% am Bruttoinlandsprodukt dauerhaft um etwa 6 bis 10% gesenkt werden.

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Wolfgang Kitterer, 58, lehrt Volkswirtschaftslehre am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln und ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, 44, lehrt Volkswirtschaftslehre am Institut für Finanzwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und an der Universität Bergen, Norwegen.

Vergleich der Berechnungsergebnisse

Beim Vergleich der Berechnungsergebnisse fällt auf, dass die nach dem Konzept der Generationenbilanzierung ermittelten Nachhaltigkeitslücken in der Regel meist um ein Vielfaches höher ausfallen als die nach der OECD-Methode berechneten Ergebnisse. Diese Diskrepanz ist in erster Linie auf den sehr langen Zeithorizont der Generationenbilanzierung zurückzuführen.

Nachhaltigkeitslücken ergeben sich aus der unterschiedlichen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben. Auf der Ausgabenseite wird von einer unveränderten Finanzpolitik ausgegangen, so dass beispielsweise bei den heute gegebenen Anspruchsgrundlagen in der Rentenversicherung die Rentenzahlungen aufgrund der demographisch bedingten Zunahme der Versorgungsfälle in den nächsten Jahrzehnten stark ansteigen. Gleichzeitig geht der Anteil der Beitragszahler zurück, und es wird angenommen, dass die Beitragssätze in der Rentenversicherung nicht ansteigen.

Die auf diese Weise entstehenden Finanzierungslücken kumulieren sich im Zeitverlauf. Es ist

[2] Vgl. Olivier Blanchard et al.: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies, Nr. 15, 1990, S. 7-36.

[3] Die Tabelle ist in leicht abgewandelter Form dem jüngsten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Berlin 2001, entnommen. Dort werden die beiden dargestellten Konzepte und die empirischen Ergebnisse ausführlich dargestellt und kommentiert.

Nachhaltigkeitslücken - Ein Vergleich

(in % des BIP)

	OECD[1] „fiscal sustainability"	Generationenbilanzierung[2]	Differenz
	Basisjahr 1997	Basisjahr 1995	in Prozentpunkten
	1	2	3 = 2-1
Belgien	1,3	0,6	-0,7
Dänemark	-1,5	2,3	3,8
Deutschland	3,0	4,7	1,7
Finnland	0,1	6,5	6,4
Holland	1,0	4,0	3,0
Italien	-0,3	-0,1	0,2
Spanien	0,2	5,1	4,9
Schweden	-0,5	8,8	9,3

[1] Diskontsatz 4%; Produktivitätswachstum 1,5%; Einhaltung des 60%-Kriteriums; Zeithorizont: 32 Jahre; [2] Diskontsatz 5%; Produktivitätswachstum 1,5%; Zeithorizont: 200 Jahre.

Quelle: OECD: Economic Outlook , Nr. 64, Dezember 1998; Thomas Jägers, Bernd Raffelhüschen: Generational Accounting in Europe: An Overview, in: European Commission: Generational Accounting in Europe, in: European Economy, Reports and Studies, Nr. 6, Paris 1999, S. 1-16.

nicht davon auszugehen, dass die Finanzpolitik gegenüber dieser Entwicklung untätig bleiben kann. Die „fiscal sustainability" nach dem OECD-Konzept zeigt daher nur, welche Konsolidierungslücken entstehen, wenn die Finanzpolitik den Status quo 30 bis 40 Jahre lang nicht verändert. Geht man aber, wie die Generationenbilanzierung, davon aus, dass die Finanzpolitik die auftretenden Probleme nicht nur 30, sondern 200 Jahre lang ignoriert, so strapaziert man einerseits das menschliche Vorstellungsvermögen gewaltig und kumuliert in manchen Fällen die Nachhaltigkeitslücken derart, dass der zweifellos bestehende Konsolidierungsbedarf dramatisiert wird[4].

Begrenzte Aussagefähigkeit der Indikatoren

Die Aussagekraft der dargestellten Nachhaltigkeitsindikatoren ist von ihrem Ursprung her auf ihren haushaltspolitischen Zusammenhang beschränkt, aber deswegen nicht weniger bedeutsam. Staaten, die den langfristigen intertemporalen Haushaltsausgleich nicht beachten, und vor allem die langfristigen Folgen bereits heute entstehender Anspruchsgrundlagen übersehen, werden irgendwann mit drastischen Konsolidierungserfordernissen konfrontiert. Auch ist rechtzeitiges und vorausschauendes Handeln unabdingbar. Eine verzögerte Konsolidierung verschärft die Nachhaltigkeitslücke. Die notwendigen Anpassungsmaßnahmen fallen daher umso härter aus, je länger sie hinausgeschoben werden.

Die Neigung, Nachhaltigkeitsindikatoren für Aussagen zu verwenden, die über ihre haushaltspolitische Konsequenz hinausreichen, ist verständlicherweise groß. Sie sind jedoch weder Instrumente einer langfristigen Wirkungsanalyse noch verlässliche Indikatoren für eine intergenerative Verteilungsgerechtigkeit.

Über gesamtwirtschaftliche Wirkungszusammenhänge können haushaltspolitische Nachhaltigkeitsindikatoren keine Auskunft geben. Das zeigt sich schon daran, dass sie gegenüber der Frage, mit welcher finanzpolitischen Strategie – Steuererhöhung oder Ausgabensenkung - Nachhaltigkeit erreicht werden soll, völlig neutral sind, obwohl diese Wahl aus wachstumspolitischer Sicht entscheidend sein kann. Regierungen, die beispielsweise dazu neigen, Haushaltskonsolidierungen über Steuererhöhungen zu betreiben, würden zwar ihre Nachhaltigkeitslücke reduzieren. Sie müssten aber unter Umständen damit rechnen, dass eine überhöhte Steuerquote dem Wirtschaftswachstum schadet. Schon aus diesem Grunde sind auch Länder mit niedrigeren Nachhaltigkeitslücken, aber vergleichsweise hohen Steuerquoten nicht unbedingt im Vorteil.

