

Demographischer Wandel und langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Deutschland

Deutschland steht aufgrund demographischer Veränderungen vor großen finanzpolitischen Herausforderungen. So ist abzusehen, dass sich ohne weitere Reformen oder Verhaltensänderungen die Finanzierungsbasis der Staatsfinanzen deutlich schwächer entwickeln wird als die altersabhängigen Aufwendungen. Gemäß neueren Berechnungen für die EU-Mitgliedstaaten könnten die diesbezüglichen Ausgaben in Deutschland bis 2060 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt um etwa fünf Prozentpunkte zunehmen. Dies würde unter anderem einen Anstieg der Sozialbeitragsätze von derzeit knapp 40 % auf insgesamt fast 50 % erforderlich machen.

Die öffentlichen Finanzen werden perspektivisch sowohl von den Auswirkungen des derzeitigen drastischen Schuldenanstiegs als auch des demographischen Wandels belastet. Es besteht daher weiterhin Anpassungsbedarf, wohingegen die Rücknahme bereits beschlossener Reformen die Probleme vergrößern würde. Besondere Bedeutung kommt einer Erhöhung und Verlängerung der Erwerbsbeteiligung der Älteren zu. Stark steigende Belastungen künftiger Generationen können außerdem dadurch abgemildert werden, dass Anpassungen auf die nähere Zukunft vorverlagert werden. Hierzu trägt nicht zuletzt eine zeitnahe Konsolidierung der Staatsfinanzen bei, sobald sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stabilisiert hat.

Demographie und Staatsfinanzen

Demographische Entwicklung erschwert Finanzierung der öffentlichen Haushalte

Infolge der absehbaren demographischen Veränderungen wird sich bei unverändertem Renteneintrittsalter die Zahl der wirtschaftlich Aktiven und deren Verhältnis zu den nicht mehr Aktiven deutlich verringern. Die Wertschöpfung je Einwohner wird sich dadurch erheblich schwächer entwickeln als die Wertschöpfung je Erwerbstätigen, und die Wohlstandszuwächse gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner werden spürbar gedämpft. Da einerseits die Personen im Erwerbsalter den Großteil der Finanzierungslast des Staates durch Steuern und Sozialabgaben tragen und andererseits Personen im Rentenalter im Regelfall Nettoempfänger staatlicher Leistungen sind, werden die Staatsfinanzen zunehmend unter Druck geraten und sind ohne Anpassungen nicht tragfähig.

Finanzpolitischer Anpassungsbedarf zur Gewährleistung der Tragfähigkeit

Die öffentlichen Finanzen sind dann als tragfähig zu bezeichnen, wenn die künftigen Ausgaben (einschl. Zinsen) durch Einnahmen gedeckt sind. Dies schließt eine Verschuldung des Staates nicht aus, solange die Finanzierung des Schuldendienstes langfristig gesichert ist. Mit der Entscheidung für eine Finanzierung aus laufenden Einnahmen oder durch Verschuldung wird aber – ohne entsprechenden Ausgleich auf privater Ebene – insbesondere die Lastverteilung zwischen den Generationen beeinflusst. Praktisch lassen sich Tragfähigkeitslücken als Indikatoren für die Nachhaltigkeit berechnen, die angeben, um wie viele Prozentpunkte die Abgabenquote unmittelbar und permanent erhöht beziehungsweise die Ausgabenquote anhal-

tend gegenüber der Basislinie vermindert werden müsste, um die erwarteten künftigen Mehrbelastungen auszugleichen. Dabei werden aber in der Regel gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen ausgeblendet. Solche Berechnungen für lange Zeiträume sind daher stets in besonderem Maße von den zugrunde liegenden Annahmen abhängig und insofern in ihren Aussagen eingeschränkt.¹⁾ Zwar hat der Staat neben einer Verminderung der Ausgaben grundsätzlich die Möglichkeit, Finanzierungslücken durch Erhöhung der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu schließen. Dabei sind jedoch nicht zuletzt ökonomische Folgewirkungen zu beachten. So behindert eine steigende Abgabenlast die wirtschaftlichen Aktivitäten zunehmend, und vor dem Hintergrund erhöhter internationaler Mobilität droht dann die Abwanderung sowohl von Kapital als auch von Erwerbstätigen.

Entwicklung der altersabhängigen Staatsausgaben in den Projektionen der „Ageing Working Group“ (AWG)

Im Jahr 2001 betonte der Europäische Rat (Stockholm) die Notwendigkeit, sich regelmäßig mit den langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen und insbesondere den Belastungen aufgrund der demographischen Entwicklung zu befassen. Mit der Einberufung der AWG, die sich neben Mitarbeitern

Neuer Bericht zur Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben vorgelegt

¹ Vgl.: European Commission, The long-term sustainability of public finances in the European Union, European Economy 4/2006, sowie Deutsche Bundesbank, Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, Monatsbericht, Dezember 2001, S. 29–44.

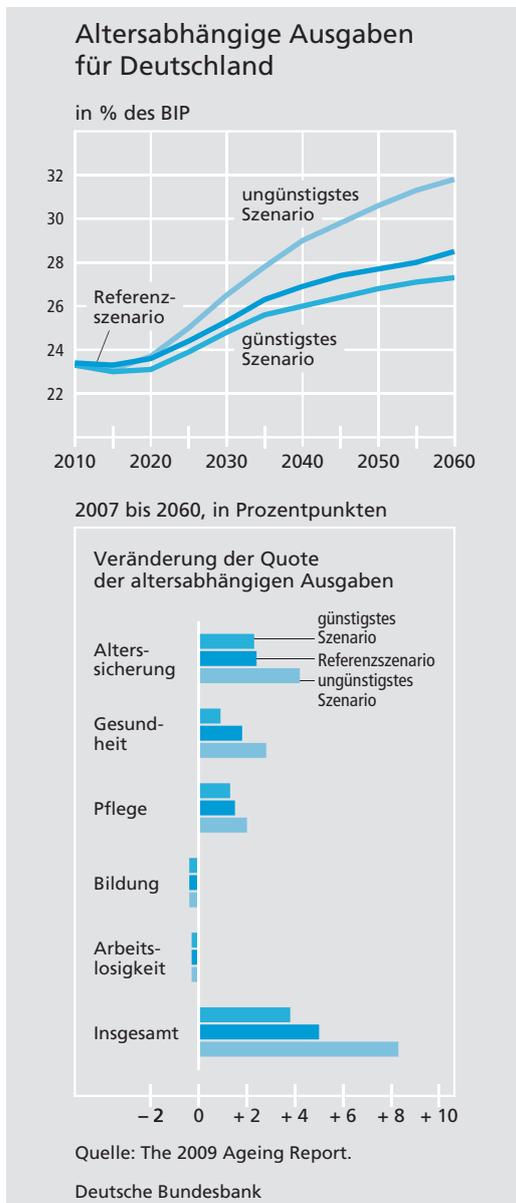
Altersabhängige Staatsausgaben, 2007 bis 2060

(Referenzszenarien)

