

**Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik**  
**Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte**

**I. Einleitung**

**II. Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik**

**III. Das OECD-Konzept der "fiscal sustainability"**

1. Grundlagen: Das Finanzierungsdefizit
2. Die Indikatoren der OECD
3. Bewertung der Indikatoren
4. Empirische Ergebnisse

**IV. Die Generationenbilanzierung**

1. Die Grundidee der Generationenbilanzierung
2. Indikatoren der Nachhaltigkeit im Generationenkonzept
  - 2.1. Basisjahrbezogene Version
  - 2.2. Generationenbezogene Version
3. Bewertung der Indikatoren
  - 3.1. Zurechnungsprobleme beim Altersprofil
  - 3.2. Interpretationsprobleme der Generationenkonto
    - 3.2.1. Finanzpolitische Aspekte
    - 3.2.2. Normative Aspekte
4. Empirische Ergebnisse
5. Vergleich der empirischen Ergebnisse der OECD und der Generationenbilanzierung

**V. Die Messkonzepte im Vergleich**

**VI. Die Nutzung der Nachhaltigkeitsindikatoren für eine langfristige orientierte Finanzpolitik**

## I. Einleitung

Die derzeitigen finanzpolitischen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland sind in wichtigen Bereichen nicht zukunftsfähig, und zwar in einem Sinne, der weit hinausgeht über diejenigen Fragen, die üblicherweise unter dem Stichwort des Konsolidierungsbedarfs öffentlicher Haushalte diskutiert werden. Der Hauptgrund dafür liegt – neben der immer noch hohen Staatsverschuldung – im Zusammenwirken der geltenden sozialstaatlichen Regelungen mit den sich abzeichnenden demographischen Veränderungen in Gestalt niedriger Geburtenziffern bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung.

Die Sozialrenten sind ein herausragendes Beispiel, sowohl für das Gewicht der anstehenden Probleme als auch für die überaus langfristige Natur der zu beachtenden Zusammenhänge. Der Umlagecharakter der gesetzlichen Rentenversicherung in Verbindung mit steigenden Altenquoten birgt erhebliche finanzpolitische Risiken. Auch nach der jüngst beschlossenen Rentenreform gilt, dass sich das Niveau der gesetzlichen Renten nur bei weiterhin steigenden Beitragssätzen, bzw. umgekehrt eine ins Auge gefasste Begrenzung des Anstiegs der Beitragssätze nur bei weiteren Einschnitten auf der Leistungsseite oder erhöhten Bundeszuschüssen aufrechterhalten lässt.

Ähnlich gewichtige Probleme zeichnen sich auf dem Gebiet der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Beamtenpensionen ab. Auch bei der Sozialhilfe und anderen staatlichen Transfers zur Daseinsvorsorge sind demographisch bedingte Zukunftsprobleme angelegt: wie für den Rest der Bevölkerung gilt für die Angehörigen dieses Personenkreises, dass sie durchschnittlich länger leben werden und dass ihre medizinische Versorgung zunehmend teurer werden dürfte.

Die Dramatik der insgesamt bevorstehenden Entwicklung ist einstweilen noch verdeckt, da derzeit geburtenstarke Jahrgänge im Arbeitsprozess stehen. Mit voller Wucht dürfte sie erst nach Ablauf der nächsten zwanzig bis dreißig Jahre zu spüren sein, wenn die stark besetzten Jahrgänge das Rentenalter erreicht haben und zahlenmäßig wesentlich schwächere Jahrgänge nachrücken.

Einen Eindruck von dem Ausmaß der in Deutschland zu bewältigenden Anpassungsaufgabe vermitteln Zahlen, die auf der Basis des von der OECD verwendeten Konzepts der

Nachhaltigkeitsanalyse für das Jahr 1997 und für einen Zeithorizont bis zum Jahr 2030 ermittelt worden sind (zur Erläuterung des Konzepts s. Abschnitt III). Wenn die zukünftigen Staatsausgaben nicht über eine wachsende Schuldenstandsquote finanziert werden sollen, müsste entweder die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote um etwa 3 Prozentpunkte angehoben oder die Staatsausgabenquote entsprechend gesenkt werden. Berechnungen auf der Basis sogenannter Generationenbilanzen, deren Zeithorizont wesentlich weiter reicht (vgl. dazu Abschnitt IV), ergeben sogar Konsolidierungserfordernisse im Umfang von ungefähr 5 bis 6 % des Bruttoinlandsprodukts. Da der Staatssektor rund die Hälfte des gesamten Bruttoinlandsprodukts in Anspruch nimmt, müssten die Staatsausgaben gegenüber der prognostizierten Entwicklung um etwa 10 bis 12 % gesenkt oder die Abgaben entsprechend erhöht werden.

Kennzeichen dieser Entwicklungen ist, dass sie automatisch eintreten und dass sich die Folgen zu verschärfen tendieren, sofern sich an den heutigen Regelungen nichts ändert. Diese sich abzeichnenden Zukunftsentwicklungen werden zu einer dringlichen Gegenwartsaufgabe vor allem, weil bei Fortbestehen der derzeitigen Regelungen Jahr für Jahr neue Ansprüche geschaffen werden, die in einer langen Folge künftiger Jahrzehnte zur Erfüllung anstehen. So langfristig die fiskalischen Konsequenzen des Alterungsprozesses sind, sie schaffen Handlungsbedarf bereits für die gegenwärtige Politik.

Angesichts des drängenden Charakters der geschilderten Perspektiven kann die faktisch bestehende Informationslage über diese heraufziehenden Probleme in Deutschland nur als höchst unzureichend bezeichnet werden. Die geltende Haushaltsplanung bildet den sich abzeichnenden Problemdruck nur ansatzweise ab. Haushaltsdefizite und Schuldenstand weisen im wesentlichen nur auf den Umfang zukünftiger Zinsverpflichtungen aus öffentlichen Krediten hin. Über die Probleme der Sozialversicherung und anderer altersabhängiger Staatsleistungen vermögen sie nicht zu informieren, denn diese können auch bei ausgeglichenem Haushalt, ja sogar bei Haushaltsüberschüssen auftreten. Auch die von der mittelfristigen Finanzplanung erfasste fünfjährige Zeitspanne ist viel zu kurz, um solche Entwicklungen aufzudecken. Ähnliches gilt für die herkömmlichen Folgekostenrechnungen, wie sie für konkrete Gesetzesänderungen angestellt werden (sollen).

Ansonsten gibt es zwar eine Reihe von Einzelstudien über wichtige Problembereiche der öffentlichen Finanzen, vor allem über die Zukunftsperspektiven der Gesetzlichen

Rentenversicherung. Aber es fehlt an einer geordneten und zusammenfassenden Berichterstattung, auf deren Grundlage sich die finanzpolitisch Verantwortlichen systematisch mit den vorliegenden Problemen auseinandersetzen müssten.

Zum negativen Befund gehört auch, dass Konzepte zur haushaltspolitischen Langfristanalyse, die in den letzten beiden Jahrzehnten von der Wissenschaft entwickelt worden sind, und andere Methoden einer langfristig angelegten Haushaltsberichterstattung in der deutschen politischen Praxis, anders als beispielsweise in den USA, nicht genutzt, ja kaum wahrgenommen werden. Anregungen zur Umsetzung entsprechender inhaltlicher und verfahrensmäßiger Innovationen in diesen Bereichen gehen derzeit eher von der europäischen als von der nationalen Ebene aus; sie finden sich in der laufenden Berichterstattung wie auch in einer Reihe von gesonderten Problemstudien der OECD und der Europäischen Kommission.

Der Mangel an längerfristiger Orientierung dürfte mit dazu beitragen, dass in Deutschland der haushaltspolitische Handlungsbedarf viel zu einseitig unter kurz- und mittelfristigen Konsolidierungsaspekten und vor allem im Hinblick auf die Einhaltung der fiskalischen Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages diskutiert wird. Über den Einfluss konkreter finanzpolitischer Maßnahmen und Reformbestrebungen auf die geschilderten Langfristprobleme besteht dagegen wenig Klarheit. Selbst wo explizit die Bewältigung solcher Probleme auf der Tagesordnung steht, wie im Vorfeld der jüngst beschlossenen Änderungen bei der Gesetzlichen Rentenversicherung, gibt es nur vage Vorstellungen von der Größe des Beitrages, den die jeweils anstehenden Maßnahmen und ihre denkbaren Alternativen zur Schließung zukünftiger Haushaltslücken leisten. Der Informationsmangel, der selbst unter den unmittelbar am politischen Prozess Beteiligten herrscht, von der breiteren Öffentlichkeit ganz zu schweigen, ist um so unbefriedigender, als die Maßnahmen, die zur Korrektur solcher langfristig angelegten Fehlentwicklungen in Frage kommen, in der Regel alles andere als populär und deshalb meist nur gegen erhebliche Widerstände durchsetzbar sind.

Die geschilderte unzureichende Informationslage über zentrale Zukunftsprobleme der öffentlichen Finanzen in Deutschland ist der Anlass des vorliegenden Gutachtens. Das hier bestehende institutionelle Vakuum muss angesichts des Gewichts der Probleme als ein dringend zu beseitigender Missstand bezeichnet werden. Der Beirat plädiert daher für eine

Ergänzung und Verbesserung der Rahmenbedingungen der Haushalts- und Finanzplanung. Dahinter steht die Erwartung, dass hierdurch eine Versachlichung der öffentlichen Debatte gefördert und die Durchsetzung einer an langfristigen Perspektiven ausgerichteten Konsolidierungspolitik erleichtert wird.

Gegenstand des Gutachtens sind somit die Möglichkeiten einer verbesserten Information über den anstehenden Handlungsbedarf sowie über die Absichten der Regierung, diesem Handlungsbedarf Rechnung zu tragen. Nicht intendiert ist eine Diskussion darüber, durch welche Maßnahmen dem bestehenden Anpassungsbedarf Rechnung getragen und von welcher zeitlichen Abfolge dabei ausgegangen werden sollte. Dies wäre auf begrenztem Raum nicht zu leisten, denn betroffen sind nichts weniger als der Gesamtbereich der öffentlichen Finanzen und – weit darüber hinaus – die großen wirtschaftspolitischen Reformaufgaben insgesamt.

Der Beirat diskutiert zunächst die Frage der Nachhaltigkeit im Allgemeinen (Abschnitt II). Sodann geht er (in den Abschnitten III und IV) auf zwei miteinander verwandte diagnostische Instrumente zur Analyse der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ein, die im letzten Jahrzehnt in der Wissenschaft entwickelt worden sind, und die beide, in verschiedener Beleuchtung, die finanziellen Konsequenzen der langfristig zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung berücksichtigen: das im Bereich der OECD entwickelte Konzept, das die übliche Darstellung des Haushaltsdefizits in einen längerfristigen Zusammenhang überträgt, sowie das Konzept der Generationenbilanzen, das darauf angelegt ist, die Zukunftseffekte heutiger Finanzpolitik im Hinblick auf intergenerative Umverteilungswirkungen aufzuschlüsseln. Der Beirat analysiert die Aussagefähigkeit und die Grenzen dieser Verfahren und vergleicht sie in Abschnitt V miteinander. Abschnitt VI fragt nach den Möglichkeiten, das bestehende Instrumentarium an Planungs-, Berichts-, und Darlegungspflichten für die Finanzpolitik so auszubauen, dass es die geschilderten Probleme besser erfasst.

## II. Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik

Der Begriff der Nachhaltigkeit wird in Wissenschaft und Politik in vielen verschiedenen Bedeutungen verwendet. Ursprünglich wurde das Konzept des "nachhaltigen Wirtschaftens" in der Forstwirtschaft entwickelt. Dort geht es um das Ziel, durch eine ausgewogene Abstimmung zwischen Entnahme und Aufforstung einen Forstbestand zu erhalten und zu pflegen und die Grundlage für einen dauerhaften und gleichmäßigen einzelwirtschaftlichen Ertrag zu sichern. In der Diskussion um erschöpfbare und regenerierbare Ressourcen wird eine "nachhaltige Entwicklung" ("sustainable development") gefordert. Ihr Ziel ist die langfristige Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Ihre normative Rechtfertigung bezieht sie aus der Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen. Der so verstandene Grundsatz der Nachhaltigkeit ist in Deutschland bereits in das Grundgesetz aufgenommen worden.<sup>1</sup>

Im sogenannten Brundtland-Bericht (1987), der die ökologische Diskussion stark beeinflusst hat, wurde der in Rede stehende Begriff endgültig eingeführt. Er wurde dort allerdings auch inhaltlich überfrachtet, was zu manchen Unklarheiten beigetragen hat. Die Kernaussage lautet: „Sustainable development is development that meets the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“ (Brundtland-Bericht, 1987, S. 43). Dies ist eine rein normative Aussage über das Verhältnis gegenwärtiger und zukünftiger Generationen. Sie kann als Forderung nach einer dauerhaften Erhaltung gleicher Entwicklungspotentiale verstanden werden. Hinzu tritt aber auch eine ‚regionale‘ Komponente: Gerechte Verteilung soll auch zwischen den Weltregionen hergestellt werden. Schließlich werden im Brundtland-Bericht und in der nachfolgenden Diskussion weitere Zielvorstellungen miteinander in Verbindung gebracht: Die ökologische, die ökonomische und die soziale Entwicklung werden als eine Einheit verstanden und als gleichrangig eingestuft. Mit dieser sogenannten 3-Säulen-Theorie wird eine ‚Harmonieregel‘ formuliert, aber kein Hinweis auf die Lösung allfälliger Konflikte gegeben. Insgesamt beruht der Bericht auf der Vorstellung einer intergenerativen Gleichbehandlung. Er fordert eine Begrenzung der gegenwärtigen Bedürfnisbefriedigung, wenn zu befürchten ist, dass dadurch Lasten auf künftige Generationen abgewälzt werden. Kurz gesagt: Im Zweifel zugunsten der Zukunft.

---

<sup>1</sup> Art. 20a GG: "Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung."

Positiv-theoretisch wird die Notwendigkeit des korrigierenden Eingriffs zugunsten zukünftiger Generationen mit der Hypothese begründet, dass der politische Prozess in seiner derzeitigen Form keine hinreichende Vorsorge für die Zukunft gewährleiste. Politische Entscheidungsträger seien an verhältnismäßig kurzen Legislaturperioden orientiert und reagierten erfahrungsgemäß gerade auf wirtschaftliche Engpässe und Strukturbrüche mit zu großer Verzögerung, so dass durch Nichthandeln oder zu spät ergriffene Maßnahmen negative externe Effekte sowohl für zukünftige Regierungen als auch für zukünftige Generationen entstünden. Beispiele dafür sind die Einengung von Haushaltsspielräumen durch eine wachsende Verschuldung und die daraus resultierenden Zinslasten, die verspäteten Reaktionen auf die Erfordernisse des demographischen Wandels und ein die Assimilations- und Regenerationsfähigkeit übermäßig beanspruchender Verbrauch natürlicher Ressourcen.

Aus der Beobachtung von Mängeln des politischen Prozesses wird oft die bereits erwähnte normative Schlussfolgerung gezogen, dass die Interessen gegenwärtiger und zukünftiger Generationen in angemessener Weise gegeneinander abzuwägen seien. Dabei handelt es sich um ein *intergeneratives* Verteilungsproblem, dessen Lösung naturgemäß von den jeweiligen Wertvorstellungen abhängt. Dies gilt umso mehr, als ungeborene Generationen ihre Interessen nicht selbst verteidigen oder in einen Verhandlungsprozess einbringen können. Zugleich handelt es sich aber auch um eine *intragenerative* Auseinandersetzung zwischen gesellschaftlichen Gruppen, die von vornherein (z.B. wegen ihrer Kinder oder wegen einer allgemeinen Sorge um die Zukunft) die Auswirkungen ihres Handelns auf die Zukunft berücksichtigen oder durch staatliche Institutionen berücksichtigt wissen wollen, und anderen Gruppen der Gesellschaft, die dies (z.B. weil sie keine Kinder haben oder sich für die Zukunft nicht interessieren) nicht für notwendig halten oder gar ablehnen.

Einigkeit besteht darüber, dass es beim Gebot der Nachhaltigkeit um die Vermeidung von Fehlentwicklungen langfristiger Natur und somit um die Berücksichtigung von weit in die Zukunft reichenden Wirkungszusammenhängen geht. Kurzfristige, insbesondere konjunkturpolitische Aspekte treten dabei in den Hintergrund. Für den Bereich der Finanzpolitik heißt dies: Im Mittelpunkt steht ein zeitlich entsprechend weit gefasstes Verständnis von Haushaltsdisziplin und notwendiger Haushaltskonsolidierung. Allerdings wird auch der auf die Finanzpolitik bezogene Begriff der Nachhaltigkeit in vielerlei Bedeutungen gebraucht. Dies ist wenig überraschend, liegt es doch in der Eigenart der hier angesprochenen Problematik, dass sich dahinter ein ganzer Komplex von mehr oder weniger

eng miteinander verwobenen und nicht immer eindeutig voneinander trennbaren Zielaspekten verbirgt. Teils steht dabei die langfristige Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit des Staates im Vordergrund, teils werden Fragen der Generationengerechtigkeit ins Blickfeld gerückt, teils gilt das Interesse einer langfristigen Sicherung des Wirtschaftswachstums.

Die Forderung nach einer dauerhaft soliden Finanzpolitik ist keine Erfindung unserer Zeit. Erfahrungen aus der langen historischen Entwicklung des öffentlichen Haushaltswesens haben Regeln von Verfassungsrang hervorgebracht, welche der Finanzpolitik und ihrem Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft Grenzen auferlegen. Die Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme nach Art. 115 GG und die in Art. 109 GG normierte Verpflichtung der öffentlichen Haushaltswirtschaft, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, sind Beispiele dafür. Die Vorschriften zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite im Recht der Europäischen Union (Art. 104 EG-Vertrag) setzen diese Entwicklung fort. Auch die Unabhängigkeit der Notenbank und ihre vorrangige Verpflichtung auf das Ziel der Preisniveaustabilität nach Art. 88 GG kann man im weiteren Sinne als Einschränkung der Eingriffsmöglichkeiten der Finanzpolitik in den Wirtschaftsablauf interpretieren.