Nachhaltigkeitsindikatoren haben offensichtlich eine beträchtliche normative Suggestionskraft, sind aber für solche Zwecke untauglich. Schnell ist man mit dem Urteil bei der Hand, dass durch eine Nachhaltigkeitslücke zukünftige Generationen in unfairer Weise belastet werden. Ein intertemporal ausgeglichener Haushalt ohne Nachhaltigkeitslücke gilt im System der Generationenbilanzierung als Demarkationslinie für Generationengerechtigkeit.

Eine solche Sichtweise ist aus verschiedenen Gründen angreifbar und irreführend. Eine Gesellschaft, die durch hohen Staatskonsum die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung schädigt, die Expansion des Staatsverbrauchs aber durch Steuern finanziert, würde nach dieser Vorstellung eine nachhaltige

[4] Hier steht die Generationenbilanzierung nur als Nachhaltigkeitsindikator zur Debatte. Noch problematischer erscheint die Ableitung von Generationenkonten lebender und zukünftiger Generationen, bei denen unterstellt wird, dass ausschließlich zukünftige Generationen, also beispielsweise die im Jahr 2000 und danach Geborenen, die Schließung der über die nächsten zwei Jahrhunderte kumulierten Nachhaltigkeitslücke bewältigen müssen, während die vor dem Jahr 2000 geborenen Jahrgänge, die mit ihnen zusammen noch jahrzehntelang den politischen Prozess gestalten, Zeit ihres Lebens von den Anpassungslasten verschont bleiben. Auf diesen Aspekt kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. dazu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 38-40 und S. 50.

Finanzpolitik betreiben und zukünftige Generationen nicht benachteiligen. Andererseits müsste beispielsweise die Finanzierung der deutschen Einheit durch Staatsverschuldung ausschließlich als Erzeugung einer Nachhaltigkeitslücke interpretiert werden, durch die zukünftige Generationen belastet werden. Beide Interpretationen sind sicherlich problematisch.

Verteilungsgerechtigkeit zwischen Generationen?

Auch verschleiert die Wortwahl häufig mehr als sie enthüllt. Wer sind die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen, und ist es überhaupt sinnvoll, sie durch einfache begriffliche Abgrenzung voneinander zu trennen? Welche Lasten werden wirklich in die Zukunft verlagert? Würde die unveränderte Fortschreibung der heutigen Finanz- und Sozialpolitik deren Lasten wirklich 40 oder gar, wie in der Generationenbilanzierung unterstellt, 200 Jahre in die Zukunft verschieben? Gewiss nicht! Wenn beispielsweise die demographisch bedingten Ausgabensteigerungen nicht durch Beitragserhöhungen, sondern durch zunehmende Staatsverschuldung finanziert werden, treten die Belastungen innerhalb von wenigen Jahren auf. Die Investitionstätigkeit der Privaten und das Wachstum der Wirtschaft werden lange vor Auslaufen der rechnerischen Frist von 40 oder gar 200 Jahren geschädigt. Nicht nur zukünftige Generationen im Sinne der dann Jungen wären davon betroffen, sondern alle noch lebenden Jahrgänge.

Die ständige Trennung von gegenwärtigen und zukünftigen Generationen lenkt auch davon ab, dass Verteilungsprobleme heute und in naher Zukunft von allen gemeinsam gelöst werden müssen. Sie müssen ausgetragen werden zwischen Jungen und Alten, zwischen Erwerbstätigen und Rentnern, zwischen Steuerzahlern und Beitragszahlern, zwischen Familien mit Kindern und ohne Kinder usw., und sie lassen sich, selbst wenn die Finanzpolitik dies wollte, nicht einfach auf „künftige Generationen" verschieben.

Die Nachhaltigkeitsindikatoren zeigen daher nur auf, dass die bestehende Staatsverschuldung in Verbindung mit dem beträchtlichen zu erwartenden Anstieg der altersbedingten Staatsausgaben in den nächsten Jahrzehnten enorme Anforderungen an die Staatshaushalte stellt und dass an der Bewältigung dieser Zukunftsprobleme heute und nicht in fernen Zeiten gearbeitet werden muss. Unter der Voraussetzung, dass das Wachstum der Wirtschaft (in der Tabelle: 1,5%) durch die sich kumulierenden Probleme nicht beeinträchtigt wird, hätte in Deutschland die Steuerquote nach dem OECD-Konzept schon 1998 um 3 Prozentpunkte erhöht oder die Staatsausgabenquote entsprechend gesenkt werden müssen, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Jede Verzögerung dieser Konsolidierungsaufgabe wird die Anpassungslasten in der Zukunft nur noch steigern.

Nutzung der Indikatoren

Angesichts der großen Herausforderungen, denen die Staatsfinanzierung in den nächsten Jahrzehnten begegnen wird, erscheint es unerlässlich, dass der Versuch unternommen wird, die langfristige Tragbarkeit des Staatshaushaltes in seiner Gesamtheit und in seiner Struktur durch eine regelmäßige Nachhaltigkeitsberichterstattung transparent zu machen. Die institutionelle Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsanalyse im Haushaltsverfahren einzelner Länder ist jedoch bisher noch nicht sehr weit fortgeschritten. Zwar haben viele Länder bereits in den siebziger und achtziger Jahren begonnen, mittelfristige Haushalts- und Finanzpläne aufzustellen. Die Ableitung und Anwendung von langfristigen Nachhaltigkeitsanalysen der beschriebenen Art blieb jedoch zunächst eine Domäne der OECD.

