

Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik

von

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Universität Bergen, Norwegen

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

Bei der Messung der Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik geht es ganz allgemein darum, die langfristigen Konsequenzen und den fiskalischen Korrekturbedarf möglicher Fehlentwicklungen für den gesamten öffentlichen Sektor aufzuzeigen. Vereinfacht ausgedrückt ist eine nachhaltige Finanzpolitik eine solche, die man von der Gegenwart bis in alle Zukunft und damit für alle zukünftigen Generationen unverändert fortführen

kann. Unverändert heißt hier, dass bei konstanter Steuer- und Beitragslast auch zukünftig alle Menschen gleichbleibende staatliche Leistungen empfangen können. Seit langem herrscht Einigkeit darüber, dass die kurzfristig orientierten Indikatoren der traditionellen Haushaltsrechnung vor allem in Zeiten des demographischen Wandels keinerlei Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik erlauben.

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

Der kumulierte Barwert aller zukünftigen Finanzierungslücken entspricht der unverbrieften Gesamtforderung aller Generationen an die zukünftigen öffentlichen Haushalte. Bei Betrachtung der primären Defizite ist die existierende Staatsverschuldung in Form eines zukünftigen Zahlungsstroms schon berücksichtigt, und so kann von der „wahren“ Staatsverschuldung gesprochen werden (vgl. Beiratsgutachten, S. 11-13). Zur Unterstreichung der Tatsache, dass dies eben nicht der offiziell ausgewiesenen Schuld entsprechen muss, wird die „wahre“ Staatsverschuldung häufig in explizite (ausgewiesene) und implizite (schwebende) Komponenten getrennt.

¹ Bundesministerium der Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe Heft 71, Bonn, Stollfuß Verlag.

Um die offensichtliche Lücke in der statistischen Dokumentation zu schließen und die herkömmliche öffentliche Haushaltsplanung um die langfristige Perspektive zu ergänzen, entwickelten Ende der achtziger Jahre die amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff die Methode des *Generational Accounting*, zu deutsch Generationenbilanzierung.² Fast zeitgleich und örtlich nur einen Steinwurf entfernt, entwarf Oliver Blanchard im Auftrag der OECD sein Konzept der *Fiscal Sustainability*.³ Beide Konzepte sind im Verlauf der neunziger Jahre sowohl in vielfältigen nationalen und internationalen Studien von der EU-Kommission, der OECD und verschiedenen Nationalbanken (u.a. der Deutschen Bundesbank) als auch von einzelnen Forschergruppen angewandt und weiterentwickelt worden.

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

Um es gleich vorwegzunehmen: Begrüßenswert ist die Forderung nach expliziter Dokumentation der Nachhaltigkeitslücke. Ebenfalls begrüßenswert ist die geäußerte Forderung, die Politik dazu zu verpflichten, die statistische Erfassung um Politikszenerarien zur Schließung etwaig bestehender Tragfähigkeitslücken zu ergänzen. Vollkommen unverständlich ist jedoch, warum so vehement die Unterschiede zwischen beiden Konzeptionen betont werden und weshalb so eindeutig Stellung für das von

² Vgl. Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991): *Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, in D. Bradford (Hrsg.): *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, Cambridge, Mass, MIT Press, S. 55-110.

Blanchard entworfene OECD-Konzept bezogen wird. Tatsächlich sind nämlich beide Methoden konzeptionell nahezu identisch, wobei sich der Blanchard/OECD Ansatz quasi als Spezialfall der Generationenbilanzierung ergibt. Um dies verständlich zu machen, sind an dieser Stelle einige kurze methodische Bemerkungen notwendig.

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

Der Barwert des Gesamtbetrags, der in diesem Fall aufgewendet werden muss, um den intertemporalen Budgetausgleich herzustellen, wird als Nachhaltigkeitslücke bezeichnet und dient bei der Generationenbilanzierung als Indikator für die implizite Komponente der tatsächlichen Staatsverschuldung (*Intertemporal Public Liabilities*). Im Fall des Blanchard/OECD-Konzepts geht man ganz ähnlich vor, verwendet allerdings für die Fortschreibung der staatlichen Einnahmen im Gegensatz zu den

³ Vgl. Blanchard, O. (1993): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, in: H. Verbon und F. van Winden (Hrsg.): The Political Economy of Government Debt, Amsterdam, North-Holland, S. 307-325.

meisten Ausgaben keine altersspezifischen Zahlungsprofile und schreibt sie mit der Wachstumsrate des BIP über die Zeit fort.⁴ Die demographischen Komponenten der Einnahmeseite werden also nicht vollständig erfasst. Die Generationenbilanzierung bezieht dagegen auch alle zukünftigen Jahrgänge mit in die Berechnungen der Einnahmeseite ein und verwendet dabei die demographischen Projektionen der offiziellen Statistik. Dies kann zu erheblich divergierenden Einschätzungen der Nachhaltigkeitslücke in den beiden Konzepten führen.