Land	Alterssicherung		Gesundheit		Pflege		Arbeitslosigkeit		Bildung		Insgesamt	
	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060	2007	2007 bis 2060
	in % des BIP	Veränderung in Prozentpunkten	in % des BIP	Veränderung in Prozentpunkten	in % des BIP	Veränderung in Prozentpunkten	in % des BIP	Veränderung in Prozentpunkten	in % des BIP	Veränderung in Prozentpunkten	in % des BIP	Veränderung in Prozentpunkten
BE	10,0	4,8	7,6	1,2	1,5	1,4	1,9	-0,4	5,5	0,0	26,5	6,9
BG	8,3	3,0	4,7	0,7	0,2	0,2	0,1	0,0	3,3	-0,2	16,6	3,7
CZ	7,8	3,3	6,2	2,2	0,2	0,4	0,1	0,0	3,5	-0,3	17,9	5,5
DK	9,1	0,1	5,9	1,0	1,7	1,5	1,0	-0,2	7,1	0,2	24,8	2,6
DE	10,4	2,3	7,4	1,8	0,9	1,4	0,9	-0,3	3,9	-0,4	23,6	4,8
EE	5,6	-0,7	4,9	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0	3,7	-0,2	14,3	0,4
IE	5,2	6,1	5,8	1,8	0,8	1,3	0,8	0,1	4,5	-0,3	17,2	8,9
EL	11,7	12,4	5,0	1,4	1,4	2,2	0,3	-0,1	3,7	0,0	22,1	15,9
ES	8,4	6,7	5,5	1,6	0,5	0,9	1,3	-0,4	3,5	0,1	19,3	9,0
FR	13,0	1,0	8,1	1,2	1,4	0,8	1,2	-0,3	4,7	0,0	28,4	2,7
IT	14,0	-0,4	5,9	1,1	1,7	1,3	0,4	0,0	4,1	-0,3	26,0	1,6
CY	6,3	11,4	2,7	0,6	0,0	0,0	0,3	-0,1	6,1	-1,2	15,4	10,8
LV	5,4	-0,4	3,5	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0	3,7	-0,3	13,2	0,4
LT	6,8	4,6	4,5	1,1	0,5	0,6	0,1	0,0	4,0	-0,9	15,8	5,4
LU	8,7	15,2	5,8	1,2	1,4	2,0	0,4	0,0	3,8	-0,5	20,0	18,0
HU	10,9	3,0	5,8	1,3	0,3	0,4	0,3	-0,1	4,4	-0,4	21,6	4,1
MT	7,2	6,2	4,7	3,3	1,0	1,6	0,4	0,0	5,0	-1,0	18,2	10,2
NL	6,6	4,0	4,8	1,0	3,4	4,7	1,1	-0,1	4,6	-0,2	20,5	9,4
AT	12,8	0,9	6,5	1,5	1,3	1,2	0,7	0,0	4,8	-0,5	26,0	3,1
PL	11,6	-2,8	4,0	1,0	0,4	0,7	0,1	-0,1	4,4	-1,2	20,5	-2,4
PT	11,4	2,1	7,2	1,9	0,1	0,1	1,2	-0,4	4,6	-0,3	24,5	3,4
RO	6,6	9,2	3,5	1,4	0,0	0,0	0,2	0,0	2,8	-0,5	13,1	10,1
SI	9,9	8,8	6,6	1,9	1,1	1,8	0,2	0,0	5,1	0,4	22,9	12,8
SK	6,8	3,4	5,0	2,3	0,2	0,4	0,1	-0,1	3,1	-0,8	15,2	5,2
FI	10,0	3,3	5,5	1,0	1,8	2,6	1,2	-0,2	5,7	-0,3	24,2	6,3
SE	9,5	-0,1	7,2	0,8	3,5	2,3	0,9	-0,1	6,0	-0,3	27,2	2,6
UK	6,6	2,7	7,5	1,9	0,8	0,5	0,2	0,0	3,8	-0,1	18,9	5,1
EU 27	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,1	4,7
EA 16	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,2	24,3	5,2

Quelle: European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), The 2009 Ageing Report: Economic and

budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), European Economy 2/2009.



internationaler Institutionen insbesondere aus Vertretern der nationalen Finanz- und Sozialministerien zusammensetzt, wurde dieser Aufgabe nachgekommen. Die AWG hat im April 2009 neue, bis zum Jahr 2060 reichende Vorausberechnungen zu den altersabhängigen staatlichen Ausgabenentwicklungen in den Mitgliedstaaten der EU vorgelegt auf die im Folgenden zurückgegriffen wird (vgl. auch Tabelle auf S. 33).²⁾

Unter den fünf betrachteten Ausgabenbereichen ist demnach in der Alterssicherung sowie der Kranken- und der Pflegeversicherung gemessen an der Zunahme des BIP mit überproportionalem Ausgabenwachstum zu rechnen. Eine gewisse Kompensation wird in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt erwartet.

Nicht explizit berücksichtigt wurden die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die staatlichen Einnahmen. Wird die Einnahmenquote als konstant angenommen, zeigt sich das langfristige Finanzierungsproblem daher vollständig im Anstieg der Ausgabenquote. Damit wurde beispielsweise auf eine Gegenrechnung der staatlichen Mehreinnahmen in Form von Steuern und Sozialbeiträgen, die beim Bezug staatlicher Einkommensleistungen zu entrichten sind, aber auch auf eine Berücksichtigung von Mindereinnahmen aufgrund der – in Deutschland zuletzt nochmals deutlich ausgedehnten – Abzugsfähigkeit von Versicherungsbeiträgen im Rahmen der Einkommensbesteuerung verzichtet.

*Einnahm-
entwicklung
nicht explizit
berücksichtigt*

Die Vorausberechnungen der AWG gehen davon aus, dass sich der Altenquotient (hier: Relation der Zahl von Personen über 64 Jahre zu der von Personen im unterstellten Erwerbsalter von 15 bis 64 Jahren) in Deutschland bis zum Jahr 2060 auf knapp 60 % ver-

*Deutlicher
Rückgang der
Erwerbs-
bevölkerung in
Deutschland*

²⁾ Vgl.: European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), European Economy 2/2009.

doppelt.³⁾ Die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen und der älteren Personen soll im Betrachtungszeitraum steigen und die Arbeitslosigkeit sinken. So wird bis 2060 ein Rückgang der Personen im Erwerbsalter um 28 ½ % (– 15 ½ Millionen) angenommen, während die Zahl der Erwerbspersonen mit knapp 25 ½ % (– 10 ½ Millionen) und die der Beschäftigten mit 23 ½ % (– 9 Millionen) weniger stark zurückgehen sollen.

*Starker Anstieg
der alters-
abhängigen
Ausgaben
prognostiziert*

Für die altersabhängigen Ausgaben wird in Deutschland bis 2060 – wie im EU-Durchschnitt – ein Anstieg um fast fünf Prozentpunkte auf dann 28 ½ % des BIP ausgewiesen. Umgerechnet auf den Gesamtbeitragsatz der Sozialversicherungen wäre damit ohne politische Gegenmaßnahmen ein allmählicher Anstieg von heute knapp 40 % auf fast 50 % bis 2060 verbunden – zuzüglich Steuererhöhungen zur Finanzierung der verschiedenen Bundeszuschüsse. Um diese zusätzliche alterungsbedingte Belastung zu vermeiden, wäre – unter der Annahme, dass die Ausgabenquote nach 2060 auf dem dann erreichten Niveau stabil bleibt – eine unmittelbare und anhaltende Verringerung der Primärdefizitquote um gut drei Prozentpunkte notwendig.⁴⁾

*Große
Spannbreite der
Ergebnisse zu
beachten*

Da Prognosen über einen so langen Zeitraum sehr unsicher sind, wurden verschiedene Szenarien für die Ausgabenentwicklung berechnet. Danach würde die Ausgabenquote im günstigsten Fall allerdings nur wenig schwächer (+ 4 ½ Prozentpunkte), im ungünstigsten Fall, für den zur Bebilderung eine Variante ohne Netto-Zuwanderung⁵⁾ unterstellt wurde,

aber deutlich stärker (+ 8 ½ Prozentpunkte) steigen.

Alterssicherung

Zur staatlichen Alterssicherung werden in Deutschland die allgemeine gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung gezählt. Im Ausgangsjahr 2007 wurden für diese Bereiche 10 ½ % des BIP aufgewendet, und bis 2060 wird im Referenzszenario der AWG ein Anstieg um 2 ½ Prozentpunkte ausgewiesen.⁶⁾ Umgerechnet wäre es damit nach dem heute geltenden Rechtsstand erforderlich, dass der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung von derzeit

*Deutlicher
Anstieg der
Ausgaben für
die Alters-
sicherung*

³ Als einheitliche Bevölkerungsvorausberechnung wurde die Eurostat-Projektion vom April 2008 (EUROPOP2008) zugrunde gelegt. Für Deutschland wird darin mit einem Anstieg der ferneren Lebenserwartung 65-jähriger Frauen von heute 20,2 auf 25,1 Jahre bis 2060 gerechnet. Für Männer ist ein Anstieg von 16,9 auf 22,0 Jahre unterstellt. Im Durchschnitt soll diese Lebenserwartung – mit sich leicht abschwächender Tendenz – um gut einen Monat pro Jahr steigen. Die Ergebnisse stimmen weitgehend mit der mittleren Variante (1-W2) der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes für Deutschland aus dem Jahr 2006 überein.