Allerdings hat auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft schon sehr früh von diesem Ansatz zur Beurteilung der Haushaltsdisziplin und der Tragbarkeit der Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Gebrauch gemacht. Artikel 121 des Vertrages von Amsterdam verwendet den Begriff der „auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand", und Art. 104 des Vertrages von Amsterdam enthält ausführliche Vorschriften für die Überwachung der Haushaltsdisziplin in der EU, mit deren Hilfe die Entwicklung der Haushaltdefizite und des Schuldenstandes in den Mitgliedsländern unter Kontrolle gehalten werden soll.

Im Dezember 1996 haben die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft zusätzlich einen europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen. Er zieht die Grenzen defizitärer Fiskalpolitik noch enger und verpflichtet die Mitgliedsländer darauf, ausgeglichene Haushalte anzustreben. Im Rahmen eines gemeinschaftlichen Informations-, Kontroll- und Sanktionssystems, sind die Mitgliedsländer gehalten, jährliche Stabilitätsprogramme vorzulegen, „in denen sie ihre mittelfristigen Haushaltsziele darlegen und einen Anpassungspfad für die öffentliche Überschuss- bzw. Defizitquote sowie die voraussichtliche Entwicklung der Staatsschuldenquote angeben. Außerdem enthalten die Programme die

wichtigsten Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie eine Sensitivitätsanalyse des Defizit- und des Schuldenstands und legen dar, was zur Erreichung des Ziels unternommen wird"[5].

Drängen der EU-Kommission

Das Haushaltsüberwachungsverfahren war in seinem Ursprung makroökonomisch begründet und mittelfristig orientiert, denn der in Konjunkturzyklen häufig entstehende falsche „policy-mix" zwischen expandierender Fiskalpolitik, steigender Staatsverschuldung und restriktiver Geldpolitik bedroht letztlich die Währungsstabilität. Inzwischen ist jedoch das Bewusstsein gestiegen, dass die Finanzierbarkeit öffentlicher Haushalte durch die demographische Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten in noch grundlegenderer Weise gefährdet ist und dass es dringend notwendig erscheint, die langfristige Nachhaltigkeit der Staatshaushalte zu sichern.

Die Europäische Kommission hat daher bereits Anfang des letzten Jahres auf der Basis entsprechender Beschlüsse des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 die Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung auf die Haushalte ihrer Mitgliedsländer untersucht[6]. Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die demographische Entwicklung bis 2050 in den meisten Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der Ausgaben um 5 bis 8 Prozentpunkte führen wird und dass sich die daraus entstehende Haushaltsproblematik in Ländern mit großer Staatsverschuldung und umlagefinanzierten Rentensystemen in besonderer Schärfe stellen wird. Die Kommission drängt darauf, dass der Nachhaltigkeitsaspekt in den Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgenommen wird und dass die Mitgliedstaaten „in ihren Stabilitäts- und Wachstumsprogrammen auf alle Aspekte der langfristigen Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen eingehen"[7].

Fehlende systematische haushaltspolitische Grundlagen

Die meisten Mitgliedsländer der Europäischen Union verfügen jedoch nicht über regierungsinterne Informations- und Analysekapazitäten, mit deren Hilfe sie dieser Aufforderung nachkommen können. Sicherlich gibt es löbliche Ausnahmen. So hat beispielsweise Dänemark in seinem aktualisierten Stabilitätsprogramm vom Januar 2002 bereits ein Szenario für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen bis 2050 dargelegt, in dem insbesondere der demographisch bedingte Ausgabenzuwachs berücksichtigt wird[8]. In Deutschland ist man noch nicht so weit.

Die Bundesregierung hat zwar bereits einen „Rat für nachhaltige Entwicklung" aus Repräsentanten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen berufen. Jedoch gibt es für die vorgesehene Erarbeitung einer finanzpolitischen Nachhaltigkeitsstrategie bisher keine systematischen haushaltspolitischen Grundlagen. Sie sind jedoch notwendig, um die langfristigen Wirkungen möglicher Reformmaßnahmen auf den Staatshaushalt abschätzen zu können. Auch geht es darum, nicht nur Wissenschaftler und Politiker, sondern eine größere Öffentlichkeit regelmäßig und umfassend über die anstehenden langfristigen Finanzierungsprobleme und ihre Ursachen in Kenntnis zu setzen. Andererseits müssen daraus auch praktisch politische Konsequenzen gezogen werden. In dem föderativen System der Bundesrepublik bedeutet dies, dass nicht nur der Bund, sondern auch die Länder verpflichtet werden, sich an einer Nachhaltigkeitsberichterstattung zu beteiligen, dazu Stellung zu nehmen und Perspektiven für die Schließung von eventuellen Nachhaltigkeitslücken zu entwickeln.

Zunächst entsteht dabei die Frage, welches von den beiden Nachhaltigkeitskonzepten – das OECD-Konzept oder die Generationenbilanzierung – für diese Zwecke geeignet erscheint. Obwohl die Generationenbilanzierung für spezielle Analysen nützlich sein mag und auch weiterentwickelt werden sollte, zieht der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen das OECD-Konzept zu Recht deswegen vor, weil es auf einen überschaubareren Horizont (maximal 40 bis 50 Jahre, statt 200 Jahre) angewandt wird und weil es die immer wieder missverständliche Generationen-

[5] Europäischer Rat in Dublin, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 13. und 14. Dezember 1996, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 19, 5. März, S. 189-209, Anlage 1, Ziffer 22.

