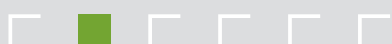




Bundesministerium
der Finanzen

Finanz- und Wirtschaftspolitik



Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen



Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Inhalt

Vorwort	Seite 4
Zusammenfassung	Seite 5
Einführung	Seite 9
I. Der demographische Wandel: Eine Herausforderung für die Politik	Seite 10
II. Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen	Seite 16
2.1 Möglichkeiten und Grenzen von Tragfähigkeitsanalysen	Seite 16
2.2 Annahmen der Modellrechnungen	Seite 21
2.3 Ergebnisse der Berechnungen der ifo-Studie	Seite 23
2.3.1 Ausgangsvariante	Seite 23
2.3.2 Sensitivitätsanalysen	Seite 28
2.3.3 Politiksimulationen	Seite 32
III. Handlungsnotwendigkeiten zur Sicherung einer tragfähigen Finanzpolitik	Seite 35
3.1 Die Rolle der Politik bei der Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen	Seite 35
3.2 Wachstum und Beschäftigung stärken	Seite 36
3.2.1 Erwerbsbeteiligung erhöhen, Arbeitslosigkeit abbauen und Produktivitätsfortschritt fördern	Seite 36
3.2.2 Steuerpolitik wachstumsfördernd ausgestalten	Seite 39
3.2.3 Familienpolitik zukunftsorientiert ausrichten	Seite 41
3.2.4 Zuwanderung steuern	Seite 43
3.3 Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellen	Seite 44
3.3.1 Konsolidierung fortsetzen für eine generationengerechte Finanzpolitik	Seite 44
3.3.2 Qualität der öffentlichen Finanzen weiter verbessern	Seite 46
3.3.3 Subventionsabbau konsequent fortsetzen	Seite 50
3.3.4 Soziale Sicherungssysteme demographiefest gestalten	Seite 53
IV. Fazit	Seite 58
Abbildungsverzeichnis	Seite 60
Impressum	Seite 61

Vorwort

Deutschlands Bevölkerung wird – wie die der meisten westlichen Industriestaaten – aufgrund niedriger Geburtenraten und weiter wachsender Lebenserwartung in den kommenden Jahrzehnten stark altern. Besonders sichtbar wird dies, wenn die „Baby-boomer“ der Nachkriegsgeneration in den Ruhestand eintreten. Kaum ein Bereich der Gesellschaft wird von solch massiven Veränderungen in der Struktur der Bevölkerung unberührt bleiben.

Für die öffentlichen Haushalte wird diese absehbare demographische Entwicklung zunehmend spürbare Auswirkungen haben. Besonders deutlich gilt dies für die sozialen Sicherungssysteme, die gerade zur Bewältigung der altersabhängigen Risiken geschaffen wurden – die Renten- und Pflege-, aber auch die Krankenversicherung.

Vor diesem Hintergrund ist die „Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ kein abstraktes Thema. Vielmehr betrifft diese Frage Bürgerinnen und Bürger in Deutschland sehr konkret. Denn sie zielt auf die Sicherung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik und die Erhaltung der langfristigen Grundlagen für wirtschaftliches Wachstum.

Die mit der demographischen Entwicklung einhergehenden Herausforderungen müssen verantwortungsbewusst im Interesse der zukünftigen Generationen angenommen werden. Die Bundesregierung hat mit der Agenda 2010 zukunftsweisende Reformen auf den Weg gebracht, die die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen deutlich erhöhen. Mit diesem ersten Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen will das Bundesministerium der Finanzen sachgerecht über die Folgen des demographischen Wandels für die Finanzpolitik informieren und Ansatzpunkte für rechtzeitiges Gegensteuern aufzeigen.

Der Bericht zeigt angesichts der bevorstehenden Veränderungen weiteren politischen Handlungsbedarf zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf. Der Bericht macht zugleich aber auch deutlich, dass durch eine gezielte Zusammenarbeit aller Politikbereiche die Herausforderungen des demographischen Wandels bewältigt werden können. Auch dokumentieren die Ergebnisse, dass mit den durchgeführten Reformen, vor allem mit den Maßnahmen bei der Renten- und Krankenversicherung, schon deutliche Fortschritte bei der Sicherung der Tragfähigkeit erzielt werden konnten.

Dieser Weg muss beschritten werden, um die mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Belastungen gerecht auf alle Generationen zu verteilen.

Zusammenfassung

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen werden seit geraumer Zeit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene intensiv diskutiert. In Deutschland ist die Bundesregierung bereits heute gesetzlich verpflichtet, über die mittel- und langfristigen Perspektiven in Einzelbereichen Auskunft zu geben (z. B. Entwicklung der gesetzlichen Renten und der Beamtenpensionen). Eine umfassende und systematische nationale Berichterstattung über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen existiert in Deutschland jedoch noch nicht.

Das Bundesministerium der Finanzen hat daher das ifo-Institut mit entsprechenden Modellrechnungen beauftragt. Dabei werden die Ausgaben und Einnahmen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) insgesamt betrachtet, nach einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) wird nicht differenziert.

Die Ergebnisse dieser Rechnungen dienen als Grundlage für den vorliegenden Bericht. Ein generelles Problem von Tragfähigkeitsanalysen ist, dass naturgemäß sehr lange Zeithorizonte betrachtet werden und Rückkoppelungen budgetärer Entwicklungen oder politischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum und auf das Verhalten der Unternehmen wie der privaten Haushalte nur unzureichend berücksichtigt werden. Daher sind die Rechnungen grundsätzlich mit großen Unsicherheiten behaftet. Die quantitativen Ergebnisse sollten mit entsprechen-

der Vorsicht interpretiert werden. Dennoch ermöglichen die Analysen eine grobe Einschätzung künftiger finanzpolitischer Spielräume und eine vergleichende Beurteilung der Wirkungen alternativer Reformoptionen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Kapitel I beschreibt den in Deutschland – wie in vielen anderen Ländern – zu erwartenden demographischen Wandel. Danach wird sich der Altenquotient, d.h. die Relation der Bevölkerung im Rentenalter ab 65 Jahren zur Bevölkerung im Erwerbsalter zwischen 20 und 64 Jahren, bis zum Jahr 2050 in etwa verdoppeln.

In Kapitel II werden die wichtigsten Ergebnisse der ifo-Studie dargestellt. Dabei wird eine Methodik verwendet, die während der letzten zehn Jahre in zahlreichen Arbeiten der OECD vorgestellt und in jüngerer Zeit vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU für den Einsatz auf Gemeinschaftsebene fortentwickelt wurde.

In den Modellrechnungen werden einzelne Kategorien öffentlicher Ausgaben auf Basis konkreter Annahmen über die demographische und gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben. Explizit betrachtet werden die öffentlichen Ausgaben in den Bereichen staatliche Alterssicherung (Rentenversicherung, Beamtenversorgung), Gesundheit (Krankenversicherung, Pflegeversicherung) und Bildung sowie langfristige Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Die aggregierte Ausgabenquote für diese Bereiche sinkt zunächst kontinuierlich bis

2012 auf einen Wert von 23,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), erst danach ergibt sich ein kontinuierlicher Anstieg bis 2050 auf 27,8 %.

Ausgehend von der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung sowie der Annahme konstanter BIP-Anteile bei den sonstigen öffentlichen Ausgaben ab 2009 reduziert sich die gesamtstaatliche Ausgabenquote von 48,9 % im Jahre 2003 (Datenstand bei Beginn der Modellrechnungen) auf 43,1 % im Jahre 2012. Danach steigt sie wieder an und zwar auf 47,3 % im Jahre 2050.

Die Schuldenstandsquote würde – bei konstanter Einnahmenquote – bis etwa 2035 um 60 % des BIP schwanken und sich dann bis 2050 auf 111,1 % erhöhen. Ohne die jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung läge der Schuldenstand 2050 nochmals rund 20 Prozentpunkte höher. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Entwicklung des Schuldenstands in Relation zum BIP je nach Annahme konstanter oder steigender Einnahmen und in Abhängigkeit des zugrunde gelegten Zinssatzes stark variiert. Die prognostizierte Erhöhung des Schuldenstandes ergäbe sich unter der Annahme einer konstanten Einnahmenquote. Die im geltenden Recht angelegten Steigerungen der Einnahmenquote bei steigenden Ausgaben in Bereichen, die in ihrer Dynamik stark von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig sind, würden dazu führen, dass die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen weitgehend neutralisiert werden.

In jedem Fall führt eine Verengung des Blicks allein auf das Endjahr der Projektion zu einer verzerrten Wahrnehmung. Tatsächlich sinkt der Schuldenstand gemessen am BIP ohne weitere Anpassun-

gen auf der Einnahmenseite zunächst kontinuierlich und beginnt nicht vor 2020 wieder zu steigen. Erst dies ist der Zeitpunkt, von dem an die Wirkungen der bereits verabschiedeten Reformen nicht mehr ausreichen, die demographiebedingten Lasten vollständig auszugleichen. Für Reaktionen von Seiten der Politik zeigt sich damit ein Zeitfenster, das sich für eine weitere Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit nutzen lässt.

Aussagekräftiger als die Schuldenstandsentwicklung und robuster gegenüber den Effekten der Zinseszinsrechnung sind die von ifo verwendeten Tragfähigkeitsindikatoren. Sie geben Auskunft darüber, in welchem Umfang heute Budgetkorrekturen erforderlich wären, um die Entwicklung der öffentlichen Finanzen langfristig tragfähig zu machen. Die in diesem Bericht ausgewiesenen Tragfähigkeitslücken zeigen an, dass auf der Basis der durch den demographischen Wandel ausgelösten Entwicklung der staatlichen Ausgaben weiterhin finanzpolitischer Handlungsbedarf besteht. Über die Art der Beseitigung sagt das Konzept nichts aus; die Entscheidung darüber ist Aufgabe der Politik.

Die Berechnungen werden ergänzt durch eine Reihe von Sensitivitätsanalysen und Politiksimulationen. In den Sensitivitätsanalysen werden Änderungen der Annahmen in den Bereichen Demographie, Erwerbsneigung, Beschäftigung, Produktivität und Zins berechnet und zudem Variationen der Kostenentwicklung in einzelnen Ausgabenbereichen simuliert. Die Analysen belegen, dass sich nicht nur Änderungen im gesamtwirtschaftlichen Datenkranz, sondern auch abweichende Annahmen über die künftige Ent-

wicklung der Gesundheitskosten zum Teil in erheblichem Umfang auf die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen auswirken.

In den Politiksimulationen werden die Auswirkungen verschiedener Reformoptionen bzw. bereits verabschiedeter Reformen auf die Tragfähigkeit untersucht. Die Berechnungen verdeutlichen, dass die Bundesregierung dem kurz- und mittelfristig bestehenden Handlungsbedarf durch die eingeleiteten Reformen der Agenda 2010 bereits Rechnung trägt. Die jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung haben die Tragfähigkeitslücken um etwa 20% reduziert. Trotz dieser Erfolge besteht aber weiterer Handlungsbedarf. Zu einer erheblichen Verbesserung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen würden etwa Reformen wie eine Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, eine zusätzliche Ausgabendämpfung im Gesundheitswesen sowie eine weitere Senkung sonstiger konsumtiver öffentlicher Ausgaben beitragen.

Das Spektrum an politischen Lösungsansätzen wird in Kapitel III aufgezeigt. Da demographische Trends in der Regel sehr stabil und nur schwer zu beeinflussen sind, muss die Politik mit zusätzlichen Maßnahmen auf die Herausforderungen reagieren. Dabei ist nicht nur die Finanzpolitik, sondern auch die Politik in vielen anderen Bereichen gefordert. Bei der

Kombination verschiedener Maßnahmen kumulieren sich die Effekte und die Tragfähigkeitslücken können rechnerisch komplett geschlossen werden.

Im Kern müssen die von der Politik zu ergreifenden Maßnahmen auf zwei Ziele hinführen: Dauerhaft höheres Wachstum und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen. Mit einer breit angelegten Strategie, die auf eine Kombination von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern setzt, lässt sich das Nachhaltigkeitsziel am besten erreichen. Neben Reformen der sozialen Sicherungssysteme ist die Entfaltung künftiger Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten ebenso wichtig. Nicht zuletzt müssen wir Bedingungen schaffen, um eine Trendumkehr bei den Geburtenraten einzuleiten. Je früher Reformen angegangen werden, desto größer ist deren Hebelwirkung und desto eher können Belastungen in der Zukunft vermieden werden.

Der folgende Kasten gibt einen Überblick über die Ansatzpunkte für politisches Handeln.

Ansatzpunkte für politisches Handeln

Wachstum und Beschäftigung stärken

- > Erwerbsbeteiligung, vor allem von Frauen und älteren Erwerbspersonen, erhöhen, Arbeitslosigkeit abbauen und Produktivitätsfortschritt fördern.
- > Steuerpolitik wachstumsfördernd ausgestalten, vor allem auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung.
- > Familienpolitik zukunftsorientiert ausrichten, d. h. vor allem Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.
- > Zuwanderung steuern; Zuwanderungsregeln so gestalten, dass es nicht zu einer Überforderung der sozialen Sicherungssysteme kommt.

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichern

- > Konsolidierung konsequent fortsetzen, vor allem durch Ausgabenkürzungen und Abbau von Steuervergünstigungen.
- > Qualität der öffentlichen Finanzen weiter verbessern: Zukunftsausgaben wie Bildung, Forschung und Innovation stärken.
- > Soziale Sicherungssysteme demographiefest gestalten: Erfolgreiche Reformpolitik (vgl. Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz, Krankenversicherungs-Modernisierungsgesetz) fortsetzen, Maßnahmen im Bereich der Alterssicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen. Weiterem Reformbedarf bei Kranken- und Pflegeversicherung nachkommen.
- > Betriebliche und private Altersvorsorge stärken.

Einführung

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen werden seit geraumer Zeit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene intensiv diskutiert. Viele Bereiche in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden von der Bevölkerungsalterung berührt und müssen sich auf die langfristigen Veränderungen einstellen. Zielsetzung dieses Berichtes ist es, über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu informieren. Im Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2003 werden die öffentlichen Haushalte als tragfähig definiert, *„wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken.“*

Die Bundesregierung ist bereits heute gesetzlich verpflichtet, über die mittel- und langfristigen Perspektiven in Einzelbereichen Auskunft zu geben (z. B. Rentenversicherungsbericht, Versorgungsbericht). Eine umfassende und systematische nationale Berichterstattung über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen insgesamt existiert in Deutschland jedoch noch nicht.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat daher das ifo-Institut, München, Ende 2003 mit entsprechenden Modellrechnungen beauftragt. Dabei werden – der Berichterstattung in den Stabilitätsprogrammen folgend – die Ausgaben und Einnahmen des Staates (Bund, Länder, Ge-

meinden und Sozialversicherungen) insgesamt betrachtet, eine Differenzierung nach einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften findet nicht statt. Der hier vorgelegte Bericht basiert auf den rechnerischen Ergebnissen der im Dezember 2004 abgeschlossenen ifo-Studie und formuliert auf dieser Grundlage mögliche politische Lösungsansätze. Kapitel I beschreibt den in Deutschland – wie in anderen Ländern – sich vollziehenden demographischen Wandel. In Kapitel II werden die wichtigsten Ergebnisse der ifo-Studie dargestellt. Kapitel III zeigt politische Lösungsansätze auf.

Trotz aller Einschränkungen aufgrund methodischer Probleme von Langfristberechnungen sind zumindest eine grobe Einschätzung künftiger finanzpolitischer Spielräume und vergleichende Beurteilungen der Wirksamkeit alternativer Reformoptionen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen möglich.

So stellte auch der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2003 fest:

„Die gebotene Vorsicht bei der Interpretation von Tragfähigkeitslücken ist jedoch kein Grund, auf derartige Berechnungen zu verzichten. Es ist in jedem Fall besser, eine ungefähre Vorstellung von den auf die öffentlichen Haushalte zukommenden Belastungen zu haben, als aus lauter Skrupeln überhaupt nichts zu sagen und damit die Notwendigkeit eines politischen Gegensteuerns zu ignorieren.“

Bei den politischen Schlussfolgerungen ist allerdings darauf zu achten, dass die Grenzen der Berechnungsmethoden angemessen berücksichtigt werden.

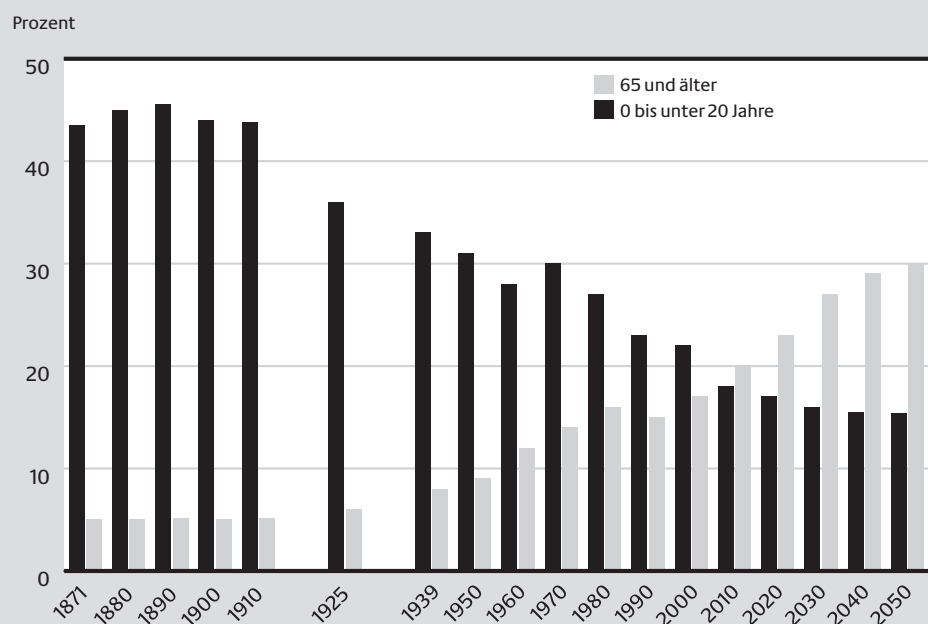
Im Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2003 werden die öffentlichen Haushalte als tragfähig definiert, *„wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken.“*

I. Der demographische Wandel: Eine Herausforderung für die Politik

Entscheidender Auslöser für die Sorge um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist der demographische Wandel. Dieser ist schon im derzeitigen Altersaufbau der Bevölkerung angelegt und wird – bei anhaltend niedrigen Geburtenraten und weiter wachsender Lebenserwartung – in den kommenden Jahrzehnten zu gravierenden Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung führen.