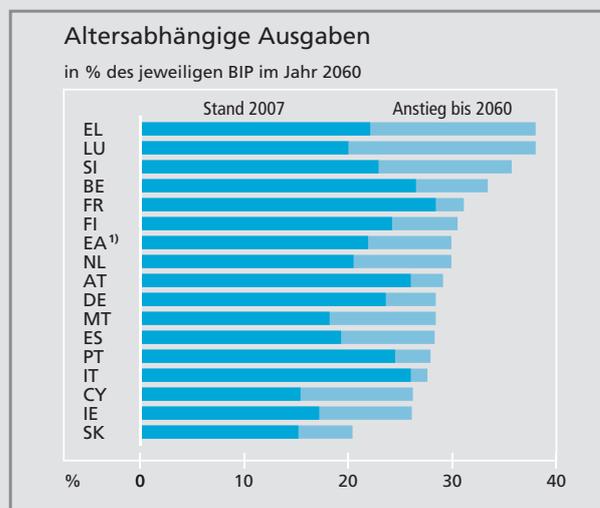
⁴ Mit einer unmittelbaren Verringerung der Primärdefizitquote um drei Prozentpunkte würden zunächst Einsparungen generiert, die unter Berücksichtigung des Zinseszinses effizient ausreichen würden, um den Anstieg der Ausgabenquote um schließlich fünf Prozentpunkte dauerhaft auszugleichen.

⁵ Die Netto-Zuwanderung nach Deutschland belief sich im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2007 auf 128 000 Personen pro Jahr. Für die Vorausberechnung wurde grundsätzlich ein positiver Migrationssaldo von durchschnittlich rd. 160 000 Personen pro Jahr angesetzt. Im jüngsten Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung (2008) wurden zwei Varianten mit einer Netto-Zuwanderung von 100 000 bzw. 200 000 Personen pro Jahr berechnet. Im letzten Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung (2008) wurde bis zum Endjahr des Berichts im Jahr 2022 eine jährliche Zuwanderung von 200 000 Personen unterstellt.

⁶ Allerdings kommt es in den nächsten Jahren den Berechnungen zufolge noch zu einem vorübergehenden leichten Rückgang der Ausgabenquote, der durch die zwischenzeitlich noch vergleichsweise günstige demographische Entwicklung und darüber hinaus dadurch bedingt ist, dass die volle Wirkung der Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel unterstellt wurde.

Zu den Vorausberechnungen der altersabhängigen Ausgaben im Euro-Raum

Die Vorausberechnungen der AWG weisen in den mittleren Szenarien für die EU bis 2060 einen Anstieg der altersabhängigen Staatsausgaben in Relation zum BIP um gut 4½ Prozentpunkte (PP) aus. Für den Euro-Raum (EA) beläuft sich der Anstieg auf gut 5 PP. Der ungewogene Durchschnitt der Euro-Länder liegt mit gut 8 PP allerdings deutlich darüber, weil vor allem für zahlreiche kleinere Mitgliedstaaten hohe Zuwächse ausgewiesen werden. Deutschland liegt in diesem Vergleich mit knapp +5 PP eher im unteren Mittelfeld.



Demographie

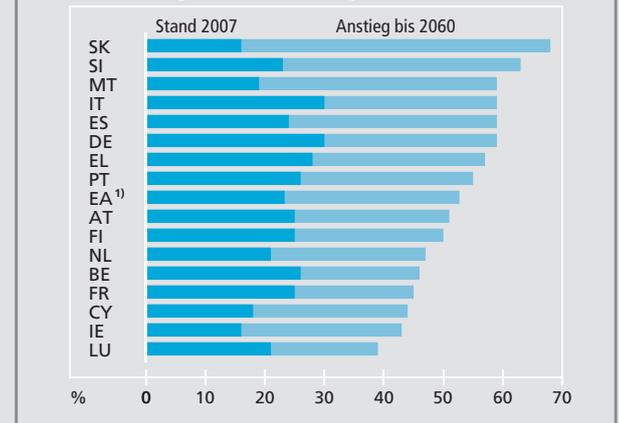
Entscheidend für die zunehmende Belastung der öffentlichen Haushalte sind die demographischen Veränderungen. Ebenso wie für den Durchschnitt des Euro-Raums wird auch für Deutschland bis 2060 eine Verdopplung des Verhältnisses der über 64-Jährigen zu den 15- bis 64-Jährigen unterstellt. Auf zehn Personen im Ruhestandsalter würden dann nur noch 17 Personen im Erwerbsalter kommen (derzeit noch 33 Personen). Die gravierendsten Veränderungen dürften sich in der Slowakei mit einer Vervielfachung des Altenquotienten ergeben. Günstiger schneidet Frankreich insbesondere aufgrund seiner höheren Geburtenziffer von knapp zwei Kindern je Frau ab. In Deutschland liegt der Wert bei knapp 1,4 und soll bis 2060 auf gut 1,5 ansteigen. Im Durchschnitt des Euro-Raums wird ein Anstieg der Geburtenziffer von derzeit gut 1,5 bis 2060 auf gut 1,6 erwartet. Für die Lebenserwartung wird ein kontinuierlicher, beinahe linearer Anstieg unterstellt, wobei die Länder mit niedrigeren Ausgangswerten allmählich zu den übrigen aufschließen. Mit einer fernerer Lebenserwartung der 65-Jährigen von 22 Jahren (Männer) beziehungsweise 25,1 Jahren (Frauen) liegen die für 2060 unterstellten Werte für Deutschland nur geringfügig über dem Durchschnitt des Euro-Raums. Hinsichtlich der Migration wird für den Euro-Raum eine jährliche Netto-Zuwanderung von durchschnittlich 0,25% der Bevölkerung (Deutschland: 0,2%) unterstellt.

Quelle: European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG); The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008 – 2060), European

Deutsche Bundesbank

Altenquotienten

über 64-Jährige zu 15- bis 64-Jährigen



Erwerbsbeteiligung

Für die wirtschaftliche und finanzpolitische Entwicklung kommt es nicht auf das zahlenmäßige Verhältnis bestimmter Altersgruppen zueinander an, sondern letztlich auf die Relation der wirtschaftlich Aktiven zu den nicht mehr Erwerbstätigen. Diese kann sich anders als der Altenquotient entwickeln, wenn sich die Erwerbsbeteiligung verändert. Für den Euro-Raum wird ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung (von 71% auf 74½%) unterstellt, der bei den Frauen (von 63% auf 69½%) und der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen (von 45½% auf 63%) besonders kräftig ausfällt. Für

Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen



Economy 2/2009. — 1 Ungewogener Durchschnitt des Euro-Raums. — 2 BIP-gewichteter Durchschnitt des Euro-Raums.

Deutschland wird insgesamt mit 3½ PP nur eine durchschnittliche Zunahme der Erwerbsbeteiligung angenommen, die allerdings vor dem Hintergrund des bereits hohen Ausgangsniveaus von 76% zu sehen ist. Sollten diese Zuwächse nicht realisiert werden, fiel das BIP niedriger und die Ausgabenquote – nur leicht gedämpft durch weniger stark steigende Rentenansprüche – höher aus. Die Arbeitslosenquoten sollen bis 2020 auf niedrige strukturelle Niveaus sinken und werden für die Folgejahre konstant gesetzt. In Deutschland liegt der Wert dabei leicht über dem Durchschnitt des Euro-Raums. Insgesamt soll sich die Relation der tatsächlich inaktiven über 64-Jährigen zu den tatsächlich aktiven 15- bis 64-Jährigen weniger stark erhöhen als der Altenquotient. Für den Euro-Raum wird ein Anstieg dieses Verhältnisses um 34 PP auf 73% erwartet. In Deutschland ist der Anstieg mit 32 PP auf ebenfalls 73% etwas geringer.

Arbeitsproduktivität

Hinsichtlich der Arbeitsproduktivität wird angenommen, dass ihr Wachstum im Euro-Raum wie auch in der gesamten EU bis 2060 auf einheitlich 1,7% konvergiert. Für Deutschland ist bis 2020 ein leichter Anstieg vom Startwert 1,5% aus unterstellt. Insbesondere für die neuen Mitgliedstaaten wird ein wirtschaftlicher Aufholprozess mit deutlich höheren Wachstumsraten in den nächsten zwei Jahrzehnten unterstellt.