[6] Vgl. Europäische Kommission: Der Beitrag der öffentlichen Haushalte zu Wachstum und Beschäftigung, Verbesserung von Qualität und Nachhaltigkeit, in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Wirtschaftsanalysen, Nr. 1, Januar 2001.

[7] Europäische Kommission: Der Beitrag der öffentlichen Haushalte zu Wachstum und Beschäftigung, Verbesserung von Qualität und Nachhaltigkeit, a.a.O., S. 4.

[8] Vgl. Updated Convergence Programme for Denmark, Convergence Programme 2001, Ministry of Finance, Januar 2002 (verfügbar unter www.fm.dk).

[9] Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., Kap. V und VI. Im OECD-Konzept wird inzwischen die in der Generationenbilanzierung entwickelte Zurechnung von staatlichen Leistungen zu einzelnen Jahrgängen ebenfalls verwendet, um Prognosen über die demographisch bedingte Ausgabenentwicklung zu erstellen. Jahrgangsbezogene Belastungskonten (Generationenbilanzen) werden dort jedoch nicht berechnet. Eine eingehende Analyse des Verfahrens nach dem OECD-Konzept findet der Leser bei Daniele Franco, Teresa Munzi: Ageing and Fiscal Policy in the European Union, in: European Economy, Reports and Studies, Nr. 4, 1997, S. 239-388.

zurechnung von Zukunftslasten und deren schwierige normative Interpretation vermeidet[9].

Die zur Umsetzung des Konzeptes notwendigen Berechnungen müssen nicht unbedingt vom Bund und von den Ländern selbst erstellt werden. Beteiligen können sich beispielsweise die Wirtschaftsforschungsinstitute und der Sachverständigenrat. Sicherlich wird auch die Bundesbank wie bisher die Haushaltsdisziplin des Staates und die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik aufmerksam verfolgen und kommentieren. Wichtig wäre allerdings, dass Regierung und Parlament der Öffentlichkeit einen Bericht vorlegen, der den gesamten Staatshaushalt und die Perspektiven seiner langfristigen Entwicklung zusammenfasst.

Modernisierung der Haushaltsplanung notwendig

In diesem Zusammenhang wäre auch eine Modernisierung der Haushalts- und Finanzplanung bei den öffentlichen Gebietskörperschaften sinnvoll. Zwar berichtet beispielsweise der Bund in seiner mehrjährigen Finanzplanung ansatzweise über einzelne Ausgaben, die den Finanzplanungszeitraum überschreiten[10]. Ihre Spezifizierung ist aber sowohl hinsichtlich des zeitlichen Rahmens als auch hinsichtlich ihres Volumens sehr unterschiedlich. So wird beispielsweise die Entwicklung der beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen in den nächsten 40 Jahren geschätzt. Auch die Belastungen des Bundeshaushaltes, die aus der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Baumaßnahmen in den nächsten 15 Jahren entstehen, werden quantifiziert. Dagegen werden zu den Sondervermögen (Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen), zu den Schadenszahlungen aus Gewährleistungen des Bundes sowie zu den in den Haushalt eingestellten Verpflichtungsermächtigungen nur allgemeinere Angaben gemacht.

So nützlich die Informationen im Einzelnen auch sind, so reichen sie doch für eine systematische Beurteilung der Nachhaltigkeit des Gesamthaushaltes nicht aus. Es wäre daher bedenkenswert, ob sich die Bundesregierung nicht dem Beispiel der US-amerikanischen Haushaltspraxis anschließen könnte. Dort wird der Jahreshaushalt inzwischen im Zusammenhang mit einem 10-Jahres-Budget dargestellt[11]. Der Congressional Budget Office ergänzt diese Daten seit 1996 durch einen so genannten Long-Term Budget Outlook, in dem die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes sowie die „fiscal gap" für einen Zeitraum von 40 bis 70 Jahren projiziert werden. Dabei werden insbesondere Projektionen für die Entwicklung der Ausgaben im Bereich der Alterssicherung und im Gesundheitswesen unter alternativen Annahmen für günstigere und ungünstigere Szenarien dargelegt und begründet[12]. Auch in anderen Ländern, wie beispielsweise in Dänemark, ist das Finanzministerium bereits vor einigen Jahren dazu übergegangen, die demographisch sensiblen Teile des Staatshaushaltes systematisch zu erfassen[13].

Die institutionelle Umsetzung

Neben der analytischen Darstellung der Nachhaltigkeitsproblematik in einem dafür geeigneten Zahlenwerk, stellt die institutionelle Umsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik an einen föderativen Staat besondere Anforderungen. Die deutsche Regierung hat zwar den Abschluss des Stabilitätspaktes auf europäischer Ebene mit besonderer Energie betrieben. Dagegen ist es in Deutschland bisher nicht gelungen, einen nationalen Stabilitätspakt zwischen Bund und Ländern zu schließen. Gegenüber der Europäischen Union ist der Bund alleine für die Einhaltung der fiskalischen Kriterien verantwortlich.

Die Situation hat sich insofern gebessert, als mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz im Dezember des vergangenen Jahres eine Vorschrift in das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgenommen worden ist, die Bund und Länder gemeinsam auf die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verpflichtet[14]. Die dazu notwendige Koordinierung auf gesamtstaatlicher Ebene soll der Finanzplanungsrat vornehmen. Ihm wird auch die Aufgabe zugewiesen, im Falle der Verfehlung der Haushaltsdisziplin durch einzelne Gebietskörperschaften den Gründen dafür nachzugehen und Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin zu geben.