Auch der betrachtete Zeitraum zur Abschätzung der Nachhaltigkeitslücke variiert zwischen den beiden Methoden. Die Generationenbilanzierung unterstellt theoretisch einen unendlichen und in der Praxis je nach Parameterkonstellation einen 100- bis 200jährigen Zeithorizont. Der Blanchard/OECD-Ansatz verkürzt diesen Projektionszeitraum auf 32 Jahre und unterstellt ferner eine konstante Schuldenquote am Ende des Planungshorizonts. Im Ergebnis läuft dies darauf hinaus, dass je nach Höhe des Diskontfaktors und unterstellter Wachstumsrate der Einnahmen und Ausgaben pro Kopf mehr oder weniger große Teile der tatsächlichen Nachhaltigkeitslücke von den beiden Methoden erfasst werden. Sieht man von der unterschiedlichen Behandlung der zukünftig geborenen Generationen ab, so ergibt sich der erklärte Teil der tatsächlichen Nachhaltigkeitslücke einfach in Analogie zu dem Anteil einer unendlichen geometrischen Reihe, der durch eine entsprechend endliche Reihe erklärt werden kann. Beispielsweise erklärt die Generationenbilanzierung für einen Realzins von 3 Prozent und bei einem BIP-Wachstum von 1,5 Prozent etwa 95 Prozent der Nachhaltigkeitslücke, der *Fiscal Sustainability* Ansatz kommt bei unterstelltem Zeithorizont von 32 Jahren auf etwa 40 Prozent. Folgt man jedoch dem

⁴ Auch alle altersunspezifischen Ausgaben werden mit der Wachstumsrate des BIP fortgeschrieben. Vgl. Franco, D. und T. Munzi (1997): Ageing and Fiscal Policy in the European Union, in: European

Vorschlag des Beirats und verlängert den Zeithorizont auf 60 oder gar 70 Jahre, dann läge man bei etwa 60 bis 70 Prozent.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es bei der Ermittlung der Nachhaltigkeitslücke einer gegenwärtigen Finanzpolitik eigentlich nicht zu wirklich gravierenden Unterschieden in den Ergebnissen kommen dürfte. Mehr noch, unterstellt man im Blanchard/OECD-Konzept einen ebenfalls sehr langen Planungshorizont, so treten nur noch geringe Diskrepanzen bei der Ermittlung der Nachhaltigkeitslücke aufgrund der unterschiedlichen demographischen Modellierung auf. Dennoch kommt der Beirat in seinem wissenschaftlichen Gutachten bei dem Vergleich von Blanchard/OECD-Ansatz und Generationenbilanzierung für eine Reihe von EU-Mitgliedsländern zu der Einschätzung, dass die empirischen Ergebnisse erheblich variieren und man „die von der Generationenbilanzierung errechneten Nachhaltigkeitslücken wegen des übermäßig langen Zeithorizonts als konstruiert empfinden“⁵ muss. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Festlegung eines vollkommen arbiträren Zeitraums von 32 Jahren als weniger konstruiert empfunden werden muss als die sehr lange Frist der Generationenbilanz. Der im Gutachten angestellte empirische Vergleich ist für eine solche Beurteilung wenig hilfreich, da neben unterschiedlichen Parametervorgaben auch verschiedene Basisjahre miteinander verglichen werden und die Diskrepanz der Ergebnisse größtenteils hierauf zurückgeführt werden kann.⁶

Economy, Reports and Studies, Nr. 4, S. 239-388.

⁵ Beiratgutachten, a.a.O., S. 47. Vgl. zu den dort zitierten Studien OECD (1998): Economic Outlook, Nr. 64, S. 151 sowie Jägers, T. und B. Raffelhüschen (1999): Generational Accounting in Europe: An Overview, European Economy, Reports and Studies, Nr. 6, S. 17-28 für die EU-Studie.

⁶ Die im Beiratgutachten (Tab. 3, S. 46) zusammengefassten Ergebnisse sind hinsichtlich der EU-Studie zumeist falsch zitiert. Selbst die richtigen Zahlen ließen sich nicht miteinander vergleichen; Beispiel Schweden: Während die EU-Studie eine enorme Nachhaltigkeitslücke für das Jahr 1995 bei 1,5 Prozent Produktivitätswachstum und einem Zinssatz von 5 Prozent ausweist, kommt die OECD zu dem Ergebnis, dass die schwedische Finanzpolitik für das Jahr 1997 bei 1,5 Prozent Produktivitätswachstum und einem Zinssatz von 4 Prozent in etwa als nachhaltig angesehen werden muss. Die Gründe hierfür sind schnell erklärt: Neben den unterschiedlichen Parametern liegen sie vor allem in dem unterschiedlichen