Berechnungsergebnisse im Einzelnen

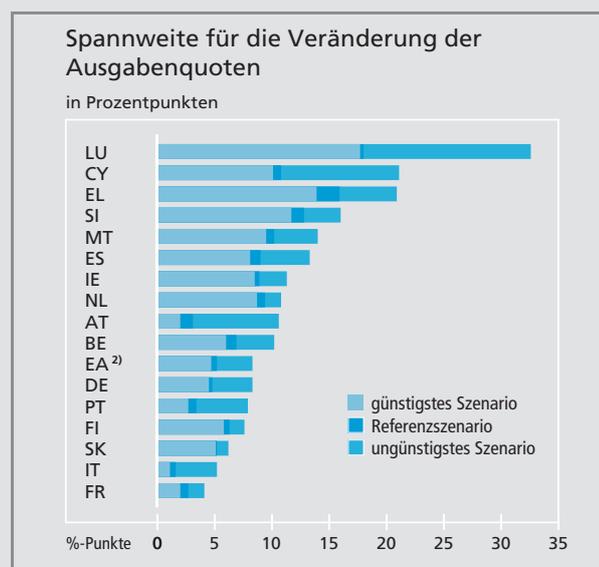
Der größte Ausgabendruck geht im Euro-Raum von den Alterssicherungsleistungen aus. Mit einem Anstieg der Quote um knapp 3 PP sind sie per Saldo für mehr als die Hälfte der künftigen fiskalischen Mehrbelastungen verantwortlich. Die Ausgabenquoten

für die Gesundheits- und Pflegeleistungen steigen bis 2060 um jeweils knapp 1½ PP. Die Entlastungen im Bildungsbereich und bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung halten sich in engen Grenzen.

Die Spannweite der Ergebnisse ist beachtlich. Während der Anstieg der Ausgabenquote für Griechenland auf 16 PP und für Luxemburg sogar auf 18 PP beziffert wird, würde er nach den AWG-Berechnungen in Italien unter 2 PP und in Frankreich unter 3 PP bleiben. Während Frankreich aufgrund seiner hohen Geburtenrate die Finanzierungsgrundlage der Sozialsysteme vergleichsweise stabil halten kann, wirkt in Italien – neben dem angenommenen starken Anstieg der Erwerbsbeteiligung – entlastend, dass die Rentenversicherung auf ein System umgestellt werden soll, in dem sich die Leistungen unter Berücksichtigung der Lebenserwartung an den zuvor gezahlten Beiträgen orientieren. Auch in Deutschland wird die Umsetzung der Rentenreformen der vergangenen Jahre den Ausgabenanstieg begrenzen.

Beim Vergleich verschiedener Szenarien wird der niedrigste Zuwachs der Ausgabenquoten entweder bei einem stärkeren Produktivitätswachstum oder einer höheren Beschäftigung erzielt. Am ungünstigsten sind die Szenarien ohne jegliche Netto-Zuwanderung. Hier wurden gravierende Mehrbelastungen ermittelt, die in den Ländern am schwächsten ausfallen, die von vornherein per Saldo mit vergleichsweise wenig Immigration rechnen (wie die Niederlande, die Slowakei und Frankreich).

Insgesamt liefern die Ergebnisse der AWG wichtige Orientierungshilfen für eine langfristig ausgerichtete Reformpolitik, die auch das Verhalten der beteiligten Akteure beeinflussen kann.



19,9 % bis 2060 auf rund 24 % steigt. Hinzu kommen steigende Versorgungsausgaben für die Beamten, wobei die Vorausberechnungen auf dem geltenden Recht basieren und deshalb die beabsichtigte wirkungsgleiche Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenversicherung noch nicht berücksichtigen. Eine Konkretisierung im Versorgungsrecht steht noch aus.

Demographie für Ausgabenzuwachs entscheidend

Die treibende Kraft für den Anstieg der Ausgabenquote über den gesamten Betrachtungszeitraum ist die Zunahme der über 65-Jährigen in Relation zu den Personen im Erwerbsalter. Quotendämpfend wirken soll dagegen, dass die Betroffenen zunehmend später in Rente gehen, das Verhältnis von Durchschnittsrente zu durchschnittlichem Arbeitsentgelt sinkt und die Erwerbsbeteiligung steigt. Hierzu tragen sowohl die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre als auch die Anpassungsregeln bei, die über die „Riester-Treppe“ und den Nachhaltigkeitsfaktor dafür sorgen sollen, dass die Renten langsamer steigen als die Arbeitsentgelte. Die geringe Spannbreite der Ergebnisse für alternative Szenarien deutet darauf hin, dass die Berechnungen recht robust sind. Allerdings würde beispielsweise ohne Netto-Zuwanderung die Ausgabenquote nicht um 2 ½ Prozentpunkte, sondern um gut vier Prozentpunkte ansteigen.

Gesundheitsversorgung

Im Vergleich zur Alterssicherung sind Vorausberechnungen für die staatliche Gesundheitsversorgung (und auch für die Pflegedienstleistungen) von wesentlich mehr Einflussgrößen

Vielfältige Einflussfaktoren erschweren Schätzung der Gesundheitsausgaben

abhängig. Zusätzlich zu Altersstruktur und Erwerbsbeteiligung kommt es hier auf die Gesundheitsentwicklung, den Umfang der zu finanzierenden Gesundheitsleistungen (unter Berücksichtigung möglicher Eigenbeteiligungen), deren tatsächliche Inanspruchnahme sowie die Preisentwicklung in diesem Bereich an. Entsprechend größer ist die Spannweite der denkbaren Szenarien.

Zu den wichtigsten Einflussfaktoren gehören die Altersstruktur der potenziellen Nachfrager staatlicher Gesundheitsleistungen sowie deren Gesundheitszustand. Weitgehend ungeklärt ist dabei, wie stark sich die verschiedenen und zum Teil gegenläufigen Einflüsse tatsächlich auswirken. Dass künftig immer weniger Jüngere (zumindest relativ) immer mehr Älteren gegenüberstehen und für Letztere die Kosten im Gesundheitswesen höher sind, treibt für sich genommen die Ausgaben. Dem wirkt jedoch entgegen, dass die Altersprofile für die Gesundheitsausgaben vermutlich nicht konstant bleiben werden. So dürften beispielsweise heutige 65-Jährige durchschnittlich weniger Gesundheitsprobleme als 65-Jährige vor 50 Jahren haben.⁷⁾ Ausgaben-treibend ist wiederum, dass Gesundheitsleistungen mit zunehmendem Einkommen überproportional nachgefragt werden. Über die daraus resultierenden Konsequenzen für die staatlichen Gesundheitsausgaben ist letztlich politisch zu entscheiden. Schließlich hängen die staatlichen Gesundheitsausgaben auch

Ausmaß des Anstiegs der Ausgabenquote von gegenläufigen Faktoren abhängig, ...

⁷ Vgl.: Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Koordination und Integration – Gesundheitsversorgung in einer Gesellschaft des längeren Lebens, Sondergutachten 2009, S. 108 ff., sowie C. Safilou-Rothschild, Are Older People Responsible for High Healthcare Costs?, in: CESifo Forum 1/2009, S. 57–64.

von der Aufnahme medizinisch-technologischer Neuerungen in den Leistungskatalog sowie von möglichen Regulierungen des Gesundheitsmarktes – und somit ebenfalls maßgeblich von künftigen politischen Entscheidungen – ab.⁸⁾

... daher
Berechnung
unter-
schiedlicher
Varianten
besonders
relevant

Um der hohen Unsicherheit Rechnung zu tragen, hat die AWG verschiedene Szenarien kalkuliert. Im Referenzszenario steigen die staatlichen Gesundheitsausgaben in Deutschland von derzeit 7 ½ % des BIP bis 2060 auf gut 9 %. Bezogen auf den Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung entspricht dies einem Anstieg von derzeit etwa 15 % auf rund 18 %. Diese Variante unterstellt einerseits, dass die durchschnittlichen Gesundheitsausgaben zunächst überproportional zum Einkommen zunehmen,⁹⁾ und andererseits, dass die Hälfte der durch die steigende Lebenserwartung gewonnenen Jahre bei guter Gesundheit verbracht wird. Mit einem stärkeren Anstieg der Aufwendungen auf gut 10 % des BIP wäre dann zu rechnen, wenn die Ausgaben nicht in Abhängigkeit vom BIP je Einwohner, sondern vom deutlich schneller wachsenden BIP je Erwerbstätigen zunehmen würden. Diese Variante könnte insofern realistisch sein, als der Gesundheitsbereich vergleichsweise personalintensiv ist und kostensparende Effizienzpotenziale nicht leicht zu erzielen sein werden. Noch ungünstigere Szenarien ergäben sich, wenn zusätzlich ein kostentreibender medizinisch-technischer Fortschritt unterstellt würde.¹⁰⁾ Im günstigsten berechneten Fall würden sämtliche hinzugekommenen Lebensjahre bei guter Gesundheit verbracht. In diesem Fall stiege die Ausga-

benquote aber immer noch auf annähernd 8 ½ %.