Abgesehen davon, dass diese neue Regelung erst ab dem Jahr 2005 in Kraft tritt, enthält sie weder für den Bund noch für die Länder eine Verpflichtung, über die mittelfristige Finanzplanung hinaus längerfristige Analysen und Berichte zur Nachhaltigkeit der Haushalts-

[10] Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Fachblick Haushalt, Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005, Berlin, August 2001, S. 79-82.

[11] Vgl. dazu z.B. Office of Management and Budget: Budget of the United States Government, Fiscal Year 2002, Mid-Session Review, 22. August 2001 (verfügbar unter www.whitehouse.gov/omb).

[12] Vgl. z.B. Congress of the United States, Congressional Budget Office: The Long-Term Budget Outlook, Oktober 2000 (verfügbar unter www.cbo.gov).

[13] Vgl. OECD: Budgeting for the Future, OCDE/GD(97)178, Paris 1997, S. 9.

[14] Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG vom 20. Dezember 2001, Bundesgesetzblatt, Teil I, vom 27. Dezember 2001, Nr. 74, S. 3955-3963, insbesondere Art. 7.

politik der Gebietskörperschaften vorzulegen. Angesichts der drängenden Finanzierungsprobleme der kommenden Jahrzehnte wäre dies jedoch dringend und unmittelbar erforderlich. Dies gilt im Übrigen nicht nur wegen der hohen Anforderungen, die die demogra-phische Entwicklung an die Staatshaushalte stellt. Auch die langfristigen finanziellen Zusagen für die ostdeutschen Länder im Rahmen des Solidarpaktes II bedürften einer gründlicheren Absicherung im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung der Haushalte der Gebietskörperschaften, insbesondere der ostdeutschen Länder.

Schließlich wäre eine Nachhaltigkeitsanalyse auch von besonderem Interesse für Länder, die sich in einer Haushaltsnotlage oder in der Nähe einer solchen befinden. Hier könnte ein Nachhaltigkeitsindikator nach dem Konzept der OECD als stringenter Frühindikator für eine Gefährdung der mittel- und langfristigen Solidität der Haushaltsentwicklung einzelner Länder dienen. Ebenso könnte er wertvolle Hinweise darauf liefern, ob die beschlossenen Sanierungskonzepte wirklich so weit durchdacht bzw. durchgerechnet sind, dass sie keine Nachhaltigkeitslücken erzeugen.

Bernd Raffelhüschen

Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik

Das Fazit ist unumstritten: Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ist gegenwärtig nicht gewährleistet. Was genau man aber unter fiskalischer Tragfähigkeit oder Nachhaltigkeit versteht und mit welchen Methoden man sie messen soll, darüber scheinen sich die Gelehrten wieder einmal trefflich zu streiten - jedenfalls erweckt das jüngste Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Finanzministerium diesen Eindruck[1]. Tatsächlich gibt es aber weitaus mehr Übereinstimmungen und Gemeinsamkeiten in den wissenschaftlichen Konzeptionen zur Messung der Nachhaltigkeitslücken als es nach der Lektüre des Gutachtens den Anschein hat. Im Folgenden sollen diese Gemeinsamkeiten hervorgehoben und die Bedeutung einer möglichst aussagekräftigen Methodik dargelegt werden.

Bei der Messung der Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik geht es ganz allgemein darum, die langfristigen Konsequenzen und den fiskalischen Korrekturbedarf möglicher Fehlentwicklungen für den gesamten öffentlichen Sektor aufzuzeigen. Vereinfacht ausgedrückt ist eine nachhaltige Finanzpolitik eine solche, die man von der Gegenwart bis in alle Zukunft und damit für alle zukünftigen Generationen unverändert fortführen kann. Unverändert heißt hier, dass bei konstanter Steuer- und Beitragslast auch zukünftig alle Menschen gleichbleibende staatliche Leistungen empfangen können. Seit langem herrscht Einigkeit darüber, dass die kurzfristig orientierten Indikatoren der traditionellen Haushaltsrechnung vor allem in Zeiten des demographischen Wandels keinerlei Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik erlauben.

Eine Generationenbilanzierung

Gerade die Generationenverträge der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung stellen die zukünftigen öffentlichen Haushalte vor schwerwiegende finanzielle Probleme, da im Zuge des fortschreitenden Alterungsprozesses einer wachsenden Anzahl von Transferempfängern immer weniger Beitragszahler gegenüberstehen. Immer weniger Junge versorgen immer mehr Alte, die zugleich immer älter werden - folglich sind Beitragserhöhungen und/oder Leistungssenkungen unumgänglich. Die Finanzierungslücken der Gebietskörperschaften und insbesondere der Sozialversicherungen sind zwar absehbar, sie werden jedoch weder im jährlich orientierten Budgetdefizit noch in der aus vergangenen Defiziten kumulierten expliziten Staatsverschuldung sichtbar.

Der kumulierte Barwert aller zukünftigen Finanzierungslücken entspricht der unverbrieften Gesamtforderung aller Generationen an die zukünftigen öffentlichen Haushalte. Bei Betrachtung der primären Defizite ist die existierende Staatsverschuldung in Form eines zukünftigen Zahlungsstroms schon berücksichtigt, und so kann von der „wahren" Staatsverschuldung gesprochen werden[2]. Zur

[1] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe Heft 71, Bonn 2001 (im Folgenden zitiert als „Beiratsgutachten").

Unterstreichung der Tatsache, dass dies eben nicht der offiziell ausgewiesenen Schuld entsprechen muss, wird die „wahre" Staatsverschuldung häufig in explizite (ausgewiesene) und implizite (schwebende) Komponenten getrennt.