Verschiebungen im zahlenmäßigen Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Menschen finden in Deutschland – wie in den übrigen Industriestaaten – zwar schon seit langem statt. Die Veränderungen vollzogen sich in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts aber eher allmählich und unbemerkt, weil der säkulare Trend eines Rückgangs der Geburtenziffern in den späten 50er und den 60er Jahren vorüberge-

Abbildung 1: Entwicklung des Bevölkerungsanteils im Kindes- und Jugendalter (bis unter 20 Jahre) bzw. im Seniorenalter (65 und älter) in Deutschland von 1871 bis 2050

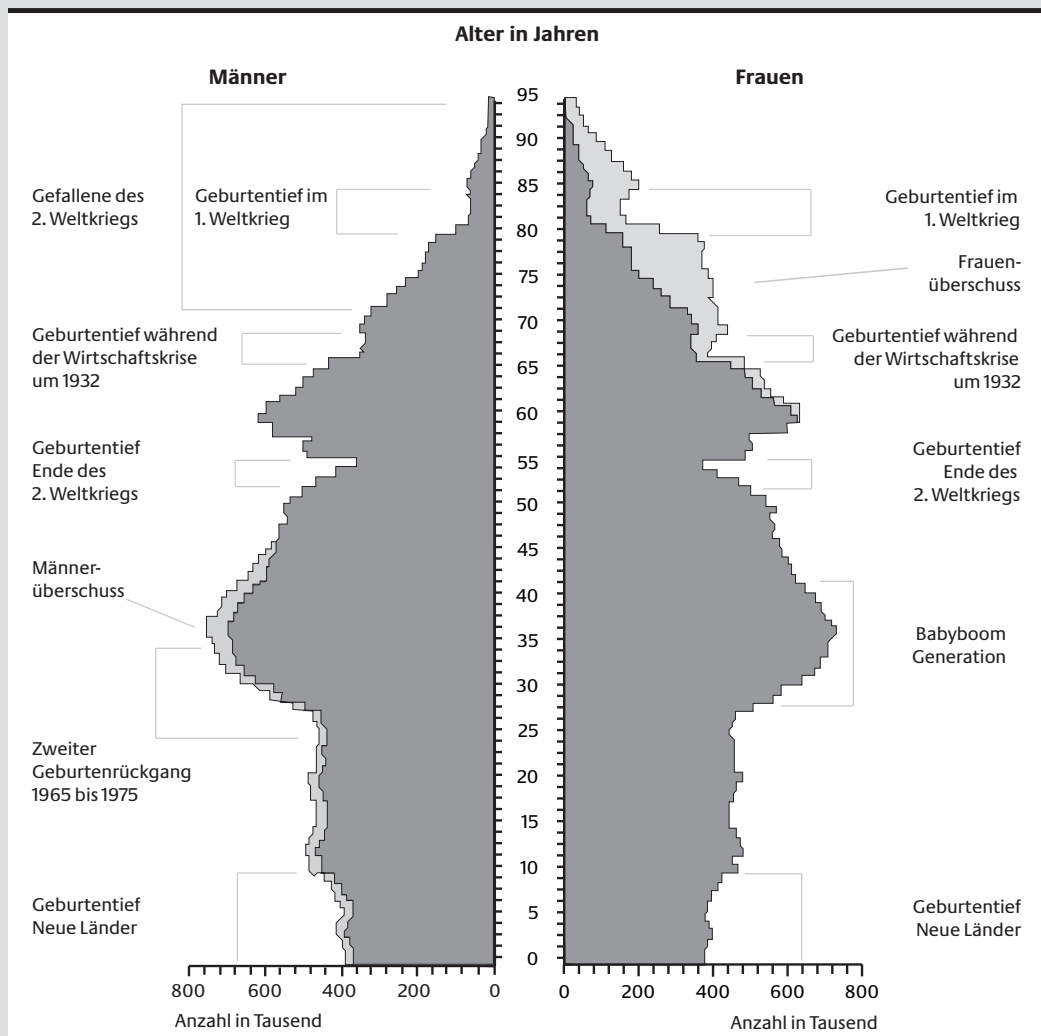


Quelle: Statistisches Bundesamt, Aufbereitung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB)

hend von einer Phase vergleichsweise hoher Geburtenzahlen („Babyboom“) abgelöst wurde. Bis heute verstärkt diese Generation den Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter.

In der folgenden Abbildung wurde die übliche Form der Darstellung der Bevölkerungsstruktur in Form einer Alterspyramide mit einer Kommentierung versehen, die neben dem aktuellen Stand der Dinge für Deutschland auch die häufig weit zurückliegenden Ursachen für die mehr oder minder starke Besetzung einzelner Jahrgänge beschreibt.

Abbildung 2: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland 2003



Quelle: Statistisches Bundesamt, BIB

Wenn die heute noch aktiven geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit zu Senioren werden, wird der Altenquotient, der die Relation der Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Erwerbsalter beschreibt, viel rascher als in der Vergangenheit steigen.

Wenn die heute noch aktiven geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit zu Senioren werden, wird der Altenquotient, der die Relation der Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Erwerbsalter beschreibt, viel rascher als in der Vergangenheit steigen. Das hat das Statistische Bundesamt mit seinen im Jahr 2003 aktualisierten Bevölkerungsvorausrechnungen erneut aufgezeigt. Kommen derzeit auf 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter noch weniger als 30 Personen, die 65 Jahre alt oder älter sind, so werden es

bereits in 25 Jahren fast 50 sein, und im Jahr 2050 dürfte sich der Altenquotient gegenüber heute fast verdoppelt haben. Zu einer schnellen Zunahme des Anteils alter und sehr alter Menschen an der Gesamtbevölkerung kommt es auch dann, wenn – wie in einigen der für Deutschland entwickelten Szenarien – die absolute Zahl der Einwohner am Ende nicht wesentlich niedriger ist als heute.

Tabelle 1: Entwicklung des Altenquotienten

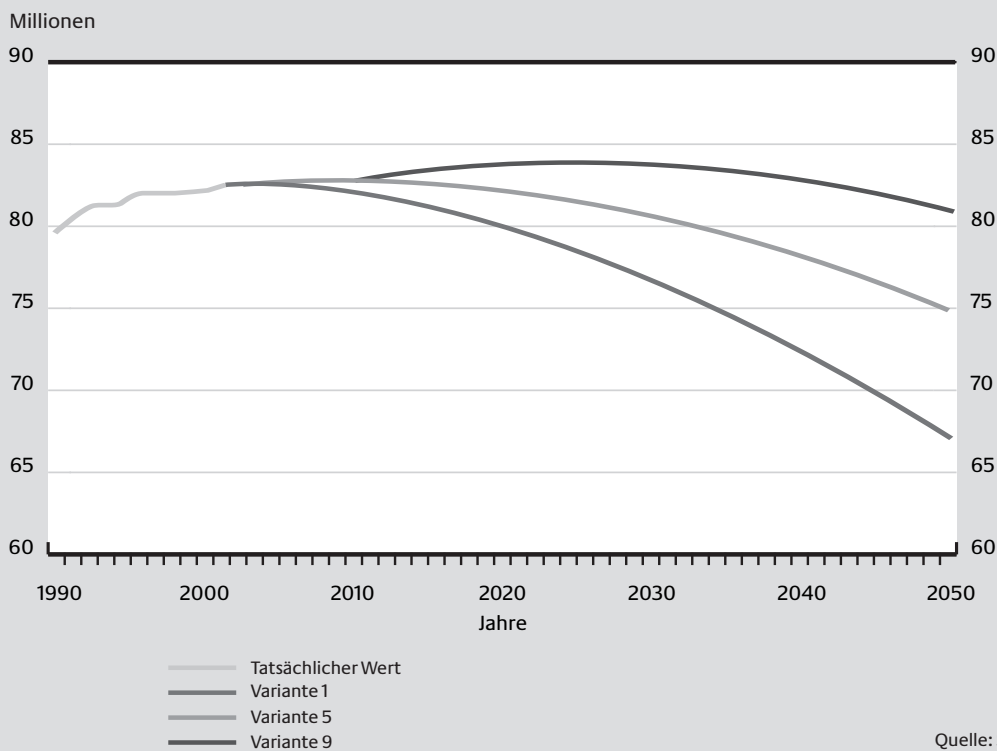
Relation der Bevölkerung im Rentenalter (ab 65 Jahren) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65)						
	2001	2010	2020	2030	2040	2050
Variante mit:						
niedriger Einwohnerzahl	27,5	32,8	36,8	48,5	55,3	56,4
mittlerer Einwohnerzahl	27,5	32,6	36,4	47,3	53,1	54,5
hoher Einwohnerzahl	27,5	32,6	36,1	46,5	52,0	53,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Von einer deutlichen Schrumpfung der Bevölkerung ist dagegen nicht zwingend auszugehen. In einer der vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Rechnungen ist die absolute Bevölkerungszahl im

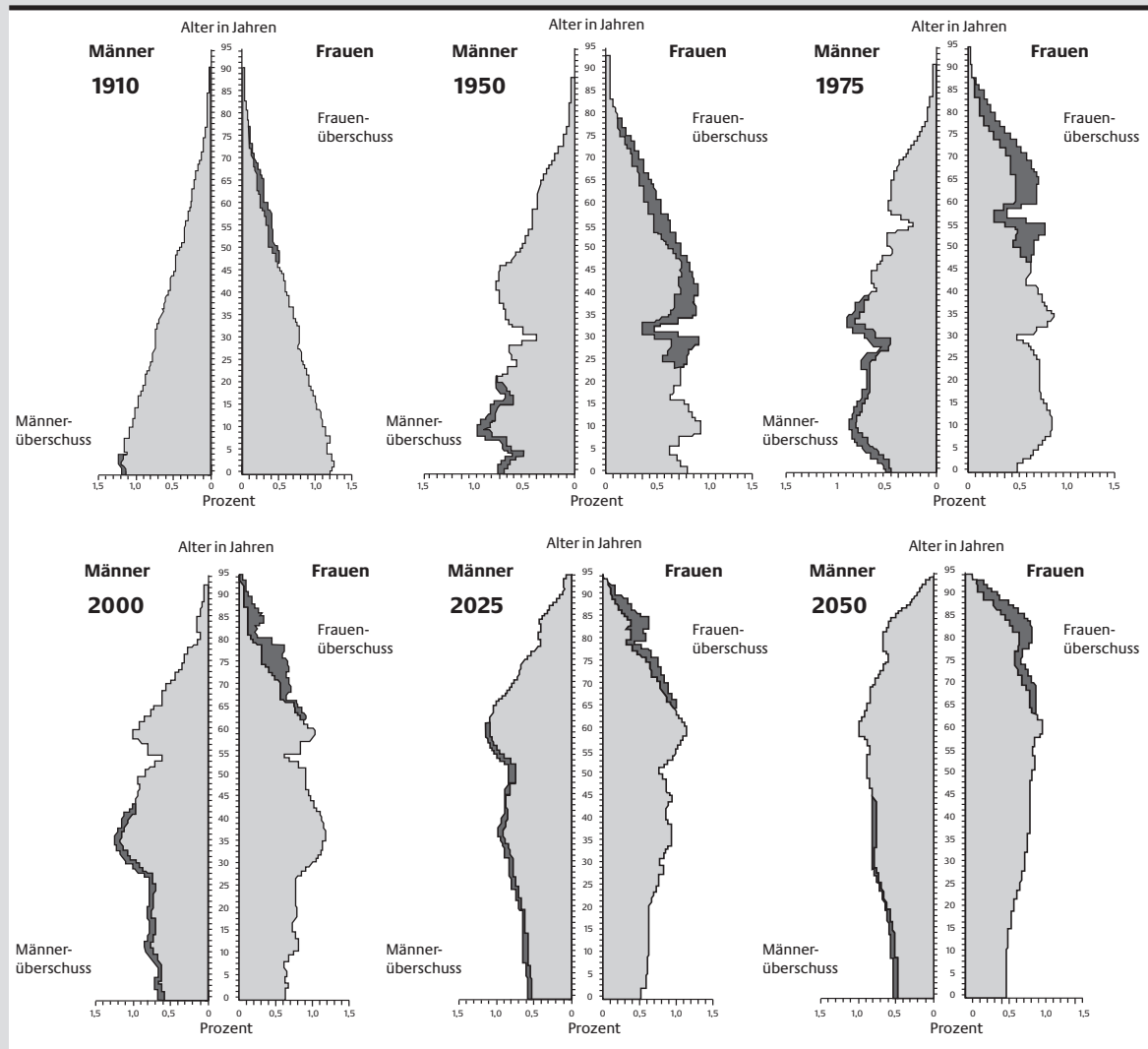
Jahr 2050 – selbst bei unverändert niedriger Geburtenrate – durch angenommene hohe Wanderungsgewinne und eine weiter wachsende Lebenserwartung noch annähernd so hoch wie heute.

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1990 bis 2050¹⁾



¹⁾ Abbildung 3 stellt die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 1990 bis 2050 nach Varianten der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung dar. Abgebildet sind 3 von insgesamt 9 Varianten, die sich hinsichtlich der Annahmen zur Lebenserwartung und Migration unterscheiden. In Variante 9 wird sowohl eine hohe Lebenserwartung als auch eine hohe Migration unterstellt, wohingegen bei Variante 1 Lebenserwartung und Migration niedrig sind. Mittlere Werte bezüglich der Lebenserwartung und Migration wurden bei Variante 5 zugrunde gelegt. Diese Variante bildet gleichzeitig die Basis für die folgenden Tragfähigkeitsanalysen. Varianten bezüglich der Größen Wanderung und Lebenserwartung werden für sich genommen bei den Sensitivitätsanalysen untersucht.

Abbildung 4: Altersaufbau der Bevölkerung
in den Jahren 1910, 1950, 1975, 2000, 2025 und 2050 (in %)

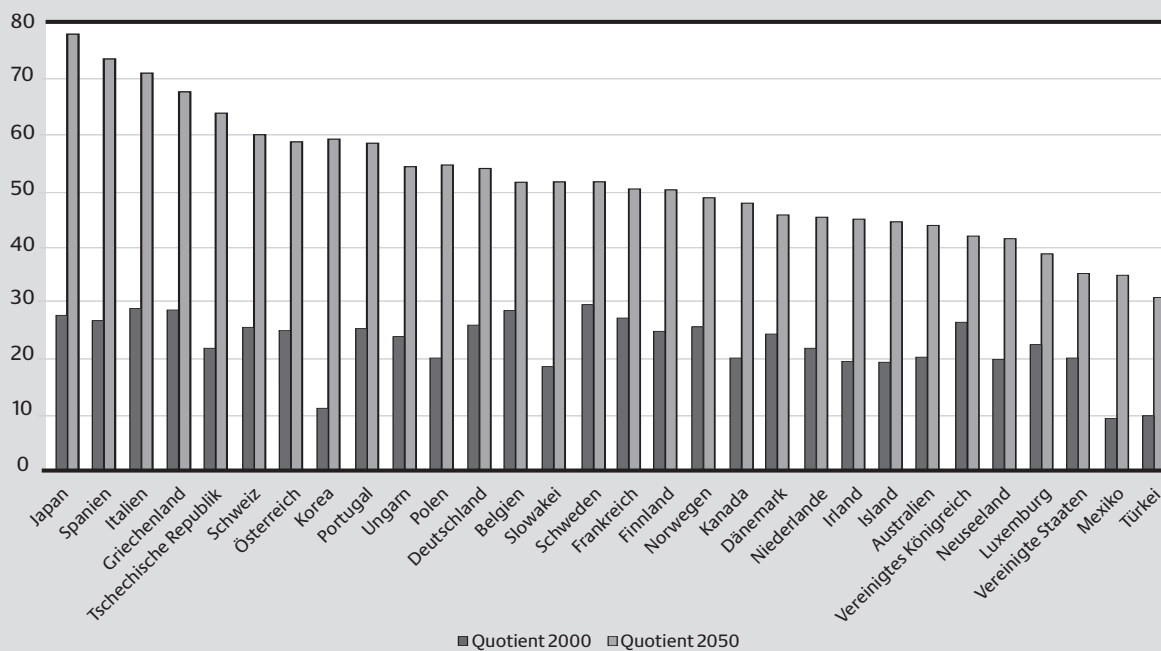


Quelle: Statistisches Bundesamt, Aufbereitung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB)

In der folgenden Abbildung wird deutlich, dass Deutschland mit der Verschiebung der Altersstruktur im Kreise der Industrienationen keineswegs allein steht.

Abbildung 5: Entwicklung des Altenquotienten in der OECD

Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr je 100 der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren



Quelle: UN Population Division, World Population Prospects, The 2002 Revision, Aufbereitung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Es gibt kaum einen Bereich der Gesellschaft, der von so massiven Veränderungen in der Struktur der Bevölkerung unberührt bleiben wird. Das wurde in den vergangenen Jahren auf umfassende Weise von der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages dokumentiert.

Zum erwarteten Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung und Wirtschaftswachstum sind sich die vorliegenden Analysen weit gehend einig: Auf Dauer – und bei ansonsten unveränderten Bedingungen – dürfte der demographische Wandel die wirtschaftliche Dynamik in den davon betroffenen Industriestaaten negativ beeinflussen. Das ist vor allem eine Folge des mit der Bevölkerungsalterung einher gehenden Rückgangs im Erwerbspersonenpotenzial.

Auch dieser Bericht kommt nicht aus ohne die Setzung von Annahmen über die künftigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen (etwa mit Blick auf die Höhe der Erwerbsbeteiligung, der strukturellen Arbeitslosigkeit und des Produktivitätsfortschritts). Sein eindeutiger Fokus liegt aber auf der sich anschließenden Analyse der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Der Sachverständigenrat definiert in seinem Jahresgutachten 2003 öffentliche Haushalte dann als tragfähig, „wenn die gegenwärtig und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken.“

II. Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

2.1 Möglichkeiten und Grenzen von Tragfähigkeitsanalysen

An Untersuchungen zur Tragfähigkeit ist das BMF auf internationaler Ebene seit 2000 beteiligt.