Pflegedienstleistungen

Die Ausgaben für Pflegeleistungen sind noch stärker als im Gesundheitsbereich auf das höhere Alter konzentriert. Von zentraler Bedeutung ist hier die altersspezifische Pflegebedürftigkeit. Blicke sie konstant, würde der demographische Wandel vollständig auf die Pflegeausgaben durchwirken. Tritt die Pflegebedürftigkeit aber erst mit zunehmend höherem Alter ein, so steigen die Ausgaben deutlich langsamer. Weiterhin ist es von Bedeutung, inwieweit Pflege künftig von Familienangehörigen erbracht oder eher in für die Sozialversicherung mit höheren Kosten verbundenen Pflegeheimen geleistet wird. Die erwartete Änderung der Familienstrukturen und die unterstellte höhere Erwerbsbeteiligung könnten dazu führen, dass der Anteil der Pflegebedürftigen, die durch Familienangehörige versorgt werden, zurückgeht. Für Deutschland wird im Referenzszenario¹¹⁾ ein Anstieg der staatlichen Pflegeausgaben von anfänglich knapp 1 % des BIP auf 2 ½ % ausgewiesen. Umgerechnet entspricht dies

*Konzentration
der Pflege-
ausgaben auf
Personen im
hohen Alter*

⁸ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Finanzielle Entwicklung und Perspektiven der gesetzlichen Krankenversicherung, Monatsbericht, Juli 2004, S. 15–32.

⁹ Anfangs beträgt die Einkommenselastizität 1,1. Bis 2050 sinkt sie auf 1,0, d.h., der Ausgabenzuwachs ist nur noch proportional zum Einkommen.

¹⁰ Vgl.: J. Oliveira Martins und C. de la Maisonneuve, The Drivers of Public Expenditures on Health and Long-Term Care: An Integrated Approach, in: OECD Economic Studies, No 43, 2006/2, S. 121 f.

¹¹ Im Referenzszenario wird angenommen, dass etwa die Hälfte der durch die steigende Lebenserwartung gewonnenen Jahre bei guter Gesundheit, d.h. ohne Pflegebedürftigkeit, verbracht wird. Für die Geldleistungen wird ein Anstieg entsprechend dem BIP je Einwohner, für die Pflegesachleistungen dagegen ein stärkerer Zuwachs entsprechend dem BIP je Erwerbstätigen unterstellt.

einem Anstieg des Beitragssatzes von derzeit knapp 2 % auf etwa 4 ½ % (jeweils ohne den Zusatzbeitrag von Kinderlosen).

Dynamisierung der Pflegeleistungen entscheidend für Ausgabenanstieg

Die Berechnungen zu den Pflegeausgaben reagieren besonders sensibel auf Variationen in der Dynamik der Pflegesätze. Werden diese nicht mit dem BIP je Einwohner oder je Erwerbstätigen, sondern – entsprechend der aktuellen Rechtslage in Deutschland – in der Regel höchstens mit der Inflationsrate angepasst, so würde sich in den AWG-Berechnungen eine nahezu konstante Ausgabenquote ergeben. Damit ließen sich im besonders personalintensiven Pflegebereich allerdings nur dann reale Entgeltsteigerungen finanzieren, wenn beträchtliche Rationalisierungspotenziale realisiert würden. Andernfalls würde eine weniger stark steigende Ausgabenquote bedeuten, dass die gewährten Pflegesätze langsamer als die Einkommen wachsen und real an Wert verlieren. Ein zunehmend größerer Teil der Pflegekosten wäre damit privat oder durch die hier nicht berücksichtigte bedürftigkeitsabhängige Grundsicherung zu tragen.

Bildung

Bildungsausgaben dürften in Relation zum BIP zurückgehen

Die AWG prognostiziert für Deutschland im Referenzszenario bis 2060 einen Rückgang der öffentlichen Bildungsausgaben um knapp einen halben Prozentpunkt auf 3 ½ % des BIP. Im Rahmen eines Alternativszenarios wird der Effekt eines Anstiegs des Lehrer-Schüler-Verhältnisses um 20 % bis 2020 berechnet. Dies ist insofern naheliegend, als bei sinkenden Schülerzahlen nicht immer automatisch mit einer entsprechenden Anpassung der Bildungsausgaben zu rechnen ist, zumal eine

bessere Betreuung politisch gewünscht sein kann. Dabei wird deutlich, dass die Erhöhung des Betreuungsverhältnisses recht stark ausgabensteigernd wirkt und die Bildungsausgaben in diesem Fall um einen halben Prozentpunkt höher ausfallen.

Arbeitslosigkeit

Basierend auf den Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung, die auch den Berechnungen für die übrigen Bereiche zugrunde liegen, projiziert die AWG schließlich noch die arbeitsmarktbedingten Ausgaben, soweit diese in der Arbeitslosenversicherung anfallen (Arbeitslosengeld I). Dazu wird angenommen, dass das Leistungsniveau pro Empfänger im Verhältnis zum BIP pro Erwerbstätigem konstant bleibt und sich im Übrigen die Arbeitsmarktausgaben im Verhältnis zum BIP entsprechend dem unterstellten Rückgang der Arbeitslosenquote (von etwa 9 % auf gut 6 %) vermindern. Im Ergebnis wird eine Abnahme der arbeitsmarktbedingten Ausgaben im Verhältnis zum BIP um etwa ein Drittel ausgewiesen (von knapp 1 % auf gut ½ %). Dabei werden das niedrigere Niveau der Arbeitslosenquote und die damit verbundene Ausgabenentlastung bereits bis 2020 erreicht. Sollten sich die Annahmen zur Entwicklung der strukturellen Arbeitslosenquote als zu optimistisch erweisen, würden die Ausgaben ohne weitere Arbeitsmarktreforemen entsprechend höher ausfallen.

Entlastung durch Annahme sinkender Arbeitslosigkeit

Demographische Entwicklung und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte

Starke demographisch bedingte Verschlechterung der Staatsfinanzen

Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hängt davon ab, ob die künftigen staatlichen Einnahmen – ohne weitere Politikänderungen – ausreichen, um die erwarteten Ausgaben (einschl. Zinsen) zu decken. Wird unterstellt, dass sich die staatlichen Einnahmen und diejenigen Ausgaben, die als nicht altersabhängig angesehen werden, proportional zum BIP entwickeln, wird die staatliche Defizitquote allein durch den von der AWG prognostizierten Ausgabenanstieg und die Zinsausgaben getrieben. Die gesamte fiskalische Mehrbelastung würde somit kreditfinanziert. Für Deutschland ergäbe sich danach im Rahmen einer mechanistischen Fortschreibung im Jahr 2040 eine staatliche Defizitquote von fast 6 % und eine Schuldenquote von nahezu 85 %.¹²⁾ Als Ausgangspunkt dient dabei allerdings die vergleichsweise günstige Lage der Staatsfinanzen im Jahr 2008, für das die strukturelle Defizitquote auf 1,2 % beziffert wird und die Schuldenquote bei 65,9 % lag.¹³⁾ Würden als Startpunkt der Berechnungen dagegen die nunmehr wesentlich ungünstigeren Haushaltsperspektiven gewählt und damit die zu erwartende drastische Verschlechterung der strukturellen Haushaltsslage berücksichtigt, ergäben sich erheblich höhere

12 Dabei werden analog zum Bericht der AWG von 1,9 % auf 1,0 % abnehmende reale BIP-Wachstumsraten und ein nominaler Zins von 5 % zugrunde gelegt. Die Entwicklung des nominalen Schuldenstandes ergibt sich annahmegemäß ausschließlich aus den zu finanzierenden Defiziten. In dem zugrunde liegenden partialanalytischen Rahmen sind gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen ausgeblendet.