Um die offensichtliche Lücke in der statistischen Dokumentation zu schließen und die herkömmliche öffentliche Haushaltsplanung um die langfristige Perspektive zu ergänzen, entwickelten Ende der achtziger Jahre die amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff die Methode des „Generational Accounting", zu deutsch Generationenbilanzierung[3]. Fast zeitgleich und örtlich nur einen Steinwurf entfernt, entwarf Olivier Blanchard im Auftrag der OECD sein Konzept der „Fiscal Sustainability"[4]. Beide Konzepte sind im Verlauf der neunziger Jahre sowohl in vielfältigen nationalen und internationalen Studien von der EU-Kommission, der OECD und verschiedenen Nationalbanken (u.a. der Deutschen Bundesbank) als auch von einzelnen Forschergruppen angewandt und weiterentwickelt worden.

Entscheidung für das OECD-Konzept

In seinem jüngsten Gutachten kommentiert der wissenschaftliche Beirat beim Finanzministerium beide Methoden eingehend und kommt zu dem Schluss, dass eine regelmäßige Berichterstattung zur Nachhaltigkeit erforderlich ist. Dabei sollte auf das von Blanchard entwickelte Konzept zurückgegriffen werden. Die Generationenbilanzierung verweist der Beirat in den Bereich der wissenschaftlichen Analyse und billigt ihr eher einen ergänzenden Charakter zu.

Um es gleich vorwegzunehmen: Begrüßenswert ist die Forderung nach expliziter Dokumentation der Nachhaltigkeitslücke. Ebenfalls begrüßenswert ist die geäußerte Forderung, die Politik dazu zu verpflichten, die statistische Erfassung um Politikszenarien zur Schließung etwaig bestehender Tragfähigkeitslücken zu ergänzen. Vollkommen unverständlich ist jedoch, warum so vehement die Unterschiede zwischen beiden Konzeptionen betont werden und weshalb so eindeutig Stellung für das von Blanchard entworfene OECD-Konzept bezogen wird. Tatsächlich sind nämlich beide Methoden konzeptionell nahezu identisch, wobei sich der Blanchard/OECD-Ansatz quasi als Spezialfall der Generationenbilanzierung ergibt. Um dies verständlich zu machen, sind an dieser Stelle einige kurze methodische Bemerkungen notwendig.

Unterschiedliche Einschätzungen

Ausgangspunkt beider Konzepte ist die intertemporale Budgetrestriktion des mehr oder weniger umfassend definierten öffentlichen Sektors. Die Erfüllung dieser Restriktion verlangt keinen jährlichen Budgetausgleich, fordert aber, dass der Gegenwartswert aller heutigen und zukünftigen Ausgaben durch den Gegenwartswert aller heutigen und zukünftigen Einnahmen gedeckt wird. Bei der Generationenbilanzierung werden beide Größen mit altersspezifischen Profilen fortgeschriebenen. Die zukünftigen Ausgaben umfassen auch die Bedienung der im Basisjahr bestehenden Staatsschuld. Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der vorherrschenden Fiskalpolitik wird bei beiden Methoden im Referenzfall unterstellt, dass diese Politik in alle Zukunft unverändert fortgeführt wird. Gelingt dabei der intertemporale Budgetausgleich, so gilt die Politik als nachhaltig. Gelingt er nicht, so müssen zu irgendeinem Zeitpunkt Einnahmen oder Ausgaben des öffentlichen Sektors angepasst werden, um die Restriktion zu erfüllen.

Der Barwert des Gesamtbetrags, der in diesem Fall aufgewendet werden muss, um den intertemporalen Budgetausgleich herzustellen, wird als Nachhaltigkeitslücke bezeichnet und dient bei der Generationenbilanzierung als Indikator für die implizite Komponente der tatsächlichen Staatsverschuldung (Intertemporal Public Liabilities).

Im Fall des Blanchard/OECD-Konzepts geht man ganz ähnlich vor, verwendet allerdings für die Fortschreibung der staatlichen Einnahmen im Gegensatz zu den meisten Ausgaben keine altersspezifischen Zahlungsprofile und schreibt sie mit der Wachstumsrate des BIP über die Zeit fort[5]. Die demographischen Komponenten der Einnahmeseite werden also nicht vollständig erfasst.

Die Generationenbilanzierung bezieht dagegen auch alle zukünftigen Jahrgänge mit in die Berechnungen der Einnahmeseite ein und verwendet dabei die demographischen Projektionen der offiziellen Statistik. Dies kann zu erheblich divergierenden Einschätzungen

[2] Vgl. Beiratsgutachten, a.a.O., S. 11-13.

[3] Vgl. A. Auerbach, J. Gokhale, L. Kotlikoff: Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: D. Bradford (Hrsg.): Tax Policy and the Economy, Vol. 5, Cambridge, Mass., 1991, S. 55-110.

[4] Vgl. O. Blanchard: Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, in: H. Verbon, F. van Winden (Hrsg.): The Political Economy of Government Debt, Amsterdam 1993, S. 307-325.

[5] Auch alle altersunspezifischen Ausgaben werden mit der Wachstumsrate des BIP fortgeschrieben. Vgl. D. Franco, T. Munzi: Ageing and Fiscal Policy in the European Union, in: European Economy, Reports and Studies, Nr. 4, 1997, S. 239-388.

der Nachhaltigkeitslücke in den beiden Konzepten führen.