Über diese Regelungen hinaus sollten im Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik haushaltspolitische und gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge beachtet werden, die zur Realisierung seiner Zielsetzungen - der Sicherung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik und der Erhaltung der langfristigen Grundlagen einer wachsenden Wirtschaft - notwendig sind. Die Finanzpolitik muss daher selbst für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich sorgen sowie zugleich wachstumsfreundlich und umweltverträglich sein. Voraussetzung für die Erfüllung dieser Zielsetzungen sind die folgenden Elemente:

- Nachhaltige Finanzpolitik bezieht sich zunächst auf die öffentlichen Haushalte selbst. Eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik muss sich von langfristigen Belastungen freihalten, die ihre Handlungsfähigkeit zu sehr einschränken, weil ansonsten der Spielraum für kurzfristig notwendige Korrekturen und für eine rechtzeitige Anpassung an Strukturveränderungen verloren geht. Wie im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen, sollten die Staatshaushalte in normalen Zeiten nahezu ausgeglichen sein bzw. Überschüsse aufweisen.



Dauerhafte Handlungsfähigkeit der Haushaltspolitik erfordert auch, dass heute festgelegte Leistungsansprüche, die sich als langfristig wirksam werdende Treibsätze überproportionaler Belastungen oder defizitärer Entwicklungen herausstellen können, durch rechtzeitig eingeleitete kompensatorische Maßnahmen unter Kontrolle gehalten werden. Hier ist insbesondere an die schon erwähnten Belastungen aus der zukünftigen demographischen Entwicklung im Bereich des Gesundheitswesens und der Alterssicherung zu denken.

- Eine nachhaltige Finanzpolitik sollte auch ihren eigenen Beitrag dazu leisten, dass die Grundlagen einer langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung erhalten und gepflegt werden. Zu diesem Zweck sollten Niveau und Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Staates darauf abgestimmt sein, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu ermöglichen und zu fördern. Ein zu hoher Anteil an konsumtiven Ausgaben sowie strukturerhaltende Subventionen für Unternehmen und anreizschädigende Transferzahlungen für private Haushalte können das Wirtschaftswachstum hemmen und die Vollbeschäftigung gefährden.

Auch die Erfüllung allokatonspolitischer Zielsetzungen, wie die effiziente Gestaltung des Steuersystems z.B. durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Senkung der Steuersätze oder der Anreiz zu einer größeren privaten Eigenvorsorge neben der Sozialversicherung, kann einen wesentlichen Beitrag zur Wachstumsfreundlichkeit der Finanzpolitik leisten.

- Zum Vorsorgeaspekt einer nachhaltigen Finanzpolitik gehört auch ihre ökologische Zielsetzung, die auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen gerichtet ist. Ihre Hauptanliegen sind die Internalisierung externer Effekte des Umweltverbrauchs sowie die Unterstützung einer nachhaltigen Wirtschaftsweise für regenerierbare und erschöpfbare Ressourcen. Hierzu existiert eine Fülle von Ansätzen und Vorschlägen, die hier weder dargelegt noch gewürdigt werden können. Der Beirat verweist in diesem Zusammenhang auf sein Gutachten vom Mai 1997 über "Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht", in dem er insbesondere zu den Möglichkeiten und Problemen einer sogenannten ökologischen Steuerreform Stellung genommen hat.

In dem vorliegenden Gutachten steht allerdings lediglich die Frage der budgetären Nachhaltigkeit im Vordergrund, unabhängig von ihrem ökologischen Aspekt. Die Ausführungen beziehen sich auf das Niveau und die Struktur der Einnahmen und Ausgaben des gesamten staatlichen Sektors, d.h. der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung. Dabei geht es um drei verschiedene Aspekte:

- Nachhaltigkeit: Ist die derzeitige Finanzpolitik auf Dauer tragbar? Kann sie langfristig in der beabsichtigten Weise fortgeführt werden oder wird sie gezwungen sein, Lücken in der Finanzierbarkeit staatlicher Ausgabenpolitik (Nachhaltigkeitslücken) durch eine übermäßige Zunahme der Staatsverschuldung, durch Inflation, durch Steuererhöhungen oder Ausgabenreduktionen zu schließen? Welche haushaltspolitischen Folgerungen entstehen durch eine verzögerte Anpassung an eine dauerhaft tragbare Finanzpolitik?
- Gesamtwirtschaftliche Wirkungen: Welche Auswirkungen hat die Finanzpolitik langfristig auf die einzelwirtschaftliche und die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung und damit auf das Wachstum der Wirtschaft, und wie werden dadurch die lebenden und zukünftigen Generationen belastet?
- Normative Verteilungsaspekte: Können aus dem Vorzeichen oder dem Niveau eines Indikators Schlüsse über die intergenerative Verteilungsgerechtigkeit gezogen werden?

Die Beurteilung der Eignung von Nachhaltigkeitsindikatoren wird umso schwieriger, je höher die Ansprüche an ihren Aussagegehalt sind. Insbesondere in normativer Hinsicht sind die Ergebnisse mit großer Vorsicht zu behandeln. Auch hinsichtlich der Wirkungen der Finanzpolitik sind von vornherein Interpretationsgrenzen zu beachten. Gerade in der langfristigen Perspektive ist die Validität der Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in entscheidendem Maße von der Güte der implizierten Prognosen des Wirtschaftswachstums, der Zinssätze, der Bevölkerungsentwicklung u.a. abhängig.

In den nachfolgenden Abschnitten wird sich der Beirat in der Hauptsache auf die engere Interpretation der Nachhaltigkeit stützen, d.h. auf diejenigen Aspekte, die sich aus der staatlichen Haushaltspolitik und ihren langfristigen Folgen ergeben. Es werden insbesondere die Methodik, die zugrundeliegenden Annahmen und die Grenzen der Aussagefähigkeit der vorliegenden Konzepte erörtert.

### III. Das OECD-Konzept der "fiscal sustainability"

#### 1. Grundlagen: Das Finanzierungsdefizit

Wie die vorstehenden Ausführungen verdeutlicht haben, wird der Begriff der Nachhaltigkeit in der finanzpolitischen Debatte in vielfältiger Weise verwendet, ohne dass dabei immer völlig klar ist, was unter Nachhaltigkeit eigentlich genau zu verstehen ist. Für eine rationale Auseinandersetzung mit den Finanzproblemen des Staates und der Sozialversicherung ist es daher erforderlich, Indikatoren der Nachhaltigkeit zu entwickeln, anhand derer die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik geprüft werden kann.

Als Ausgangspunkt für die Entwicklung des Konzepts der Nachhaltigkeit kann zunächst einmal das jährliche Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) dienen. Die Höhe des Finanzierungsdefizits ( $DB_s$ ) in einem Haushaltsjahr ( $s$ ) ergibt sich aus der – ohne Berücksichtigung von Kreditaktivitäten ermittelten – Differenz zwischen öffentlichen Ausgaben ( $G_s$ )<sup>2</sup> und Einnahmen ( $T_s$ ), zuzüglich der Zinsen ( $r$ ) auf die ausstehende Staatsschuld ( $B_s$ ), also als

$$DB_s = G_s - T_s + rB_s . \quad (1)$$

Das Finanzierungsdefizit gibt bereits Hinweise auf einen möglichen Konsolidierungsbedarf des öffentlichen Haushalts. Dabei ist vor allem das sogenannte Primärdefizit ( $D_s$ ), also die Differenz zwischen Ausgaben ( $G_s$ ) und Einnahmen ( $T_s$ ), von Bedeutung. Ein Primärdefizit bedeutet, dass der Staat neben den gesamten Zinszahlungen auch einen Teil der sonstigen Ausgaben durch Kreditaufnahme finanziert. Eine solche Politik ist dauerhaft nicht aufrechtzuerhalten, denn sie würde zu einem explodierenden Staatsschuldenwachstum führen. Dies wird aus der Entwicklung der Schuldenstandsquote ( $b_s$ ), also dem Verhältnis von ausstehender Staatsschuld und Bruttoinlandsprodukt, deutlich. Aus dem Finanzierungsdefizit lässt sich die Veränderung der Schuldenstandsquote ( $Db_s$ ) ermitteln, und zwar als die Summe aus der Primärdefizitquote ( $d_s$ ) und der Zinslastquote ( $rb_s$ ), korrigiert um die reale Wachstumsrate ( $n$ ) des Bruttoinlandsprodukts:

<sup>2</sup> Die Ausgaben  $G_s$  stellen die öffentlichen Ausgaben ohne Zinsausgaben bzw. Kredittilgungen dar. Wenn im folgenden von Ausgaben gesprochen wird, sind sie in dem hier definierten Sinn zu verstehen.

$$Db_s = d_s + (r - n)b_s. \quad (2)$$

Wenn – wovon nach den Erkenntnissen der Wachstumstheorie auszugehen ist – der Zinssatz langfristig über der Wachstumsrate liegt, kommt es bei einem positiven Primärdefizit zu einem permanenten Ansteigen der Schuldenstandsquote, in diesem Sinne also zu einem explodierenden Staatsschuldenwachstum. Ein Primärdefizit des laufenden Haushalts ist also ein Indiz für einen zumindest mittelfristigen Konsolidierungsbedarf. Wenn die Schuldenstandsquote im Zeitablauf konstant bleiben soll, muss der öffentliche Haushalt einen Primärüberschuss (negatives Primärdefizit) von  $-d = (r - n)b$  aufweisen.<sup>3</sup> Wird ein Rückgang der Schuldenstandsquote angestrebt, muss der Primärüberschuss entsprechend höher ausfallen. Ausgehend vom laufenden Primärdefizit kann man bestimmen, welche Änderungen in den Budgetsalden erforderlich sind, um eine stabile oder sinkende Schuldenstandsquote zu erreichen.

Ein Primärüberschuss bedeutet keineswegs, dass das Finanzierungsdefizit, also die Nettoneuverschuldung, Null betragen muss. Insoweit lässt das Finanzierungsdefizit, das in der Öffentlichkeit oft im Mittelpunkt der Debatte steht, noch keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu; hierfür sind vielmehr die Primärsalden entscheidend, die auch in neueren Untersuchungen im Mittelpunkt stehen, während das traditionelle Defizitkriterium in den Hintergrund rückt.

Als Ausgangspunkt für das Primärdefizit liefert das Finanzierungsdefizit immerhin wichtige Einblicke in die Lage der öffentlichen Haushalte. Als alleiniger Maßstab für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ist es aber aus verschiedenen Gründen ungeeignet.

Zum einen ist das laufende Defizit häufig durch konjunkturelle Einflüsse verzerrt. In Phasen der Rezession fallen die Finanzierungsdefizite tendenziell höher aus als in Zeiten der Vollbeschäftigung. Deshalb sind sie um solche Konjunktureffekte zu bereinigen. Statt des tatsächlichen Defizits würde man z.B. Defizitmaße wie das "Full Employment Budget Surplus" oder das strukturelle Defizit des Sachverständigenrats verwenden. Aber auch diese Maße sind nicht unumstritten. Der Konjunkturbereinigung liegt die Vorstellung eines 'Konjunkturzyklus' mit einigermaßen gleichmäßigen Auf- und Abschwungsphasen zugrunde.

---

<sup>3</sup> Bei einer konstanten Schuldenstandsquote wächst die Staatsschuld mit der Rate  $n$ . Dementsprechend beträgt die Defizitquote  $n b$ .

Wenn es aber zu einer lang anhaltenden Wachstumsschwäche mit hoher Arbeitslosigkeit kommt, vermittelt eine konjunkturbereinigte Defizitberechnung unter Umständen ein viel zu optimistisches Bild der öffentlichen Haushalte.

Zum zweiten kann durch bloße zeitliche Verlagerung von Einnahmen und Ausgaben das Finanzierungsdefizit in einem Jahr sinken (oder auch steigen), ohne dass dadurch materiell die längerfristige Situation der öffentlichen Haushalte verändert wird. Ein Beispiel für solche intertemporalen Haushaltsverschiebungen ist das Vorziehen von Einnahmen, zum Beispiel durch Änderungen von Steuerzahlungsterminen. Dadurch geht das laufende Finanzierungsdefizit zurück, gleichzeitig fehlen diese Einnahmen aber in den künftigen Haushaltsjahren. Welche Möglichkeiten zur kurzfristigen Verschleierung der Haushaltslage bestehen, hat sich im übrigen auch im Vorfeld der Europäischen Währungsunion gezeigt, als viele Mitgliedsstaaten auf verschiedene einmalige Maßnahmen zurückgriffen, um das Defizitkriterium des Vertrages von Maastricht zu erfüllen. Dabei wurde durchaus nicht jede Maßnahme zur kurzfristigen Haushaltsentlastung als defizitmindernd anerkannt. So wurden z.B. Privatisierungserlöse bei der Ermittlung des Finanzierungsdefizits herausgerechnet. Trotzdem fanden die Staaten andere Wege wie z.B. die Verlagerung von Pensionsverpflichtungen oder den Verkauf von (nicht finanziellem) staatlichem Vermögen, um dem 3 %-Kriterium Genüge zu tun.

Grundsätzlich ist das laufende Defizit zu sehr auf die Gegenwart bezogen, um als Basis für ein Konzept langfristiger Nachhaltigkeit zu dienen. Gerade die dramatischen demographischen Veränderungen in den nächsten Jahrzehnten schlagen sich im laufenden Defizit nicht nieder.

Hinzu kommt, dass das laufende Defizit und selbst die ausstehende Staatsschuld die langfristigen Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte nur unvollständig widerspiegeln. So werden insbesondere die bereits bestehenden Renten- und Pensionsansprüche durch die Staatsschuld überhaupt nicht erfasst. Diese Verbindlichkeiten lassen sich als eine zweite, implizite Staatsschuld ansehen, die zu der offiziell ausgewiesenen hinzukommt (vgl. zur impliziten Staatsschuld auch die Diskussion in Abschnitt IV.2). Dabei ist allerdings fraglich, inwieweit implizite Verbindlichkeiten mit einer expliziten Staatsschuld vollkommen gleichzusetzen sind. Dies hängt davon ab, in welchem Ausmaß der Staat die Höhe der zukünftigen Zahlungen, die aus diesen Leistungsversprechen resultieren, noch beeinflussen

kann. Bei Renten und Pensionen haben die Empfänger zwar einen grundsätzlichen Zahlungsanspruch. Seine Höhe liegt aber nicht vollständig fest, weil der Staat sie durch gesetzliche Maßnahmen ändern kann. Aber auch wenn diese impliziten Verbindlichkeiten einer expliziten Staatsschuld nicht vollständig äquivalent sind, bleibt das Problem, dass das laufende Finanzierungsdefizit und der Staatsschuldenbestand diese Verpflichtungen überhaupt nicht erfassen. Gerade angesichts der demographischen Herausforderungen an die Alterssicherungssysteme sind deswegen beide Größen als (ausschließliche) Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ungeeignet.

Gleichwohl ist das Defizitkonzept als Informationsinstrument nicht gering zu schätzen. Angesichts seiner Bedeutung in der tagespolitischen Diskussion übt es eine disziplinierende Wirkung auf das Haushaltsgebaren der Politik aus und wird von der Öffentlichkeit als Indikator zumindest für die kurzfristigen Finanzierungsprobleme des Staates angesehen.

Wenn das laufende Defizit nur ein lückenhaftes Maß für Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik darstellt, muss man nach einem anderen Ansatz suchen. Eine Lösung liefert die Wissenschaft mit dem Konzept der sogenannten intertemporalen staatlichen Budgetrestriktion, aus dem sich tatsächlich eine präzise Definition des Begriffs Nachhaltigkeit entwickeln lässt. Durch die intertemporale Budgetrestriktion werden nicht nur die gegenwärtigen, sondern auch alle zukünftigen Haushalte in die Analyse einbezogen, wobei in der Theorie grundsätzlich von einem unendlichen Zeithorizont ausgegangen wird. Um die unterschiedlichen Zahlungszeitpunkte vergleichbar zu machen, werden alle zukünftigen Zahlungen auf die Gegenwart diskontiert, also als Barwerte ausgedrückt. Die intertemporale Budgetrestriktion zeigt eine wichtige Beschränkung der Verschuldungspolitik auf: Bei einem unendlichen Zeithorizont muss der Gegenwartswert der langfristigen Staatsschuld gegen Null konvergieren. Damit diese Bedingung erfüllt ist, muss der Barwert aller gegenwärtigen und zukünftigen Primärüberschüsse der gegenwärtig ausstehenden Staatsschuld entsprechen. Anders ausgedrückt, müssen langfristig die Primärüberschüsse ausreichen, um die Verpflichtungen aus der gegenwärtigen Staatsschuld zu finanzieren.

Daraus lässt sich unmittelbar folgende Definition der Nachhaltigkeit ("sustainability") ableiten: Eine Finanzpolitik ist nachhaltig, wenn der Gegenwartswert aller Primärüberschüsse der Höhe der gegenwärtigen Staatsschuld entspricht. Ist der Gegenwartswert der Primärüberschüsse kleiner, besteht eine Nachhaltigkeitslücke.

## 2. Die Indikatoren der OECD

Ausgehend von der zuletzt genannten Definition gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik empirisch zu untersuchen. Ein Weg besteht darin, durch eine ökonometrische Analyse der Haushaltsentwicklung in der Vergangenheit die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik zu überprüfen. Hierzu sind Testverfahren entwickelt worden. Allerdings sind diese Ansätze schon deswegen unbefriedigend, weil sie rein vergangenheitsbezogen sind und damit das Problem der zukünftigen demographischen Veränderungen, die ja gerade im Mittelpunkt der Nachhaltigkeitsdiskussion stehen, von vornherein ausblenden.