13 Vgl. Frühjahrsprognose 2009 der Europäischen Kommission.

Die Bedeutung der Finanz- und Wirtschaftskrise für die langfristige Tragfähigkeit

Die durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise beschleunigte gesamtwirtschaftliche Abschwächung hat die Ausgangsbasis für Vorausberechnungen deutlich verschlechtert. Dies konnte in den detaillierten Projektionen der AWG bezüglich der alterungsbedingten Ausgaben nicht mehr berücksichtigt werden. Um die diesbezüglichen Effekte dennoch abzugreifen, wurden ergänzend drei Szenarien betrachtet. In der günstigsten Variante wird die aktuelle wirtschaftliche Schrumpfung sehr rasch durch ein vorübergehend ebenso deutlich über das Potenzial hinausgehendes Wirtschaftswachstum vollständig ausgeglichen, sodass das BIP-Niveau des Referenzszenarios ohne Krise schon Anfang der 2020er Jahre wieder erreicht wird („Rebound“-Szenario). In einem mittleren Szenario würde das ursprünglich unterstellte BIP-Wachstum ab etwa 2022 wieder erreicht, die zwischenzeitliche Wachstumsschwäche aber nicht wieder ausgeglichen („Lost Decade“-Szenario). Das BIP-Niveau wäre damit dauerhaft niedriger. In der ungünstigsten Variante ist schließlich das Potenzialwachstum dauerhaft niedriger, und die Abweichung zum Referenzpfad nimmt immer weiter zu („Permanent Shock“-Szenario).

Für den Euro-Raum errechnet die AWG im ungünstigsten Szenario einer permanenten Wachstumsverlangsamung einen um fast zwei Prozentpunkte stärkeren Anstieg der Ausgabenquote. In der EU insgesamt läge die Quote 2060 um gut 1½ Prozentpunkte höher. Für Deutschland würde sich allerdings lediglich eine um knapp einen halben Prozentpunkt höhere Ausgabenquote ergeben. Hierin schlägt sich insbesondere die vergleichsweise enge Anknüpfung der Alterssicherungs- und anderer Transferleistungen an die Entwicklung der Löhne und Gehälter sowie – bei annähernd konstanter Lohnquote – auch des BIP nieder. In Deutschland werden Bezieher staatlicher Transferleistungen daher direkter als in vielen anderen europäischen Staaten an einem verlangsamten Einkommensanstieg beteiligt – und spiegelbildlich an einer günstigeren Entwicklung. Außerdem sind auch die Beschäftigten im Gesundheits-, Pflege- und Bildungsbereich von den niedrigeren Einkommen betroffen. Insgesamt ist die Wirkung einer Wachstumsabschwächung auf die Ausgabenquote durch diese Faktoren begrenzt, sofern ein niedrigerer Wachstumspfad nicht auch eine dauerhaft geringere Beschäftigung zur Folge hat.

Deutsche Bundesbank

Werte für die zukünftigen Defizit- und Schuldenquoten.

Szenarien vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise

Um die Wirkung der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verursachten Wachstumsabschwächung zu berücksichtigen, hat die AWG beispielhaft weitere Berechnungen vorgenommen (vgl. die Übersicht auf S. 41). Für Deutschland würde sich danach aufgrund der relativ strikten Lohnindexierung der gesetzlichen Renten und der großen Bedeutung der Lohnkosten für die Dienstleistungen im Gesundheits-, Pflege- und Bildungsbereich die Quote der altersabhängigen Ausgaben nur wenig erhöhen. Ein größerer Effekt würde sich nur dann ergeben, wenn die Wachstumsabschwächung auch mit dauerhaft niedrigeren Beschäftigungsniveaus verbunden wäre.

Erheblicher Konsolidierungsbedarf...

Bei aller Unsicherheit, mit denen solche langfristigen und schematischen Berechnungen verbunden sind, verdeutlichen sie doch, dass erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind, um die Staatsfinanzen nachhaltig zu stabilisieren. Der erforderliche Umfang dieser Maßnahmen lässt sich mit Hilfe von Tragfähigkeitsindikatoren abschätzen. Aus theoretischer Sicht gut fundiert und im europäischen Kontext gebräuchlich ist der sogenannte S2-Indikator.¹⁴⁾ Er gibt an, um wie viele Prozentpunkte der Primärsaldo in Relation zum BIP in jedem zukünftigen Jahr höher ausfallen muss, um die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sicherzustellen. Selbst wenn die vergleichsweise günstigen Ausgangswerte von 2008 zugrunde gelegt werden, besteht für Deutschland demnach ein anhaltender Konsolidierungsbedarf von etwa 3 % des BIP. Die strukturelle Haushaltsposition im Jahr

... durch erwarteten drastischen Anstieg struktureller Defizite noch verschärft

2008 würde ohne den alterungsbedingten Ausgabenanstieg zwar ausreichen, um die Schuldenquote zu senken. Sie reicht aber nicht aus, um die demographisch bedingten Belastungen aufzufangen. Wenn anstelle der Werte von 2008 die von der Europäischen Kommission für 2010 prognostizierte strukturelle Defizitquote und Schuldenquote als Startpunkt gewählt würden, läge der Konsolidierungsbedarf etwa doppelt so hoch.

Handlungsoptionen

Dass absehbare demographische Veränderungen finanzpolitische Anpassungen erfordern, rückte im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Veröffentlichung mittel- und langfristiger Vorausberechnungen verstärkt in den Fokus der öffentlichen Diskussion, und es wurden bereits verschiedene Reformen beschlossen. Um den weiterhin vorhandenen Herausforderungen Rechnung zu tragen, bieten sich drei Ansatzpunkte an: Eine direkte Begrenzung der altersabhängigen Ausgaben, eine Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven sowie eine vorausschauende und zeitnahe Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

Ansatzpunkte zur Bewältigung der demographischen Herausforderungen

¹⁴ Dieser Indikator wird regelmäßig von der Europäischen Kommission berechnet (vgl. European Commission, Public finances in EMU – 2008, European Economy und frühere Jahrgänge sowie European Commission, The long-term sustainability of public finances in the European Union, European Economy 4/2006). Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse berücksichtigen bereits die jüngsten Ergebnisse der AWG, wobei sich die Berechnungen methodisch leicht von denjenigen der Kommission unterscheiden.

Begrenzung des Anstiegs der altersabhängigen Ausgaben

*Leistungs-
einschrän-
gen und
steigendes
Rentenalter
beschlossen*

Eine unmittelbare Entlastung künftiger Steuer- und Beitragszahler kann erreicht werden, wenn es gelingt, die altersabhängigen Ausgaben durchweg langsamer steigen zu lassen. Diese Zielsetzung lag insbesondere den jüngsten Reformen der staatlichen Alterssicherung zugrunde. So sollen die Modifizierungen der Rentenanpassungsformel bewirken, dass der Anstieg der Renten hinter dem der beitragspflichtigen Entgelte zurückbleibt und somit das relative Rentenniveau sinkt. Zudem wird das gesetzliche Rentenalter schrittweise angehoben. Beide Maßnahmen sollen auch den Ausgabenanstieg bei der Beamtenversorgung begrenzen.

*Beschlossene
Reformen nicht
zurücknehmen*

Trotz des fortbestehenden finanziellen Drucks aus der demographischen Entwicklung sind derzeit Bestrebungen zu beobachten, die beschlossenen Leistungseinschränkungen wieder rückgängig zu machen. So wurden die Dämpfungswirkung der Riester-Treppe um zwei Jahre verschoben und jüngst Rentenkürzungen durch eine Ausweitung der Schutzklausel auch dann ausgeschlossen, wenn die Arbeitsentgelte der Beitragszahler im Durchschnitt sinken. Sollten die ausgefallenen Dämpfungsmaßnahmen nicht – wie gesetzlich vorgesehen – nachgeholt werden, wären damit dauerhafte Mehrausgaben verbunden, die in den AWG-Vorausrechnungen nicht berücksichtigt sind.