Komplexe gesellschaftliche Entwicklungsprozesse, die sich in erwarteten demographischen Veränderungen spiegeln, können nicht exakt erfasst, modelliert und prognostiziert werden. Das gilt auch für die möglichen Folgen der Bevölkerungsalterung und erst recht dann, wenn langfristig angelegte demographische, makroökonomische und fiskalische Entwicklungen zugleich dargestellt werden sollen.

Einen Ausweg bieten Modellrechnungen, die das künftige Geschehen bei Setzung unterschiedlicher Annahmen im Rahmen gewisser Bandbreiten abzugreifen suchen. Dies ist auch das Vorgehen, für das sich die EU und OECD bei ihren Untersuchungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen entschieden haben. An entsprechenden Arbeiten auf internationaler Ebene ist das BMF seit dem Jahr 2000 beteiligt. Eine erste gemeinschaftsweite SchätZRunde wurde im November 2003 mit einem Bericht an den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU abgeschlossen. Basis der Berechnungen waren in diesem Fall Bevölkerungsprojektionen von Eurostat und darauf abgestimmte gesamtwirtschaftliche Annahmen. Danach werden die Lasten für die öffentlichen Haushalte als Folge der Bevölkerungsalte-

rung in der EU insgesamt deutlich zunehmen. Der Anstieg des so genannten Belastungsquotienten, der die Veränderung der alterungsbedingten Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beschreibt, erreichte in den meisten Mitgliedstaaten bis 2050 eine Größenordnung von drei bis sieben Prozentpunkten. Für Deutschland wurde eine Zunahme um sechs Prozentpunkte veranschlagt. Bei den Alterssicherungsausgaben wurden aus Gründen der Vergleichbarkeit allerdings noch die Ergebnisse einer zwei Jahre zuvor auf Gemeinschaftsebene durchgeführten Rechnung verwendet. Die belastungsmindernden Effekte der Rentenreform von 2001 und aller erst danach verabschiedeten Maßnahmen in Deutschland sind dort jedoch noch nicht berücksichtigt worden. Spätere Modellrechnungen ergaben unter Einschluss der Rentenreform 2001 nur noch einen Anstieg der altersbedingten Ausgaben um etwa vier Prozentpunkte.

Darin zeigt sich ein Dilemma, dem die auf internationaler Ebene abgestimmten Schätzungen regelmäßig ausgesetzt sind: Die Ergebnisse sind von ihrem Ansatz her eher vergleichbar als isolierte nationale Berechnungen. Sie können den institutionellen Besonderheiten einzelner Mit-

gliedstaaten, Änderungen in den rechtlichen wie politischen Rahmenbedingungen und damit verbundenen Fragestellungen aber notwendigerweise nur begrenzt Rechnung tragen. Dies liegt auch an den bislang verwendeten – sehr einfachen – Modellansätzen, deren Ergebnisse nur mit allergrößter Vorsicht interpretiert werden dürfen, da Auswirkungen bereits verabschiedeter Reformen auf die wirtschaftliche Entwicklung und Änderungen im Verhalten der Menschen, wie etwa eine steigende Erwerbsbeteiligung, dort häufig nicht berücksichtigt werden. Die ausgewiesenen Belastungen und/oder Entlastungen für die öffentlichen Haushalte hängen zudem davon ab, welche Bereiche staatlicher Ausgaben überhaupt einer genaueren Prüfung unterzogen wurden. Für die Berichterstattung gegenüber der EU wurden bei der jüngsten Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms deshalb bereits die Ergebnisse von Modellrechnungen verwendet, die das ifo-Institut im vergangenen Jahr im Auftrag des BMF durchgeführt hat. Die Ergebnisse dieser Rechnungen bilden auch die Basis der folgenden Ausführungen, sie wurden als Band 17 der ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung im Januar 2005 veröffentlicht.

Zum Konzept der fiskalischen Tragfähigkeit und zur Methodik

Mit einer Bewertung unterschiedlicher Konzepte zur Prüfung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat sich unter anderem der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen auseinander gesetzt und dabei eine ganze Reihe von Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik formuliert.

So stellt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zur „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“ (2001) fest: *„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.“*

Über solche bereits bestehenden Regelungen hinaus – so der Beirat weiter – 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 für wirtschaftliches Wachstum – notwendig sind. Die Zielsetzung der budgetären Nachhaltigkeit – wie sie

Tragfähigkeitsanalysen sind aufgrund der Betrachtung sehr langer Zeithorizonte zwar mit Unsicherheiten behaftet, sie erlauben aber eine grobe Einschätzung finanzpolitischer Spielräume und eine vergleichende Beurteilung unterschiedlicher Reformoptionen.

auch der Sachverständigenrat formuliert hat – steht bei allen derzeit vorhandenen Konzepten im Vordergrund. Ihr gemeinsames Ziel ist die Entwicklung von quantitativen Indikatoren, mit denen die Tragfähigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik geprüft werden kann.

Bei der Entwicklung solcher Messgrößen hat es in einschlägigen Untersuchungen zwei Entwicklungsstränge gegeben, die über lange Zeit getrennt verfolgt wurden. Einerseits wurden Maßstäbe entwickelt, die sich auch bei der Ermittlung erst künftig entstehender Zahlungspflichten des Staates eng an gängige Verfahren zur Planung und Analyse der laufenden Haushaltspolitik und damit an die gewohnte Messung expliziter öffentlicher Verschuldung anlehnen (so die Arbeiten der OECD). Andererseits wurden Ansätze mit mehr theoretischer Fundierung konzipiert, deren Ziel zunächst vor allem in der Messung von Belastungs- und Verteilungseffekten fiskalischer Maßnahmen auf der Mikro-Ebene bestand (Konzept der Generationenbilanzierung).

Erst in jüngerer Zeit sind Maßstäbe entstanden, die Elemente beider Entwicklungsstränge – die Nähe zur konventionellen Budgetanalyse und die theoretische Fundierung – in sich vereinen. Dazu gehören die vom Sachverständigenrat errechneten „Tragfähigkeitslücken“ ebenso wie die von der EU-Kommission bei der jährlichen Prüfung der Stabilitätsprogramme verwendeten „Sustainability Gaps“. Beide Ansätze lassen sich ineinander überführen, wenn bei der Definition der Indikatoren die gleichen Zeiträume betrachtet werden.

Das ifo-Institut bediente sich in seinen Modellrechnungen der Methodik, die während der letzten Jahre in zahlreichen Arbeiten der OECD vorgestellt und in jün-

gerer Zeit vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU für den Einsatz auf Gemeinschaftsebene fortentwickelt wurde.

Das Interesse konzentriert sich dabei auf die möglichst genaue Abbildung der staatlichen Ausgaben in den von der Bevölkerungsalterung besonders betroffenen Bereichen. Explizit modelliert werden die Ausgaben in den Bereichen staatliche Alterssicherung (Gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung), Gesundheit (Gesetzliche Krankenversicherung, Soziale Pflegeversicherung) und Bildung (einschließlich der Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen im Vorschulbereich). Die fiskalischen Konsequenzen von langfristigen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Ausgaben der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung) kommen hinzu.

Unter der Annahme, dass alle von den Projektionen nicht erfassten „sonstigen“ staatlichen Ausgaben im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung konstant bleiben, werden die projizierten Ausgabenänderungen als Änderungen des primären Finanzierungssaldos des gesamtstaatlichen Haushalts interpretiert. Ausgehend von dem in der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung ausgewiesenen Finanzierungssaldo (einschließlich der Zinszahlungen auf die öffentliche Verschuldung) für das Jahr 2008 lassen sich Langfristszenarien für die Entwicklung der staatlichen Defizitquote und der Schuldenstandsquote bis 2050 entwickeln.

Die Berechnungen wurden sowohl für die Annahme einer konstanten Einnahmenquote als auch für die Annahme einer sich anpassenden Einnahmenquote durchgeführt. Die Unterscheidung ist

wichtig, weil es nach dem geltenden Recht in Deutschland bei Finanzierungslücken im Bereich der sozialen Sicherungssysteme zu quasi-automatischen Anpassungen auf der Einnahmenseite kommt. Ein direkter Zusammenhang zwischen Ausgaben- und Einnahmentwicklung besteht beispielsweise auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung. So wird, wenn die Ausgaben die Einnahmen nicht decken, der Beitragssatz zwangsläufig erhöht. Ein steigender Beitragssatz führt seinerseits zu einer Dämpfung der Rentenanpassung und damit zu niedrigeren Rentenausgaben.

Diese Mechanismen werden im Szenario mit unveränderter Einnahmenquote nicht vollständig abgebildet. Die Summe der Einnahmen des Staates wird dort in Relation zum BIP konstant gehalten, selbst wenn sich in den Rechnungen für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung eine Anpassung der Beitragssätze nach oben (wie in der Rentenversicherung) oder unten (wie in der Arbeitslosenversicherung) ergibt. Dabei handelt es sich um ein auf internationaler Ebene übliches Verfahren, dessen Verwendung dafür sorgt, dass die demographisch bedingten Belastungen nicht schon deshalb aus den Rechnungen zur Anspannung der öffentlichen Haushalte herausfallen, weil sie von den berücksichtigten Beitragssatzänderungen verdeckt werden.

Ausgehend von den Langfristszenarien für die Entwicklung von Finanzierungssalden und Schuldenstand lassen sich dann Tragfähigkeitsindikatoren errechnen, die den finanzpolitischen Anpassungsbedarf zur Herstellung einer langfristig tragfähigen Haushaltssituation in Form einer einzelnen, leicht interpretierbaren Kennziffer erfassen sollen.

Auch bei der Ableitung dieser Kennziffern hat sich das ifo-Institut an den auf EU-Gemeinschaftsebene entwickelten Kon-

zepten orientiert. Die zur Sicherstellung der „langfristigen Tragfähigkeit“ der öffentlichen Finanzen notwendigen Budgetkorrekturen werden an unterschiedlichen Referenzszenarien gemessen und wie folgt beschrieben:

> **Die Tragfähigkeitslücke 1** („Sustainability gap 1“, S1) misst, welche betragsmäßig konstante Senkung der in jedem Jahr projizierten Ausgabenquote (bzw. welche Erhöhung der Einnahmenquote) erreicht werden müsste, damit die Schuldenstandsquote im Jahr 2050 derjenigen Quote entspricht, die sich bei einem über den gesamten Projektionszeitraum (hier ab 2009) ausgeglichenen Budget ergeben würde.

> **Die Tragfähigkeitslücke 2** („Sustainability gap 2“, S2) misst, welche Veränderung der projizierten Ausgaben- (bzw. Einnahmen-)quote in jedem Jahr des Projektionszeitraums und auf Dauer erreicht werden müsste, damit über einen unendlichen Zeithorizont alle öffentlichen Ausgaben exakt den öffentlichen Einnahmen entsprechen.

Die erste dieser Kennziffern lehnt sich eng an eine konventionelle Analyse staatlicher Finanzpolitik und das von der OECD entwickelte Konzept der Projektion von Finanzierungssalden mit begrenztem Zeithorizont an. Die zweite greift das in der theoretischen Literatur entwickelte Konzept einer allgemeinen intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates bei unbegrenztem Zeithorizont auf. Eine „Tragfähigkeitslücke“ mit einem Wert von +1,2 bedeutet z.B., dass das gesamtstaatliche Defizit rechnerisch um 1,2 Prozentpunkte niedriger liegen müsste als Jahr für Jahr projiziert, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen trotz der demographiebedingten Belastungen auf Dauer zu sichern. Ein negativer Wert würde ent-

sprechend einen „Tragfähigkeitsüberschuss“ ausweisen.

Tragfähigkeitslücken zeigen dabei lediglich den finanzpolitischen Handlungsbedarf insgesamt an. Über die Art der Beseitigung sagt das Konzept nichts aus; dies ist letztlich Aufgabe der Politik. Die erforderliche Reduzierung der laufenden primären Finanzierungsdefizite kann sowohl durch eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen, sei es über Steuern und/oder Sozialbeiträge, als auch durch eine Senkung der staatlichen Ausgaben erreicht werden. Im Rahmen der Modellrechnungen, in denen Verhaltensreaktionen der Individuen auf Änderungen der Abgabenquote ausgeblendet werden, haben beide Optionen identische Effekte.

Die Aussagekraft der Ergebnisse solcher Rechnungen darf aus verschiedenen

Gründen nicht überschätzt werden. Darauf hat auch das ifo-Institut bei der Vorlage seiner Studie zu Recht hingewiesen (s. Kasten). Jeder Blick in die Zukunft ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Extrem langfristige Fortschreibungen werden zentral durch die getroffenen Annahmen determiniert, eine bestimmte Eintrittswahrscheinlichkeit lässt sich ihnen nicht zuordnen. Rückkoppelungen fiskalischer Entwicklungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden auch dort nicht berücksichtigt, wo Teile einzelner Ausgabenkategorien – wie im Gesundheitsbereich – das Bruttoinlandsprodukt definitorisch mitbestimmen. All das schränkt die Möglichkeiten zur Ableitung unmittelbarer politischer Handlungsempfehlungen ein.

Zur Interpretation von langfristig angelegten Modellrechnungen stellt ifo in seinem Gutachten fest:

„Bei der Interpretation der Ergebnisse der langfristig angelegten Modellrechnungen ist aus mehreren Gründen Zurückhaltung geboten. Generelle Unsicherheit über zukünftige wirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklungen, Unsicherheiten über die Entwicklung wichtiger Determinanten der Resultate in zahlreichen der hier betrachteten Einzelbereiche sowie der Zwang zur Vereinfachung komplexer Zusammenhänge führen dazu, dass die Ergebnisse in erster Linie ein in qualitativer Hinsicht – d. h. bezüglich der grundlegenden Richtung der Effekte des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen – zutreffendes und klares Bild zu geben vermögen. In quantitativer Hinsicht – bezüglich der möglichen Stärke dieser Effekte – können sie eher nur eine grobe Orientierung bieten. Das bewusst einfach angelegte Modell, auf dem die Berechnungen basieren, muss außerdem zahlreiche indirekte Effekte, namentlich Rückwirkungen der projizierten Änderungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf die wirtschaftliche Entwicklung, weit gehend ausblenden. Ob und inwieweit solche Rückwirkungen eintreten, ist vor allem eine Frage der Anreizeffekte und der ‚Qualität‘ der öffentlichen Finanzen.“

2.2 Annahmen der Modellrechnungen

Die Berechnungen des Instituts bezogen sich zunächst auf zwei Varianten, die sich hinsichtlich der Annahmen zur langfristigen Entwicklung von Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung unterscheiden: In der „Ausgangsvariante“ wurden im Wesentlichen die Annahmen übernommen, die auch den im Auftrag der Bundesregierung erstellten Langfristprojektionen der Rürup-Kommission zugrunde lagen. In einer davon abweichenden „Risikovariante“ wurden speziell bei der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und des Arbeitsmarktes langfristig weniger günstige Annahmen getroffen. Hinsichtlich der unterstellten demographischen Entwicklung basieren beide Varianten auf den jüngsten Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Bundesamtes (mittlere Variante). Die sonstigen gesamtwirtschaftlichen Annahmen orientieren sich für den Zeitraum bis 2008 an den Eckwerten der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung, anschließend beruhen sie auf Fortschreibungen, die gemessen an tatsächlich beobachteten Trends und unter Einschluss der Effekte bereits verabschiedeter Reformen aus heutiger Sicht plausibel erscheinen.

Trotz aller Einschränkungen erlauben die von ifo vorgestellten Modellrechnungen zumindest eine grobe Einschätzung künftiger finanzpolitischer Spielräume und vergleichende Beurteilungen der Wirksamkeit alternativer Reformoptionen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Darüber hinaus entspricht die von den Gutachtern angewandte Methode zur Ermittlung der Tragfähigkeitslücken internationalen Gepflogenheiten auf diesem Gebiet und erleichtert damit die zwischenstaatliche Vergleichbarkeit.

Einen Überblick über die wichtigsten Annahmen gibt die nachstehende Tabelle.

Tabelle 2: Annahmen für die Modellrechnungen

	2010	2020	2030	2040	2050
Demographische Annahmen^{a)}					
Wohnbevölkerung (Mio.)	83,1	82,8	81,2	78,5	75,1
Altenquotient ^{b)} (%)	32,6	36,4	47,3	53,1	54,5
Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung^{c)} ("Ausgangsvariante")					
Erwerbsbeteiligung (%):					
Männer (20–64)	86,3	86,2	86,9	87,7	87,2
Frauen (20–64)	71,9	72,9	76,2	77,3	76,6
Erwerbstätige (Mio.)	39,3	39,1	37,7	36,1	34,0
Erwerbslosenquote ^{d)} (%)	7,3	6,3	3,9	3,3	3,3
Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung ("Risikovariante")					
Erwerbsbeteiligung (%):					
Männer (20–64)	86,2	85,0	85,1	86,4	86,1
Frauen (20–64)	72,9	73,9	75,0	76,5	75,9
Erwerbstätige (Mio.)	39,5	38,8	36,1	34,5	32,7
Erwerbslosenquote ^{d)} (%)	7,2	7,0	6,5	6,2	5,9
Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung					
Arbeitsproduktivität ^{e)} (%)	+1,5	+1,7	+1,7	+1,8	+1,8
BIP-Wachstum ^{e)} (%):					
Ausgangsvariante	+1,9	+1,7	+1,4	+1,3	+1,1
Risikovariante	+2,0	+1,5	+1,0	+1,3	+1,2
Realzins (%)	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5

a) Mittlere Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

b) Relation der Bevölkerung im Rentenalter (ab 65) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65).

c) Weitestgehend Übernahme der Annahmen der Langfristprognosen der Rürup-Kommission.

d) In % der Erwerbspersonen.

e) In realen Größen, Veränderung p.a.: 2010/2003, 2020/2010, 2030/2020, 2040/2030, 2050/2040.

Anmerkung: Periodenabgrenzung und Definition des Altenquotienten entsprechen den Meldungen zum jüngsten deutschen Stabilitätsprogramm. Quelle: ifo.