Interessanter sind Ansätze, bei denen die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik anhand der zukünftigen Haushaltsentwicklung untersucht wird. Allerdings ergibt sich dabei eine Reihe von Problemen.

Wie gesagt beruht das theoretische Konzept der Nachhaltigkeit auf einem Modell mit unendlichem Zeithorizont. Bei jeder praktischen Nachhaltigkeitsanalyse muss aber zwangsläufig ein endlicher Zeithorizont, z.B. 50 Jahre, zugrunde gelegt werden. Dann stellt sich aber sofort die Frage, wie hoch die Staatsschuld im letzten Jahr, also z.B. im Jahr 2050, angesetzt werden soll. Damit wird gleichzeitig entschieden, welche Verbindlichkeiten den nach 2050 lebenden Personen aufgebürdet werden. Als Referenzmaßstab wird hierzu oft vorgeschlagen, für das letzte Jahr, also z.B. 2050, die gleiche Schuldenstandsquote wie in der Gegenwart zugrunde zu legen. Dies ist jedoch nicht mehr als eine Rechenannahme und keineswegs von vornherein normativ zu interpretieren. Es gibt einerseits gute Gründe, dafür zu plädieren, zukünftigen Generationen eine niedrigere Verschuldung als gegenwärtig zu hinterlassen. Wenn der Staat hohe investive Ausgaben tätigt, lassen sich aber andererseits auch Argumente für eine höhere Verschuldung anführen. Die Annahme einer konstanten Schuldenstandsquote darf daher nur als ein Referenzmaßstab für die Zwecke der Nachhaltigkeitsanalyse verstanden werden. Im übrigen lässt sich die angestrebte Entwicklung der Verschuldung auch ganz anders festlegen. So wird z.B. in einigen Untersuchungen der OECD alternativ unterstellt, dass das jährliche Finanzierungsdefizit einen bestimmten Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (z.B. 1 %) nicht überschreiten darf.

Des Weiteren wird im theoretischen Konzept der Nachhaltigkeit eine (letztlich) perfekte Voraussicht der zukünftigen Haushaltsentwicklung unterstellt. Davon kann bei einer praktischen Umsetzung keine Rede sein. Mit dem Nachhaltigkeitskonzept können lediglich die Konsequenzen einer Fortführung der bisherigen Finanzpolitik überprüft werden. Aber auch ohne Prognoseprobleme z.B. im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum ist keineswegs klar, was unter einer Fortsetzung der bisherigen Politik genau zu verstehen ist. Dies wird am – besonders brisanten – Fall der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich. So kann eine Fortführung der bisherigen Politik die Beibehaltung des gegenwärtigen Beitragssatzes bedeuten. Bei gegebener Entwicklung der Leistungen der Rentenversicherung müssten dann auftretende Defizite durch einen höheren Bundeszuschuss, also durch andere staatliche Einnahmen, ausgeglichen werden. Unter einer Fortführung der gegenwärtigen Politik kann man aber auch eine Anpassung der Beitragssätze verstehen, so dass der Haushalt der Rentenversicherung - bei gegebenem Bundeszuschuss – stets ausgeglichen ist. Offensichtlich wird bei der zweiten Variante das Nachhaltigkeitsproblem entschärft.<sup>4</sup> Schließlich kann man sich als eine Fortführung der bisherigen Politik auch Mischformen dieser beiden Ansätze vorstellen.

Ganz ähnliche Probleme ergeben sich im übrigen auch bei den Steuereinnahmen. So kann man sich fragen, ob bei der Einkommensteuer die gegenwärtige Gesetzeslage fortgeschrieben oder eine konstante durchschnittliche Steuerbelastung unterstellt werden soll. Die Ergebnisse einer Nachhaltigkeitsanalyse hängen also entscheidend davon ab, welches Szenario für die Fortführung der gegenwärtigen Politik gewählt, also als finanzpolitischer Status quo interpretiert wird.

Bei einer zukunftsorientierten Nachhaltigkeitsanalyse stellt sich auch das Problem, eine Vielzahl von Einflussfaktoren, wie das Wirtschaftswachstum, den zur Diskontierung verwendeten Zinssatz, die Entwicklung der Lebenserwartung und der Erwerbsbeteiligung, zu prognostizieren. Erfahrungsgemäß ist dies schon in der kurzen Frist nicht einfach; bei einer langfristigen Nachhaltigkeitsanalyse über mehrere Jahrzehnte verschärfen sich die Prognoseprobleme massiv. Man muss daher notgedrungen relativ einfache und schematische Annahmen zugrunde legen, also z.B. von einer konstanten langfristigen Wachstumsrate

---

<sup>4</sup> Damit ist wohlgerne nicht gesagt, dass eine solche Politik ökonomisch sinnvoll ist. Um dies zu beurteilen, müsste man auch die negativen Wirkungen höherer Beiträge z.B. auf Wachstum und Beschäftigung berücksichtigen.



ausgehen. Immerhin besteht die Möglichkeit, die Bedeutung der gewählten Parameter für die Ergebnisse durch Sensitivitätsanalysen zu überprüfen.

All dies macht deutlich, dass eine konkrete Umsetzung des theoretischen Konzepts der Nachhaltigkeit mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden ist. Die Ergebnisse von Nachhaltigkeitsanalysen sind also mit methodischen Problemen und Unsicherheiten behaftet und insoweit in ihrer Aussagekraft eingeschränkt. Bei ihrer Interpretation ist Vorsicht geboten.

Im Sinne des hier dargelegten Konzepts hat vor allem die OECD die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Industrieländern untersucht. Sie hat Indikatoren entwickelt, die die Nachhaltigkeit kurz-, mittel- und langfristig erfassen sollen. Hierzu werden z.B. Zeiträume von 1, 5 oder 40 Jahren zugrunde gelegt, wobei im Hinblick auf die demographischen Probleme der langfristige Indikator von besonderem Interesse ist.

Im OECD-Konzept verlangt Nachhaltigkeit – von den erwähnten Modifikationen abgesehen – dass die Schuldenstandsquote am Ende des jeweiligen Zeitraums die gleiche Höhe wie in der Gegenwart erreicht, also konstant bleibt. Wenn die prognostizierte Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben und der dabei entstehenden Primärsalden dazu führt, dass diese Schuldenstandsquote überschritten wird, ergibt sich eine Nachhaltigkeitslücke. Ihre Höhe kann auf verschiedene Weise ausgedrückt werden. Als Barwert würde die Nachhaltigkeitslücke dem Betrag entsprechen, um den der Barwert der Primärüberschüsse steigen müsste, damit die Schuldenstandsquote konstant bleibt. Diesen Barwert kann man auch als Prozentsatz des gegenwärtigen Bruttoinlandsprodukts ausweisen.

Die OECD wählt allerdings eine etwas andere Darstellung und drückt die Nachhaltigkeitslücke durch den Anstieg der volkswirtschaftlichen Abgabenquote aus, der erforderlich ist, um die Schuldenstandsquote konstant zu halten. Damit wird keineswegs für einen Anstieg der Abgaben als Lösung plädiert. Vielmehr soll nur – wie bei den anderen Varianten – die Höhe der Nachhaltigkeitslücke veranschaulicht werden.

Im Hinblick auf die drei von der OECD verwendeten Indikatoren ist folgendes zu bemerken: Der kurzfristige Indikator (1 Jahr) ergibt sich aus einer Analyse des laufenden Finanzierungsdefizits. Wie bereits erläutert wurde, lässt das Finanzierungsdefizit durchaus

Rückschlüsse auf den Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte zu, auch wenn es mit verschiedenen Problemen behaftet ist. Die Verwendung eines kurzfristigen Indikators ist vor allem deswegen sinnvoll, weil er einfach zu berechnen und leicht verständlich ist. Zudem hat er gegenüber dem mittel- und langfristigen Indikator den Vorzug, ohne Prognosen u.a. der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auszukommen.

Der mittelfristige Indikator (z.B. 5 Jahre) erfordert bereits umfangreichere Berechnungen, insbesondere eine Prognose oder Projektion der Einnahmen und Ausgaben des Staates über den vorgesehenen Zeitraum sowie die Bestimmung der Wachstumsrate und des Zinssatzes, mit dessen Hilfe die beschriebenen Barwerte der Einnahmen und Ausgaben berechnet werden. Obwohl der mittelfristige Nachhaltigkeitsindikator sich bereits auf Schätzungen stützen muss, hat er den Vorteil, dass der unterlegte Zeitraum überschaubar ist. Zudem kann der Indikator die prognostizierten Schwankungen im Konjunkturverlauf, wie z.B. die Veränderungen der Inflationsrate, der Wachstumsrate und des Zinssatzes, berücksichtigen. Vergleicht man die mittelfristigen Nachhaltigkeitslücken mit dem kurzfristigen Indikator, kann man feststellen, inwieweit eine Konsolidierung stattfindet oder ob sich die Nachhaltigkeitsprobleme in Zukunft verschärfen.

Ein langfristiger Nachhaltigkeitsindikator (bei der OECD beispielsweise 30 - 40 Jahre) ist im Hinblick auf die längerfristigen demographischen Probleme besonders interessant. Deshalb steht er bei der nachfolgenden empirischen Diskussion des Nachhaltigkeitsproblems im Vordergrund (vgl. Abschnitt III.4). Dieser Indikator ist aber auch mit den größten Unsicherheitsfaktoren belastet, weil die zukünftige Entwicklung mit zunehmendem Zeithorizont immer ungewisser wird. Häufig wird man – wie erwähnt – davon ausgehen müssen, dass sich die Zukunft aus einer bloßen Fortschreibung der Vergangenheit oder der mittelfristig voraussehbaren Entwicklung ergibt. Meist werden daher sowohl der Zinssatz als auch die Wachstumsrate als konstant angenommen. Die Finanzpolitik wird so fortgeschrieben, dass die Staatsausgaben sich proportional zum Bruttoinlandsprodukt entwickeln, die Staatsausgabenquote (ohne Zinsausgaben) also konstant bleibt. Aufgrund dieser Vorgaben und der Annahme einer vorgegebenen Schuldenstandsquote ist die Abgabenquote, die durchgesetzt werden muss, um den intertemporalen Haushaltsausgleich einzuhalten, vollständig determiniert. Aus der Differenz der berechneten zur tatsächlichen laufenden Abgabenquote ergibt sich die bestehende Nachhaltigkeitslücke.

Es ist grundsätzlich möglich, auch den langfristigen Indikator durch differenziertere Berechnungen anzureichern. Auf der Einnahmenseite kann beispielsweise die Progression des Steuersystems in die Berechnungen eingehen. Bestimmte Konsequenzen, die sich auf der Ausgabenseite aus der zunehmenden Alterung der Bevölkerung ergeben, können ebenso berücksichtigt werden wie die langfristige Entwicklung spezieller Ausgabenbereiche, sei es im Infrastrukturbereich oder bei den Personal- und Transferausgaben. Berechnungen dieser Art sind auch schon durchgeführt worden.

Das Indikatorensystem der OECD stellt ein Beispiel dafür dar, wie sich eine Nachhaltigkeitsanalyse auf Grundlage der intertemporalen Budgetrestriktion verwirklichen lässt. Will man die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in Deutschland im einzelnen untersuchen, kann es durchaus sinnvoll sein, diesen Ansatz in verschiedener Hinsicht zu modifizieren. So mag es wünschenswert sein, mehr als drei Indikatoren zu berechnen. Beispielsweise könnte ein zusätzlicher langfristiger Indikator von 60 oder 70 Jahren im Hinblick auf die demographische Entwicklung zusätzliche Einsichten bieten. Ebenso wäre es aufschlussreich, für Bund und Länder getrennte Nachhaltigkeitslücken auszuweisen. Dabei muss man sich allerdings immer über die Aussagefähigkeit und die Grenzen derartiger Indikatoren im klaren sein, die nun noch näher zu diskutieren sind.

### **3. Bewertung der Indikatoren**

Die Bedeutung der dargestellten Indikatoren für eine nachhaltige Finanzpolitik hängt davon ab, ob sie die Probleme der Haushaltsentwicklung aufdecken und inwieweit daraus im Haushaltsprozess Konsequenzen gezogen werden können.

Im Hinblick auf die Aufdeckung möglicher Fehlentwicklungen liefern die Nachhaltigkeitsindikatoren ein klares Ergebnis: Wenn der Ausgangspunkt der Berechnungen - der intertemporale Haushaltsausgleich bei unveränderter Schuldenstandsquote - akzeptiert wird, so ergibt sich die Nachhaltigkeitslücke als messbare Abweichung von der staatlichen Bilanzidentität unter der Voraussetzung, dass sich die in der Rechnung verwendeten Aggregate oder Parameter tatsächlich so entwickeln wie prognostiziert.

Die Nachhaltigkeitsindikatoren fassen den Konsolidierungsbedarf in gesamtwirtschaftlichen Kennziffern zusammen, indem sie beispielsweise angeben, wie hoch der Anteil des Primärüberschusses am Bruttoinlandsprodukt sein müsste und um wie viel Prozent(punkte) die Abgabenquote zu erhöhen oder die Staatsausgabenquote zu senken wäre. Sie zeigen damit in sehr komprimierter und eindrücklicher Weise den Handlungsbedarf für eine nachhaltige Finanzpolitik auf. Zudem werden ökonomische Begriffe verwendet, die weithin bekannt und gleichermaßen einfach und haushaltspolitisch relevant sind. Auf diesem Weg sollte es daher möglich sein, die Transparenz des mittel- und langfristigen Haushaltsgebarens wesentlich zu verbessern.

Das aus dem intertemporalen Haushaltsausgleich abgeleitete Nachhaltigkeitskonzept relativiert auch die These von der geringen Relevanz der Schuldenstandsquote, die im Zusammenhang mit den fiskalischen Konvergenzkriterien vor dem Eintritt in die dritte Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in Deutschland aufgestellt wurde. Es gab Stimmen, die sich dafür einsetzten, das Schuldenstandskriterium weniger zu beachten, ja zu vernachlässigen, weil es kein guter Maßstab für die Solidität der gegenwärtigen oder der künftigen Finanzpolitik sei. Die Nachhaltigkeitsindikatoren machen aber deutlich, dass schon die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Schuldenstandsquote unter Umständen beachtliche Konsolidierungsanstrengungen erfordert. Insoweit hat die bereits erreichte Höhe der Quote sehr wohl Bedeutung für die Beurteilung der zukünftigen Finanzpolitik.

Über den formalen Zusammenhang hinaus ist die Höhe der Schuldenstandsquote aber gerade für die Beurteilung des Erfolgsrisikos einer eventuell notwendigen Rückkehr zur Nachhaltigkeit nicht zu unterschätzen. Bei einem relativ hohen Schuldenstand könnte der Druck auf die Europäische Zentralbank zunehmen, die Konsolidierungslasten durch eine höhere Inflationsrate zu mildern. Außerdem bedeutet ein Anstieg des (realen) Zinsniveaus oder eine Abnahme des Wirtschaftswachstums für einen öffentlichen Haushalt, dessen Zinslasten aufgrund einer hohen Schuldenstandsquote den haushaltspolitischen Handlungsspielraum bereits stark einengen, eine viel größere Gefährdung der Stabilität des Anpassungspfades als bei einem relativ niedrigen Schuldenstand.

Die institutionelle Verwendung von Nachhaltigkeitsanalysen im Haushaltsverfahren ist bisher noch nicht sehr weit fortgeschritten. Zwar haben viele Länder bereits in den siebziger und achtziger Jahren begonnen, mittelfristige Haushalts- und Finanzpläne aufzustellen. Die

Nachhaltigkeitsanalysen der beschriebenen Art waren – wie erwähnt – zunächst eine Domäne der OECD. Sie entwickelte das Instrumentarium zu Beginn der neunziger Jahre und verwendet es inzwischen in ihrem Economic Outlook zur Analyse und Bewertung der mittelfristigen Aspekte der Finanzpolitik in den Ländern der OECD. Ergebnisse einer solchen Studie aus dem Jahre 1998 werden in Abschnitt III.4 vorgestellt. Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat zur Beurteilung der Haushaltsdisziplin und der Tragbarkeit der Verschuldung in den Mitgliedstaaten schon sehr früh von diesem Ansatz Gebrauch gemacht. Artikel 121 EG-Vertrag verwendet den Begriff der "auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand", und Art. 104 EG-Vertrag, der die Grundlage für die Überwachung der Haushaltsdisziplin in der EU darstellt, bezieht sich *expressis verbis* sowohl auf die Entwicklung des Haushaltsdefizits als auch auf die Entwicklung des Schuldenstandes.

In den Beschlüssen des Europäischen Rates von Dublin im Dezember 1996 haben die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft einen europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen. Sie haben sich unter anderem zu einer strengen Handhabung der fiskalischen Konvergenzkriterien bekannt und ein gemeinschaftliches Informations-, Kontroll- und Sanktionssystem vereinbart, das es erlauben soll, die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik inhaltlich zu überwachen und institutionell umzusetzen. In diesem Rahmen sind die Mitgliedsländer verpflichtet, 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."

Weder die Regierungen der einzelnen Länder noch die Kommission berechnen und veröffentlichen allerdings explizite Werte für die Nachhaltigkeitsindikatoren bzw. -lücken. Das mag daran liegen, dass der Vertrag von Amsterdam und der Europäische Stabilitätspakt zwar die Referenzwerte für die Tragfähigkeit der Finanzpolitik in Form des Defizit- und des Schuldenstandskriteriums verhältnismäßig klar bestimmt haben, ihre Einhaltung aber unter den Vorbehalt einer Reihe weich formulierter Bedingungen gestellt ist. So kommt es nach Artikel 104 EG-Vertrag darauf an, ob die Referenzwerte nur ausnahmsweise oder vorübergehend überschritten wurden, ob sich ein Land laufend und rasch daran angenähert hat oder ob es sich in der Nähe des Referenzwertes bewegt. Berücksichtigt werden bei der Beurteilung der

Haushaltsdisziplin auch die öffentlichen Ausgaben für Investitionen und "ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaates" (Art. 104 Absatz 3 EG-Vertrag).