*Anhebung des
gesetzlichen
Rentenalters*

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters ist angesichts der steigenden ferneren Lebenserwartung eine geeignete Maßnahme, wenn

die Rentenphase in Relation zur Erwerbsphase nicht stetig zunehmen soll. Ansonsten wäre allein deshalb – auch ohne Berücksichtigung der niedrigen Geburtenrate – ein kontinuierlicher Ausgaben- und Beitragssatzanstieg vorprogrammiert. Festgelegt ist bislang eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre bis 2029.¹⁵⁾ Obwohl in den aktuellen Bevölkerungsprognosen auch danach mit einem beinahe konstanten Anstieg der ferneren Lebenserwartung um gut einen Monat pro Jahr gerechnet wird, ist bislang keine weitere Erhöhung des Rentenalters vorgesehen. Wenn das Verhältnis von Ruhestands- und Erwerbsphase näherungsweise konstant gehalten werden soll, wäre unter den demographischen Annahmen der AWG bis 2060 eine weitere Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 69 Jahre notwendig.¹⁶⁾ Eine Indexierung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung (wie z. B. in Dänemark) könnte der zu erwartenden Entwicklung grundsätzlich Rechnung tragen und für die Beteiligten eine verlässlichere längerfristige Perspektive schaffen.

Bei den Gesundheitsleistungen kommt der Erschließung von Effizienzreserven große Bedeutung zu. Dies betrifft sowohl die Anzahl der Leistungsanbieter als auch die Inan-

*Rationalisie-
rungsreserven
im Gesund-
heitsbereich
ausschöpfen*

¹⁵ Beginnend im Jahr 2012 wird das gesetzliche Rentenalter um einen Monat und ab 2024 um zwei Monate pro Jahr angehoben. Nach 1963 Geborene können somit erst nach Vollendung ihres 67. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente gehen.

¹⁶ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht, April 2008, S. 58 ff.

spruchnahme von Gesundheitsleistungen.¹⁷⁾ Bei der Pflegeversicherung ist mit der Inflationsindexierung bereits ein gedämpfter Anstieg der Pflegesätze angelegt. Grundsätzlich wird – wie schon in der Vergangenheit – die Frage zu beantworten sein, welche Leistungen von der Versicherungsgemeinschaft (bzw. gegebenenfalls ergänzend durch die Steuerzahler) finanziert werden sollen und können.

*Ergänzende
private
Vorsorge*

Die mit Ausgabenbegrenzungen gegebenenfalls verbundenen Leistungseinschränkungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme können prinzipiell durch private Vorsorge ausgeglichen werden. Dies betrifft sowohl eine ersetzende private oder betriebliche Altersvorsorge als auch höhere Eigenbeteiligungen über Direktzahlungen oder Zusatzversicherungen im Gesundheits- und Pflegebereich. Den staatlichen Minderausgaben stehen dann allerdings höhere Ausgaben für bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen gegenüber. Eine insgesamt schwächer steigende Quote der altersabhängigen Ausgaben spiegelt zwar eine geringere Belastung mit staatlichen Abgaben wider. Dem können jedoch höhere Ausgaben auf individueller Ebene gegenüberstehen. Dies bietet allerdings auch die Chance, Fehlversorgungen zu verringern.

Erhöhung des Wachstums- und Beschäftigungspotenzials

Ein geringerer Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung bedeutet für sich genommen, dass sich die Finanzierung der bestehenden Transferleistungen auf weniger Personen verteilt und die individuelle Abgabenlast steigt. Für Deutschland wird bis 2060

*Anpassungs-
bedarf hängt
von Bevölke-
rungsentwick-
lung ab*

ein deutlich stärkerer Rückgang des Anteils der Personen im Erwerbsalter als im Durchschnitt des Euro-Raums erwartet (um rd. – 30 % gegenüber etwa – 15 %). Unterschiedliche demographische Entwicklungen erklären sich dabei nicht zuletzt aus Unterschieden bei der Geburtenrate und der Migration. Die diesbezüglichen, teilweise auch politisch festzulegenden Rahmenbedingungen (z. B. im Hinblick auf die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems oder die Bedingungen für die Zuwanderung) sind insofern auch relevant für die künftige Entwicklung.

Bei einer gegebenen demographischen Entwicklung gibt es verschiedene Ansatzpunkte, das Absinken der Erwerbspersonenzahl zu bremsen. Dazu gehört zum einen, die Phase der Erwerbstätigkeit zu verlängern. Neben der bereits zuvor diskutierten Erhöhung des Renteneintrittsalters würde auch die Verkürzung der Ausbildungszeiten dazu einen Beitrag leisten. Bei Letzterem ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies unerwünschte Rückwirkungen auf die Produktivität haben könnte. Im Übrigen würden die Rentenfinanzen langfristig aufgrund der dann höheren Ansprüche nicht entlastet.

*Längere
Erwerbsphase*

¹⁷ Auch wenn internationale Vergleiche mit Vorsicht zu interpretieren sind, deuten verschiedene Kennzahlen auf einen relativ hohen Versorgungsstand in Deutschland hin. Die Anzahl der Krankenhausbetten je 100 000 Einwohner lag 2004 in Deutschland bei 858. Im Durchschnitt der nach dem 1. Mai 2004 25 EU-Mitgliedstaaten lag dieser Wert bei lediglich 590. Die Anzahl der Hausarzt- bzw. Facharztkontakte lag 2004 in Deutschland bei 4,3 bzw. 4,8 je Einwohner. Im Durchschnitt der vor der Erweiterung 15 Mitgliedstaaten der EU lagen diese Werte bei 3,8 bzw. 2,6. Vgl.: M. Schneider u. a., Indikatoren der OMK im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege, Gutachten für das Bundesministerium für Gesundheit, Kempfen 2007.

*Höhere
Erwerbs-
beteiligung*

Zum anderen ergäbe sich auch eine Entlastung, wenn die Erwerbsbeteiligung, die in Deutschland derzeit bei 76 % liegt, steigen würde.¹⁸⁾ Nicht zuletzt eine höhere Erwerbsbeteiligung von Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren könnte den Rückgang des Arbeitskräftepotenzials dämpfen. Der AWG-Bericht geht hier für Deutschland bis 2060 allerdings bereits von einem Anstieg um 16 Prozentpunkte auf 74 % aus. Deutschland würde damit (nach Schweden und praktisch gleichauf mit Spanien) in der EU eine der höchsten Erwerbsbeteiligungen bei den Älteren aufweisen. Weiter wird es wichtig sein, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit künftig wirksam zu begrenzen und allgemein die Beschäftigungsanreize des Abgaben- und Transfersystems zu erhöhen. Frühverrentungsprogramme stehen den Bestrebungen, das Produktionspotenzial zu stützen, klar entgegen.

*Höhere Arbeits-
produktivität*

Auch eine höhere Arbeitsproduktivität kann die Relation von BIP- und Ausgabenentwicklung positiv beeinflussen und somit dazu beitragen, die demographiebedingten Belastungen zu dämpfen. Im AWG-Bericht wird für Deutschland – wie für den Euro-Raum insgesamt – bis 2060 ein durchschnittliches Wachstum der Arbeitsproduktivität von 1,7 % pro Jahr unterstellt, was zu etwa zwei Dritteln auf eine gesteigerte Arbeitseffizienz und zu etwa einem Drittel auf eine höhere Kapitalausstattung zurückgeführt wird. Dies erscheint auch mit Blick auf die jüngere Vergangenheit eher optimistisch, und es dürften wirtschafts- und finanzpolitische Reformen erforderlich sein, um eine solche deutliche Steigerung zu erreichen. Vor allem angemessene Rahmenbedingungen, einschließlich einer funktionsfähigen

Wettbewerbsordnung und eines weniger verzerrend wirkenden Abgaben- und Transfersystems, können zum Wachstum von Sach- und Humankapital beitragen. Eine wesentliche Rolle spielt zudem ein effizientes Bildungssystem – auch im Hinblick auf Personen mit Migrationshintergrund. Insgesamt sind die entlastenden Effekte einer höheren Arbeitsproduktivität auf die Ausgabenquote aufgrund der weitgehenden Lohnindexierung der Alterseinkommen aber begrenzt.