Das durchschnittliche Eintrittsalter bei der Altersrente hat sich in den letzten Jahren erhöht. Es ist von 1998 bis 2003 von 62,2 auf 62,9 Jahre gestiegen und liegt damit nur noch gut zwei Jahre unter der Regelaltersgrenze von 65 Jahren. Das heißt, das tatsächliche Renteneintrittsalter nähert sich stetig dem gesetzlichen an. Aus heutiger Sicht scheint die in der Ausgangsvariante angenommene Entwicklung der Erwerbsbeteiligung durchaus plausibel, zumal das in der Risikovariante unterstellte Renteneintrittsalter von 63,1 Jahren bereits heute nahezu erreicht ist. Im Folgenden bilden die Ergebnisse der Modellrechnungen der Ausgangsvariante daher den Schwerpunkt der Darstellung. Der in der Ausgangsvariante angenommene Abbau der Arbeitslosigkeit geht davon aus, dass die von der Bundesregierung durchgeführten Reformen auf dem Arbeitsmarkt mittel- und langfristig entsprechende Wirkung entfalten. Die Auswirkungen einer ungünstigeren Entwicklung bei der Erwerbsbeteiligung und bei der Beschäftigung werden hier für sich genommen bei den Sensitivitätsanalysen beschrieben. Das gilt auch für die zusätzlichen Belastungen, die sich für die öffentlichen Haushalte ergäben, wenn es in Deutschland trotz der bereits ergriffenen Maßnahmen zu keiner wesentlichen Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit kommt.

Grundlage der Berechnungen zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen vom Sommer 2004, d. h. einschließlich der Reformen bei der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, die unter Berücksichtigung der darin angelegten Anpassungsmodalitäten und bereits gesetzlich verankerter zukünftiger Änderungen oder – wo entsprechende Regelungen im geltenden Recht fehlen – von ifo im Sinne einer Fortführung dort erkennbarer Zielsetzungen fortgeschrieben wurden.

2.3 Ergebnisse der Berechnungen der ifo-Studie

2.3.1 Ausgangsvariante

Im Bereich der **Gesetzlichen Rentenversicherung** (GRV) führen die durch das „Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz“ 2004 vorgenommenen Rechtsänderungen zu einer deutlichen Dämpfung der langfristig zu erwartenden Ausgabenentwicklung. Gleichwohl steigen die Ausgaben der GRV bezogen auf das BIP von derzeit (2003) 10,3 % in der Ausgangsvariante der Modellrechnungen bis 2050 auf 12,6 %. Die Ausgaben für die Beamtenversorgung erhöhen sich im Projektionszeitraum von derzeit (2003) rund 1,6 % des BIP bis etwa 2025 kontinuierlich auf 2,1 % und verharren für den Rest des Projektionszeitraums annähernd auf diesem Niveau.

Auch im Bereich der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (GKV) führen aktuelle Reformmaßnahmen durch das „GKV-Modernisierungsgesetz“ vom November 2003 mittelfristig zu einer deutlichen Begrenzung der Ausgaben, die bei der projizierten langfristigen Dynamik fortwirken. Gemessen am laufenden BIP reduzieren sich die Ausgaben der GKV von derzeit (2003) 6,6 % schon bis 2005 auf unter 6 %. Ab etwa 2015 steigen sie jedoch kontinuierlich wieder an und erreichen bis 2050 ein Niveau von 7,7 %.

Die Ausgaben der **Sozialen Pflegeversicherung** steigen von derzeit rund 0,8 % des BIP durchgängig an, bis zum Endjahr der Projektion auf 1,8 %. Dabei wurde von ifo anders als im geltenden Recht unterstellt, dass die Pflegesätze im Sinne einer Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Sicherungsniveaus über eine Anpassung der Leistungsausgaben an das Lohnniveau fortgeschrieben werden. Damit wird allerdings angenommen, dass es im Pflegebereich auch langfristig keinerlei Effizienzgewinne – bei gleicher Qualität der

Pflege – gibt. Vorhandene Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsabläufe und technische Rationalisierungsmöglichkeiten zumindest in Randbereichen der Pflege bleiben demnach unberücksichtigt.

Im Bereich der **staatlichen Bildungsfinanzierung** ergibt sich aus den Modellrechnungen – trotz der Annahmen einer steigenden Bildungspartizipation der 15- bis 24-Jährigen und eines anhaltenden Trends zu höherwertigen Bildungsschlüssen – über den Projektionszeitraum ein leichter Rückgang der Ausgaben in Relation zum laufenden BIP. Die Summe der hier erfassten öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen im Vorschulbereich, für Bildungseinrichtungen des Primar-, Sekundar- und Tertiärbereichs sowie zur finanziellen Unterstützung und Förderung der Bildungsteilnehmer sinkt in den Modellrechnungen von gegenwärtig (2003) 4,1% des BIP auf 3,6%.

Deutliche Senkungen der Ausgaben in Relation zum laufenden BIP ergeben sich in den Modellrechnungen nur im Bereich der **Arbeitslosenversicherung**, wobei die Stärke dieses Rückgangs allerdings von den genauen Annahmen zur langfristigen Entwicklung der Arbeitsmarktsituation abhängt. In der Ausgangsvariante reduziert sich die BIP-Quote der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung von derzeit (2003) 2,9% bis 2050 auf 1,1%.

In der folgenden Tabelle werden die Ergebnisse der Einzelprojektionen zu größeren Ausgabenblöcken zusammengefasst. Diese Art der Kategorisierung („age-related expenditure“) entspricht dem in der Berichterstattung gegenüber der EU üblichen Vorgehen. Entsprechende Daten werden inzwischen von allen Mitgliedstaaten im Zuge der jährlichen Aktualisierung ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme bereitgestellt.

Tabelle 3: Entwicklung der demographieabhängigen Ausgaben (in % des BIP)

Jahr	Alterssicherungsausgaben ^{a)}	Gesundheitsausgaben ^{b)}	Bildung ^{c)}	Arbeitslosenvers.	Summe ^{d)}
2003	11,9%	7,4%	4,1%	2,9%	25,3%
2010	11,3%	6,9%	3,9%	2,4%	23,7%
2020	12,3%	7,5%	3,6%	2,0%	24,5%
2030	13,6%	8,2%	3,7%	1,3%	25,8%
2040	14,2%	9,0%	3,6%	1,1%	26,8%
2050	14,7%	9,5%	3,6%	1,1%	27,8%

- a) Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung.
- b) Gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung.
- c) Einschließlich Leistungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, ohne Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen der BA.
- d) Abweichungen durch Berücksichtigung des Verrechnungsverkehrs zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung.

Quelle: ifo-Berechnungen

Die **aggregierte Ausgabenquote**, die Summe der von ifo explizit modellierten Komponenten der öffentlichen Ausgaben, belief sich 2003 auf 25,3 % des BIP. Im Anschluss ergibt sich bis 2012 zunächst ein Rückgang auf 23,6 %, anschließend ein kontinuierlicher Wiederanstieg. Im Jahr 2030 liegen die gesamten Ausgaben mit 25,8 % nur geringfügig über dem heutigen Wert. Mit den eingeleiteten Reformen wird den Herausforderungen des demographischen Wandels auf absehbare Zeit angemessen begegnet. Erst nach 2030 zeigen die Modellrechnungen einen über das heutige Niveau hinausgehenden Anstieg, der bis 2050 einen Wert von 27,8 % erreicht.

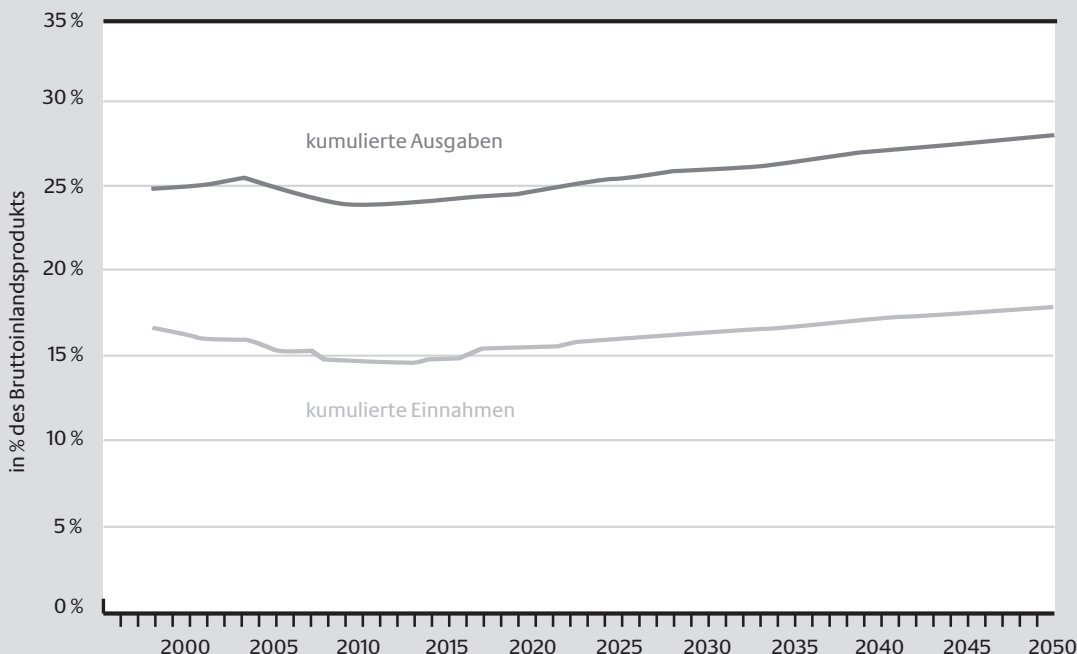
Nimmt man an, dass alle sonstigen öffentlichen Ausgaben in Prozent des BIP bis 2008 nach Maßgabe der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung reduziert werden und anschließend konstant bleiben, ergibt sich somit eine Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgabenquote ausgehend von 48,9 % im Jahre 2003 (Datenstand bei Beginn der Modell-

rechnungen) über 43,1 % im Jahre 2012 auf 47,3 % im Jahre 2050.

Parallel dazu variieren jedoch auch die in den Projektionen erfassten öffentlichen Einnahmen, insbesondere durch regelgebundene Anpassungen der Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherung, die im aktuellen Recht vorgezeichnet sind. In der Summe gehen diese Beitragssätze, ausgehend von aktuell (2004) 42,0 % – gemessen in Prozent der beitragspflichtigen Bruttoentgelte –, zunächst auf 38,7 % im Jahre 2012 zurück. Bis 2030 wird der heutige Wert ungefähr wieder erreicht. Erst danach steigen sie bis 2050 kontinuierlich über den heutigen Wert an und erreichen am Ende 45,5 %.

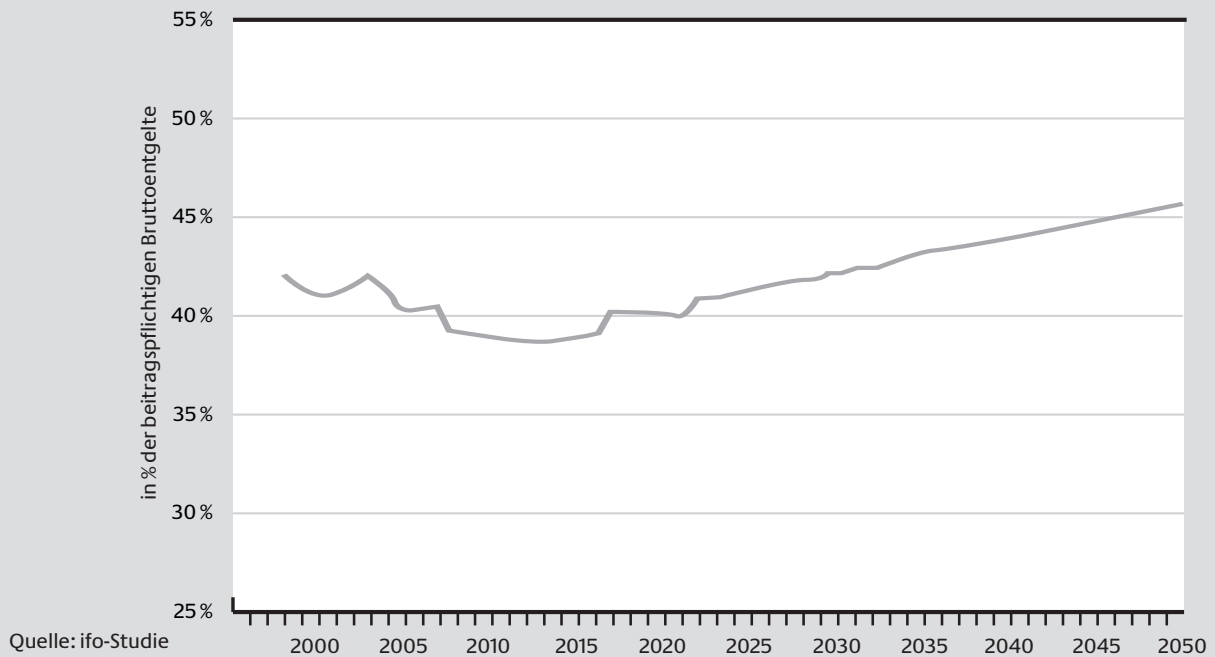
Einen Überblick über die langfristige Entwicklung aller hier projizierten, demographieabhängigen Ausgaben und Einnahmen in Relation zum laufenden BIP sowie über die damit verbundene Entwicklung der kumulierten Sozialbeiträge geben die beiden folgenden Abbildungen.

Abbildung 6: Entwicklung der von ifo projizierten, (demographieabhängigen) Ausgaben und Einnahmen 1998–2050



Quelle: ifo-Studie

Abbildung 7: Entwicklung der Sozialbeiträge 1998–2050



Auf Basis der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung sowie unter Berücksichtigung, dass alle sonstigen staatlichen Ausgaben in Relation zum BIP in der Folgezeit konstant bleiben, impliziert die Entwicklung der hier projizierten Ausgabenkomponenten, dass das rechnerische Haushaltsdefizit (ohne Berücksichtigung steigender Einnahmenquoten) sich zunächst reduziert, dann aber bis 2050 – verstärkt durch Zinseszinsseffekte – auf 7,0 % des BIP ansteigt. Die rechnerische Entwicklung der Schuldenstandsquote folgt jeweils ähnlichen Pfaden: In der Ausgangsvariante schwankt sie bis etwa 2035 um 60 % des BIP und erhöht sich bis 2050 auf 111,1 %. Berücksichtigt man auch die in den Einzelprojektionen vorausgeschätzten Einnahmenänderungen aufgrund regelgebundener Anpassungen

der Beitragssätze, ergibt sich allerdings ein günstigeres Bild. Demnach sinkt die Schuldenstandsquote kontinuierlich bis zum Ende des Projektionszeitraums auf 29,8%. Voraussetzung dieser Entwicklungen sind allerdings die zuvor genannten Erhöhungen der Sozialbeiträge bis 2050, die dem geltenden Recht entsprechen. In der folgenden Abbildung werden beide Verläufe dargestellt und um einen Zeitpfad ergänzt, der die Entwicklung des Schuldenstandes (in % des BIP) bei ab 2009 konstanter Ausgaben- und Einnahmenquote beschreibt.

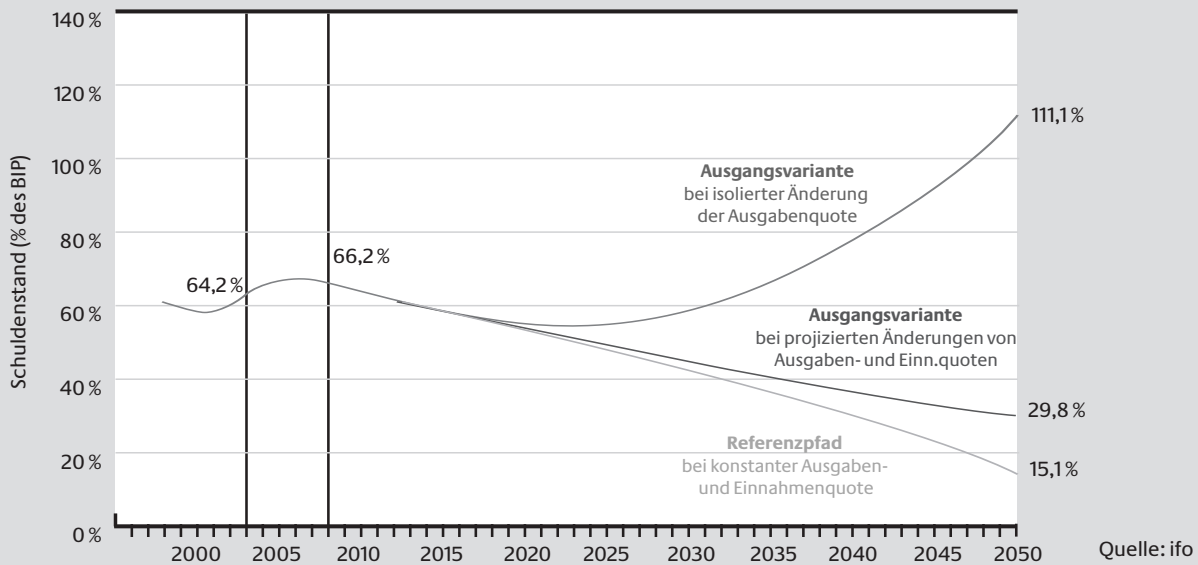
Die Entwicklung des Schuldenstandes ist zwar nur ein Zwischenschritt hin zur Berechnung der Tragfähigkeitslücken und für sich genommen stark abhängig vom jeweils unterstellten Zinssatz (bzw. dem

Zins-Wachstums-Differential), findet aber in aller Regel wegen ihrer unmittelbaren Anschaulichkeit und Nähe zur konventionellen Budgetanalyse große Aufmerksamkeit. Klar muss aber sein, dass solche Werte rein modellhaften Charakter besitzen und keinesfalls eine Prognose der erwarteten Entwicklungen darstellen.