Die Tatsache, dass über die Nachhaltigkeitsindikatoren hinaus verschiedene Elemente des wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Umfelds zu berücksichtigen sind, die durch die Berechnungen selbst nicht erfasst werden, ist für sich genommen noch kein hinreichender Grund dafür, von ihrer Verwendung abzusehen. Die Zurückhaltung gegenüber den Nachhaltigkeitsindikatoren mag aber auch daher rühren, dass es – wie dargestellt – methodische oder empirische Einwände gibt, die ihre Aussagefähigkeit einschränken.

Wie zuvor erläutert wurde, wird bei der Berechnung der Nachhaltigkeitsindikatoren unterstellt, dass eine bestimmte Schuldenstandsquote nicht überschritten werden soll. Diese Annahme hat den Charakter eines Referenzmaßstabs für die Zwecke der Berechnung der Nachhaltigkeitslücken. Im Amsterdamer Vertrag ist ebenfalls eine Referenzquote für den Schuldenstand, und zwar in Höhe von 60 % des Bruttoinlandsprodukts, vorgesehen. Diese Vorgabe ist allerdings normativ und lässt sich nicht ohne weiteres ökonomisch begründen, auch wenn sie auf bestimmten Erfahrungswerten beruhen mag. Ein Staat wird, wie auch andere Beispiele zeigen, nicht unbedingt insolvent, wenn seine Schuldenstandsquote diese Grenze überschreitet. Die Interpretation des intertemporalen Haushaltsausgleichs als eine Bedingung für die (sehr) langfristige Solvenz des Staates setzt lediglich voraus, dass die Wachstumsrate der Staatsverschuldung nicht größer ist als der Zinssatz. Ernsthafte Störungen des Wirtschaftsablaufs durch die Staatsverschuldung können allerdings schon viel eher eintreten, wenn entweder die Steuerlasten, die sich durch zunehmende Zinsverpflichtungen ergeben, das Faktorangebot einschränken und zu einer Abwanderung der Produktionsfaktoren führen oder wenn der Staat mit seiner Verschuldung die gesamtwirtschaftliche Ersparnis in einem Ausmaß in Anspruch nimmt, das das Wachstum der Wirtschaft stark beeinträchtigt.

Mit dieser Argumentation betritt man allerdings bereits das Feld der Wirkungsanalyse, für die die Indikatoren nicht gedacht sind. Dies wird besonders deutlich bei der Interpretation der Nachhaltigkeitslücken. Die Nachhaltigkeitsindikatoren zeigen die Höhe des Konsolidierungsbedarfs an, machen aber grundsätzlich keine Aussage, auf welche Weise die Konsolidierung erfolgen soll. Die Erhöhung von Abgaben kommt hier grundsätzlich ebenso in Frage wie eine Senkung der Ausgaben. Finanzpolitisch könnte es sich jedoch als ein

folgenschwerer Irrtum erweisen, beide Maßnahmen als gleich gut geeignet anzusehen. Bei einer Abgabenquote, die bereits so hoch ist, dass sie die Anreize für Investition und Beschäftigung stark hemmt, könnten weitere Abgabenerhöhungen kontraproduktiv wirken, selbst wenn dadurch die berechnete Nachhaltigkeitslücke formal geschlossen würde. In Wirklichkeit dürfte aber fraglich sein, ob die geplanten zusätzlichen Steuereinnahmen bei sich abschwächender Wirtschaftstätigkeit überhaupt zustande kommen. So zeigen empirische Untersuchungen, dass der Erfolg einer Konsolidierungspolitik von den gewählten Instrumenten abhängt. Verschiedene Studien gelangen zu dem Schluss, dass sich durch eine Senkung der öffentlichen Ausgaben das Konsolidierungsziel eher erreichen lässt als durch Steuererhöhungen. Im übrigen fallen bei Ausgabenenkungen auch die negativen Wirkungen einer Haushaltskonsolidierung auf das Wirtschaftswachstum geringer aus.

Die budgetär orientierte Nachhaltigkeitsanalyse stellt also nur den ersten Schritt für eine Konsolidierungspolitik dar, in dem sie den Umfang der notwendigen Anpassungen der Haushalte dokumentiert. In einem zweiten Schritt hat die Finanzpolitik dann zu entscheiden, wie das Konsolidierungsziel erreicht werden soll. Dies ist mit der Nachhaltigkeitsanalyse nicht zu bewerkstelligen, sondern erfordert weitergehende ökonomische Überlegungen, die über eine reine Budgetbetrachtung hinausgehen.

Mitunter wird gefordert, bei der Berechnung der Indikatoren müsse auch die Ausgabenstruktur berücksichtigt werden. Dies gelte insbesondere für die Investitionsausgaben. Zum einen soll der staatliche Vermögensbestand und dabei insbesondere der öffentliche Kapitalstock der Höhe der öffentlichen Schulden gegenübergestellt werden. Zum anderen sind die Investitionsausgaben wegen ihrer positiven Wachstumswirkungen anders als konsumtive Ausgaben zu bewerten.

Gegen das erste Argument gibt es verschiedene Bedenken. Die Berücksichtigung des gegenwärtigen Vermögensbestandes führt zu Doppelzählungen, wenn bei der Diskontierung der staatlichen Einnahmen auch die Erträge des staatlichen Vermögens eingehen. Bei unendlichem Zeithorizont erfasst der Primärsaldo grundsätzlich alle Zahlungen und damit auch alle Vermögensvorgänge und –erträge vollständig. In diesem Fall ist daher die Berücksichtigung des gegenwärtigen staatlichen Vermögens bei einer Nachhaltigkeitsanalyse nicht zu rechtfertigen. Bei einem endlichen Zeithorizont wäre allerdings im Prinzip das staatliche Vermögen am Ende des Betrachtungszeitraums zu berücksichtigen. Hiergegen

sprechen aber pragmatische Überlegungen, da das Endvermögen nur sehr schwer zu ermitteln ist. Zudem wären dann konsequenterweise auch implizite Verbindlichkeiten z.B. aus Rentenansprüchen vermögensmindernd gegenzurechnen.

Auch die potentiell positiven Effekte öffentlicher Investitionen auf das Wirtschaftswachstum rechtfertigen keine Sonderbehandlung in der Nachhaltigkeitsanalyse. Einmal sind die Produktivitätseffekte öffentlicher Infrastrukturausgaben empirisch äußerst umstritten. Zudem können auch als konsumtiv ausgewiesene Ausgaben einen positiven Wachstumsbeitrag erbringen. So kann man Bildungsausgaben als Investitionen in Humankapital ansehen, die ebenfalls zum Produktivitätswachstum beitragen.

#### **4. Empirische Ergebnisse**

Auf der Basis methodischer Ansätze von Blanchard u.a.<sup>5</sup> hat die OECD seit Beginn der neunziger Jahre die mittel- und langfristigen Folgen der Haushaltspolitik ihrer Mitgliedsländer analysiert. In der letzten Untersuchung dieser Art<sup>6</sup> berechnet sie für eine Reihe von Ländern - Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Italien, Holland, Spanien und Schweden - sogenannte "tax gaps". Die Grundlage für diese Berechnungen bildet eine umfangreiche Studie von Franco/Munzi (1997).<sup>7</sup> Ausgangspunkt ist das Haushaltsjahr 1997. Der betrachtete Zeitraum erstreckt sich bis in das Jahr 2030. Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) werden über diesen Zeitraum prognostiziert, wobei ein Zinssatz von 4 % und ein Produktivitätswachstum je Arbeitnehmer von 1,5 % unterstellt wird.

In der OECD-Studie werden auch Auswirkungen demographischer Entwicklungen, allerdings nur auf der Ausgabenseite, erfasst. Altersabhängige Ausgabenverteilungen werden zum Teil aus Studien zur Generationenbilanzierung übernommen. So werden auf Basis der Prognosen nationaler Behörden die Effekte auf die Rentenversicherungssysteme berücksichtigt. Ferner werden die Auswirkungen demographischer Entwicklungen auf hierfür sensible

---

<sup>5</sup> Vgl. Blanchard, Olivier (1985), Debt, Deficits, and Finite Horizons, in: Journal of Political Economy, Vol. 93, 2 (April), S. 223-247. Blanchard, Olivier (1990), Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Working Papers, No. 79, Paris 1990. Blanchard, Olivier, et alii (1990), The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies, No.15, S. 7-36.

<sup>6</sup> Vgl. OECD, Economic Outlook, December 1998, No. 64.



Ausgabenpositionen (Gesundheit, Bildung, Familienförderung) erfasst. Die Effekte in der Diskussion befindlicher, damals aber noch nicht beschlossener Reformen der Alterssicherung werden jedoch vernachlässigt. Weiterhin wird angenommen, dass staatliche Einnahmen und altersunabhängige Ausgaben als Anteil des Bruttoinlandsprodukts unverändert bleiben.

Die Studie berücksichtigt ebenfalls demographisch bedingte Veränderungen des Arbeitsmarktes. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ist daher nicht unbedingt konstant, sondern hängt neben dem vorgegebenen Wachstum der Pro-Kopf-Produktivität auch von den Veränderungen der Arbeitsbevölkerung ab. Je stärker die Arbeitsbevölkerung zurückgeht, desto geringer ist ceteris paribus das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts. Dies läuft auf eine Vergrößerung der Zins-Wachstums-Differenz hinaus, die letztlich die Höhe der für die Haushaltskonsolidierung notwendigen Primärüberschüsse bestimmt.

Die OECD-Berechnungen zeigen, welche Nachhaltigkeitslücken sich ergeben, wenn über einen langfristigen Zeitraum von 32 Jahren drei verschiedene haushaltspolitische Strategien verfolgt werden:

- In Anlehnung an den Europäischen Stabilitätspakt, der vorsieht, dass die Mitgliedsstaaten in mittlerer Frist nahezu ausgeglichene Staatshaushalte anstreben sollen, wird diejenige Nachhaltigkeitslücke berechnet, die entsteht, wenn über den Konjunkturzyklus hinweg im Durchschnitt ein Finanzierungsdefizit von 1 % des Bruttoinlandsprodukts erreicht werden soll. Dies wird als "close-to-balance rule" bezeichnet.
- Als weitere Zielsetzung wird die im Vertrag von Maastricht vereinbarte Einhaltung einer Obergrenze für die nationale Schuldenstandsquote von 60 % des Bruttoinlandsprodukts vorgegeben ("60 percent criterion").
- Schließlich wird auch die Nachhaltigkeitslücke ermittelt, die zu schließen ist, wenn die Stabilisierung der nationalen Schuldenstandsquote des Ausgangsjahres 1997 angestrebt wird ("stable public debt")

Die zentralen Ergebnisse der Berechnungen sind in der nachfolgenden Tabelle angegeben. Diese enthält außerdem die im Ausgangsjahr bestehenden Schuldenstands- und Primärsaldenquoten sowie die Schuldenstandsquoten, die erreicht werden, wenn in jedem der untersuchten Länder die "close-to-balance rule" eingehalten wird.

---

<sup>7</sup> Franco, Daniele, Munzi, Teresa (1997), Ageing and Fiscal Policy in the European Union, in: European

<b>Tabelle 1: "Tax gaps" needed to achieve alternative fiscal targets over the period 1998-2030<sup>1)</sup></b>						
	1 per cent of GDP average deficit over the cycle	(Implied end-level of public debt ratio)	60 per cent debt criterion	Stable public debt	(1997 level of debt ratio)	Memo. item: 1997 primary balances (as per cent of GDP) <sup>2)</sup>
Belgium	1.2	(63)	1.3	0.0	(122)	5.8
Denmark	- 1.1	(42)	- 1.5	- 1.6	(67)	2.8
Finnland	0.6	(35)	0.1	0.2	(56)	0.4
Germany	3.3	(43)	3.0	3.0	(65)	0.6
Italy	- 0.4	(66)	- 0.3	- 1.4	(122)	6.4
Netherlands	1.2	(46)	1.0	0.7	(71)	3.6
Spain	0.6	(43)	0.2	0.1	(74)	1.7
Sweden	- 0.1	(43)	- 0.5	- 0.8	(77)	2.3

1) Based on methodology described in Blanchard (1990) and Blanchard et al. (1990). The tax gap is calculated over the base year 1997 as the change in tax to GDP ratio immediately required in order to reach, by the end of the period considered, the indicated debt to GDP ratio. Age-related expenditures based on present policies (average of favourable and unfavourable pension scenarios, where applicable) and non-age-related expenditures based on 1997 unchanged ratios to GDP. Macroeconomic assumptions: real interest rate on government debt 4 per cent (representing the approximate long-run real interest rate observed for Germany in 1997), productivity growth 1.5 per cent. A negative gap means that the actual primary balance was already sufficiently large in 1997 to meet the given objective. The calculations are very sensitive not only to the policy and macroeconomic assumptions, but also to the primary balance levels in the base year (1997). For example, the 1997 primary surplus for Italy was relatively high, in part helping to explain the calculated negative tax gap.

2) May differ somewhat from the 1997 estimated levels used in the calculations.

Quelle: OECD, Economic Outlook, December 1998, No. 64.

Auffällig ist zunächst, dass einige Länder - Dänemark, Italien und Schweden - negative "tax gaps" haben. Offenbar reichen ihre Primärsalden im Ausgangszeitpunkt bereits aus, um die angestrebten finanzpolitischen Zielsetzungen zu realisieren. Länder mit positiven Nachhaltigkeitslücken können diese Ziele nur erreichen, wenn ihre Primärüberschüsse unmittelbar (d.h. ab 1998) und dauerhaft (bis 2030) um das in der Tabelle angegebene Niveau angehoben werden. Deutschland hat von allen untersuchten Ländern die höchsten Nachhaltigkeitslücken. Hier können ein nahezu ausgeglichener Haushalt, eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote oder ihre Rückführung auf 60 % des Bruttoinlandsprodukts nur gelingen, wenn das Land seine Primärüberschussquote von 0,6 % im Ausgangszeitpunkt

unmittelbar und dauerhaft auf 3 bis 3,3 % erhöht. Dies kann erreicht werden, indem entweder die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote um 2,4 bis 2,7 Prozentpunkte angehoben wird oder die Staatsausgaben entsprechend abgesenkt werden oder eine gemischte Strategie aus Abgabenerhöhung und Ausgabensenkung verfolgt wird.

Es zeigt sich, dass die 1 %-Defizit-Strategie im Vergleich zu den alternativen Zielsetzungen in der Regel die strengsten Konsolidierungsanforderungen stellt. Allerdings ergeben sich daraus aber auch signifikant niedrigere Schuldenstandsquoten am Ende des Planungshorizontes. Die hochverschuldeten Länder (Belgien und Italien) erreichen selbst über den verhältnismäßig langen Zeitraum nur knapp das 60 %-Kriterium. Die übrigen Länder reduzieren jedoch ihre Schuldenstandsquoten auf ein Niveau zwischen 46 % (Holland) und 35 % (Finnland).

Die Berechnungsergebnisse werden von vielen Faktoren beeinflusst. Auf einige von ihnen soll im Folgenden kurz eingegangen werden, wobei ein beispielhafter Vergleich zwischen Deutschland und Italien besonders interessant erscheint. Für Deutschland wird in der Tabelle die höchste Nachhaltigkeitslücke, aber ein moderater Schuldenstand angezeigt. Italien weist dagegen keine Nachhaltigkeitslücke auf, hat jedoch einen sehr hohen Schuldenstand.

Die OECD weist nachdrücklich darauf hin, dass die Berechnungen sehr sensibel auf die makroökonomischen Vorgaben und auf den Primärsaldo des Basisjahres (hier 1997) reagieren. Da die weiteren Berechnungen auf den Werten des Basisjahres beruhen, hat die jeweilige Budgetlage im Ausgangszeitpunkt einen besonderen Einfluss auf die Ergebnisse der Studie. Alle temporären Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1997 werden für die Berechnung der künftigen Primärsalden als permanente Einnahmen und Ausgaben angesehen, damit wird die aktuelle Steuerquote für alle Folgejahre fortgeschrieben. In den Ländern, in denen in der Ausgangssituation die Primärüberschussquote höher ist als die mit dem Zins-Wachstumsdifferential gewichtete Schuldenstandsquote (siehe Gleichung 2, S. 12), ergibt sich für die ersten Perioden zwangsläufig eine Reduzierung der Schuldenstandsquote und damit eine Haushaltsentlastung. Dies trifft auf Italien mit dem höchsten Primärsaldo von 6,4 % zu. Für die Bundesrepublik Deutschland gilt der umgekehrte Fall: Die anfänglich niedrige Primärüberschussquote von 0,6% des Bruttoinlandsprodukts ist hier neben den ungünstigen demographischen Wirkungen auf künftige Ausgaben ein wesentlicher Faktor für die hohe Nachhaltigkeitslücke.

Freilich hätte die Wahl eines anderen Basisjahres den Vergleich nicht unbedingt wesentlich zugunsten von Deutschland verändert. Italien hatte nämlich in den neunziger Jahren seine Primärüberschüsse mehrfach erhöht, zuletzt (1997) auf 6,4 % des Bruttoinlandsprodukts, während im gleichen Zeitraum der Primärsaldo in Deutschland nur zweimal 1 % des Bruttoinlandsprodukts erreichte und sonst immer deutlich darunter lag. Andererseits gab es aber auch Sonderfaktoren, welche die starke Differenz zwischen der italienischen und deutschen Nachhaltigkeitslücke relativieren. 1997 war das Stichjahr für die Überprüfung der Konvergenzkriterien als Voraussetzung für die Teilnahme an der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Gerade in diesem Jahr hatte Italien temporäre Maßnahmen zur Schließung seiner Haushaltsdefizite ergriffen, die sich auf etwa 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts beliefen. Dagegen entstanden Deutschland in den neunziger Jahren die hohen Haushaltsbelastungen aus der Finanzierung der deutschen Einigung. Würde man einerseits die temporären Konsolidierungsmaßnahmen in Italien herausrechnen, andererseits aber annehmen, dass die Belastung mit vereinigungsbedingten Ausgaben in Deutschland jährlich um 0,2 % des BIP abnimmt, so ergäbe sich, wie die erwähnten Berechnungen von Franco/Munzi (1997) zeigen, für beide Länder die gleiche Nachhaltigkeitslücke von etwa 1 % des Bruttoinlandsprodukts.