Frühzeitige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

Mit einer relativ zügigen und umfassenden Haushaltskonsolidierung könnte die Schuldenquote gesenkt werden, und die Zinsausgaben in Relation zum BIP würden tendenziell zurückgehen. Der dadurch entstehende Haushaltsspielraum kann einen Teil des demographisch bedingten Ausgabenanstiegs auffangen. Diesem Aspekt wird prinzipiell auch im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt Rechnung getragen. So sollen die mittelfristigen Haushaltsziele unter anderem die langfristige Tragfähigkeit sicherstellen. Im Rahmen der Aktualisierung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sollen die Mitgliedstaaten Ende 2009 erstmals zusätzlich explizit die Kosten der Alterung der Bevölkerung berücksichtigen, wenn sie ihre mittelfristigen Haushaltsziele festlegen. Die genaue Umsetzung ist allerdings noch umstritten. Wichtig wäre es, nicht nur einen geringen Teil des demographisch bedingten Ausgabenanstiegs einzubeziehen, da die neuen mittelfristigen Haus-

*Demographie-
bedingte Belas-
tungen und
Stabilitäts- und
Wachstumspakt*

¹⁸ Während die Erwerbsbeteiligung der Männer bei 82 % liegt, beträgt sie bei Frauen rd. 70 %.

Berichte zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Neben den AWG-Berichten, den Tragfähigkeitsberichten der Europäischen Kommission und gelegentlichen Analysen mit Hilfe der Generationenbilanzierung veröffentlicht beispielsweise auch das Bundesministerium der Finanzen einmal pro Legislaturperiode einen Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Der Zeithorizont dieser Berechnungen reicht gegenwärtig bis zum Jahr 2050. Die Bundesregierung erstellt zudem im vierjährigen Turnus einen Versorgungsbericht mit ebenfalls bis 2050 reichenden Vorausberechnungen zur Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Versorgungsaufwendungen für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Im vierten Versorgungsbericht vom April 2009 wird allerdings nur noch auf die dem Regelungsbereich des Bundesrechts unterliegenden Bediensteten Bezug genommen. Damit bleiben die besonders drängenden zukünftigen Haushaltsprobleme der Länder außer Acht.

Darüber hinaus legt die Bundesregierung einmal pro Legislaturperiode einen Alterssicherungsbericht vor, in dem die aktuelle und künftige Einkommenssituation im Alter und die Bedeutung der verschiedenen Alterssicherungssysteme dargestellt werden. In den Vorausberechnungen, die bis zum Rentenzugang des Jahres 2030 reichen, wird neben den Leistungen der Rentenversicherung auch die staatlich geförderte Altersvorsorge einbezogen.

Einmal pro Jahr wird der Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung aktualisiert. Darin finden sich detaillierte Vorausberechnungen für die gesetzliche Rentenversicherung, die allerdings lediglich einen Zeitraum von 15 Jahren umfassen. Im Rentenversicherungsbericht 2008 reichten sie bis zum Jahr 2022 und umschlossen damit insbesondere das Jahr 2020, bis zu dem der Beitragssatz nicht über 20 % steigen und das Sicherungsniveau vor Steuern, aber nach Abzug der Sozialbeiträge nicht unter 46 % sinken soll. Da die Bewältigung der langfristigen Finanzierungsprobleme durch möglichst frühzeitiges Gegensteuern erleichtert werden kann, wären – unter Beachtung der damit verbundenen höheren Unsicherheiten – längerfristige Vorausberechnungen sinnvoll, die auch über das in den Gesetzentwürfen im Zusammenhang mit den letzten Rentenreformen verwendete Endjahr 2030 hinausgehen sollten.

Deutsche Bundesbank

haltsziele dann kaum ehrgeiziger als die bisherigen ausfielen und die diesbezüglichen Änderungen der Mittelfristziele weitgehend ins Leere liefen.

Auf nationaler Ebene wurden jüngst neue Schuldenregeln in die Verfassung aufgenommen, die nach einer Übergangszeit für die Länder kein und für den Bund nur noch ein sehr begrenztes strukturelles Haushaltsdefizit zulassen. Würde Deutschland im Einklang mit dieser Regel bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts einen Haushaltsausgleich erreichen, so würde die Schuldenquote in den nachfolgenden Jahren kontinuierlich sinken. Die sich daraus ergebenden Zinersparnisse würden (bei unveränderten Quoten der Einnahmen und der übrigen Ausgaben) bis etwa 2025 ausreichen, um den bis dahin erwarteten Anstieg der altersabhängigen Ausgaben um einen Prozentpunkt gegenüber 2016 aufzufangen.¹⁹⁾ Für den weitaus größeren Anstieg der altersabhängigen Ausgaben, der in die Zeit nach 2025 fällt, würde aber auch dann ein Finanzierungskonzept fehlen. Solange keine Reformen verabschiedet sind, die den Ausgabenanstieg stärker begrenzen, oder die Belastungen nicht über höheres Wachstum und steigende Beschäftigung abgemildert werden, wären aus diesem Blickwinkel deutliche strukturelle Überschüsse im deutschen Staatshaushalt erforderlich, wenn weitere Anpassungen in der Zukunft vermieden werden sollen. Dies gilt zumindest für die Jahre, in denen die demographischen Belastungen

*Frühzeitige
Konsolidierung
vorteilhaft*

¹⁹⁾ Diesen Berechnungen liegen die auf S. 41 beschriebenen Annahmen zugrunde. Dabei wurden die von der Europäischen Kommission in der Projektion vom Frühjahr 2009 für 2010 prognostizierten Werte als Ausgangspunkt genommen.

noch vergleichsweise gering sein werden. Dabei können die Überschüsse umso geringer ausfallen, je früher konsolidiert wird, weil die Zinersparnisse dann über einen längeren Zeitraum anfallen. Eine frühzeitige Konsolidierung würde außerdem tendenziell zu einer intergenerativ gleichmäßigeren Lastverteilung führen.²⁰⁾

Schlussbemerkungen

Solide öffentliche Haushalte und Fortsetzung von Sozialreformen

Die Staatsfinanzen werden derzeit durch die außergewöhnliche Finanz- und Wirtschaftskrise stark in Anspruch genommen. Angesichts der Schwere der Rezession ergeben sich teilweise automatisch beträchtlich höhere öffentliche Defizite. Die auch strukturell verschlechterte Haushaltsposition, die sich nicht zuletzt in kräftig steigenden Schulden ausdrückt, schränkt künftige Haushaltsspielräume ein. Hinzu kommen die absehbaren Mehrbelastungen der öffentlichen Finanzen aus der demographischen Entwicklung. Aktuelle Berechnungen weisen auch bei Um-

setzung der bereits beschlossenen Reformen einen erheblichen Anstieg der altersabhängigen Staatsausgaben aus. Die gegenwärtige Verschlechterung der strukturellen Lage der öffentlichen Haushalte erschwert es vor diesem Hintergrund merklich, eine solide fiskalische Ausgangsposition zu erreichen, bevor sich die demographischen Belastungen verstärkt im Staatshaushalt niederschlagen. Im Hinblick auf die Belastung künftiger Generationen kommt es darauf an, deutliche und anhaltende Konsolidierungsfortschritte zu erzielen, sobald sich die Wirtschaftsentwicklung stabilisiert. Die kommenden Jahre mit einer noch vergleichsweise günstigen demographischen Entwicklung bieten die Chance, die begonnenen Reformen in der Alterssicherung umzusetzen und perspektivisch auszubauen. Ein besonderes Augenmerk wird auch auf den Gesundheitsbereich zu richten sein.

²⁰ Vgl.: F. Balassone, J. Cunha, G. Langenus, B. Manzke, J. Pavot, D. Prammer und P. Tommasino, Fiscal sustainability and policy implications for the euro area, ECB Working Paper No 994, Januar 2009.