Eine Verengung des Blicks allein auf das Endjahr der Projektion würde in jedem Fall zu einer verzerrten Wahrnehmung führen. Tatsächlich sinkt der Schuldenstand gemessen am BIP schon in der Ausgangsvariante – also ohne weitere Politikmaßnahmen – und ohne weitere Anpassungen auf der Einnahmenseite zunächst kontinuierlich und beginnt nicht vor 2020 wieder zu steigen. Erst dies ist der Zeitpunkt, von dem an die Wirkungen schon jetzt verabschiedeter Reformen

nicht mehr ausreichen, die demographiebedingten Lasten vollständig auszugleichen. Für Reaktionen von Seiten der Politik zeigt sich damit ein Zeitfenster, das sich für eine weitere Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit nutzen ließe, wenn sich die Kosten der Alterung der Gesellschaft nicht in einer steigenden Einnahmenquote niederschlagen sollen. Zu einer Überdramatisierung der Risiken für die öffentlichen Haushalte besteht deshalb kein Anlass. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat sich bereits heute als Folge der Reformpolitik der Agenda 2010 – wie ifo in einer der nachfolgenden Politiksimulationen unter 2.3.3 zeigt – deutlich erhöht.

Abbildung 8: Entwicklung des Schuldenstandes 1998 bis 2050



Die Resultate der Berechnungen zur Höhe der Tragfähigkeitslücken werden in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst. Die Indikatorwerte zeigen an, dass bei einer Anpassung der Einnahmenquote die Tragfähigkeitslücken trotz des erheblichen demographischen Wandels geschlossen sind. Eine Anpassung der Einnahmenquote über steigende Beitragsätze kann jedoch mit negativen Wirkungen auf das Wachstumspotenzial verbunden sein, da eine Steigerung der Lohnnebenkosten den Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen erhöht und so die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen verringern kann. Ohne Anpassung der Einnahmenquote weisen die Modellergebnisse Nachhaltigkeitslücken im Sinne des hier verwendeten Konzepts und damit einen finanzpolitischen Handlungsbedarf aus. Aufgabe der Politik bleibt es, Entscheidungen über Einnahmenerhöhungen und Ausgabendämpfungen so zu treffen, dass die Belastungen des demographischen Wandels gerecht auf die Generationen verteilt werden.

2.3.2 Sensitivitätsanalysen

In einer Serie von Sensitivitätsanalysen zur Reagibilität der Ergebnisse gegenüber Änderungen der Annahmen in den Bereichen Demographie, Erwerbsneigung, Produktivität und Zins verdeutlicht ifo die unterschiedlichen Auswirkungen auf die in der Ausgangsvariante errechneten Tragfähigkeitslücken.

- > Die Annahme einer höheren **Migration** als in der Ausgangsvariante wirkt sich ebenso positiv auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aus wie ein geringerer **Anstieg der Lebenserwartung**. Hierzu nutzt ifo die unterschiedlichen Bevölkerungsvarianten des Statistischen Bundesamts mit hoher und niedriger Lebenserwartung sowie höhere bzw. niedrige Zuwanderungszahlen pro Jahr. Dabei wird in dem ifo-Modell unterstellt, dass langfristig alle Zuwanderinnen und Zuwanderer ebenso wie die heimischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tatsächlich eine Beschäftigung finden, es also z.B. nicht zu einem Verdrängungswettbewerb zu Lasten der bislang in Deutschland Lebenden kommt.
- > **Der Entwicklung der Arbeitslosigkeit** kommt eine besondere Bedeutung zu. Bleibt es auf lange Sicht bei einer hohen Unterauslastung des Faktors Arbeit (d.h. Arbeitslosenquote würde auf dem aktuellen Schätzwert der OECD der strukturellen Erwerbslosenquote von 7,2% verharren), belastet dies die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.
- > Eine hohe **Erwerbsbeteiligung** der Frauen (Erwerbsquote ab 2030 durchgängig nur noch fünf Prozentpunkte unter der männlichen Erwerbsbeteiligung) hat positive Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Fi-

Tabelle 4: Die Höhe der Tragfähigkeitslücken in % des BIP

	Tragfähigkeits- lücke 1 (S1)	Tragfähigkeits- lücke 2 (S2)
Ausgangsvariante		
> ohne Anpassung der Einnahmenquote	1,22	1,51
> mit Anpassung der Einnahmenquote	0,13	-0,27

Quelle: ifo-Berechnungen

nanzen. Dagegen wirkt sich die Annahme einer vergleichsweise niedrigen Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen (Annahmen der Risikovariante, s. Abschnitt 2.2) erwartungsgemäß negativ aus. Nimmt die Erwerbsneigung in beiden Bevölkerungsgruppen – bei weiblichen Erwerbstätigen ebenso wie bei den älteren Arbeitnehmern – zu, addieren sich die Effekte, insgesamt würde eine beträchtliche positive Wirkung erzielt. Das gilt für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ebenso wie für das künftige Wachstum.

> Variationen hinsichtlich der **Produktivitätsentwicklung** (jeweils Erhöhung um die Hälfte bzw. Verringerung um ein Drittel) haben wegen der gleichgerichteten Effekte für das BIP bzw. die Beitragsbemessungsgrundlage einerseits und Leistungsausgaben andererseits nur relativ geringfügige Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, aber fühlbare Aus-

wirkungen auf das Wirtschaftswachstum und damit das Wohlstandsniveau der Gesellschaft. Etwas stärker wirken sich veränderte **Zinsannahmen** (jeweils Erhöhung um die Hälfte bzw. Verringerung um ein Drittel) auf die errechnete Tragfähigkeitslücke aus. Eine Verschlechterung der Tragfähigkeit aufgrund höherer Zinsen ist dabei in erster Linie auf die steigenden Zinslasten der öffentlichen Haushalte zurückzuführen. Eine Verringerung der Tragfähigkeitslücke ergibt sich, wenn ein niedrigerer Zinssatz angenommen wird.

Die in den folgenden Tabellen 5, 6 und 7 zusammengestellten Ergebnisse der ifo-Studie vermitteln einen Eindruck, wie stark sich einzelne Entwicklungen jeweils auf die Tragfähigkeit auswirken. Dabei zeigen negative Werte in den letzten beiden Spalten eine Verbesserung, positive Werte dagegen eine Verschlechterung der Tragfähigkeitslücken gegenüber der Ausgangsvariante an.

Änderungen der Annahmen in den Bereichen Demographie, Erwerbsbeteiligung, Produktivität und Zins verändern die Höhe der Tragfähigkeitslücken.

Tabelle 5: Ausgangsvariante und Sensitivitätsanalysen im Vergleich

A. Ausgangsvariante und Annahmevariationen mit belastungssteigerndem Effekt				
	Tragfähigkeitslücken		Abstand zur Ausgangsvariante	
	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	-	-
Alternativrechnungen				
(a) Demographische Varianten				
– hohe Lebenserwartung	1,36	1,80	+0,14	+0,29
– niedrige Migration	1,76	2,31	+0,54	+0,80
(b) Arbeitsmarktvarianten				
– hohe Arbeitslosenquote	2,20	2,89	+0,98	+1,38
– niedrige Erwerbsbeteiligung (55–64)	1,70	2,04	+0,48	+0,53
(c) Produktivitäts- und Zinsvarianten				
– niedrige Produktivität	1,36	1,60	+0,14	+0,09
– hoher Zins	1,74	1,69	+0,52	+0,18
B. Ausgangsvariante und Annahmevariationen mit belastungsminderndem Effekt				
	Tragfähigkeitslücken		Abstand zur Ausgangsvariante	
	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	-	-
Alternativrechnungen				
(a) Demographische Varianten				
– niedrige Lebenserwartung	1,04	1,19	-0,18	-0,32
– hohe Migration	0,84	0,90	-0,38	-0,61
(b) Arbeitsmarktvarianten				
– hohe Frauenerwerbsbeteiligung	0,92	1,15	-0,30	-0,36
(c) Produktivitäts- und Zinsvarianten				
– hohe Produktivität	1,03	1,43	-0,19	-0,08
– niedriger Zins	0,67	1,34	-0,55	-0,17

Quelle: ifo-Studie, eigene Berechnungen

> Die Unwägbarkeiten im **Gesundheitssektor** bildet ifo in seinen Modellrechnungen gesondert ab. Die Sensitivitätsanalysen werden dazu um zwei Varianten ergänzt, in denen sowohl die Effekte sinkender altersspezifischer Morbidität als auch des medizinisch-technischen Fortschritts auf die Entwicklung der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung berücksichtigt werden, wobei der medizinisch-technische Fortschritt im Bereich der Pflegeversicherung kaum ausgabensteigernde Wirkungen haben dürfte. Dabei zeigt sich,

dass die Unsicherheit über die Kosteneffekte des zukünftigen technischen Fortschritts, insbesondere im Bereich der GKV und auch im Hinblick auf die hier angestellten Tragfähigkeitsanalysen, ein nicht zu vernachlässigender Faktor ist. Insbesondere kann im Rahmen der Analyse nicht modelliert werden, ob und welche wachstums- und beschäftigungsfördernden Effekte vom medizinischen und medizinisch-technischen Fortschritt ausgehen.

Tabelle 6: Tragfähigkeitslücken bei alternativer Entwicklung der Gesundheitskosten

	Tragfähigkeitslücken		Abstand zur Ausgangsvariante	
	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	-	-
Alternativrechnungen				
– niedrige Morbidität	0,70	0,60	-0,52	-0,91
– medizinischer Fortschritt	2,84	4,39	+1,62	+2,88
– niedrige Morbidität plus medizinischer Fortschritt	2,07	2,94	+0,85	+1,43

Quelle: ifo-Studie, eigene Berechnungen

Die Sensitivitätsanalysen belegen, dass sich nicht nur Änderungen im gesamtwirtschaftlichen Datenkranz, sondern auch abweichende Annahmen über die künftige Entwicklung der Gesundheitskosten zum Teil in erheblichem Umfang auf die langfristige Entwicklung der untersuchten Größen (von den Ausgabenquoten über die gesamstaatlichen Finanzierungssalden und den Schuldenstand bis zu den Tragfähigkeitslücken) auswirken. Sie machen damit nochmals deutlich, mit welcher großen Vorsicht die absoluten Werte der Schuldenstandsentwicklung und der Tragfähigkeitslücken in der Ausgangsvariante interpretiert werden müssen.

2.3.3 Politiksimulationen

In den vorgelegten **Politiksimulationen** untersucht ifo die Auswirkungen verschiedener Reformoptionen bzw. wichtiger bereits verabschiedeter Reformen auf die Tragfähigkeit.

> Ohne die **jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung** wäre die Gesamtbelastung an Sozialbeiträgen bis 2050 auf 49,2 % gestiegen, verglichen mit 45,5% in der Ausgangsvariante. Der Schuldenstand wäre ab etwa 2015 zusehends schneller angewachsen und hätte 2050 rund 20 Prozentpunkte höher gelegen als in der Ausgangsvariante. Auch die Tragfähigkeitslücken hätten sich ohne die Reformen deutlich ausgeweitet (s. nachfolgende Tabelle).

Tabelle 7: Ausgangsvariante und Politiksimulationen im Vergleich

	Tragfähigkeitslücken		Abstand zur Ausgangsvariante	
	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
Ausgangsvariante	1,22	1,51	-	-
Politiksimulationen				
– Ohne Reformen GKV und GRV	1,46	1,95	+0,24	+0,44
– Regelaltersgrenze 67	1,10	1,32	-0,12	-0,19
– Gesundheitsausgabendämpfung	0,67	0,46	-0,55	-1,05
– mehr Ressourcen im Bildungsbereich	1,65	1,89	+0,43	+0,38
– schnelle Senkung sonstiger Ausgaben	0,22	0,44	-1,00	-1,07
– langsame Senkung sonstiger Ausgaben	0,76	0,79	-0,46	-0,72

Quelle: ifo-Studie, eigene Berechnungen

> Eine weitere Politiksimulation betrachtet die **Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters**. Dabei wird der Vorschlag der Rürup-Kommission von 2003 untersucht, der vorsah, die gesetzliche Regelaltersgrenze zwischen 2011 und 2035 schrittweise um jeweils einen Monat pro Jahr auf 67 Jahre heraufzusetzen. Diese Maßnahme trägt, obwohl sie nur allmählich und schrittweise umgesetzt wird, sowohl zu mehr Wachstum und Beschäftigung als auch zur Verbesserung der Tragfähigkeit bei. Bei einer schnelleren Heraufsetzung wären die positiven Auswirkungen auf die Tragfähigkeitslücke entsprechend deutlich größer. Auch wenn der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2003 das etwas andere Konzept der impliziten Staatsverschuldung nutzt, kommt auch er bei der Betrachtung allein der beiden Maßnahmen „Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors“ und „Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters auf 67“ ebenfalls zu dem Ergebnis, dass beide in erheblichem Maße zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte beitragen.

> Eine zusätzliche **Ausgabendämpfung im Gesundheitswesen**, wie sie ifo für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung in einer Politiksimulation unterstellt, kann zu einer nennenswerten Verbesserung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen als Ganzes beitragen. Dabei wird von ifo kein Reformkonzept konzipiert, sondern lediglich ein geringerer Anstieg der Leistungsausgaben in der GKV als in der Ausgangsvariante sowie real konstante Ausgaben bei der Pflegeversicherung unterstellt. Sofern ein geringerer Anstieg der Leistungsausgaben nicht durch Effizienzsteigerungen oder eine geringere Morbiditätsentwicklung er-

zielt wird, kommt es zu einer Ausgabenverlagerung in den privaten Bereich. Hierbei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Einsparungen durch den voraussichtlich steigenden medizinisch-technischen Fortschritt (siehe Abschnitt 2.3.2) mehr als aufgewogen werden können.

> Eine **Erhöhung des Ressourceneinsatzes im Bildungsbereich** mit jeweils unterschiedlichen Steigerungssätzen in den einzelnen Bildungsstufen, je nach Aufholbedarf zum OECD-Durchschnitt des Lehrer-Schüler-Verhältnisses, führt in diesem Modell ausschließlich zu erhöhten Ausgaben des öffentlichen Sektors. Da die gleichzeitig zu erwartenden Auswirkungen auf Produktivitätsentwicklung und Wirtschaftswachstum im Modell nicht abgebildet werden können, führt eine Erhöhung der Bildungsausgaben rechnerisch zu einer Verschlechterung der Tragfähigkeit. Hier stoßen die notwendigerweise einfach angelegten Modellrechnungen klar an ihre Grenzen, da sie weder Rückkopplungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung noch auf den Arbeitsmarkt zulassen (zu den methodischen Problemen s. Abschnitt 2.2). Sie ergeben allein also noch kein vollständiges Bild; vielmehr sind bei der Beurteilung der Tragfähigkeit auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen.

> Deutliche Verringerungen der Tragfähigkeitslücke ergeben sich bei einer pauschalen Senkung der „**sonstigen**“ – also nicht demographieabhängigen – **Staatsausgaben** (zusätzliche Ausgabenreduzierung um jeweils 1,2 Prozentpunkte bis 2010 bzw. gestreckt bis 2050: „schnelle“ bzw. „langsame“ Senkung der sonstigen Ausgaben). Dabei fällt die langfristige Verbesserung der Situation der öffentlichen Finanzen desto stärker aus, je rascher eine solche Ausgaben-

Die Berechnungen zeigen, dass die jüngsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bereits spürbar verbessert haben, weitere Reduktionen der Tragfähigkeitslücke sind möglich.

Bei einer Kombination unterschiedlicher Entwicklungen und bestimmter Politikmaßnahmen kumulieren sich die Effekte und die Tragfähigkeitslücken können rechnerisch komplett geschlossen werden, ohne dass die Einnahmenquote erhöht werden muss.

senkung durchgeführt wird. In der Praxis – im Modell aus den bekannten Gründen jedoch unberücksichtigt – kommt es ferner auf die Art der Staatsausgaben an, d. h. mögliche Wachstumseffekte einzelner Ausgabekategorien dürfen nicht aus den Augen verloren werden.

Die vorangegangenen Berechnungen – Sensitivitätsanalysen und Politiksimulationen – belegen, dass einzelne Maßnahmen für sich allein genommen nicht ausreichen, die Tragfähigkeit sicherzustellen.

Bei einer Kombination unterschiedlicher Entwicklungen, die von der Politik beeinflussbar sind, und bestimmter Politikmaßnahmen – beispielsweise einer höheren Frauenerwerbsbeteiligung, der Rente mit 67 und einer Dämpfung der Gesundheitsausgaben – kumulieren sich jedoch die Effekte und die Tragfähigkeitslücken können rechnerisch komplett geschlossen werden, ohne dass die Einnahmenquote erhöht werden muss.

III. Handlungsnotwendigkeiten zur Sicherung einer tragfähigen Finanzpolitik

3.1 Die Rolle der Politik bei der Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Die Alterung der Bevölkerung wäre auch bei kontinuierlicher Zuwanderung und bei einem plötzlichen Geburtenanstieg kurz- und mittelfristig nicht aufzuhalten. Demographische Trends sind sehr stabil und nur schwer zu beeinflussen. Nur langfristig lassen sich solche Trends umkehren.

Was also kann die Politik bereits heute tun, um diesen Entwicklungen gerecht zu werden? Wenn es um die öffentlichen Finanzen geht, dann ist naturgemäß die Finanzpolitik vorrangig gefragt. Sie kann und sollte die Herausforderung aber nicht alleine meistern, denn die Politik in vielen anderen Bereichen hat unmittelbare Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und deren Tragfähigkeit. Ähnlich wie die Geldpolitik, die zwar über die Nutzung ihres geldpolitischen Instrumentariums die notwendigen Rahmenbedingungen für Preisstabilität schaffen kann, aber gleichzeitig auf die Kooperation anderer angewiesen ist, braucht auch die Finanzpolitik verantwortungsvolle Partner zur Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Nicht nur die Politik, sondern auch Wirtschaft und Gesellschaft können ihren Beitrag leisten. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sowohl die Märkte als auch die

Bürger mit entsprechenden Verhaltensänderungen auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren. So dürfte in Zukunft beispielsweise der Anteil der privaten und betrieblichen Altersvorsorge und sonstiger Quellen der Einkommenssicherung im Alter – wie Haus- und Grundbesitz oder Geldvermögen – an der gesamten Altersvorsorge kontinuierlich zunehmen.

Unterbleiben dringend erforderliche Maßnahmen, dann hat dies Konsequenzen für die Zukunft. Verschiebt man das Handeln auf morgen oder übermorgen, müssen die Maßnahmen dann umso einschneidender und schmerzhafter sein. Je früher Reformen angegangen werden, desto größer ist deren Hebelwirkung und desto eher können Belastungen in der Zukunft vermieden werden.