Da bei der Ermittlung der Nachhaltigkeitslücken in Tabelle 1 der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Staatsausgaben berücksichtigt wurde, hängen die Ergebnisse davon ab, in welchem Ausmaß und in welcher Form altersbedingte Ausgabenlasten erfasst wurden und wie der Ausgabenpfad zeitlich verläuft. Auch hier gibt es bemerkenswerte Unterschiede in den beiden Ländern. Während in Italien 65 % der Staatsausgaben altersspezifisch zugeordnet wurden, waren es für Deutschland nur knapp 60 %. Andererseits ist der Anstieg dieser Ausgaben im Prognosezeitraum in Deutschland stärker als in Italien.

Die langfristige Orientierung der Nachhaltigkeitsindikatoren darf nicht zu der Annahme verleiten, dass sich die Verhältnisse nicht schon in wesentlich überschaubareren Zeiträumen beträchtlich verändern können. Als die OECD zu Beginn der neunziger Jahre die ersten Schätzungen von Nachhaltigkeitslücken vornahm, betrug die Werte für Italien (5,6-6,7%) deutlich mehr als das Dreifache der Werte für Deutschland (0,2-2%). Zwar ist es im nachhinein durchaus verständlich, dass sich die Verhältnisse für Deutschland wegen der

Finanzierungslasten der deutschen Einheit verschlechtert haben, aber für Italien hat sich etwa sieben Jahre später die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik nach den neueren Berechnungen der OECD erstaunlich verbessert.

Die Beispiele zeigen, dass die hier erörterten Indikatoren einen vergleichsweise einfachen Maßstab für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik darstellen. Sie müssen aber mit Sorgfalt sowie in Kenntnis der Berechnungsmethoden und des jeweiligen ökonomischen Hintergrundes interpretiert werden.

## IV. Die Generationenbilanzierung

### 1. Die Grundidee der Generationenbilanzierung

Ähnlich wie der OECD-Ansatz basiert auch das Konzept der Generationenbilanzen auf der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates. Allerdings erfolgt die Herleitung anders: Zunächst wird für jede gegenwärtige und zukünftige Generation der Barwert ihrer Nettosteuerzahlungen ermittelt.<sup>8</sup> Die Nettosteuerzahlung einer Generation in einer Periode ergibt sich aus der Differenz zwischen ihren Steuerzahlungen und den von ihr empfangenen Transfers. Außerdem wird der Barwert aller gegenwärtigen und zukünftigen staatlichen Ausgaben ermittelt. Berücksichtigt man dann die in der Gegenwart (im Basisjahr) ausstehende Staatsschuld bzw. das Nettoanfangsvermögen des Staates, lassen sich die intertemporale staatliche Budgetrestriktion und eine Bedingung für nachhaltige Finanzpolitik formulieren. Bei einem unendlichen Zeithorizont verlangt Nachhaltigkeit dann, dass der Barwert der Nettosteuerzahlungen aller gegenwärtigen und zukünftigen Generationen dem Barwert der staatlichen Ausgaben zuzüglich der ausstehenden Staatsschuld entspricht. Verletzt die Finanzpolitik diese Bedingung, entsteht eine Nachhaltigkeitslücke.

Bei der konkreten Umsetzung stellen sich ähnliche Probleme wie beim OECD-Konzept. So muss auch hier ein endlicher Betrachtungszeitraum zugrunde gelegt werden; dementsprechend werden nur die bis zum Ende dieses Zeitraums geborenen Generationen berücksichtigt. Charakteristisch für die Generationenbilanzierung sind die deutlich längeren Zeiträume als im OECD-Ansatz, teilweise bis 200 Jahre und mehr. Auch wird für die letzte Periode des Betrachtungszeitraumes keine staatliche Verschuldung mehr berücksichtigt, während die OECD-Analyse von einer konstanten Schuldenstandsquote ausgeht.<sup>9</sup>

Ferner müssen Annahmen über die zukünftige Entwicklung gemacht werden. Im Rahmen der Generationenbilanzierung wird ähnlich wie beim OECD-Konzept eine Beibehaltung des Status quo unterstellt. Unter dem Status quo wird dabei verstanden, dass die Staatsausgaben je

---

<sup>8</sup> Bei der praktischen Umsetzung wird dabei folgendermaßen verfahren. Im ersten Schritt werden für das Basisjahr die Nettosteuerzahlungen der gegenwärtig lebenden Generationen bestimmt. Daraus erhält man ein Altersprofil der Nettosteuerzahlungen, das dann für die folgenden Jahre anhand der demographischen Entwicklung fortgeschrieben und dementsprechend auch auf die zukünftigen Generationen angewendet wird. Eine Generation wird hierbei verstanden als die Gesamtheit der Personen eines Jahrgangs (Alterskohorte).

<sup>9</sup> Bei einem langen Zeithorizont fallen die daraus resultierenden Unterschiede in den Nachhaltigkeitslücken allerdings sehr klein aus.

Einwohner und die Nettosteuerzahlungen jeder Kohorte (pro Mitglied) mit der Rate des langfristigen Produktivitätswachstums steigen.

Die Generationenbilanzierung wirft aber noch weitere Fragen auf. Insbesondere müssen Steuer- und Transferzahlungen den Generationen zugerechnet werden. Bei den Transfers im herkömmlichen Sinn, also bei den reinen Zahlungsvorgängen, ist dies recht einfach. Zum Teil werden aber auch Transformationsausgaben, wie z.B. die Bildungsausgaben, auf die Generationen aufgeschlüsselt, was Probleme aufwerfen kann. So stellt sich bei den Bildungsausgaben die Frage, ob sie Eltern oder Kindern zugerechnet werden sollen. Bei den Steuern ist die Zurechnung der indirekten Steuern auf die Generationen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und naturgemäß nur unter stark vereinfachenden Annahmen möglich.

Andererseits liefert die Generationenbilanzierung zusätzliche Einsichten. So kann man feststellen, wie die Nettosteuerzahlungen der einzelnen Generationen die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik beeinflussen, indem beispielsweise bestimmte Generationen durch besonders niedrige Nettosteuerzahlungen zur Verschärfung von Nachhaltigkeitsproblemen beitragen. Ebenso kann man analysieren, welche Konsequenzen es hat, wenn nicht alle, sondern nur bestimmte Generationen zur Schließung von Nachhaltigkeitslücken herangezogen werden. Dabei wird vor allem der Fall untersucht, dass nur die zukünftig geborenen Generationen die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sicherstellen müssen.

## **2. Indikatoren der Nachhaltigkeit im Generationenkonzept**

Im Rahmen der Generationenbilanzierung sind zwei Typen von Indikatoren für die Nachhaltigkeit entwickelt worden. Der erste Typus lässt sich als "basisjahrbezogene" Version, der zweite als "generationenbezogene" Version bezeichnen. Bei der basisjahrbezogenen Variante wird die Nachhaltigkeitslücke der Finanzpolitik für ein Basisjahr ausgewiesen, ohne sie bestimmten Generationen zuzurechnen. Im generationenbezogenen Ansatz wird typischerweise unterstellt, dass die Nachhaltigkeitslücke von den zukünftig geborenen Generationen geschlossen werden muss. In der Diskussion stehen zwar vielfach die generationenbezogenen Indikatoren im Vordergrund, aus verschiedenen Gründen ist es aber

sinnvoll, zunächst die basisjahrbezogene Version zu betrachten, die im übrigen auch in den neueren Arbeiten verstärkt diskutiert wird.

## 2.1 Basisjahrbezogene Version

Bei der basisjahrbezogenen Version der Generationenbilanzierung werden die Belastungen, die sich aus der Schließung von Nachhaltigkeitslücken ergeben, sowohl den gegenwärtigen als auch den zukünftigen Generationen zugerechnet. Die notwendigen Konsolidierungserfordernisse in Form von Ausgabensenkungen oder Steuererhöhungen werden als Quote des Bruttoinlandsprodukts dargestellt und nicht weiter nach Generationen differenziert.

Diese Variante der Generationenbilanzierung ist im Kern dem OECD-Ansatz äquivalent. Als Nachhaltigkeitslücke wird nämlich grundsätzlich nur der Barwert der gesamten Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben ausgewiesen, nicht aber ihre Aufteilung zwischen den Generationen. Für einen basisjahrbezogenen Indikator der Nachhaltigkeit ist also die Ermittlung von Generationenkonten, die den Barwert der Nettosteuerzahlungen jeder Generation aufzeigen, strenggenommen überflüssig. Allerdings können die Generationenkonten Hinweise darauf geben, in welchem Ausmaß die verschiedenen Generationen zur Verschärfung der Nachhaltigkeitslücke beitragen. Zudem bildet die altersspezifische Zurechnung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben des *Basisjahres* auch in dieser Version die Grundlage, um die *zukünftige* Entwicklung überhaupt erst zu prognostizieren.<sup>10</sup>

Wenn es keine Unterschiede bei den Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Finanzpolitik oder über den Betrachtungszeitraum gibt, führen also die basisjahrbezogene Generationenbilanzierung und die Nachhaltigkeitsanalyse im Rahmen des OECD-Ansatzes zu (weitgehend) gleichen Ergebnissen.<sup>11</sup> Insoweit gelten die Ausführungen in Abschnitt III hier auch für die Generationenbilanzierung.

---

<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die OECD bei ihren Nachhaltigkeitsanalysen ebenfalls Altersprofile einsetzt, um die Ausgabenentwicklung z.B. im Gesundheitsbereich zu prognostizieren. Insoweit lässt sich das Generationenkonzept als eine Verfeinerung des OECD-Ansatzes zur "fiscal sustainability" ansehen.

<sup>11</sup> Ein Unterschied ergibt sich, weil das OECD-Konzept am Ende des Betrachtungszeitraums eine gleiche Schuldenstandsquote wie in der Gegenwart, das Generationenkonzept hingegen eine von Null unterstellt. Die



Die grundsätzliche Äquivalenz zwischen dem OECD-Ansatz und der basisjahrbezogenen Variante des Generationenkonzepts mag auf den ersten Blick überraschen. Sie ist letztlich darauf zurückzuführen, dass in beiden Ansätzen aus der intertemporalen staatlichen Budgetrestriktion der Barwert der Nachhaltigkeitslücke ermittelt wird. Unterschiede ergeben sich nur im Hinblick auf die Vorgehensweise. Während beim OECD-Konzept die jährliche Budgetgleichung die Grundlage der Berechnungen bildet, wird im Generationenkonzept die Nachhaltigkeitslücke aus den Nettosteuerzahlungen der verschiedenen Generationen hergeleitet. Dabei handelt es sich aber nur um einen methodischen Unterschied, der die prinzipielle Äquivalenz beider Ansätze nicht berührt.

Bei der empirischen Umsetzung führen die methodischen Unterschiede allerdings zu erheblichen Differenzen in den Ergebnissen (vgl. Abschnitt III.4). Die prognostizierten Einnahmen und Ausgaben unterscheiden sich, weil das Generationenkonzept kohortenspezifische Nettosteuerzahlungen verwendet, während in den Modellen der OECD (teilweise) andere Verfahren eingesetzt werden. Ferner werden beim Generationenkonzept – wie erwähnt – deutlich längere Zeiträume als beim OECD-Konzept untersucht. Schließlich kann auch die Annahme einer langfristig konstanten Schuldenstandsquote (oder anderer Beschränkungen der Verschuldenspolitik) im OECD-Konzept dazu beitragen, dass sich Unterschiede in der ermittelten Nachhaltigkeitslücke ergeben.<sup>12</sup>

Folgt man dem Generationenkonzept, liegt beispielsweise nach einer Untersuchung der Europäischen Kommission für Deutschland, bezogen auf das Basisjahr 1995, eine Nachhaltigkeitslücke von 136 % des Bruttoinlandsprodukts vor. Um diese Lücke zu schließen, müsste die Abgabenquote um 4,7 Prozentpunkte erhöht bzw. die Ausgabenquote entsprechend gesenkt werden.

Um die Nachhaltigkeitslücke näher zu beschreiben, wird in der Literatur zur Generationenbilanzierung auch der Begriff der impliziten Staatsschuld verwendet. Dabei wird die implizite Staatsschuld als derjenige Teil der Nachhaltigkeitslücke definiert, der die explizite Staatsschuld übersteigt. Bei einer Schuldenstandsquote von etwa 58 % des

---

Nachhaltigkeitslücke des Generationenkonzepts übersteigt also die des OECD-Ansatzes. Mit der Verlängerung des Betrachtungszeitraumes verliert diese unterschiedliche Vorgehensweise zunehmend an Bedeutung.

<sup>12</sup> Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor ist das Basisjahr, auf das sich die Nachhaltigkeitslücke bezieht (vgl. dazu Abschnitt IV.4).

Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1995 hätte die implizite Staatsschuld in diesem Jahr also gemäß der zuvor genannten Untersuchung bei 78 % gelegen.

Der Begriff implizite Staatsverschuldung ist in diesem Zusammenhang unglücklich gewählt. Ebenso verwirrend ist die additive Zusammensetzung der Nachhaltigkeitslücke aus expliziter und impliziter Staatsverschuldung. Bei einem intertemporalen Haushaltsausgleich muss stets der Barwert der Primärüberschüsse mit dem gegenwärtigen Schuldenstand übereinstimmen. Wie bereits dargestellt (vgl. Abschnitt III.1) erfordert eine nachhaltige Finanzpolitik darüber hinaus einen bestimmten Umfang an zukünftigen Primärüberschüssen, wenn die Schuldenstandsquote konstant bleiben soll. Sind die geplanten oder prognostizierten Primärüberschüsse jedoch zu niedrig, entsteht eine Nachhaltigkeitslücke, die unter sonst gleichen Bedingungen zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote führen muss. Schon diese Lücke könnte man als implizite Staatsverschuldung verstehen, gibt sie doch den Barwert einer Vermögensminderung an, die in der bestehenden expliziten Staatsverschuldung nicht sichtbar wird.

In der Darstellung des Generationenkonzeptes würde jedoch eine solche Lücke als implizites Vermögen erscheinen, solange überhaupt noch ein positiver Barwert an Primärüberschüssen gebildet wird. Es könnte also nach dieser Art der Abgrenzung die Bildung eines impliziten Vermögens mit einer Zunahme der expliziten Staatsverschuldung einhergehen. Zudem dürfte auch beim Vorhandensein eines impliziten Vermögens keineswegs finanzpolitisch Entwarnung gegeben werden, weil gleichwohl eine Nachhaltigkeitslücke bestehen kann. Die im Generationenkonzept angestrebte Aufteilung der Nachhaltigkeitslücke in die bestehende explizite Staatsverschuldung und eine implizite Komponente erweist sich also nicht als hilfreich.

Zudem weicht die spezifische Definition der impliziten Staatsschuld im Generationenkonzept vom üblichen Sprachgebrauch ab. Dort wird nämlich die implizite Staatsschuld als derjenige Teil der Verbindlichkeiten angesehen, die der Staat in der Vergangenheit bereits eingegangen ist, die aber als solche nicht ausgewiesen werden. In der Hauptsache sind damit die Verpflichtungen aus Renten- und Pensionsansprüchen gemeint. Die implizite Staatsverschuldung im Sinne der Generationenbilanzierung enthält darüber hinaus aber auch Verbindlichkeiten, die in der Zukunft erst noch entstehen werden, sofern der finanzpolitische Status quo über den Betrachtungszeitraum hinweg beibehalten wird. Diese Art der

"zukünftigen impliziten" Verschuldung kann der Staat jedoch durch gesetzgeberische Veränderung der zukünftigen Anspruchsgrundlagen beeinflussen. Sie unterscheidet sich jedenfalls wesentlich von den bereits eingegangenen Verbindlichkeiten und ist mit der gängigen Vorstellung des Begriffs impliziter Staatschuld nicht kompatibel.

## 2. 2. Generationenbezogene Version

Die generationenbezogene Version ist das ursprüngliche Konzept der Generationenbilanzen und steht auch heute noch im Vordergrund. Grundsätzlich handelt es sich bei der generationenbezogenen Version nur um eine andere Darstellung der Nachhaltigkeitslücke als beim basisjahrbezogenen Konzept. Es wird – und dies ist nun ein entscheidender Unterschied auch zum OECD-Konzept – eine generationenspezifische Zurechnung der Nachhaltigkeitslücke vorgenommen, für die eine Aufschlüsselung der Abgaben und Transfers auf die Generationen notwendige Voraussetzung ist.

Konkret wird bei der generationenbezogenen Version unterstellt, dass eine aus der Beibehaltung des finanzpolitischen Status quo resultierende Nachhaltigkeitslücke durch höhere Nettosteuerzahlungen der kommenden Generationen geschlossen wird. Die kommenden Generationen umfassen dabei alle Kohorten, die nach dem Basisjahr geboren werden. Ihre Nettosteuerzahlungen müssen also genau im Ausmaß der Nachhaltigkeitslücke steigen.