Auch der betrachtete Zeitraum zur Abschätzung der Nachhaltigkeitslücke variiert zwischen den beiden Methoden. Die Generationenbilanzierung unterstellt theoretisch einen unendlichen und in der Praxis je nach Parameterkonstellation einen 100- bis 200jährigen Zeithorizont. Der Blanchard/OECD-Ansatz verkürzt diesen Projektionszeitraum auf 32 Jahre und unterstellt ferner eine konstante Schuldenquote am Ende des Planungshorizonts. Im Ergebnis läuft dies darauf hinaus, dass je nach Höhe des Diskontfaktors und unterstellter Wachstumsrate der Einnahmen und Ausgaben pro Kopf mehr oder weniger große Teile der tatsächlichen Nachhaltigkeitslücke von den beiden Methoden erfasst werden.

Sieht man von der unterschiedlichen Behandlung der zukünftig geborenen Generationen ab, so ergibt sich der erklärte Teil der tatsächlichen Nachhaltigkeitslücke einfach in Analogie zu dem Anteil einer unendlichen geometrischen Reihe, der durch eine entsprechend endliche Reihe erklärt werden kann. Beispielsweise erklärt die Generationenbilanzierung für einen Realzins von 3% und bei einem BIP-Wachstum von 1,5% etwa 95% der Nachhaltigkeitslücke, der Fiscal-Sustainability-Ansatz kommt bei unterstelltem Zeithorizont von 32 Jahren auf etwa 40%. Folgt man jedoch dem Vorschlag des Beirats und verlängert den Zeithorizont auf 60 oder gar 70 Jahre, dann läge man bei etwa 60 bis 70%.

Wenig Unterschiede bei den Ergebnissen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es bei der Ermittlung der Nachhaltigkeitslücke einer gegenwärtigen Finanzpolitik eigentlich nicht zu wirklich gravierenden Unterschieden in den Ergebnissen kommen dürfte. Mehr noch, unterstellt man im Blanchard/OECD-Konzept einen ebenfalls sehr langen Planungshorizont, so treten nur noch geringe Diskrepanzen bei der Ermittlung der Nachhaltigkeitslücke aufgrund der unterschiedlichen demographischen Modellierung auf.

Dennoch kommt der Beirat in seinem wissenschaftlichen Gutachten bei dem Vergleich von dem Blanchard/OECD-Ansatz und der Generationenbilanzierung für eine Reihe von EU-Mitgliedsländern zu der Einschätzung, dass die empirischen Ergebnisse erheblich variieren und man „die von der Generationenbilanzierung errechneten Nachhaltigkeitslücken wegen des übermäßig langen Zeithorizonts als konstruiert empfinden"[6] muss.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Festlegung eines vollkommen arbiträren Zeitraums von 32 Jahren als weniger konstruiert empfunden werden muss als die sehr lange Frist der Generationenbilanz. Der im Gutachten angestellte empirische Vergleich ist für eine solche Beurteilung wenig hilfreich, da neben unterschiedlichen Parametervorgaben auch verschiedene Basisjahre miteinander verglichen werden und die Diskrepanz der Ergebnisse größtenteils hierauf zurückgeführt werden kann[7].

Es ist folglich nicht wirklich wichtig, ob man für die statistische Erfassung der Nachhaltigkeitslücke den von Blanchard entwickelten OECD-Ansatz wählt oder auf die von Auerbach, Gokhale und Kotlikoff entworfene Generationenbilanzierung zurückgreift. Beide Methoden führen im Wesentlichen zu gleichen Ergebnissen, und zwar schlicht deshalb, weil die erstere eine verkürzte Form der Generationenbilanzierung darstellt. Die Verkürzung liegt dabei nicht nur in der Periodizität, sondern vor allem darin, dass die Generationenbilanzierung nicht allein die Nachhaltigkeitslücke und damit die Belastungen der zukünftigen Generationen im Zeitablauf und für unterschiedliche Politikszenarien ermittelt.

Größeres Untersuchungsspektrum

Eben weil sie explizit für jeden Geburtsjahrgang die über die verbleibende Lebenszeit zu erwartenden Zahlungsströme vom beziehungsweise an den öffentlichen Sektor in einem so genannten Generationenkonto (Generational Account) zusammenfasst, ist es möglich, die Auswirkungen alternativer Reformen auf einzelne Geburtsjahrgänge umfassend zu beurteilen. Dies geschieht im Regelfall dadurch, dass man die Differenzen der Generationenkonten der einzelnen Jahrgänge vor beziehungsweise nach der Reform berechnet.

---

[6] Beiratsgutachten, a.a.O., S. 47. Vgl. zu den dort zitierten Studien OECD: Economic Outlook, Nr. 64, 1998, S. 151; sowie T. Jägers, B. Raffelhüschen: Generational Accounting in Europe: An Overview, European Economy, Reports and Studies, Nr. 6, 1999, S. 17-28 für die EU-Studie.

[7] Die im Beiratsgutachten (Tab. 3, S. 46) zusammengefassten Ergebnisse sind hinsichtlich der EU-Studie zumeist falsch zitiert. Selbst die richtigen Zahlen ließen sich nicht miteinander vergleichen; Beispiel Schweden: Während die EU-Studie eine enorme Nachhaltigkeitslücke für das Jahr 1995 bei 1,5% Produktivitätswachstum und einem Zinssatz von 5% ausweist, kommt die OECD zu dem Ergebnis, dass die schwedische Finanzpolitik für das Jahr 1997 bei 1,5% Produktivitätswachstum und einem Zinssatz von 4% in etwa als nachhaltig angesehen werden muss. Die Gründe hierfür sind schnell erklärt: Neben den unterschiedlichen Parametern liegen sie vor allem in dem unterschiedlichen Primärdefizit des Basisjahres und der zwischenzeitlich durchgeführten Jahrhundertreform der schwedischen Altersvorsorge.