Im Kern müssen die von der Politik zu ergreifenden Maßnahmen auf zwei Ziele hinführen: Dauerhaft höheres Wachstum und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen.

Die Bundesregierung hat mit der Agenda 2010 bereits große Fortschritte in dieser Richtung erzielt. Dies bestätigt auch das ifo-Institut in seiner Studie: „*Dabei zeigt sich, dass diese Reformen die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland – bei vergleichbarer Berechnung auch im Vergleich zur Situation in anderen EU-Staaten – spürbar verbessert haben dürften.*“ Die Projektionen zeigen aber auch, dass wir uns nicht auf dem Erreichten ausruhen können. Mit ei-

Die Finanzpolitik kann die Herausforderungen des demographischen Wandels nicht allein meistern.

ner breit angelegten Strategie, die auf eine Kombination von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern setzt, lässt sich das Nachhaltigkeitsziel am besten erreichen.

3.2 Wachstum und Beschäftigung stärken

Die Beschränkung der Debatte über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf renten- und sozialpolitische Aspekte, wie dies in der Öffentlichkeit oft geschieht, greift zu kurz. Größere Beachtung verdienen auch die Auswirkungen auf das langfristige Wirtschaftswachstum. Denn gerade die Wachstumsschwäche der vergangenen Jahre hat deutlich gemacht, welche finanziellen Probleme niedrige gesamtwirtschaftliche Zuwachsraten für die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme mit sich bringen. Umgekehrt tragen eine Stärkung des Wachstums und ein Abbau der Arbeitslosigkeit ganz wesentlich dazu bei, die Staatsverschuldung abzubauen und die sozialen Sicherungssysteme finanziell auf eine sichere Grundlage zu stellen. Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass durch die Strukturreformen der Agenda 2010 im Zusammenwirken mit einer wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Politik das Wachstumspotenzial in Deutschland mittel- und längerfristig nachhaltig erhöht werden kann.

3.2.1 Erwerbsbeteiligung erhöhen, Arbeitslosigkeit abbauen und Produktivitätsfortschritt fördern

Der Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter würde bei Konstanz aller anderen Faktoren zu einer dauerhaften Abschwächung des Wachstums führen.

Durch eine Erhöhung des quantitativen Einsatzes der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und eine Steigerung der Faktorproduktivität bzw. des technischen Fortschritts können diese negativen Auswirkungen jedoch grundsätzlich kompensiert werden. Mit Hilfe eines höheren Wachstumspfad können die Konsequenzen der Bevölkerungsalterung auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zumindest teilweise aufgefangen werden.

Es ist keineswegs sicher, ob es infolge der demographischen Entwicklung zu einer Schwächung der Investitionstätigkeit kommen wird. Bei einer Verringerung des Arbeitskräftepotenzials könnte es sich vielmehr lohnen, verstärkt in Arbeitsplätze zu investieren, um einen hohen Produktionsausstoß über eine Kapitalintensivierung zu erreichen. Zukunftsaussagen über die Entwicklung des technischen Fortschritts sind äußerst schwierig. Zu einer Verlangsamung des technischen Fortschritts muss es aber aufgrund des beschriebenen Zusammenhangs auch in einer alternden Gesellschaft nicht notwendigerweise kommen.

Einerseits kann die Erhöhung der Produktivität des knapper werdenden Faktors Arbeit, sei es über eine höhere Arbeitseffizienz oder über einen verstärkten Sachkapitaleinsatz, einer wirtschaftlichen Abschwächung infolge der demographischen Entwicklung entgegenwirken. Andererseits lässt sich der Wachstumsverlangsamung mit einer Erhöhung des Arbeitsvolumens begegnen. Das kann vor allem über eine Nutzung bislang brachliegender Ressourcen, also einen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, geschehen. Auch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit erhöht den quantitativen Einsatz des Faktors Arbeit. Dafür gibt es in Deutschland zu Beginn wie am Ende des Erwerbslebens noch erheblichen Spielraum. Auch die Jahresarbeitszeit ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Lediglich in den Niederlanden, in Dänemark und in

Im Kern müssen die von der Politik zu ergreifenden Maßnahmen auf zwei Ziele hinführen: Dauerhaft höheres Wachstum und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen.

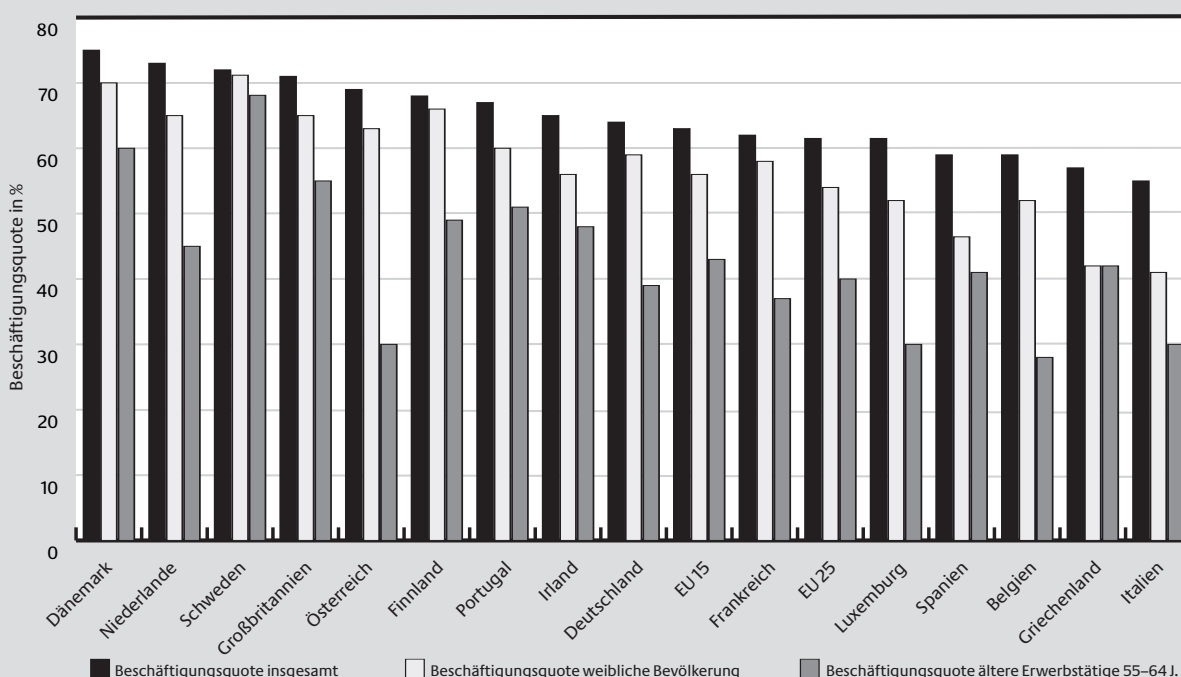
Frankreich wird weniger gearbeitet. Bei solchen Vergleichen muss jedoch berücksichtigt werden, dass die niedrigere Jahresarbeitszeit in einigen Ländern auch durch den relativ hohen Anteil an Teilzeitarbeit beeinflusst wird.

Trotz der unbestrittenen Bedeutung von Bildung ist eine Straffung von Ausbildungs- und vor allem der im internationalen Vergleich zu langen Studienzeiten in Deutschland sinnvoll. Die Erwerbsbeteiligung jüngerer Menschen zwischen 15 und 24 Jahren ist in Deutschland in den vergangenen Jahren stark gesunken.

Ferner muss es gelingen, wieder mehr Menschen als bisher in eine Beschäftigung zu bringen. Eine erhebliche Herausforderung für die gesamte Gesellschaft besteht in der Anhebung der Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (55 bis unter 65 Jahre). Sie lag in Deutschland mit 39,5 % im Jahr 2003 zwar auf dem höchsten Wert seit Anfang der 90er Jahre, allerdings unterhalb des EU-

Durchschnitts (EU 15: 41,7 %; EU 25: 40,2 %). Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass die eigentliche Herausforderung bei der Beschäftigung der 60- bis 64-jährigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besteht. Hierzu müssen die Anreize verstärkt werden, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter im Erwerbsleben zu verbleiben. Durch angemessene Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt ist es bereits gelungen, das tatsächliche Renteneintrittsalter deutlich zu erhöhen. Mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen ist davon auszugehen, dass sich das Renteneintrittsalter bereits kurz- und mittelfristig weiter deutlich erhöhen wird. So wird es nach 2011 nicht mehr möglich sein, eine Altersrente vor Erreichen des 62. Lebensjahres zu beziehen (Ausnahme: Rente für schwerbehinderte Menschen) und ein vorzeitiger Rentenbezug ist dann nur bei Vorliegen einer langjährigen Versicherungszeit und unter Inkaufnahme von Abschlägen möglich.

Abbildung 9: Beschäftigungsquoten in der EU-15 (2003)



Quelle: EU-Kommission: Strukturindikatoren

Nicht nur die Erwerbsbeteiligung von älteren Menschen, sondern auch die von Frauen ist in Deutschland nach wie vor relativ niedrig. Eine verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie dürfte hier den meisten Erfolg versprechen (s. Abschnitt 3.2.3). Schließlich sollten vermehrt Modelle entwickelt und angewandt werden, die Müttern den Wiedereinstieg in das Berufsleben erleichtern.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt sind keineswegs ausgemachte Sache. Wenn das Arbeitskräfteangebot zurückgeht, kann gleichzeitig die Arbeitsnachfrage aufgrund einer nachlassenden Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen sinken. Andererseits wird sich die Nachfrage hin zu neuen, altersgerechten Produkten und altersspezifischen Dienstleistungen verschieben und insgesamt ein durchaus sinnvoller Strukturwandel der deutschen Volkswirtschaft angestoßen.

Das Wirtschaftswachstum hängt nicht nur von der Quantität, sondern auch von der Qualität des Arbeitseinsatzes ab. Wenn die Qualifikation des Arbeitsanbieters nicht mit dem gewünschten Profil des Arbeitsnachfragers übereinstimmt, kommt es zur „mismatch“-Arbeitslosigkeit. Deshalb sind Investitionen in Humankapital sowie sonstige Maßnahmen zur Flexibilisierung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erforderlich. Hierdurch kann die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöht und die Sockelarbeitslosigkeit reduziert werden. Beide Effekte tragen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen bei (s. Abschnitt 3.3.2).

Mit der Agenda 2010 hat die Bundesregierung das umfassendste wirtschaftspolitische Reformprojekt in der Geschichte

der Bundesrepublik Deutschland vorgelegt. Sie verbindet im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft die Förderung wirtschaftlicher Effizienz und Eigeninitiative mit den Zielen der sozialen Gerechtigkeit und der Nachhaltigkeit, liefert damit also auch einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit. Mit der Agenda 2010 werden die Voraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung deutlich verbessert. Die Balance von individuellen Rechten und Pflichten, von sozialer Sicherheit sowie Chancen- und Generationengerechtigkeit wird neu definiert. Das Regelwerk für den Arbeitsmarkt wird so umgestaltet, dass die (Wieder-)Vermittlung in den Arbeitsmarkt stärker in den Vordergrund rückt und nicht die Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Damit trägt die Agenda 2010 u.a. dazu bei, dass die Flexibilität erhöht wird, das Wachstumspotenzial gestärkt und die strukturelle Arbeitslosigkeit gesenkt werden kann. Diesen eingeschlagenen Weg müssen wir konsequent fortsetzen.

Eingebettet in die Agenda 2010 findet sich auch ein Konzept zur Förderung des Finanzmarktes – der Finanzmarktförderplan 2006 sowie das 10-Punkte-Programm zur Stärkung des Anlegerschutzes und der Unternehmensintegrität. Hierdurch können die Potenziale des Finanzplatzes Deutschland besser ausgeschöpft sowie Wachstum, Beschäftigung und private Altersvorsorge gestärkt werden.

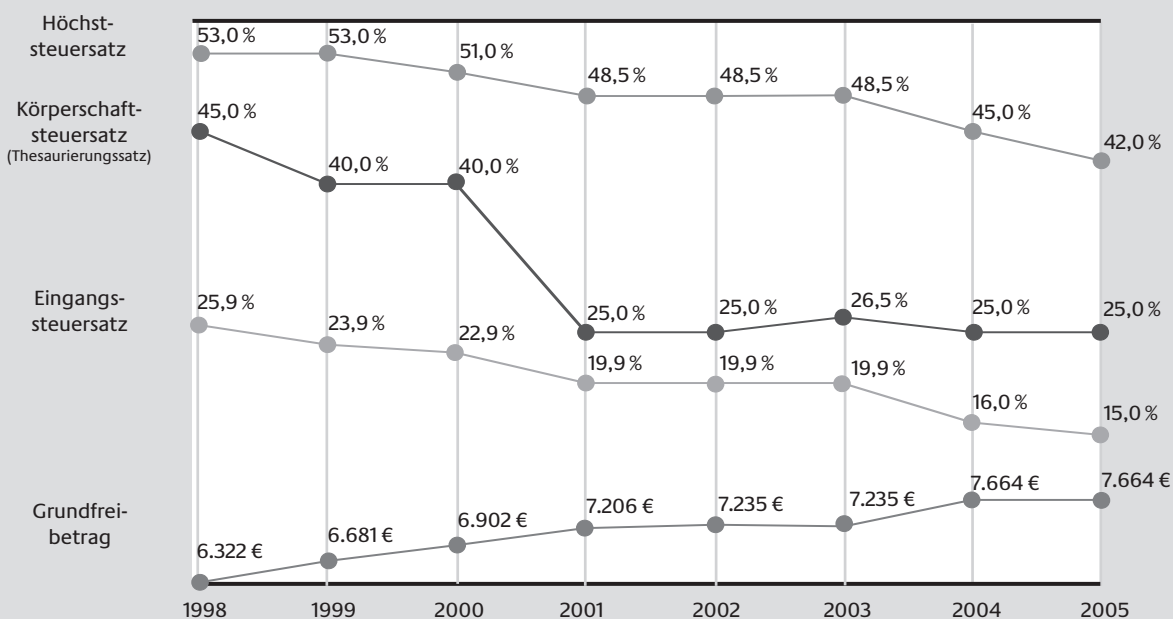
Es gilt, eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung herbeizuführen und einen zügigen Abbau der Arbeitslosigkeit voranzutreiben.

3.2.2 Steuerpolitik wachstumsfördernd ausgestalten

Neben den strukturellen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen, die längerfristig auch die öffentlichen Haushalte entlasten, bedarf es weiterhin einer strikten Begrenzung der Gesamtausgaben bzw. des Ausgabenwachstums durch langfristig wirksame strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen. Spielraum für höhere Ausgaben zur Stärkung von Wachstumspotenzialen und Wettbewerbsfähigkeit kann nur geschaffen werden, wenn zugleich spürbare Konsolidierungsschritte bei vergangenheitsbezogenen Ausgaben erreicht werden. Dies gilt entsprechend auch für die Steuerpolitik. Sie muss die Konsolidierungspolitik von der Einnahmenseite flankieren.

Die Steuerreform der Bundesregierung hat für die deutsche Wirtschaft – Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite – einen wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Rahmen geschaffen. Die steuerlichen Bedingungen haben sich seit 1998 in vielerlei Hinsicht verbessert. Mit der letzten Stufe der Steuerreform 2000, die am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wurde das größte Steuersenkungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland vollständig umgesetzt. Das Gesamtentlastungsvolumen für Bürger und Unternehmen beträgt im Vergleich zu 1998 fast 60 Mrd. Euro jährlich.

Abbildung 10: Entwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze 1998–2005



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Ausgestaltung des Steuersystems ist wichtiger Bestandteil einer tragfähigen Finanzpolitik.

Deutschland hat heute eine historisch niedrige gesamtwirtschaftliche Steuerquote, auch im internationalen Vergleich eine der geringsten Steuerquoten sowie eine Abgabenquote im internationalen Mittelfeld. Zwar scheint sich auf den ersten Blick die Position Deutschlands bei internationalen Unternehmenssteuerbelastungsvergleichen sowohl bei der nominalen als auch bei der effektiven steuerlichen Belastung verschlechtert zu haben. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist aber eine gewisse Vorsicht geboten. So werden oft nur Kapitalgesellschaften betrachtet, doch in Deutschland sind ca. 83 % der Unternehmen Personenunternehmen, deren Einkommensteuerbelastung meist geringer ist. Zudem vernachlässigen die Berechnungen meist weitere Faktoren, wie z.B. die intertemporalen Verlustverrechnungsmöglichkeiten. Klar ist jedoch, dass ein niedriger Tarif in Verbindung mit einer breiten Bemessungsgrundlage für die steuerlichen Standortbedingungen insgesamt attraktiver ist.

Im Bereich der Besteuerung kann es keinen Stillstand geben, denn die internationale Steuerlandschaft bleibt in Bewegung. Das gilt insbesondere für die Unternehmensbesteuerung. Dabei muss sich Deutschland sowohl an den Erfordernissen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als auch an den Haushaltswirkungen orientieren.

Die Besteuerung der Kapitalgesellschaften muss in der Höhe konkurrenzfähig sein und gleichzeitig dafür sorgen, dass in Deutschland anfallende Gewinne auch hier versteuert werden. Anknüpfend an die Steuerreform aus dem Jahr 2000 soll deshalb – im Vorgriff auf eine umfassende Reform der Unternehmensbesteue-

rung – der Steuersatz für die Unternehmen von derzeit 25 auf 19 Prozent nochmals deutlich gesenkt werden. Im Gegenzug sieht das von der Bundesregierung vorgeschlagene Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen Verbreiterungen bei der Bemessungsgrundlage und die Eindämmung von Steuergestaltungsmöglichkeiten vor.