Auf dieser Grundlage wird ein Belastungsvergleich zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Generationen vorgenommen. Ausgangspunkt ist der Konteneintrag für die im Basisjahr geborene Generation, weil diese als einzige der lebenden Generationen noch die volle Lebenszeit vor sich hat. Dieser Größe gegenübergestellt wird die durchschnittliche Lebenszeit-Nettosteuerlast der zukünftigen Generationen, wie sie sich einschließlich der Belastungen aus der Schließung der Nachhaltigkeitslücke ergibt. Um den *generationenspezifischen Umfang* dieser Belastung hypothetisch zu fixieren, wird unterstellt, dass *jede zukünftige Generation gleichermaßen* zur Deckung der Nachhaltigkeitslücke beiträgt: "gleichermaßen" in dem Sinne, dass das - wachstumsbereinigte - Einkommen eines repräsentativen Mitglieds jeder zukünftigen Generation mit dem gleichen *Anteil* am Lebenseinkommen (nicht mit einem absolut gleichen Betrag) belastet wird.

Auf der Basis dieser Annahmen wird ein Indikator definiert, der das Ergebnis des gesamten Rechenwerks zusammenfasst: dem in obiger Weise berechneten Wert für die Ungeborenen wird der Lebenszeit(netto)Steuersatz der gerade Geborenen gegenübergestellt. Ein Wert dieser Relation von größer als Eins repräsentiert eine im Status quo der Finanzpolitik angelegte Nachhaltigkeitslücke. In der Sichtweise des Generationenkonzepts lässt sich diese Größe neben ihrer Interpretation als Nachhaltigkeitslücke *zugleich* auch als Indikator für ein "*intergeneratives Ungleichgewicht*" verstehen.

### **3. Bewertung der Indikatoren**

#### **3.1. Zurechnungsprobleme beim Altersprofil**

Die Besonderheit der Generationenbilanzen liegt darin, dass staatliche Einnahmen und Ausgaben bestimmten Alterskohorten zugerechnet und zu sogenannten Generationenkonten zusammengefasst werden. Da geeignete Statistiken fehlen, ist dies jedoch nur begrenzt möglich. Die Generationenkonten schlüsseln zwar die Leistungen der Bürger an den Staat ebenso altersspezifisch auf wie die von den Bürgern empfangenen staatlichen Transfers. Sie erfassen aber nicht den generationenspezifischen Nutzenempfang aus den staatlichen Transformationsausgaben; diese werden vielmehr - mit gewissen Ausnahmen, wie beispielsweise den Bildungsausgaben - als "nicht altersspezifische Ausgaben" allen lebenden Generationen gleichermaßen nach Kopfzahl zugerechnet.

Auch für Steuer- und Transferzahlungen, die die jungen Generationen betreffen, werden bestimmte Annahmen gemacht. Das Generationenkonzept rechnet beispielsweise das Erziehungsgeld oder das Wohngeld der Elterngeneration, das Kindergeld dagegen in der Regel der Kindergeneration zu. Ähnliches gilt, mit umgekehrtem Vorzeichen, für Steuern auf den Konsum der Kinder (z.B. die Mehrwertsteuer auf Kindernahrung). Auch diese werden als steuerliche Leistungen der Kindergeneration ausgewiesen. Dieses Vorgehen mag vertretbar sein. Mit vergleichbarer Plausibilität ließe sich jedoch auch argumentieren, dass allein die Eltern als Empfänger bzw. Pflichtige solcher positiver wie negativer Leistungen auszuweisen sind. Ähnliches gilt mit noch größerem quantitativen Gewicht für die schon erwähnten

Bildungsausgaben, die in den neueren Generationenrechnungen als (Real-)Transfers an die Kinder- bzw. Jugendlichengeneration ausgewiesen werden.

## **3.2. Interpretationsprobleme der Generationenkonten**

### **3.2.1. Finanzpolitische Aspekte**

Die der Generationenbilanzierung zugrundeliegende Lebenszeitbetrachtung zwingt zu einer weit ausgreifenden zeitlichen Perspektive. Will man ein vollständiges Generationenkonto für einen Jahrgang ermitteln, so muss die Betrachtungszeit den gesamten Lebenshorizont erfassen, also neunzig bis hundert Jahre. Eine solche Bilanzierung wird aber nur für die in dem sogenannten Basisjahr geborene Kohorte und für zukünftige Generationen vorgenommen. Da die Analyse ausschließlich in die Zukunft gerichtet ist und nicht in die Vergangenheit zurückgeht, wird der Lebenszyklus aller im Basisjahr bereits älteren Jahrgänge nicht vollständig erfasst. Dennoch werden Generationenkonten für sie erstellt, die aber nur die Nettobelastungen oder -begünstigungen aus dem "Restlebenszyklus" enthalten. Sie sind weder untereinander noch mit dem Generationenkonto der im Basisjahr geborenen Generation vergleichbar, sondern bieten eher einen Einblick in das einfach in die Zukunft fortgeschriebene altersspezifische Profil der staatlichen Einnahmen und Ausgaben.

Die Nettobelastungen der im Basisjahr geborenen und der nachfolgenden Generationen werden zwar vollständig erfasst. Sie sind insofern auch prinzipiell vergleichbar. Jedoch ergeben sich dabei andere Interpretationsprobleme. Sie haben ihre Ursache in einer Annahme, die aus finanzpolitischer Sicht äußerst angreifbar ist. Es wird davon ausgegangen, dass die in einem Basisjahr (beispielsweise 2000) geborene Kohorte als die jüngste bereits lebende Generation und alle noch lebenden älteren Generationen trotz einer bestehenden Nachhaltigkeitslücke Zeit ihres Lebens die Vorteile der derzeitigen Finanzpolitik genießen, während gleichzeitig alle jahrzehntelang parallel dazu existierenden Folgegenerationen die höheren Belastungen zur Schließung dieser Lücke zu tragen haben.

Dieser irrealer Charakter des so definierten Vergleichsmaßstabs bereitet große Verständnisschwierigkeiten, wird dabei doch unterstellt, die gegenwärtigen Generationen könnten sich in vollem Umfang der erforderlichen Anpassung entziehen. Die entsprechenden

Untersuchungen betonen zwar die fiktive Natur dieser Annahme, die allein den Zweck hat, einen einfachen Indikator zu definieren. Gleichwohl ist es über die Interpretation des so zugeschnittenen Maßstabs selbst in der Fachliteratur zu Missverständnissen gekommen. Dass die heute schon Lebenden auch in Zukunft steuer- und transferrechtlich anders behandelt würden als die erst später Geborenen, ist schon rein faktisch kaum vorstellbar.

Die ausschließliche rechnerische Zuordnung der aus der Nachhaltigkeitslücke folgenden Belastungen auf die erst in Zukunft geborenen Generationen führt auch dazu, dass die Anpassungsprobleme optisch dramatisiert werden. Die hypothetisch gemeinte Annahme, dass die heute schon Lebenden, die auf eine ganze Reihe von Jahrzehnten hinaus die dominierende Mehrheit der Bevölkerung bilden, keinerlei Beitrag zur Anpassung leisten, führt zu ausgewiesenen Ungleichgewichten von staunenswerter Höhe, *obwohl* die Nettobelastungen künftiger Generationen (Abgaben abzüglich Transfers) nur mit immer stärker diskontierten Werten in die Rechnung eingehen. Grob gesprochen ergeben sich aus den Berechnungen der Generationenbilanzen Belastungen im Ausmaß eines Mehrfachen derjenigen Belastung, die sich ergeben würde, wenn man die lebenden Generationen an der Schließung der Nachhaltigkeitslücken beteiligen würde.<sup>13</sup>

Mit dem Vergleich zwischen der im Basisjahr geborenen und der unmittelbar nachfolgenden Generation werden zudem zwei Altersgruppen in den Brennpunkt gerückt, die zum Zeitpunkt der Berechnungen weder am Erwerbsleben noch am politischen Entscheidungsprozess teilnehmen. Die derzeit lebenden Generationen dagegen, die noch jahrzehntelang für die Gestaltung der Finanzpolitik verantwortlich sind, werden nicht unmittelbar angesprochen, wie das beim OECD-Konzept bzw. der basisjahrbezogenen Nachhaltigkeitslücke der Fall ist.

---

<sup>13</sup> Nach den Berechnungen für Deutschland müssten z.B. zukünftige Generationen eine Erhöhung ihrer Steuerlast um 58,9 % in Kauf nehmen, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Würden dagegen auch die lebenden Generationen beteiligt, betrügen die notwendigen Steuererhöhungen 11,8 %. Der generationenbezogene Indikator für die Nachhaltigkeitslücke beträgt also etwa das Fünffache des basisjahrbezogenen Indikators. Vgl. Bonin, Holger, Raffelhüschen, Bernd, und Walliser, Jan (1999), Germany: Unification and Ageing, in: European Commission, Generational Accounting in Europe, European Economy, Reports and Studies, No. 6, S. 57-70, insbesondere S. 62.

### 3.2.2. Normative Aspekte

Die Generationenkonto rücken die in der gegenwärtigen Finanzpolitik angelegten Konsequenzen für die Belastungsverteilung zwischen gegenwärtigen und künftigen Generationen in den Mittelpunkt. Sie werden oft als Indikatoren für ein "intergeneratives Ungleichgewicht" angesehen. In diesem Begriff liegt eine erhebliche normative Suggestion. Zwar ist er ausdrücklich nicht in einem normativen Sinne gemeint, etwa als unmittelbar anwendbares Maß für Unfairness gegenüber künftigen Generationen; gleichwohl legt er solche Missverständnisse nahe, die sich auch im Presseecho auf einschlägige Veröffentlichungen nachweisen lassen.

Einer einfachen Interpretation von Nachhaltigkeitslücken als Maß für die ungerechtfertigte Benachteiligung der nachwachsenden gegenüber den lebenden Generationen steht entgegen, dass die Erfassung der lebenden Generationen von vornherein unvollständig ist. Deren Generationenkonto beziehen sich (mit Ausnahme der sogenannten Basisjahrgeneration) nur auf ihre Restlebenszeiten. Ein Vergleich von Lebenszyklus-Belastungen gegenwärtiger und zukünftiger Kohorten ist auf diese Weise nicht möglich.

Die Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung als einer der wesentlichen Ursachen für die ermittelten Nachhaltigkeitslücken wird in den Generationenbilanzen lediglich unter dem Aspekt der dadurch verursachten fiskalischen Belastungen betrachtet. In den Rechnungen schlägt sich nicht nieder, dass die Chance einer längeren Lebensdauer auch als ein Positivum - in ökonomischer Terminologie: als ein Nutzengewinn - angesehen werden kann. Mit solchen Erwägungen wären die entsprechenden Ansätze auch überfordert. Wenn es jedoch um ein Urteil über Generationengerechtigkeit geht, können sie wohl kaum ausgeklammert werden.

Das Konzept der Generationenkonto unterstellt, dass eine Gleichbehandlung von Generationen vorliegt, wenn die Abgabenquote im Zeitablauf konstant bleibt. Bei der Würdigung dieser Voraussetzung ist zu bedenken, dass künftige Generationen im allgemeinen ein höheres Pro-Kopf-Einkommen haben. Sieht man dieses höhere Pro-Kopf-Einkommen der später Geborenen als Ausdruck einer größeren Leistungsfähigkeit, wäre normativ auch eine künftige Erhöhung der Abgabenquote vertretbar. Dabei würde das dem Argument zugrunde liegende Wirtschaftswachstum allerdings beeinträchtigt. Insofern ließe sich mit dem Hinweis

auf wachsende Pro-Kopf-Einkommen keineswegs eine von Generation zu Generation zunehmende Abgabenquote rechtfertigen.

Die Gegenüberstellung heutiger und zukünftiger Generationen ist zwar in der öffentlichen Diskussion populär, jedoch bleiben bei dieser Sichtweise Nutzeninterdependenzen zwischen den Generationen unberücksichtigt. Unterstellt man beispielsweise das Vorliegen von perfektem intergenerativen Altruismus - technischer ausgedrückt: eine Welt, in der alle Generationen einer Familie die Maximierung einer gemeinsamen Nutzenfunktion anstreben - so würde eine divergierende fiskalische Belastung einzelner Generationen durch private intergenerative Transfers neutralisiert. Unter diesen Annahmen könnte weder die Staatsverschuldung noch eine wie immer konstruierte staatliche Rentenversicherung intertemporale Umverteilungswirkungen hervorrufen. Intergenerative Ungleichgewichte wie sie in den Generationenbilanzen ausgewiesen werden, wären dementsprechend als Umverteilungsindikator irrelevant, die Aufschlüsselung der Nettosteuerzahlungen auf einzelne Generationen also wenig sinnvoll.

Es gibt allerdings gute Gründe zu bezweifeln, dass in der Realität ein derart weitreichender intergenerativer Altruismus herrscht. Ein gewisses Maß an altruistischem Verhalten zwischen Generationen mag in Familien mit Kindern gegeben sein; bei Personen ohne Kinder wird es eher seltener zu finden sein. Aber selbst wenn man, wie im Generationenkonzept, vollständige Abwesenheit von Altruismus unterstellt, wirft die Interpretation der Generationenbilanzen Probleme auf, weil die entscheidenden ökonomischen Umverteilungsvorgänge weniger zwischen den *Generationen*, als vielmehr zwischen *Personen mit und ohne Kindern* stattfinden.

Eine staatliche Verschuldung würde dann nämlich gesamtwirtschaftlich bedeuten, dass Familien mit Kindern im Ergebnis belastet, Personen ohne Kinder hingegen tendenziell entlastet werden. Umgekehrt würde die Zahlung von Erziehungsgeld eine Umverteilung von der Gruppe der Kinderlosen zu den Personen mit Kindern darstellen. Auch hier hilft die Unterscheidung verschiedener Generationen nicht weiter. Soweit es also Nutzenverknüpfungen zwischen Generationen gibt, ist es fraglich, ob eine Aufschlüsselung der Nettosteuerzahlungen auf die einzelnen Generationen überhaupt sinnvoll ist. Dies stellt insbesondere die generationenbezogene Version der Generationenbilanzierung in Frage und liefert ein weiteres Argument für eine basisjahrbezogene Betrachtung.



#### 4. Empirische Ergebnisse

Die Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht vom November 1999 Berechnungen für die Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage des Konzepts der Generationenbilanzen vorgelegt.<sup>14</sup> Basisjahr der Berechnungen ist das Jahr 1996, wobei ein Zeitraum von insgesamt 250 Jahren betrachtet wird. Es werden ein Produktivitätswachstum von 2 % und ein Zinssatz von 4 % unterstellt. Die Datengrundlage bilden verschiedene Statistiken, die eine Zuordnung von staatlichen Transfers und Abgaben auf einzelne Altersklassen der Bevölkerung im Ausgangszeitpunkt erlauben. Dazu gehören u.a. die Statistiken der Sozialversicherungsträger, die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 und das Sozio-ökonomische Panel des DIW. Die altersspezifische Abgaben-Transfer-Struktur des Basisjahres wird auf die nachfolgenden Jahre und Kohorten übertragen, wobei die Pro-Kopf-Beträge der einzelnen Transfer- und Abgabekategorien mit der Rate des Produktivitätswachstums fortgeschrieben werden. Bei unverändert fortgesetzter Finanzpolitik entstehen in der Regel Nachhaltigkeitslücken, weil die Ausgaben, insbesondere bedingt durch die demographische Entwicklung, stärker wachsen als die Einnahmen.

Für jede lebende Kohorte wird ein auf den Ausgangszeitpunkt bezogener Barwert der Nettobelastungen (Abgaben abzüglich Transferzahlungen) errechnet. Bezieht man diesen auf den Barwert des prognostizierten Lebenseinkommens, erhält man den Lebenszeitsteuersatz, der als Vergleichsmaßstab für die Belastung der jüngsten bereits lebenden Generation und der nach dem Basisjahr geborenen Generationen dient. Für die ab 1997 Geborenen und alle künftigen Generationen wird eine Gleichverteilung der Nettobelastung angenommen. Sie schließen die über 250 Jahre berechneten Nachhaltigkeitslücken durch einen entsprechenden Anstieg ihres Lebenszeitsteuersatzes.

Die nachfolgende Tabelle 2 enthält die Generationenbilanzen für alle im Basisjahr 1996 lebenden männlichen Kohorten im Alter von 0 Jahren (im Basisjahr geborener Jahrgang) bis zum Alter von 90 Jahren und älter. Man erkennt unmittelbar, dass Jahrgänge, die am Beginn ihres Erwerbslebens stehen, die höchsten Nettobelastungen zu tragen haben, während die Jahrgänge, die in das Rentenalter eintreten, die höchsten Nettotransfers erhalten. Die

einzelnen Jahrgänge sind jedoch untereinander nicht vergleichbar, weil nur die Nettobelastung ermittelt wird, die für die Restlebenszeit der jeweiligen Kohorte entsteht. Letztlich können nur Jahrgänge verglichen werden, die ihren vollständigen Lebenszyklus noch vor sich haben. Dies trifft nur auf die im Basisjahr 1996 geborene Generation (Jahrgang 0) und auf die zukünftigen Generationen zu.

<b>Tabelle 2: Struktur der Generationenkonten (Männer)</b>				
Alter am Jahresende 1996 <sup>1)</sup>	Tsd. DM			Lebenszeitsteuersatz <sup>2)</sup> %
	Abgaben	Transfers	Nettobelastung	
Lebende Generationen				
0	908	491	417	28,2
5	948	488	460	
10	996	490	506	
15	1.062	498	564	
20	1.096	507	590	
25	1.026	487	540	
30	916	477	439	
35	811	482	330	
40	682	487	195	
45	546	504	42	
50	404	535	-131	
55	258	555	-297	
60	158	558	-401	
65	116	511	-395	
70	91	427	-336	
75	66	338	-272	
80	50	294	-244	
85	33	221	-188	
90 und älter	8	65	-58	
			Zukünftige Generationen	
			988	66,8
nachrichtlich: jährlicher Konsolidierungsbedarf in % des Bruttoinlandsprodukts				6,3
<sup>1)</sup> Nur die Nettobelastung der im Jahr 1996 Geborenen ist mit derjenigen zukünftiger Generationen vergleichbar. <sup>2)</sup> Aus der Division des Lebenszeitsteuersatzes zukünftiger Generationen durch denjenigen von 1996 Geborenen ergibt sich eine Belastungsrelation in Höhe von 2,37. Quelle: Deutsche Bundesbank (1997).				