So konnte beispielsweise in zwei unlängst veröffentlichten unabhängigen Studien gezeigt werden, dass die Rentenreform von 2001 zukünftige Generationen entlastet und zwar im Wesentlichen zu Lasten der älteren Erwerbstätigen- und Rentnerkohorten[8]. Eine solche Analyse ist im Blanchard/OECD-Ansatz nicht möglich und so erklärt sich auch, warum selbst ihre Anwender resümieren: „Generational Accounting ... would represent a useful complement to the indicators presented in this study."[9] Genau genommen sollte man jedoch umgekehrt fordern: Weil der Fiscal Sustainability-Ansatz nur die Nachhaltigkeitslücke (verkürzt) abbildet und keine Aussagen über etwaige Effekte von Reformmaßnahmen auf die heute lebenden Generationen treffen kann, bildet er nur einen Flügel der intertemporalen Budgetierung ab.

Grenzen beider Methoden

Wie der Beirat in seiner umfassenden kritischen Würdigung bemerkt, sind nichtsdestotrotz auch der Anwendung der Generationenbilanzierung Grenzen gesetzt. Es ist richtig, dass die Ergebnisse von der Konjunktur des Basisjahres abhängen[10]. Auch darf die Generationenbilanzierung nicht als Wohlfahrtsanalyse, sondern nur als reine Erfassung von Zahlungsvorgängen verstanden werden, zumal die Ergebnisse eng mit dem zugrundeliegenden neoklassischen Lebenszyklusansatz verknüpft sind. Unbestreitbar ist jedoch auch, dass fast alle Argumente - mit Ausnahme der auf die Berechnung der einzelnen Generationenkonten bezogenen - in vollkommen gleicher Weise für den Fiscal Sustainability-Ansatz gelten.

Trotz der unterschiedlichen Nuancen in der Beurteilung der beiden Konzeptionen hat der wissenschaftliche Beirat beim Finanzministerium Mut bewiesen, indem er ganz explizit die Forderung an die Politik erhoben hat, die Nachhaltigkeitslücke statistisch zu dokumentieren und finanzpolitische Ansätze zur Schließung bestehender Tragfähigkeitslücken explizit zu quantifizieren. Es verbleibt zu fragen, wo diese Dokumentation erfolgen und wer genau für deren Ausarbeitungen verantwortlich sein sollte.

Dokumentation der Nachhaltigkeit

Bei der Implementierung der intertemporalen Haushaltsanalyse – gleich ob Blanchard/OECD-Ansatz oder Generationenbilanzierung – sollte man auf unabhängige Instanzen setzen. Die Exekutive damit zu beauftragen, erscheint angesichts des dominierenden Selbstinteresses wenig konstruktiv. Zwar veröffentlicht in Norwegen das Finanzministerium bis heute jedes Jahr eine Generationenbilanzierung nebst modifizierter Fiscal Sustainability-Berechnung, aber es existieren auch leidvolle Erfahrungen: Die zwischen 1993 und 1995 regelmäßig in der offiziellen Statistik der Vereinigten Staaten veröffentlichte Generationenbilanz wurde wieder verworfen, nachdem die zuletzt veröffentlichten Ergebnisse die Reform des dortigen Gesundheitswesens in eine stärker umlagefinanzierte Form als sehr kostspielig für zukünftige Generationen ausgewiesen hat. In Deutschland und England wurden Generationenbilanzen unter anderem von den jeweiligen Nationalbanken erstellt[11].

Das deutsche Finanzministerium ist als potentieller Kandidat zur Implementierung der intertemporalen Haushaltsrechnung in der Regel zu sehr mit den Regierungsinteressen verwoben. Wissenschaftliche Institutionen dürften für die reine Anwendung nicht geeignet sein und auch das Statistische Bundesamt sträubt sich gegen jegliche Form von Prognoserechnung. So verbleiben in Deutschland zwei Institutionen, die entsprechende Aufgaben übernehmen könnten: Die Bundesbank und der Sachverständigenrat. Beide Institutionen sind hinreichend unabhängig und beide verfügen über das Potential zur Umsetzung dieser recht komplexen Methodik. Allerdings wird es in Zukunft weit mehr als in der Vergangenheit darum gehen, mit Hilfe der intertemporalen Haushaltsanalyse wirtschaftspolitische Beratung direkt in die laufenden Reformvorhaben der jeweiligen Regierung zu tragen. Dies spricht dann eher für den Sachverständigenrat, der ja schon in der Vergangenheit mit dem Konzept des konjunkturneutralen Haushalts die wirtschaftspolitische Debatte bereichert hat.

Welches Instrument dann wirklich umgesetzt wird, ist letztlich von der ausführenden Institution zu entscheiden. Dabei sei allerdings nochmals darauf hingewiesen, dass sich der Nachhaltigkeitsindikator des Fiscal Sustainability-Ansatzes jederzeit als eine mögliche Variante im Rahmen der Generationenbilanzierung ermitteln lässt. Umgekehrt gilt dies nicht.

---

[8] Vgl. C. Borgmann, P. Krimmer, B. Raffelhüschen: Rentenreformen 1998 - 2001: Eine (vorläufige) Bestandsaufnahme, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2, 2001, S. 319-334; und Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, Dezember 2001, Frankfurt a. M. 2001, S. 29-44.

[9] D. Franco, T. Munzi, a.a.O., S. 261.

[10] Siehe Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, Dezember 2001, a.a.O.

[11] Inzwischen liegen Generationenbilanzen für über 20 verschiedene Länder vor, die zumeist von wissenschaftlichen Institutionen berechnet wurden. Fiscal Sustainability-Berechnungen existieren für etwa die Hälfte der Länder.