Auch die steuerlichen Rahmenbedingungen für die kleinen und mittelständischen Unternehmen werden weiter verbessert. Die Erhöhung des Anrechnungsfaktors der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer von 1,8 auf 2 schafft eine spürbare steuerliche Entlastung des erwirtschafteten Ertrags von Personenunternehmen. Darüber hinaus wird im Rahmen einer mittelstandsorientierten Reform der Erbschaftsteuer die Betriebsfortführung und der Erhalt der Arbeitsplätze beim Übergang von Personenunternehmen gesichert. Dieses Ziel wird erreicht, in dem die auf produktiv eingesetztes Vermögen entfallende Erbschaft- und Schenkungssteuer über einen Zeitraum von zehn Jahren gestundet werden und die Steuerschuld in diesem Zeitraum bei Fortführung des Betriebs in gleichen Jahresraten abgeschmolzen wird. Bei einer Fortführung des Betriebes von mehr als zehn Jahren wird also die Erbschaftsteuer nicht erhoben. Die Umsetzung dieser Maßnahmen kann nur in enger Zusammenarbeit mit den Ländern im Bundesrat gelingen.

Die Ausgestaltung des Steuersystems ist wichtiger Bestandteil einer tragfähigen Finanzpolitik. Die jüngsten Reformen tragen nicht nur zu einer Verbesserung der Standort- und Investitionsbedingungen und damit zur Stärkung des Wachstums

bei, sondern vermeiden über die Sicherung des Steueraufkommens gleichzeitig auch eine Schwächung der Tragfähigkeit über die Einnahmenseite.

In Vorbereitung auf eine Fortführung der Unternehmenssteuerreform hat die Bundesregierung den Sachverständigenrat mit der Erarbeitung eines umfassenden Steuerreformkonzepts bis Ende des Jahres beauftragt. Es ist heute nicht mehr vorstellbar, Steuerpolitik ohne eine konsistente Einbettung in das europäische und internationale Umfeld zu betreiben. Angesichts der Rechtsprechung des EuGH sind in der Unternehmensbesteuerung europäische Konzepte gefragt. Die Bundesregierung setzt sich daher nachdrücklich für die Entwicklung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für die steuerliche Gewinnermittlung von Unternehmen sowie für eine verstärkte Konvergenz der Körperschaftsteuersysteme in der EU ein.

3.2.3 Familienpolitik zukunftsorientiert ausrichten

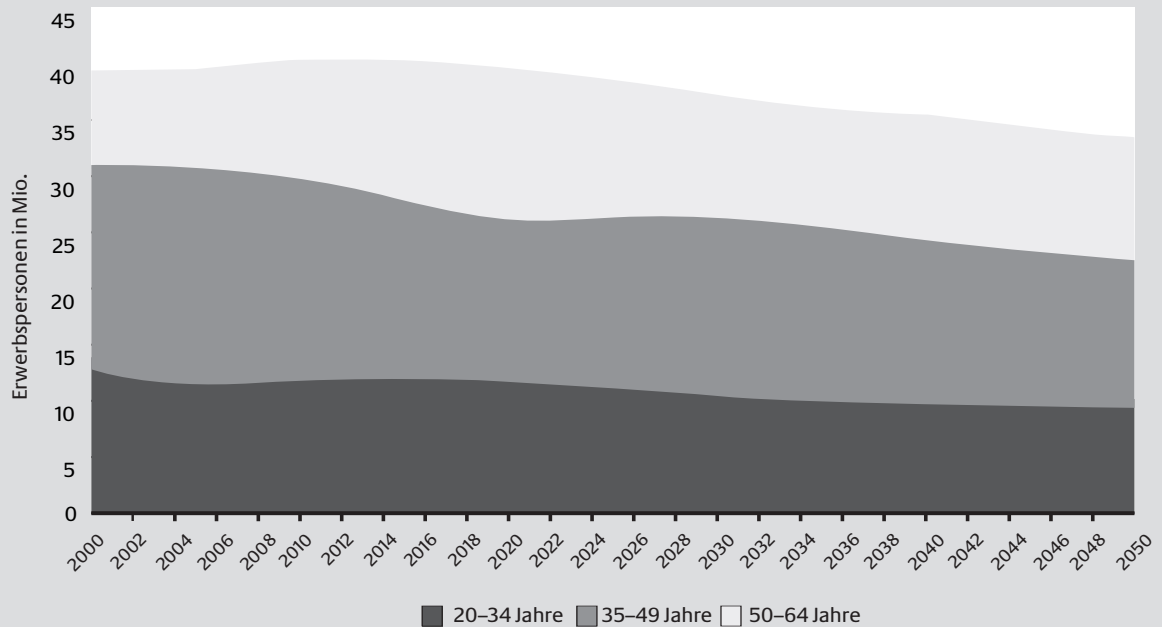
Nicht nur über Reformen, sondern auch über steigende Geburtenzahlen können die sozialen Sicherungssysteme wieder mehr finanziellen Spielraum gewinnen. Die Geburtenrate in Deutschland zählt im internationalen Vergleich zu den niedrigsten. Um die Bevölkerungszahl ohne Zuwanderung stabil zu halten, müssten je 100 Frauen 210 Kinder – statt der 135 ak-

tuell – geboren werden. Allerdings würde selbst ein plötzlicher starker Anstieg der Geburtenraten den Rückgang des Erwerbspotentials durch den Alterungsprozess in den nächsten 20 bis 30 Jahren nicht stoppen können. Dennoch brauchen wir eine Trendumkehr der Bevölkerungsentwicklung hin zu wieder höheren Kinderzahlen. Dies liegt sowohl im individuellen als auch im gesellschaftlichen Interesse. Familienpolitik allein auf die Frage von Wirtschaftswachstum und Erwerbsbeteiligung zu reduzieren, wie dies für die Zwecke dieses Berichts notwendigerweise geschieht, wird dem umfassenden gesellschaftlichen Anspruch und Nutzen nicht gerecht. Eine nachhaltige Familienpolitik dient auch dazu, dass Menschen ihre Kinderwünsche tatsächlich verwirklichen können.

Neben den negativen sozialen Auswirkungen, die der fehlende Nachwuchs auslösen kann, führt eine niedrige Geburtenrate auf Dauer zu ökonomischen Problemen. Die Erhöhung des Altenquotienten mit entsprechenden Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme wurde bereits mehrfach erwähnt. Des Weiteren wird der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften immer mehr zunehmen. Auf der anderen Seite sinkt das Erwerbspersonenpotenzial aufgrund der Verschiebung der Altersstruktur deutlich. Besonders spürbar ist der Rückgang bei den jüngeren Menschen sowie Erwerbspersonen im mittleren Alter.

Menschen sollen ihre Kinderwünsche verwirklichen können.

Abbildung 11: Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen nach Altersklassen in Deutschland 2000–2050 in Mio.



Quelle: ifo, bis 2003: VGR/ifo-Schätzung; ab 2004: ifo-Projektion (Bevölkerung: StBA; Erwerbsquoten: IAB/ifo)

Im zurückliegenden Jahrzehnt war die Familienpolitik primär auf den Ausbau und die Verbesserung finanzieller Leistungen für Familien ausgerichtet. Trotz der schwierigen haushaltspolitischen und ökonomischen Situation hat die Bundesregierung in der vergangenen und laufenden Legislaturperiode durch steuer- und familienpolitische Maßnahmen die Einkommenssituation von Familien insgesamt verbessert, die finanziellen Leistungen und steuerlichen Maßnahmen für Familien ausgebaut und dabei insbesondere das Kindergeld und Steuerfreibeträge für Familien erhöht. Die Beträge aus den unterschiedlichsten Quellen summieren sich dabei auf insgesamt über 150 Mrd. Euro jährlich.

Diese enormen finanziellen Leistungen konnten allerdings die Entwicklung

der Geburtenraten nicht signifikant beeinflussen. Dabei ist Untersuchungen zufolge der Wunsch nach Kindern deutlich höher als die tatsächliche Geburtenrate. Über die Gründe der Kinderlosigkeit streiten die Experten. Sicherlich spielen bei der Entscheidung, eine Familie zu gründen, viele verschiedene Einflüsse eine Rolle. Zum Beispiel wird die Geburtenrate auch von dem in einem Land vorherrschenden Familienmodell und der Kinderfreundlichkeit der Gesellschaft beeinflusst.

Das Einkommen allein scheint kein ausschlaggebendes Kriterium für die Familiengründung zu sein. Die Bundesregierung hat deshalb neue Prioritäten in der Familienpolitik eingeleitet. Sie richtet ihre Anstrengungen verstärkt auf den Ausbau einer wirksamen, Familien und Kinder unterstützenden Infrastruktur für Bildung und Betreuung sowie auf Maßnahmen zur Erwerbsintegration von Frauen und für eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt. Mehr und bessere Angebote für die Kinderbetreuung können bewirken, dass sich mehr junge Menschen als bislang für Beruf und Kind entscheiden.

Ein Blick in unsere Nachbarländer verdeutlicht den Nachholbedarf Deutschlands auf diesen Gebieten. Die Erwerbstätigenquote von Müttern mit Kindern unter sechs Jahren liegt bei uns deutlich unter der von Frankreich, Großbritannien oder den Ländern Skandinaviens. Im Vergleich zu diesen und anderen Staaten scheiden Frauen in Deutschland darüber hinaus extrem lange für die Kinderbetreuung aus dem Arbeitsmarkt aus.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist somit ein Schlüsselkriterium einer zukunftsorientierten Familienpolitik. Mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, will die Bundesregierung die Betreuung von Kindern unter drei Jahren deutlich verbessern. Weitere wichtige Schritte wurden mit dem „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“ eingeleitet. In dem mit 4 Mrd. Euro ausgestatteten Programm fördert die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen. Diese helfen Eltern dabei, Familie und Beruf zu vereinbaren und entsprechen damit besser den heutigen Bedürfnissen. Auch hier ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erforderlich.

Ganz allgemein sollte die Politik auch dafür sorgen, dass Arbeitsanreize für die nicht erwerbstätigen Partnerinnen oder Partner erhalten bleiben und umgekehrt die Familiengründung erwerbstätiger Paare zumindest nicht erschwert werden.

Aber nicht nur der Staat, sondern auch die Wirtschaft und sonstige private Initiativen sind gefordert. Von familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen in der Wirtschaft profitieren nicht nur die Familien, auch für die Unternehmen rechnet sich dies Untersuchungen zufolge aufgrund niedrigerer Überbrückungs-, Fluktuations- und Wiedereingliederungskosten. Geburtenraten hängen letztlich aber auch vom Gesellschaftsmodell allgemein sowie von Grundstimmung und Zukunftsperspektiven des Einzelnen ab. Auch hierzu kann und muss die Politik durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen ihren Anteil leisten.

3.2.4 Zuwanderung steuern

Vor dem Hintergrund der mit der demographischen Entwicklung verbundenen zukünftigen ökonomischen Herausforderungen ist bereits ein Umdenken in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik erfolgt. Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurde eine neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik eingeleitet. Zwar wird der bislang geltende Anwerbestopp im Bereich

Auch wenn sich Tragfähigkeitslücken nicht allein durch Zuwanderung schließen lassen können, so kann sie dennoch einen wertvollen Beitrag zu deren Verringerung leisten

der Zulassung zu qualifizierten und weniger qualifizierten Tätigkeiten aufrechterhalten; Sonderregelungen für diese Gruppen erfolgen durch Beschäftigungsverordnungen. Für hochqualifizierte ausländische Spitzenkräfte wurden jedoch erleichterte Zulassungsmöglichkeiten geschaffen. Sie können eine Niederlassungserlaubnis erhalten, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und zu einem unbeschränkten Aufenthalt berechtigt. Ihre Familienangehörigen können einen Aufenthaltstitel erhalten, der ebenfalls zu einer Beschäftigung berechtigt.

Auch wenn sich Tragfähigkeitslücken nicht allein durch Zuwanderung schließen lassen können, so kann sie dennoch einen wertvollen Beitrag zu deren Verringerung leisten. Wichtig ist dabei die konkrete Ausgestaltung der Zuwanderungsregeln. Durch die Förderung der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften wird eine Überforderung der sozialen Sicherungssysteme vermieden, die Produktivität gesteigert und das Bevölkerungsstrukturproblem abgeschwächt.

3.3 Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellen

Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die direkt auf der Ausgaben- oder Einnahmenseite der staatlichen Haushalte ansetzen, sowie um Reformen in den sozialen Sicherungssystemen. Nur wenn wir Zukunftsorientierung und Defizitabbau in den öffentlichen Haushalten in Einklang bringen, werden wir unserer Verantwortung gegenüber lebenden und künftigen Generationen gerecht.

3.3.1 Konsolidierung fortsetzen für eine generationengerechte Finanzpolitik

Solide und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen haben einen hohen Stellenwert. Der fortgesetzte Abbau staatlicher Defizite und die nachhaltige Begrenzung der öffentlichen Verschuldung sind erforderlich

- > für die Wiedergewinnung von Handlungsspielräumen zur Bewältigung von zentralen Zukunftsaufgaben,
- > als Vorraussetzung für Preisstabilität und zur Stärkung der Wachstumskräfte und
- > nicht zuletzt als Bedingung für mehr Generationengerechtigkeit.

Konsolidierung bedeutet in der Regel, gegen den Widerstand organisierter Gruppeninteressen und Besitzstandswahrer angehen zu müssen. Erfreulicherweise ist in den vergangenen Jahren jedoch die allgemeine Grundüberzeugung gewachsen, dass es keine Alternative zu einer entschlossenen Fortsetzung der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gibt. Die Stärkung des Potenzialwachstums ist auch in diesem Zusammenhang eine zentrale finanz- und wirtschaftspolitische Aufgabe, da hierdurch die öffentlichen Haushalte entlastet werden können. Wachstum und Konsolidierung gehören untrennbar zusammen. Ein höheres Wirtschaftswachstum allein genügt jedoch nicht, um dauerhaft tragfähige öffentliche Finanzen zu garantieren.

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen muss in eine dauerhafte und überzeugende Gesamtstrategie eingebettet sein und dabei vorrangig an der Ausgaben- und Einnahmenseite des Budgets ansetzen. Ähnliche gesamtwirtschaftliche Effekte wie Ausgabenkürzungen – einschließlich des Ab-

Es gibt keine Alternative zu einer entschlossenen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

baus von Finanzhilfen – hat auch der Abbau von Steuervergünstigungen. So kam auch der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2003 zu dem Ergebnis, dass sich der Abbau von Steuervergünstigungen prinzipiell ebenso gut zur Haushaltskonsolidierung eignet wie eine Kürzung der Ausgaben. (Der englische Begriff für Steuervergünstigungen – „tax expenditure“ – macht deutlich, dass es sich eigentlich um über das Steuersystem getätigte Ausgaben handelt.)

Beides – Ausgabenrückführung und Abbau von Steuervergünstigungen – hat die Bundesregierung in Angriff genommen. Dass die Defizitreduzierung in den vergangenen Jahren dennoch nicht vorangekommen ist wie gewünscht, lag am gleichzeitigen Rückgang der Steuereinnahmen. Die Steuerquote – in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – hat 2004 mit rund 21,8 % des BIP einen Tiefstand erreicht und wird auch in den kommenden Jahren auf diesem historisch niedrigen Niveau verharren. Die dreijährige Stagnationsphase zu Beginn dieses Jahrzehnts hat Spuren bei den öffentlichen Finanzen hinterlassen. Um die Konjunkturentwicklung nicht zusätzlich zu belasten, mussten höhere Defizite in den öffentlichen Haushalten in Kauf genommen werden als ursprünglich geplant.

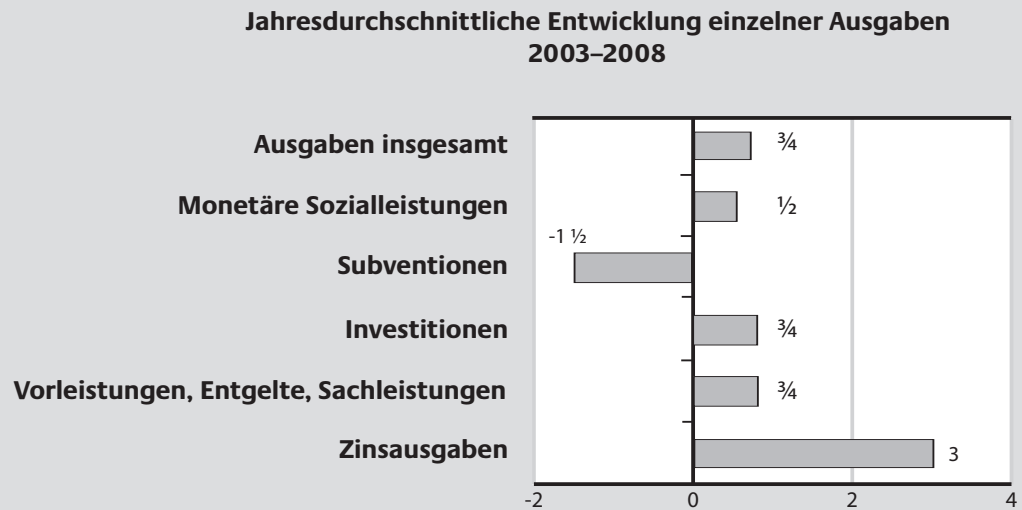
Ein „Hineinsparen“ in Form zusätzlicher Sparmaßnahmen ist bei zögerlicher wirtschaftlicher Erholung in der Regel kontraproduktiv. Denn die Konsolidierung öffentlicher Haushalte dämpft die wirtschaftliche Entwicklung über entsprechende Nachfrageeffekte. In Theorie und Praxis herrscht daher weit gehend Einvernehmen darüber, die so genannten „automatischen Stabilisatoren“ wirken zu lassen. Im Konjunkturverlauf schwanken die Staatsausgaben, insbesondere die Ausgaben für den Arbeitsmarkt. Auch die Staats-

einnahmen, insbesondere die Steuereinnahmen, sind konjunkturabhängig. Diese zyklischen Schwankungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sollten hingenommen werden, auch wenn damit in wirtschaftlichen Schwächephasen eine höhere Kreditaufnahme verbunden ist. Andernfalls würde die jeweilige konjunkturelle Situation noch verschärft und die Finanzpolitik prozyklisch wirken. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass mittel- und langfristig die Defizite weiter abgebaut werden müssen.