<sup>14</sup> Deutsche Bundesbank (1997), Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe

Die Tabelle zeigt, dass der Barwert der Nettobelastung der im Jahr 1996 geborenen Generation über ihren gesamten Lebenszyklus 417.000 DM beträgt. Dem steht eine Nettobelastung der zukünftigen Generationen (wachstumsbereinigt und abgezinst) in Höhe von 988.000 DM gegenüber. Dieser Betrag entspricht dem Barwert einer Annuität, die von jedem Jahrgang in Zukunft aufzubringen ist, damit die über einen Zeitraum von 250 Jahren berechnete Nachhaltigkeitslücke geschlossen werden kann. Alle zukünftigen Generationen haben daher das 2,4-fache der Belastung der im Basisjahr 1996 geborenen Generation zu tragen.<sup>15</sup>

Bezieht man diese Belastung auf ihr (ebenfalls wachstumsbereinigtes und abgezinstes) Lebenseinkommen, so steigt bereits für die im Basisjahr 1997 geborenen und alle nachfolgenden Jahrgänge der Lebenszeitsteuersatz von 28,2 % auf 66,8 %. Wegen der starken, insbesondere demographisch bedingten Ausgabenzuwächse, die mit der unterstellten Entwicklung der Einnahmen nicht Schritt halten, müssten also alle ab 1997 geborenen Jahrgänge eine dramatische Erhöhung ihrer Abgabenbelastung über den gesamten Lebenszyklus hinnehmen, es sei denn auf der Ausgabenseite würden entsprechende Kürzungen vorgenommen. Dabei wird freilich unterstellt, dass der Jahrgang 1996 und alle davor Geborenen, die noch lange mit den ab 1997 geborenen Jahrgängen zusammenleben, keinen Beitrag zur Schließung der berechneten Nachhaltigkeitslücke leisten müssen.

Die Bundesbank rechnet die intergenerative Belastung auch in einen Indikator um, der methodisch der Nachhaltigkeitslücke der OECD entspricht. Der Barwert der Finanzierungslücke zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Staates beträgt nach dieser Berechnung 10,3 Billionen DM bzw. das 2,9fache des Bruttoinlandsprodukts von 1996. Dieses Ergebnis lässt sich, ähnlich wie bei der "tax gap", in jährliche Konsolidierungsraten im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt umrechnen. Für die Bundesrepublik Deutschland wären zur Schließung der ermittelten Konsolidierungslücken jährliche Einsparungen oder Mehreinnahmen in Höhe von 6,3 % des Bruttoinlandsprodukts notwendig.

---

des Generational Accounting, in: Monatsbericht, Jg. 49, Nr. 11, S. 17-30.

<sup>15</sup> Für weibliche Kohorten gilt aufgrund der Berechnungsweise dasselbe Verhältnis zwischen der Belastung gegenwärtiger und zukünftiger Generationen, jedoch auf deutlich niedrigerem Niveau.

## 5. Vergleich der empirischen Ergebnisse der OECD und der Generationenbilanzierung

Vergleicht man die im letzten Abschnitt ausgewiesenen Ergebnisse mit denen der OECD, die für die Bundesrepublik Deutschland eine "tax gap" von 3-3,3 % des Bruttoinlandsprodukts ausweisen (vgl. Abschnitt III.1.3), dann ergeben sich in den Generationenbilanzen mit einem Wert von 6,3 % in etwa doppelt so hohe Konsolidierungslücken. Große Unterschiede in den Nachhaltigkeitslücken, welche die OECD-Indikatoren im Gegensatz zu den Generationenbilanzen anzeigen, werden auch in Tabelle 3 sichtbar. Dort sind die Ergebnisse der OECD-Studie und einer Studie der Europäischen Kommission gegenübergestellt, wobei letztere sich auf die Berechnung von Generationenbilanzen für Länder der Europäischen Union konzentriert.<sup>16</sup>

<b>Tabelle 3: Nachhaltigkeitslücken (in % des BIP) - Ein Vergleich</b>			
	OECD <sup>1)</sup> (Basisjahr 1997)	Europäische Kommission <sup>2)</sup> (Basisjahr 1995)	Differenz (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; Quelle: OECD (1998).  
 2) Diskontsatz 5 %; Produktivitätswachstum 1,5%; Zeithorizont: 200 Jahre. Quelle: Jägers/Raffelhüschchen (1999).

Vorweg muss gesagt werden, dass die Vergleichbarkeit der Ergebnisse in Tabelle 3 *nicht* durch unterschiedliche *methodische* Ansätze eingeschränkt wird. Die Tabelle enthält nämlich

<sup>16</sup> Vgl. European Commission (1999), Generational Accounting in Europe, in: European Economy, Reports and Studies, No. 6. Hier wird insbesondere Gebrauch gemacht von der vergleichenden Übersicht durch Jägers, Thomas, und Raffelhüschchen, Bernd (1999), Generational Accounting in Europe: An Overview, in: European Commission (1999), S. 1-16.

die Ergebnisse der basisjahrbezogenen Version des Generationenkonzeptes. Diese stimmt aber, wie in Abschnitt 2.2. gezeigt wurde, methodisch im wesentlichen mit dem OECD-Konzept überein. Allerdings leidet die Vergleichbarkeit darunter, dass die beiden Studien von verschiedenen Basisjahren ausgehen. Die OECD-Studie legt das Basisjahr 1997 zugrunde, während die Europäische Kommission von dem Basisjahr 1995 ausgeht.

Die Nachhaltigkeitslücken, die die Europäische Kommission ausweist, sind in der Regel sehr viel höher als die von der OECD berechneten. Nur die Länder Belgien und Italien machen davon eine Ausnahme. In den meisten anderen Ländern liegen die Nachhaltigkeitslücken, die aus der Generationenbilanzierung hervorgehen, um mindestens 3 Prozentpunkte höher. Den Extremfall stellt Schweden dar, dessen Nachhaltigkeitslücke auf der Basis von 1995 bei 8,8 % liegt, während der für das Basisjahr 1997 ausgewiesene Wert von -0,5 anzeigt, dass keine Nachhaltigkeitslücke mehr vorhanden ist.

Tendenziell lassen sich die höheren Nachhaltigkeitslücken, die im Zusammenhang mit der Generationenbilanzierung ausgewiesen werden, durch den enormen Unterschied im Zeithorizont der beiden Studien erklären. Wenn sich durch eine fortgesetzt defizitäre Finanzpolitik Nachhaltigkeitslücken bilden, haben sie nach 32 Jahren (OECD) noch nicht ein so ausgeprägtes Gewicht wie nach 200 Jahren. Bei der Generationenbilanzierung können nämlich, wie bereits erwähnt, auch in sehr ferner Zukunft auftretende Defizite, obwohl sie wegen der Diskontierung mit einem geringeren Gewicht in den Barwert eingehen, zu einer Aufblähung der Nachhaltigkeitslücke beitragen.

So wichtig es auch sein mag, dass falsche finanzpolitische Weichenstellungen gerade bei langfristigen Problemen rechtzeitig aufgedeckt werden, so wird man doch die von der Generationenbilanzierung errechneten Nachhaltigkeitslücken wegen des übermäßig langen Zeithorizonts als konstruiert empfinden. Ein Zeithorizont von 200 Jahren stellt an das menschliche Vorstellungsvermögen ungewöhnliche Ansprüche, die sich mit politischem Handeln kaum in Verbindung bringen lassen. Auch erzwingen die institutionellen Rahmenbedingungen in manchen Fällen eher kurzfristiges Handeln, z.B. wegen des Umlageverfahrens in der Sozialversicherung. Dort müssen kraft Gesetzes die Beiträge an die tatsächliche Entwicklung angepasst oder Ausgaben entsprechend gesenkt werden.

Alles in allem ist daher die zeitliche Perspektive von etwa dreißig bis vierzig Jahren, auf der die Berechnungen der OECD beruhen, realistischer und politiknäher. Wünschenswert wäre es aber zu verfolgen, wie sich solche auf einen überschaubareren Zeitraum bezogenen Nachhaltigkeitslücken im Laufe der Jahre entwickeln.

Neben dem prognostizierten Verlauf der staatlichen Einnahmen und Ausgaben und dem unterstellten Zeithorizont gibt es auch noch andere zentrale Faktoren, welche die Differenzen in den Ergebnissen erklären könnten. So wird z.B. in der OECD-Studie ein Diskontsatz von 4 %, in der Studie der EU-Kommission dagegen ein Zinssatz von 5 % unterstellt. Simulationsstudien zeigen aber, dass Zinsdifferenzen zwischen 1 und 2 Prozentpunkten keine sehr großen Veränderungen der berechneten Nachhaltigkeitslücken hervorrufen.

Wesentlich sensibler reagieren die Ergebnisse dagegen auf den jeweiligen Primärsaldo im Basisjahr. Darauf wurde schon bei der Erläuterung der OECD-Ergebnisse in Abschnitt III.1.3 hingewiesen. Dort war beispielsweise der Primärüberschuss im Staatshaushalt der Bundesrepublik Deutschland im Ausgangsjahr 1997 mit 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts angegeben. In den Analysen der EU-Kommission hat die Bundesrepublik dagegen sogar ein Primärdefizit in Höhe von rund 1,4 % des Bruttoinlandsprodukts (für das dortige Basisjahr 1995). Dies könnte zum Teil die größere Nachhaltigkeitslücke von 4,7 % (gegenüber 3 % bei der OECD) erklären.

Abschließend muss jedoch davor gewarnt werden, die Unterschiede in den Berechnungen mit wenigen Faktoren erklären zu wollen. Das Zusammenwirken der demographisch beeinflussten Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, der unterstellten Parameter (Zins-Wachstums-Differenz) sowie der jeweiligen Ausgangslagen und Zeithorizonte ist so komplex, dass einfache Erklärungen nicht möglich sind.

## V. Die Messkonzepte im Vergleich

Die von der OECD und die im Rahmen der Generationenbilanzierung ermittelten Indikatoren versuchen beide, die langfristigen Nachhaltigkeitslücken der Finanzpolitik und deren Konsequenzen für die Zukunft aufzudecken. Sie tun das jedoch zum Teil auf unterschiedliche Weise. Das OECD-Konzept stellt auf die Zahlungsein- und -ausgänge beim Fiskus ab, das Generationenkonzept dagegen auf die spiegelbildlichen Vorgänge bei den Steuerzahlern bzw. den Transferempfängern, und es fasst diese Vorgänge zu einer Lebenszeitbetrachtung für die gegenwärtigen und die künftigen Mitglieder der Gesellschaft in Gestalt von Generationenkonten zusammen.

Gemeinsam ist beiden, dass sie von der Einhaltung einer langfristigen intertemporalen Budgetrestriktion des Staates ausgehen. Auch die altersspezifische Zuteilung bestimmter Staatsausgaben, die im Rahmen der Generationenbilanzierung eingehend analysiert wird, wurde in die neuesten OECD-Berechnungen übernommen, weil auf diese Weise der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Ausgaben des Staates genauer abgebildet werden kann. Schließlich wird in der Generationenbilanzierung in zunehmendem Maße dazu übergegangen, die Nachhaltigkeitslücken in der gleichen Weise zu messen wie beim OECD-Konzept, nämlich als jährlich zu deckender Konsolidierungsbedarf in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Dieser hier als basisjahrbezogene Version des Generationenkonzeptes bezeichnete Indikator stimmt im Prinzip methodisch vollständig mit dem OECD-Konzept überein. Die Indikatoren verzichten beide auf eine generationenspezifische Zurechnung der Nachhaltigkeitslücke. Die Konsolidierungslasten sind laufend zu bewältigen, d.h. sowohl von den derzeit lebenden als auch von den zukünftigen Generationen, und zwar in Form von Abgabenerhöhungen oder Ausgabeneinschränkungen. Eine Aussage, welcher Jahrgang oder wer sonst im einzelnen davon betroffen ist, wird nicht gemacht.

Beide Ansätze unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf den unterstellten Zeithorizont. Die Generationenbilanzierung erstreckt sich über einen sehr langen Zeitraum (200 bis 250 Jahre), während der Anwendungsbereich des OECD-Konzeptes auf einen Zeitraum von maximal 30 bis 40 Jahren beschränkt wird. Aus diesem Grund sind die numerischen Werte der Indikatoren nicht vergleichbar. Da bei einer Ausdehnung des Zeitraumes immer unterstellt wird, dass eine Finanzpolitik fortgeführt wird, die wegen der demographisch bedingten Entwicklung nicht nachhaltig ist, wird die Nachhaltigkeitslücke in der basisjahrbezogenen Version der

Generationenbilanzierung über einen Zeitraum von 200 bis 250 Jahren immer weiter kumuliert und - wie bereits erwähnt (vgl. die Abschnitte IV.3.2.1 und IV.5) - in ihrer zahlenmäßigen Dimension dramatisiert.

Der zentrale Unterschied zwischen dem OECD-Konzept und der Generationenbilanzierung wird allerdings erst bei dem Vergleich mit der generationenbezogenen Version sichtbar. Diese eigentliche Form der Generationenbilanzierung rechnet die über den langen Zeitraum kumulierte Nachhaltigkeitslücke im Gegensatz zum OECD-Konzept nicht den lebenden und zukünftigen Generationen, sondern ausschließlich den zukünftigen Generationen zu. Die Erstellung von Generationenbilanzen setzt daher voraus, dass die in einem Basisjahr (z.B. 1996) geborene Kohorte, sozusagen die jüngste Generation, aber auch alle noch lebenden älteren Generationen Zeit ihres Lebens von der Notwendigkeit befreit werden, zur Schließung der berechneten Konsolidierungslücken beizutragen, während gleichzeitig alle jahrzehntelang parallel dazu existierenden Folgegenerationen entsprechend höhere Belastungen zu tragen haben. Schon wegen dieser unrealistischen Politikoption ist bei der Verwendung der Generationenbilanzen als finanzpolitischer Indikator besondere Vorsicht angebracht. Noch viel mehr gilt dies, wenn mit ihrer Hilfe ein "intergeneratives Ungleichgewicht" diagnostiziert wird. Die Gefahr, dass es zu Fehldeutungen aufgrund der geschilderten "normativen Suggestion" kommt, ist erheblich.

Der OECD-Ansatz hat daher eindeutig den Vorzug, dass er einfacher konstruiert ist, einen überschaubareren Zeitraum erfasst und zugleich deutlicher an herkömmliche Vorstellungen von Haushaltssalden und Konsolidierungsaufgaben anknüpft. Das fiskalische Anpassungsproblem wird auf diese Weise in einer leichter interpretierbaren (und das heißt auch: weniger missverständlichen) Form dargestellt als beim generationenbezogenen Ansatz.

Trotz der einschränkenden Erwägungen zur Generationenbilanzierung sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass die aus dem generationenbezogenen Ansatz ermittelten Indikatorwerte zumindest eine erste Ausgangsinformation darüber liefern können, welcher erheblicher Konsolidierungsbedarf aus dem Zusammentreffen des geltenden Steuer-Transfer-Systems mit den zu erwartenden demographischen Veränderungen resultiert. Allzu oft wird die Diskussion über die intergenerativen Umverteilungseffekte auf den Interessengegensatz zwischen Alt und Jung reduziert. Das Generationenkonzept trägt dazu bei, den Blick für den – jedenfalls im hier vorliegenden Zusammenhang - oft übersehenen Konflikt zwischen alten



---

und jungen Lebenden einerseits und künftigen Mitgliedern der Gesellschaft andererseits zu schärfen. Die Fragestellung, die das Generationenkonzept in seiner generationenbezogenen Version verfolgt, ist somit alles andere als trivial.

Zu bedenken ist auch, dass die durch radikale Vereinfachung des Indikators erzeugte Referenzlage durch die Annahme realistischerer Szenarien modifiziert werden kann. Weitere Forschungsarbeit in dieser Hinsicht wäre wünschenswert. Insofern ist die generationenspezifische Version des Konzepts derzeit wohl eher für die Fachdiskussion und weniger als Orientierungsinstrument für politische Entscheidungen geeignet.

## **VI. Die Nutzung der Nachhaltigkeitsindikatoren für eine langfristig orientierte Finanzpolitik**

Die in den nächsten Jahrzehnten zu erwartende demographische Entwicklung stellt die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen. Dies gilt vor allem für die Gesetzliche Rentenversicherung, für die staatlichen Gesundheitsausgaben und für andere Transfers zur Daseinsvorsorge wie auch für die Beamtenpensionen. Diese sich langfristig abzeichnende Entwicklung wird zu einem drängenden Gegenwartsproblem, vor allem weil auf der Basis der heutigen Regelungen Jahr für Jahr neue Ansprüche geschaffen werden, die in den künftigen Jahrzehnten erfüllt werden müssen. Mit den ansteigenden Staatsausgaben wachsen auch die Finanzierungslasten. Jede Verzögerung bei der Inangriffnahme der notwendigen Anpassung trägt zur Verschärfung der anstehenden Probleme bei und belastet die zukünftige Handlungsfähigkeit des Staates.

Über das Ausmaß der anstehenden Konsolidierungsaufgabe bestehen oft nur vage Vorstellungen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die einschlägigen Informationsmöglichkeiten in Deutschland, gemessen am Gewicht der sich abzeichnenden Probleme, nur als völlig unzureichend bezeichnet werden können. Zwar gibt es eine Fülle von verstreuten Einzelinformationen über Teilaspekte, aber es fehlt an einer kontinuierlichen Erfassung des Gesamtkomplexes, verbunden mit einer entsprechenden Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit.

Der Beirat hat in diesem Gutachten zwei Ansätze behandelt, mit deren Hilfe versucht wird, die zukünftigen Finanzierungserfordernisse für den gesamten Staatshaushalt zu erfassen und eventuelle Lücken in der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik aufzuzeigen: das insbesondere von der OECD verwendete Konzept der "fiscal sustainability" und die Generationenbilanzierung.