Es ist folglich nicht wirklich wichtig, ob man für die statistische Erfassung der Nachhaltigkeitslücke den von Blanchard entwickelten OECD-Ansatz wählt oder auf die von Auerbach, Gokhale und Kotlikoff entworfene Generationenbilanzierung zurückgreift. Beide Methoden führen im Wesentlichen zu gleichen Ergebnissen, und zwar schlicht deshalb, weil die erstere eine verkürzte Form der Generationenbilanzierung darstellt. Die Verkürzung liegt dabei nicht nur in der Periodizität, sondern vor allem darin, dass die Generationenbilanzierung nicht allein die Nachhaltigkeitslücke und damit die Belastungen der zukünftigen Generationen im Zeitablauf und für unterschiedliche Politikszenerarien ermittelt. Eben weil sie explizit für jeden Geburtsjahrgang die über die verbleibende Lebenszeit zu erwartenden Zahlungsströme vom beziehungsweise an den öffentlichen Sektor in einem sogenannten Generationenkonto (*Generational Account*) zusammenfasst, ist es möglich, die Auswirkungen alternativer Reformen auf einzelne Geburtsjahrgänge umfassend zu beurteilen. Dies geschieht im Regelfall dadurch, dass man die Differenzen der Generationenkonten der einzelnen Jahrgänge vor beziehungsweise nach der Reform berechnet.

So konnte beispielsweise in zwei unlängst veröffentlichten unabhängigen Studien gezeigt werden, dass die Rentenreform von 2001 zukünftige Generationen entlastet und zwar im Wesentlichen zu Lasten der älteren Erwerbstätigen- und Rentnerkohorten.⁷ Eine solche Analyse ist im Blanchard/OECD-Ansatz nicht möglich und so erklärt sich auch, warum selbst ihre Anwender (Franco, D. und T. Munzi, a.a.O., S. 261) resümieren: „Generational Accounting ... would represent a useful complement

Primärdefizit des Basisjahres und der zwischenzeitlich durchgeführten Jahrhundertreform der schwedischen Altersvorsorge.

to the indicators presented in this study.“ Genau genommen sollte man jedoch umgekehrt fordern: Weil der *Fiscal Sustainability* Ansatz nur die Nachhaltigkeitslücke (verkürzt) abbildet und keine Aussagen über etwaige Effekte von Reformmaßnahmen auf die heute lebenden Generationen treffen kann, bildet er nur einen Flügel der intertemporalen Budgetierung ab.

Wie der Beirat in seiner umfassenden kritischen Würdigung bemerkt, sind nichtsdestotrotz auch der Anwendung der Generationenbilanzierung Grenzen gesetzt. Es ist richtig, dass die Ergebnisse von der Konjunktur des Basisjahres abhängen.⁸ Auch darf die Generationenbilanzierung nicht als Wohlfahrtsanalyse, sondern nur als reine Erfassung von Zahlungsvorgängen verstanden werden, zumal die Ergebnisse eng mit dem zugrundeliegenden neoklassischen Lebenszyklusansatz verknüpft sind. Unbestreitbar ist jedoch auch, dass fast alle Argumente - mit Ausnahme der auf die Berechnung der einzelnen Generationenkonto bezogenen - in vollkommen gleicher Weise für den *Fiscal Sustainability* Ansatz gelten. Trotz der unterschiedlichen Nuancen in der Beurteilung der beiden Konzeptionen hat der wissenschaftliche Beirat beim Finanzministerium Mut bewiesen, indem er ganz explizit die Forderung an die Politik erhoben hat, die Nachhaltigkeitslücke statistisch zu dokumentieren und finanzpolitische Ansätze zur Schließung bestehender Tragfähigkeitslücken explizit zu quantifizieren. Es verbleibt zu fragen, wo diese Dokumentation erfolgen und wer genau für deren Ausarbeitungen verantwortlich sein sollte.

Bei der Implementierung der intertemporalen Haushaltsanalyse – gleich ob Blanchard/OECD-Ansatz oder Generationenbilanzierung – sollte man auf unabhängige

⁷ Vgl. Borgmann, C., P. Krimmer und B. Raffelhüschen (2001): Rentenreformen 1998 - 2001: Eine (vorläufige) Bestandsaufnahme, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2, S. 319-334 und Deutsche Bundesbank (2001): Monatsbericht Dezember 2001, S. 29-44.

⁸ Siehe Deutsche Bundesbank (2001) a.a.O.

Instanzen setzen. Die Exekutive damit zu beauftragen, erscheint angesichts des dominierenden Selbstinteresses wenig konstruktiv. Zwar veröffentlicht in Norwegen das Finanzministerium bis heute jedes Jahr eine Generationenbilanzierung nebst modifizierter *Fiscal Sustainability* Berechnung, aber es existieren auch leidvolle Erfahrungen: Die zwischen 1993 und 1995 regelmäßig in der offiziellen Statistik der Vereinigten Staaten veröffentlichte Generationenbilanz wurde wieder verworfen, nachdem die zuletzt veröffentlichten Ergebnisse die Reform des dortigen Gesundheitswesens in eine stärker umlagefinanzierte Form als sehr kostspielig für zukünftige Generationen ausgewiesen hat. In Deutschland und England wurden Generationenbilanzen unter anderem von den jeweiligen Nationalbanken erstellt.⁹

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

⁹ Inzwischen liegen Generationenbilanzen für über 20 verschiedene Länder vor, die zumeist von wissenschaftlichen Institutionen berechnet wurden. *Fiscal Sustainability* Berechnungen existieren für

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