



Eine Frage der Perspektive

Die deutsche Fiskalpolitik im Lichte der Generationenbilanz

von Oliver Ehrentraut

Die deutsche Wirtschaft wächst stärker als bislang angenommen, der Bundesfinanzminister und seine Länderkollegen freuen sich über sprudelnde Steuerquellen und gut gefüllte Staatskassen, und bei anhaltend guter Entwicklung stellen die ersten Experten gar einen ausgeglichen Staatshaushalt für das Jahr 2009 in Aussicht. Dies ist zumindest die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite prägen der demografische Wandel, die fehlende Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik und steigende Sozialbeiträge die wirtschaftspolitischen Diskussionen. Dabei stehen vor allem die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme, deren Reformbedarf regelmäßig und zu Recht von Wissenschaft und Politik angemahnt und betont wird, im Zentrum der Debatten. Welche Sicht der Dinge ist aber nun richtig?

Richtig ist, dass die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands sehr positiv ausfällt, was zu Mehreinnahmen in der Staatskasse und in den Parafiski der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung führt. Ebenso richtig ist, dass wir bei einem länger anhaltenden Wirtschaftswachstum von deutlich über zwei Prozent die Chance bekommen werden, den Haushalt in den kommenden Jahren zu konsolidieren. Richtig ist aber auch, dass ein ausgeglichener Haushalt in einem bestimmten Jahr noch lange keine nachhaltige Finanzierung des Staates bedeutet. Denn Nachhaltigkeit im ökonomischen Sinne bedeutet nichts anderes, als das ein System – wie der deutsche Staat mit seinen derzeitigen Einnahmen und Ausgaben – bei gegebenen Rahmenbedingungen dauerhaft auf aktuellem Niveau finanzierbar ist. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört u.a. die demografische Entwicklung. Hier lässt die Zukunft allerdings wenig Positives erwarten, denn die absehbare Entwicklung zeigt in den kommenden Jahrzehnten aufgrund geringer Geburtenzahlen

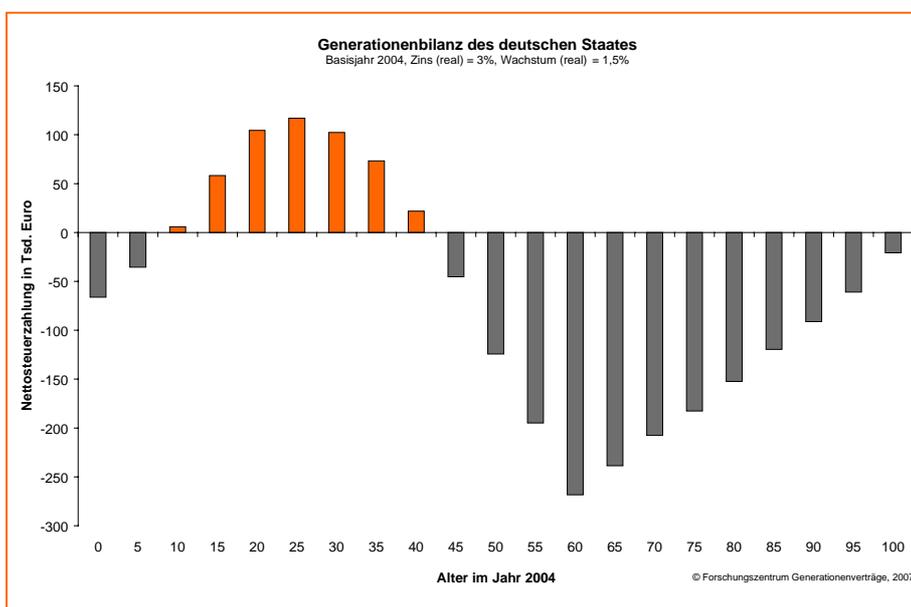
und stetig steigender Lebenserwartung eine drastische Verschiebung in der deutschen Altersstruktur. Für die Finanzierung des Staates ist aber eben diese Altersstruktur von ganz erheblicher Bedeutung. Denn die Zahlungsströme zwischen dem Staat und seinen Bürgern sind im Wesentlichen altersabhängig, wie ein einfaches Beispiel verdeutlicht: So zahlen die Eltern nicht nur für die Erziehung und Ausbildung sowie den Versicherungsschutz ihrer Kinder, sie finanzieren gleichzeitig im Umlageverfahren die Renten der Großeltern. Auch sind es die etwa 20-60-jährigen, die mit ihren (Lohn-)Steuerzahlungen einen Gutteil der staatlichen Ausgaben tragen, während die vormals selbst erwerbstätigen heutigen Rentnergenerationen mehr staatliche Leistungen in Anspruch nehmen als sie bezahlen. Wenn nun aber just die mittlere Altersgruppe relativ zu der Gruppe der Ruheständler abnimmt, führt dies unweigerlich zu einem Ungleichgewicht in den staatlichen Haushalten. Die Steuereinnahmen und die Beitragzahlungen sinken, während die vermehrt im Alter anfallenden Transferleistungen steigen.