Beide Konzepte haben gemeinsam, dass sie von einer intertemporalen Budgetrestriktion des Staates ausgehen, die langfristig eingehalten werden muss. Eine Finanzpolitik, die durch die Vorgabe bestimmter Einnahmen- und Ausgabenpfade gegen diese Restriktion verstößt, ist nicht dauerhaft tragbar. Die auf der Basis der genannten Messkonzepte empirisch ermittelten Nachhaltigkeitslücken liegen beispielsweise für Deutschland grob zwischen 3 und 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. In dieser Größenordnung müssten auf Dauer die Abgabenquote

erhöht oder die Ausgabenquote gesenkt werden, um die zu erwartenden Finanzierungslücken zu schließen.

Der Beirat verkennt nicht, dass Generationenbilanzen gerade bei spezifisch altersbezogenen Berechnungen, wie z.B. im Bereich der Rentenproblematik, ein nützliches Instrument zur Aufdeckung von Nachhaltigkeitslücken und zur rechnerischen Überprüfung der generationenbezogenen Auswirkungen von Reformvorhaben sein könnten. Sofern aber die Indikatoren dazu dienen sollen, den gesamten Staatshaushalt auf seine dauerhafte Tragfähigkeit zu überprüfen, hält der Beirat das von der OECD entwickelte Konzept für realistischer und politiknäher (vgl. dazu Abschnitt V).

Angesichts der Dringlichkeit und der Dimension der anstehenden Probleme rät der Beirat dazu, die einschlägigen Informations-, Berichts- und Darlegungspflichten seitens der amtlichen Politik auszubauen. Er verbindet damit die Erwartung, dass die Durchsetzung einer an langfristigen Perspektiven ausgerichteten Konsolidierungspolitik erleichtert wird und die öffentliche Debatte auf eine transparentere und sachlichere Basis gestellt wird. Über ihren unmittelbaren Zweck der Aufdeckung bestehender Nachhaltigkeitslücken hinaus können die diskutierten Indikatoren Erkenntnisse für eine Vielfalt von verwandten Aufgaben liefern, so z.B. über

- die langfristigen fiskalischen Folgen geplanter Gesetzesänderungen und Reformmaßnahmen und ihren Einfluss auf bestehende Nachhaltigkeitslücken;
- einen politisch umsetzbaren Übergangspfad zu einer langfristig tragbaren Finanzpolitik;
- die hauptsächlichen Ursachen bestehender Nachhaltigkeitslücken und das Gewicht einzelner Einflussfaktoren;
- die Geschwindigkeit, mit der sich bestehende Nachhaltigkeitslücken von Jahr zu Jahr zu verschärfen tendieren, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden;
- Konzepte zur Diagnose und Sanierung von Haushaltsnotlagen einzelner Bundesländer.

Hinsichtlich der verfahrensmäßigen Umsetzung der Nachhaltigkeitsberichterstattung und der weiterführenden Aufgaben lässt sich der Beirat von den folgenden Vorstellungen leiten:

- Statistiken, die eine Nachhaltigkeitsanalyse ermöglichen, sollten regelmäßig erstellt werden.

- Die Ergebnisse sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- Der Bund und die Länder sowie die Träger der Sozialversicherung sollten an der Berichterstattung beteiligt werden. Sie sollten verpflichtet sein, dazu Stellung zu nehmen und die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzpolitik im föderalen Rahmen aufeinander abzustimmen.
- Der Bund muss in die Lage versetzt werden, seinen entsprechenden Verpflichtungen im internationalen Rahmen nachzukommen.

Es ist nicht unbedingt erforderlich, vielleicht nicht einmal ratsam, dass die dafür zu leistende analytische und empirische Vorarbeit unmittelbar und vollständig im Bereich der öffentlichen Verwaltung liegt. Es könnte daran gedacht werden, zu trennen zwischen der Erstellung der entsprechenden Studien im Bereich der wissenschaftlichen Forschung einerseits und einer zusammenfassenden Berichterstattung seitens der für die Finanzpolitik verantwortlichen Instanzen andererseits. In welcher Form diese Berichte erstellt werden, ist hier nicht zu erörtern. Wichtig ist, dass die für die Finanzpolitik verantwortlichen Instanzen zu einer zusammenfassenden Berichterstattung verpflichtet sind.

Obwohl der Beirat einem Nachhaltigkeitsindikator nach dem OECD-Konzept den Vorzug vor der Generationenbilanzierung einräumt, müssen weder die Vorarbeiten noch die auf ihnen aufbauende Berichterstattung ausschließlich auf bestimmte methodische Ansätze festgelegt sein. Die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Schätzmethoden sind je nach Fragestellung ungleich verteilt. Die Messkonzepte und die Erfahrungen bei ihrer empirischen Umsetzung sind relativ neu und auch noch entwicklungsfähig. Die Konkurrenz der Schätzansätze sollte grundsätzlich erhalten bleiben. Weitere vergleichende Auswertungen auf der Basis verschiedener Konzepte sind wünschenswert.

Die Ergebnisse der auf diesem Wege erstellten Analysen zusammen mit denen anderer einschlägiger Studien, auch solchen über Einzelbereiche der öffentlichen Finanzen, sollten als Grundlage für eine kontinuierliche offizielle Berichterstattung über Ausmaß und zeitliche Entwicklung bestehender Nachhaltigkeitslücken dienen. Im Zuge dieser Auswertung sollte auch zu der Vorgehensweise und zu den Resultaten der entsprechenden Arbeiten wie auch zu den Ursachen für die unterschiedlichen Ergebnisse Stellung genommen werden. Die Berichte sollten durch ein von Regierungsseite ins Auge gefasstes Programm zur Schließung bestehender Nachhaltigkeitslücken ergänzt werden. Dies könnte zum Beispiel im

Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung oder im Finanzbericht des Bundesministeriums der Finanzen geschehen.

Im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist die Bundesregierung gehalten, die längerfristige Einhaltung einer soliden Haushalts- und Finanzpolitik gegenüber der Europäischen Kommission darzustellen. Sie legt zu diesem Zweck regelmäßig sogenannte Stabilitätsprogramme vor, die von der Kommission überprüft werden. Es wäre nützlich, wenn die Bundesregierung diese Berichterstattung im Sinne einer systematischen Nachhaltigkeitsanalyse ausbauen würde. Freilich wäre es wünschenswert, dass auch die Parlamente stärker als bisher mit solchen Analysen befasst würden.

In einem föderalen System werfen die Nachhaltigkeitsberichterstattung und noch mehr die darauf aufbauende Umsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik besondere Probleme der Information und Koordinierung auf. Nicht nur der Bund, sondern auch die einzelnen Bundesländer sowie die Träger der Sozialversicherung sollten zu einer nachhaltigen und aufeinander abgestimmten Finanzpolitik verpflichtet sein. Dies gilt um so mehr, wenn Bundesländer die Hilfe der Solidargemeinschaft, speziell auch des Bundes, im Falle von Haushaltsnotlagen in Anspruch nehmen.

Die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Grundlagen für eine gesamtstaatliche Koordinierung der Finanzpolitik sind allerdings in Deutschland noch weitgehend offen. Einerseits ist die Bundesrepublik bestimmten Berichtspflichten im Rahmen der Haushaltsüberwachung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterworfen. Der europäische Stabilitätspakt zwingt sogar zu einer verschärften Haushaltsdisziplin auf nationaler Ebene und nimmt den Bund für die Umsetzung dieser internationalen Verpflichtungen in die unmittelbare Verantwortung. Andererseits ist es bisher nicht gelungen, innerhalb unseres eigenen föderalen Systems entsprechende (auch durch die Öffentlichkeit prinzipiell kontrollierbare) Berichtspflichten durchzusetzen, geschweige denn einen nationalen Stabilitätspakt zu schließen.

Wenn daher der Bund nicht nur seinen Berichtspflichten, sondern auch seiner Verantwortung für die gesamtstaatliche Haushaltsdisziplin im Rahmen des EG-Vertrages und des Europäischen Stabilitätspaktes nachkommen soll, bedarf es einer stärker strukturierten, auf die Nachhaltigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik abzielenden Koordinierung der

Haushaltspolitik der öffentlichen Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung, damit das Ergebnis nicht einem mehr oder weniger zufälligen Prozess ohne wirksame Anreiz- oder Sanktionsmechanismen überlassen bleibt.

Der Beirat hat bereits in seinem Gutachten „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“ (1994) betont, dass die Einhaltung gesamtstaatlicher Verschuldungsgrenzen in einem föderativen Staatswesen mit der Frage nach ihrer innerstaatlichen Durchsetzung steht und fällt und nur durch eine wirksamere Koordinierung der Haushalts- und Schuldenpolitik zwischen Bund und Ländern erreicht werden kann.

In diesem Zusammenhang hat der Beirat auch Vorschläge unterbreitet, wie im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung und unter Einschaltung des Finanzplanungsrates die Haushaltsdisziplin überwacht und der Konsolidierungsprozess zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden könnte. Systematische Nachhaltigkeitsanalysen ließen sich ohne weiteres in diesen Rahmen einfügen und würden sicherlich zur Transparenz des staatlichen Haushaltsgebarens beitragen. Der Beirat betont daher noch einmal die Notwendigkeit, die Grundsätze und Verfahrensweisen für eine gesamtstaatliche Koordination in der Bundesrepublik fortzuentwickeln. Wenn die föderalen Strukturen für eine transparentere und effizientere Abstimmung der Finanzpolitiken nicht auf nationaler Ebene gestärkt werden, besteht die Gefahr, dass die Koordinierung öffentlicher Haushalte in erster Linie von der Europäischen Union bestimmt wird.

Die Finanzierungsprobleme zukünftiger Staatshaushalte müssen um so ernster genommen werden, als über die in den Nachhaltigkeitsindikatoren zahlenmäßig ausgedrückten Anpassungslasten hinaus eine Reihe grundlegender qualitativer Konsolidierungsaufgaben ansteht, auf die in Abschnitt II hingewiesen wurde. Eine Diskussion von politischen Strategien zur Bewältigung dieser Gesamtaufgabe, also von Umrissen eines entsprechenden Konsolidierungsprogramms, war in diesem Gutachten nicht beabsichtigt; letzteres wäre auf begrenztem Raum auch nicht zu leisten. Konsolidierung in einer Jahrzehnte übergreifenden Perspektive und angesichts von Nachhaltigkeitslücken des geschilderten Ausmaßes lässt sich nicht auf das Thema Haushaltskürzungen reduzieren. Im Blickfeld stehen muss daher der Gesamtbereich der öffentlichen Finanzen und - weit darüber hinaus - ein umfangreicher

Komplex an (bisher unerledigten) wirtschaftspolitischen Reformaufgaben zur Sicherung eines nachhaltigen Wachstums der Wirtschaft.

Die vorliegenden Studien zeigen, dass der Rückstau in der Bewältigung der geschilderten Langfristprobleme beträchtlich ist, und dass er trotz der in manchen Bereichen ergriffenen Maßnahmen eher zu steigen als sich zu vermindern tendiert. Den bisher allzu zögerlich verfolgten Konsolidierungs- und Reformprozess energisch voranzutreiben, ist daher eine der zentralen Aufgaben, denen die Wirtschafts- und Finanzpolitik in den kommenden Jahren gegenübersteht.

## **Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik**

### **Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte**

#### **Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen**

##### **- Kurzfassung –**

In der öffentlichen Diskussion werden schon seit Längerem die Abkehr von einer kurzfristig orientierten Haushaltspolitik und die Hinwendung zu einer langfristig angelegten nachhaltigen Finanzpolitik gefordert. Dazu zwingen nicht nur das bereits erreichte hohe Niveau der Staatsverschuldung und die wachsenden Zinsausgaben. Sorge bereiten insbesondere die dramatisch zunehmenden Finanzierungslasten, die sich künftig aus der Überalterung der Bevölkerung für die öffentlichen Haushalte ergeben werden. In dem vorliegenden Gutachten wird untersucht, welche Ansätze es gibt, um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu überprüfen, und welche haushaltspolitischen Möglichkeiten bestehen, sie in der Haushaltsplanung zu verankern.

Der Begriff der Nachhaltigkeit stammt ursprünglich aus der Umwelt- und Ressourcenökonomik. Im Rahmen der Finanzpolitik bedeutet Nachhaltigkeit, dass die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft gesichert bleibt und die Finanzpolitik ihren Beitrag dazu leistet, die Grundlagen für eine wachsende Wirtschaft zu erhalten. Es stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Finanzpolitik diese Bedingungen erfüllt oder ob in Zukunft Finanzierungslücken auftreten, die durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen geschlossen werden müssen.

Es gibt verschiedene Indikatoren, um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu überprüfen. Erste Einsichten vermittelt schon das jährliche Finanzierungsdefizit. Allerdings ist es als alleiniger Maßstab für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ungeeignet, vor allem weil es seiner Natur nach zu kurzfristig angelegt und zudem auch manipulationsanfällig ist. Als Indikatoren für Nachhaltigkeit sind vor allem das Konzept der sog. "fiscal sustainability" der OECD und die Methode der Generationenbilanzierung entwickelt worden. Beide Ansätze basieren auf einer längerfristigen Projektion der Haushaltsentwicklung, weisen aber in ihrer Ausgestaltung erhebliche Unterschiede auf.



Beim OECD-Konzept wird die Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben über einen bestimmten Zeitraum, beispielsweise über dreißig bis vierzig Jahre, betrachtet. Dabei wird grundsätzlich angenommen, dass die gegenwärtige Finanzpolitik fortgesetzt wird. Die Finanzpolitik ist nach diesem Ansatz nachhaltig, wenn ihre langfristige Beibehaltung zur Folge hat, dass die Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraums – trotz bevorstehender fiskalischer Mehrbelastungen – ihre heutige Höhe nicht übersteigt. Eine Finanzpolitik, welche diese Bedingungen bei langfristig zunehmenden Ausgaben oder sinkenden Einnahmen nicht einhält, ist dementsprechend nicht nachhaltig. Die sogenannte Nachhaltigkeitslücke zeigt an, in welchem Umfang der Haushalt konsolidiert werden muss, um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wieder herzustellen.

Berechnungen zeigen, dass in den meisten Staaten teilweise beträchtliche Nachhaltigkeitslücken bestehen. Dies weist auf einen erheblichen mittelfristigen Konsolidierungsbedarf in den öffentlichen Haushalten hin. Im Falle Deutschlands müssten zunächst auf mehrere Jahre lang Primärüberschüsse herbeigeführt und ein Abbau der staatlichen Schuldenstandsquoten erzielt werden, damit die bereits ab etwa dem Jahr 2010 zu erwartenden verschärften fiskalischen Belastungen aufgefangen werden können.

Allerdings ist bei der Interpretation der Ergebnisse Vorsicht geboten, da derartige Nachhaltigkeitsindikatoren verschiedene Probleme aufweisen. So ist die Prognose der Entwicklung von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben über einen längeren Zeitraum mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Problematisch ist auch, wie man die Fortsetzung der gegenwärtigen Finanzpolitik in den Projektionen definiert. Gleichwohl ist der Beirat der Auffassung, dass das OECD-Konzept einen wichtigen Beitrag zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu liefern vermag.

Das Konzept der Generationenbilanzierung erfasst ebenfalls die zukünftige Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalt. Der Analysezeitraum reicht dort sogar um ein Vielfaches über den im OECD-Konzept betrachteten Zeitraum hinaus. Charakteristisch für diesen Ansatz ist, dass Steuerzahlungen (einschließlich Sozialversicherungsabgaben) und öffentliche Ausgaben den einzelnen Generationen zugerechnet und die Nettosteuerzahlungen jeder Generation als Differenz zwischen ihren Steuerzahlungen und den empfangenen Leistungen ermittelt werden. Nachhaltigkeit liegt vor, wenn die Nettosteuerzahlungen aller Generationen ausreichen, die Verpflichtungen aus der Staatsschuld zu finanzieren. Auch

dieses Konzept weist bei der empirischen Umsetzung auf beträchtliche Nachhaltigkeitslücken hin, die anhand zweier alternativer Indikatoren dargestellt werden. In der sog. basisjahrbezogenen Version gibt die Nachhaltigkeitslücke – ganz ähnlich dem OECD-Konzept – den gesamten Konsolidierungsbedarf an. In der sog. generationsbezogenen Version wird hingegen davon ausgegangen, dass nur die zukünftigen Generationen zur Deckung der Nachhaltigkeitslücke herangezogen werden.

Die Methode der Generationenbilanzierung wirft zusätzliche Probleme auf. Zunächst einmal ist die generationenspezifische Zurechnung von öffentlichen Ausgaben alles andere als einfach. Schon beim Kindergeld stellt sich beispielsweise die Frage, ob man es den Eltern oder den Kindern zurechnen sollte. Die generationenbezogene Version muss sich zudem den Vorwurf gefallen lassen, dass sie den Konsolidierungsbedarf, gravierend wie er ohnehin schon ist, noch zusätzlich dramatisiert, indem die Finanzpolitik trotz steigender Ausgaben und zunehmender Finanzierungslücken über einen sehr langen Zeitraum als konstant angenommen wird und das Schließen der Nachhaltigkeitslücke allein den zukünftigen Generationen aufgebürdet wird. Auch erscheint der außergewöhnlich lange Analysezeitraum als solcher mehr als problematisch. Auf Grund dieser Schwächen hält der Beirat den OECD-Ansatz insgesamt für das besser geeignete Instrument der Nachhaltigkeitsanalyse.

Bei allen Unterschieden weisen jedoch beide Ansätze auf die Existenz beträchtlicher Nachhaltigkeitslücken hin. Um diese Probleme im öffentlichen Bewusstsein deutlich zu machen und so die Chancen für eine langfristig orientierte Finanzpolitik zu verbessern, hält der Beirat regelmäßige Berichte zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik für erforderlich. Die Ergebnisse sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und Bund und Länder verpflichtet werden, dazu Stellung zu nehmen.