Die herkömmliche öffentliche Haushaltsplanung kann diese Effekte allerdings nicht abbilden, da sie lediglich einen vergangenheitsbezogenen bzw. jährlichen Finanzierungsstand widerspiegelt. Insofern sind Meldungen über einen heute ausgeglichenen Haushalt zwar positiv, aber eben nur das Ergebnis einer kurzfristigen Perspektive. In Ergänzung zu den traditionellen Kennzahlen staatlicher Aktivität, wie Schuldenquote oder sichtbarer Staatsschuld, bietet die Methode der Generationenbilanzierung eine langfristige Perspektive. Sie erlaubt die Messung der Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung. Bei der Generationenbilanzierung handelt es sich dabei im Kern um ein intertemporales Budgetierungssystem, mit



dessen Hilfe alle zukünftigen Zahlungen eines Individuums an den Staat mit allen zukünftigen Leistungen, die das Individuum vom Staat erhält, saldiert werden. Die Budgetrestriktion des Staates ergibt sich entsprechend aus der Summe aller heute und in Zukunft anfallenden Einnahmen (Steuern und Sozialabgaben), die der Staat von seinen Bürgern erhält. Gelingt es, eine Fiskalpolitik zu entwerfen, die langfristig betrachtet nicht mehr Ausgaben (Sozialtransfers und öffentliche Güter) erfordert als Einnahmen vorhanden sind, so wäre diese Fiskalpolitik als nachhaltig zu bezeichnen.

entsprechende durchschnittliche Nettozahlungsströme für jede Kohorte zwischen 0 und 100 Jahren. Diese einzelnen Nettozahlungen werden nun für jedes zukünftige Jahr mit den jeweiligen Überlebenden einer Kohorte gewichtet und unter Annahme entsprechender Zins- und Wachstumsraten auf das so genannte Basisjahr diskontiert. Das Resultat sind Nettosteuerzahlungen einzelner Generationen, die geteilt durch die jeweilige Jahrgangsstärke der Bevölkerung im Basisjahr die Generationenkonto ergeben. In der Zusammenschau aller Generationen ergibt sich letztlich die Generationenbilanz.



Die einzelnen Generationenkonto sind untereinander allerdings nicht vergleichbar, da die Generationenbilanz strikt zukunftsorientiert ist. Alle Zahlungen, die etwa ein 65-jähriger Rentner im Laufe seines Erwerbslebens an den Staat und die Sozialsysteme geleistet hat, werden hier nicht mehr berücksichtigt. Sein Generationenkonto ist entsprechend negativ. Er kostet den Staat in seinen verbleibenden Lebensjahren also mehr, als er noch an ihn zahlt.

Zur Berechnung einer Generationenbilanz werden die Einnahmen und Ausgaben des Staates in alters- und geschlechtsspezifische Zahlungsprofile zerlegt. So lässt sich ermitteln, wie viel beispielsweise eine heute 35-jährige Frau pro Jahr durchschnittlich an Lohnsteuer zahlt und wie viel Sozialbeiträge sie abführt. Demgegenüber stehen die von ihr empfangenen Transfers wie Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung und die Inanspruchnahme öffentlicher Güter. Letztlich entscheidend ist der Nettoeffekt: Zahlt diese 35-jährige Frau mehr ins System ein oder ist sie ein Nettotransferempfänger? Wendet man das gleiche Vorgehen auf alle lebenden Jahrgänge und für beide Geschlechter an, so ergeben sich

Dabei ist es wichtig zu betonen, dass sich aus diesem Faktum kein Generationenkrieg heraufbeschwören lässt. Denn die Generationenbilanz beantwortet eine ganz andere Frage: Sie zeigt die altersspezifische Finanzierungsstruktur des Staates. In der aktuellen Bilanz Deutschlands zeigt sich, dass nur die 10-41-jährigen Nettozahler sind, alle anderen Altersgruppen aber über ihren verbleibenden Lebenszyklus hinweg mehr Leistungen aus staatlichen Systemen empfangen als sie selbst noch bezahlen.

Ob der Staat angesichts des obigen Bildes nachhaltig finanziert ist oder nicht, zeigt die Aufsummierung der mit der jeweiligen Jahrgangsstärke gewichteten Nettosteuerzahlungen aller



heute und in Zukunft lebenden Generationen, die so genannte Nachhaltigkeitslücke. Sie ist Ausdruck der tatsächlichen Staatsverschuldung, also der Summe aus sichtbarer (kurzfristige Perspektive) und unsichtbarer (langfristige Perspektive) Staatsschuld. Für Deutschland liegt die Nachhaltigkeitslücke bei 323,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, d.h. die unsichtbare Verschuldung, die sich im Wesentlichen aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungen ergibt, ist viermal größer als die sichtbare Staatsschuld.

Die deutsche Fiskalpolitik ist damit auf Dauer schlicht nicht finanzierbar. Das gilt im Übrigen auch dann, wenn wir kurzfristig eine deutliche Erhöhung der Geburtenzahl erreichen könnten. Denn wie der Blick auf das Generationenkonto eines Neugeborenen zeigt, beanspruchen auch unsere Kinder mehr Leistungen als sie im Verlaufe ihres Lebens zurückgeben. Der einzige Ausweg ist damit eine Veränderung in der Finanzierungsstruktur insbesondere der umlagefinanzierten Sozialsysteme; sind also Maßnahmen, die wieder mehr Generationen zu Nettosteuerzahlern machen. Und so sollte die Politik die immer noch dringend notwendigen Reformen etwa in der Pflege- und Krankenversicherung angehen – auch bzw. gerade angesichts der zur Zeit gut gefüllten Kassen.