Deutschland hat trotz des konjunkturell gebotenen Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren gleichzeitig die strukturelle Konsolidierung der Staatsfinanzen vorangetrieben. Die durchschnittliche jährliche Ausgabensteigerungsrate von 1999 bis 2003 lag unter 1%. Allein im vergangenen Jahr ist die Staatsquote – d.h. die Staatsausgaben in % des BIP – um 1,2 Prozentpunkte auf 46,9% und damit auf den niedrigsten Stand seit 1991 gesunken. Dies zeigt eine äußerst strikte Konsolidierungslinie an. Im Finanzplanungsrat haben Bund und Länder zuletzt vereinbart, das nominelle Ausgabenwachstum bis 2006 auf 1% zu beschränken. Für die kommenden Jahre ist ein weiterer ambitionierter Rückgang der Staatsquote auf 43,5% im Jahr 2008 geplant. Dies entspricht einem Rückgang von rund fünf Prozentpunkten zwischen 2003 und 2008. Diesen Konsolidierungspfad wird Deutschland in den kommenden Jahren weiter beschreiten, um für die ansteigenden Belastungen des demographischen Wandels gewappnet zu sein.

Beides – Ausgabenrückführung und Abbau von Steuervergünstigungen – hat die Bundesregierung in Angriff genommen.

Abbildung 12: Jahresdurchschnittliche Entwicklung der Ausgaben von 2003–2008 in %



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

3.3.2 Qualität der öffentlichen Finanzen weiter verbessern

Neben der quantitativen Konsolidierung steht die qualitative Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte weiterhin auf der Agenda. Ziel der qualitativen Konsolidierung ist es, unter Beachtung der jeweiligen nationalen und europäischen Budgetbeschränkungen eine Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte weg von vergangenheitsbezogenen hin zu zukunftsorientierten Ausgaben zu erreichen. Die qualitative Konsolidierung läuft der quantitativen Konsolidierung nicht zuwider. Es geht vielmehr darum, mit einer „Qualitätsoffensive“ die Struktur des Budgets zukunftsfähiger zu gestalten. Hierbei sollen Ausgabenbereiche wie Bildung, Forschung und Innovation sowie Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit

von Familie und Beruf gestärkt, öffentliche Ausgaben in anderen, weniger zukunftsorientierten Bereichen dagegen abgebaut werden. Daher wird in Deutschland seit 1998 wieder verstärkt in Forschung und Entwicklung investiert. Der Anteil der gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) am Bruttoinlandsprodukt ist von 2,31% auf 2,55% gestiegen. Die Bundesregierung hält an ihrer Zielsetzung fest, das vom Europäischen Rat in Barcelona im März 2002 verabschiedete Ziel, bis 2010 den Anteil der FuE-Ausgaben in der EU auf 3% des EU-Bruttoinlandsproduktes zu steigern, auch national umzusetzen. Davon sollen zwei Drittel auf die Wirtschaft und ein Drittel auf den Staat entfallen.

Die Gerechtigkeit zwischen den Generationen verlangt, dass innovations- und wachstumsfördernde Ausgaben Vorrang

erhalten, um heute das Fundament für das zukünftige Entwicklungspotenzial der Volkswirtschaft und deren künftigen Wohlstand zu legen.

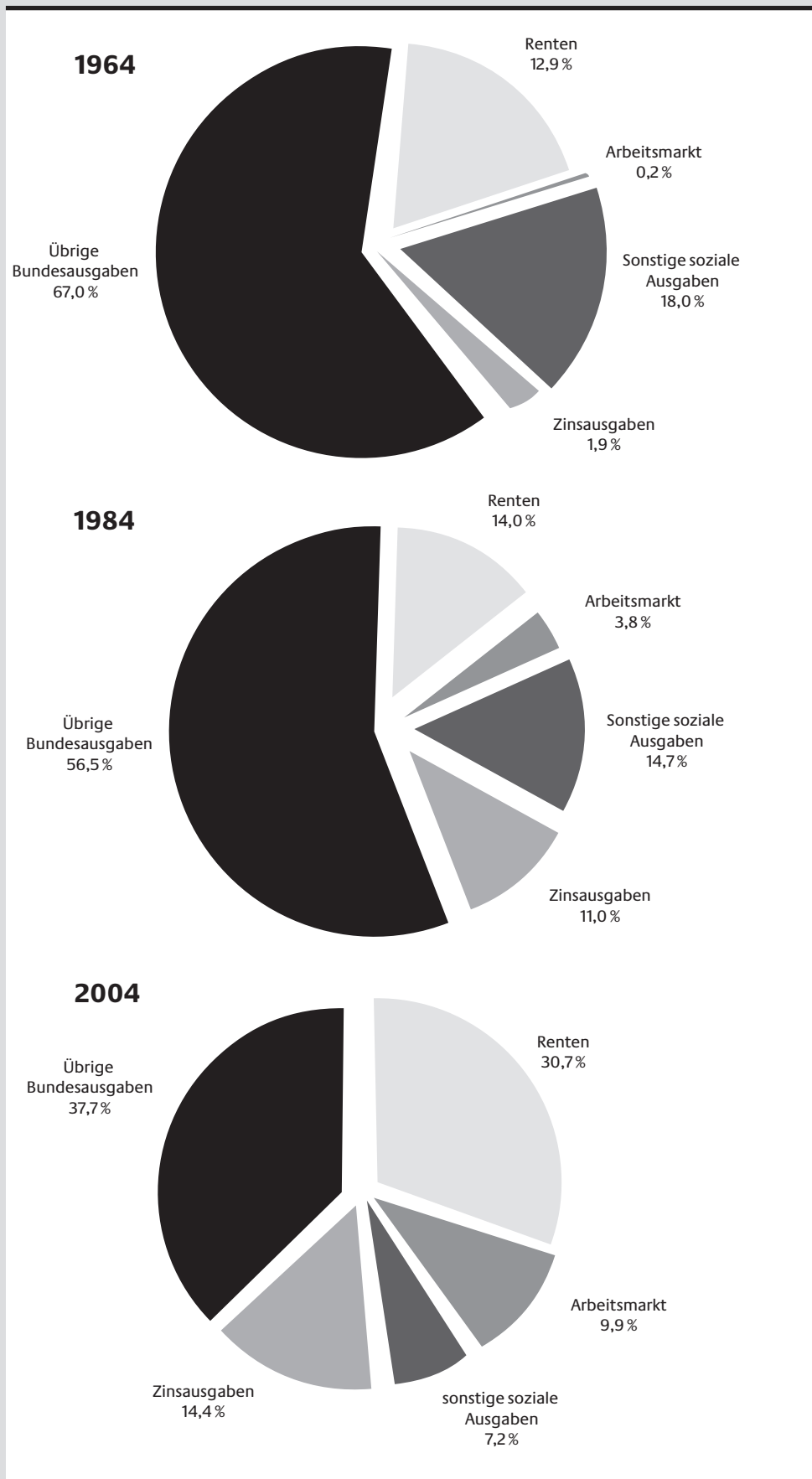
Die Problematik wird angesichts der zurückliegenden Entwicklung der Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte ganz besonders anschaulich. Beispielhaft kann diese Tendenz anhand des Bundeshaushalts dargestellt werden, auch wenn sich dessen Struktur aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten von der der Länderhaushalte unterscheidet. Die Sozialausgaben des Bundes machen mittlerweile fast die Hälfte der gesamten Bundesausgaben aus. Dies ist auch ein Reflex der Entscheidung, fiskalische Effekte aus dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung hierin zu verlagern. Damit wurde ein weiterer Anstieg der Lohnnebenkosten vermieden, eine Verbesserung der Tragfähigkeit der Finanzen insgesamt aber nicht erreicht. Zusammen mit den Zins- und Personalausgaben stehen damit mehr als 70 % der Bundesausgaben nicht für Investitionen und wesentliche Zukunftsfelder zur Verfügung.

Volkswirtschaftlich betrachtet wirken Bildung und Forschung positiv auf Produktivität und Wachstum. Für ein Land mit begrenzten natürlichen Ressourcen, wie es Deutschland ist, sind diese Bereiche von besonderer Bedeutung. Investitionen in Humankapital und Innovation und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen können zu einer Ankurbelung des Produktivitätswachstums und dem Abbau

der strukturellen Arbeitslosigkeit führen und über diese Effekte zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen. Hervorragend qualifizierte Arbeitskräfte und ein leistungsfähiges Forschungs- und Innovationssystem bilden die Grundlagen für erfolgreiche Spitzenforschung und ermöglichen damit die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und innovativer Dienstleistungen. Nur so kann internationale Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft gesichert werden. Mit dem intersektoralen Strukturwandel in Richtung wissensbasierte Branchen steigt der Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften weiter. Bildung und Forschung erhalten damit für die Zukunft Deutschlands zusätzliches Gewicht. Andere Staaten wie zum Beispiel die skandinavischen Länder haben dies bereits erkannt und daher ihre Investitionen in diese Bereiche erheblich gesteigert.

Ziel der qualitativen Konsolidierung ist es, unter Beachtung der jeweiligen nationalen und europäischen Budgetbeschränkungen eine Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte weg von vergangenheitsbezogenen hin zu zukunftsorientierten Ausgaben zu erreichen.

Abbildung 13: Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt 1964, 1984 und 2004



Quelle: Ist-Zahlen zum Bundeshaushalt; eigene Berechnungen

Die PISA-Studien wie auch die OECD-Analysen „Bildung auf einen Blick“ haben deutlich gemacht, dass ein dauerhaft sicherer Platz Deutschlands in der internationalen Leistungsspitze umfassende Reformen erfordert. Trotz der eingeleiteten Reformfortschritte in der Bildungspolitik in den vergangenen Jahren besteht weiterer Handlungsbedarf. Die PISA-Ergebnisse haben besondere Schwachstellen beim Leistungsniveau im schulischen Sekundarbereich offen gelegt. Im Vergleich zu anderen Ländern ist in Deutschland die so genannte Risikogruppe, also die Gruppe derjenigen Schülerinnen und Schüler, die Mindestanforderungen nicht erfüllen, besonders groß. Gleichzeitig ist eine besonders starke Korrelation zwischen sozialem Hintergrund und Bildungserfolg feststellbar.

Aus den Ergebnissen der internationalen Schulleistungsvergleichsstudien kann geschlussfolgert werden, dass eine stärkere individuelle Förderung aller Kinder bereits im Vorschulbereich ansetzen sollte. Im Widerspruch zur Bedeutung vorschulischer Erziehung und Bildung steht die Bildungsfinanzierung: Im Vorschulbereich wird ein vergleichsweise hoher Anteil privat finanziert und in etwas geringerem Ausmaße im Schulbereich. Zur Sicherung der Qualität der schulischen Bildung sind nationale Bildungsstandards sinnvoll.

Die Bundesregierung hat auf ihren Handlungsfeldern bereits wichtige Beiträge geleistet, beispielsweise zur Ausweitung der Ganztagschulangebote. Die Verantwortung für umfassende Reformen im Bildungssektor liegt allerdings weitgehend in der Hand der Länder. Hier sind also in erster Linie die Länder gefordert, finanzielle Spielräume zugunsten von Zukunftsaufgaben zu schaffen. Finanziert werden können die Reformprojekte beispielsweise durch die Abschaffung von ökonomisch, ökologisch und finanzpolitisch nicht mehr zu rechtfertigenden Subventionen.

Eine schlichte Erhöhung der Bildungsausgaben insgesamt ist in der Regel nicht zielführend. Bei internationalen Leistungsvergleichen wird immer wieder deutlich, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der Bildungsausgaben und der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems besteht. Länder mit hohen Bildungsausgaben schneiden bei PISA nicht notwendigerweise positiv ab. Vielmehr muss es auch um die Erhöhung der Effizienz der eingesetzten Mittel gehen. Die Ergebnisse der PISA-Studie deuten darauf hin, dass Effizienzgewinne bei gleich bleibendem Mitteleinsatz durch einen Wechsel zu einer stärker output-orientierten Steuerung des bestehenden Bildungssystems und durch umfassende Unterrichtsreformen, die sich stärker als bisher an dem Prinzip individueller Förderung orientieren, erzielt werden können. Im internationalen Vergleich ist unklar, ob zusätzliche Effizienzgewinne im Gesamtsystem auch durch Verbesserung der Anreizstrukturen und Einführung von Wettbewerbselementen auf der Angebotseite und/oder die Stärkung der Nachfrageseite durch größere Wahlmöglichkeiten erzielt werden können. Auch eine Umschichtung der öffentlichen Mittel zwischen den einzelnen Ebenen kann effizienzsteigernd sein. So fordert auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2004, öffentliche Mittel prioritär vor allem dort einzusetzen, wo hohe soziale Zusatzerträge zu erwarten sind, also besonders im Vorschul- und

Grundschulbereich. Nach Auffassung der Bundesregierung kann das für die Zukunftssicherung wichtige Ziel, die Studienanfängerquoten weiter zu erhöhen, nur erreicht werden, wenn die hohe soziale Selektion des deutschen Bildungswesens überwunden wird.

Auch die Diskussionen zur Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts werden u.a. mit dem Ziel geführt, dass der Pakt in Zukunft deutliche Anreize für mehr Wachstum und Beschäftigung sowie für Strukturreformen zur nachhaltigen Ausrichtung der öffentlichen Finanzen setzt. Die aktuelle Halbzeitbilanz zur Lissabon-Strategie der EU macht ebenfalls deutlich, dass eine wirtschafts- und finanzpolitische Refokussierung auf die Aspekte Wachstum und Nachhaltigkeit dringend geboten ist und diese ihren Niederschlag auch in den öffentlichen Finanzen finden muss.

Aus den genannten Gründen wird die Bundesregierung – gerade angesichts enger Budgetrestriktionen – der Umschichtung der öffentlichen Haushalte auf wachstumswirksame Ausgaben im Bereich Sach- und Humankapital sowie zur Stärkung der wissensbasierten Gesellschaft in Zukunft weiter Priorität einräumen. Auch die Länder sind aufgrund ihrer Kompetenzen aufgefordert, in ihren Haushalten entsprechende Umstrukturierungen vorzunehmen.

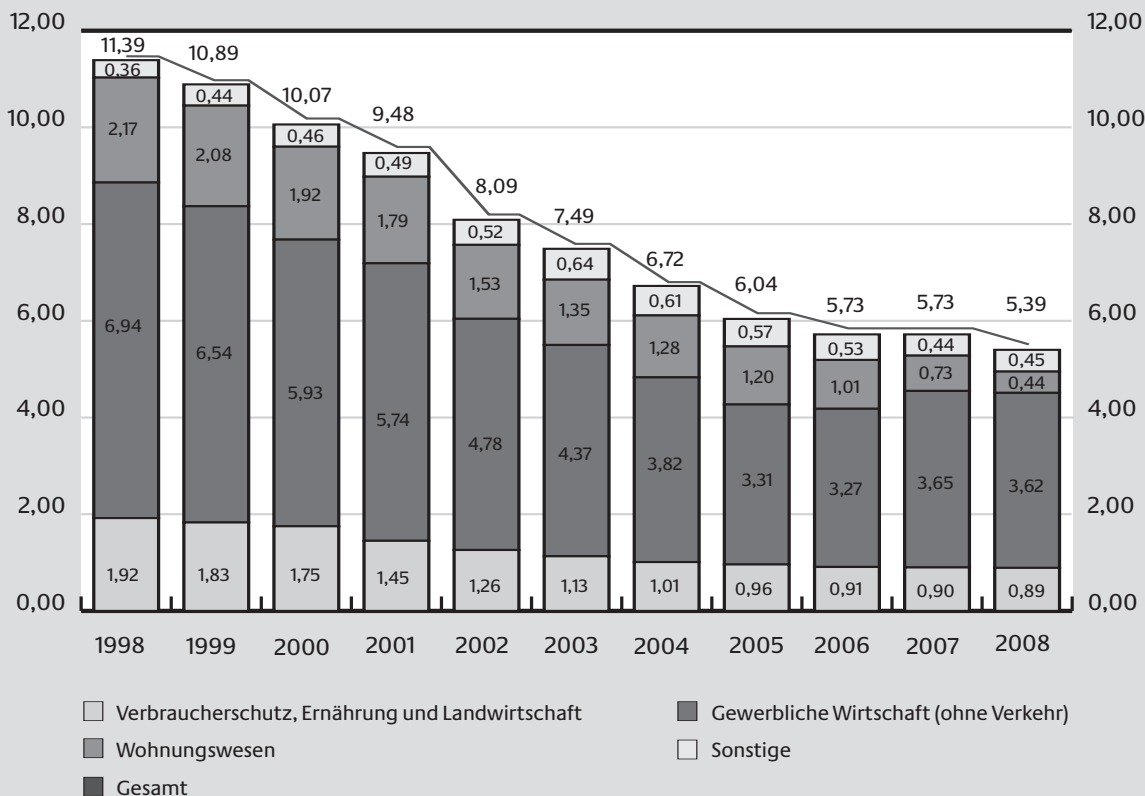
3.3.3 Subventionsabbau konsequent fortsetzen

Grundsätzlich kann es durchaus gute ökonomische Gründe geben, mit Hilfe von Subventionen in das Marktgeschehen ein-

zugreifen. Mit der gezielten Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten, die der Markt nur in ungenügendem Ausmaß zur Verfügung stellt, zur Abfederung von Härten im Rahmen des Strukturwandels oder zur Umverteilung von Einkommen kann ein Eingriff des Staates gewünscht und sinnvoll sein. Wenn das angestrebte Ziel erreicht oder nicht mehr begründet ist, wenn es mit der Art der Maßnahme nicht erreicht werden kann oder ein anderes, besseres Instrument zur Zielerreichung existiert, müssen Subventionen wieder zurückgeführt werden.

Der Subventionsabbau leistet neben der quantitativen Konsolidierung ebenfalls einen Beitrag zur „qualitativen“ Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, vor allem beim Abbau vergangenheitsorientierter, nicht mehr zeitgemäßer Subventionen. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren substanzielle Fortschritte beim Subventionsabbau erzielt. Exemplarisch kann dies an den Finanzhilfen des Bundes veranschaulicht werden; diese konnten 2005 gegenüber 1998 nahezu halbiert werden.

Abbildung 14: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes 1998 bis 2008 in Mrd. Euro



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung des Bundes (bis 2004 Ist-Zahlen Bundeshaushalt); eigene Berechnungen

Um Transparenz, Rechtfertigung und Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen zu erhöhen, hat die Bundesregierung 2003 wichtige Grundsätze der künftigen Subventionspolitik beschlossen. Insbesondere sollen neue Subventionen grundsätzlich nur noch als Finanzhilfen und nicht mehr als Steuervergünstigungen gewährt werden. Neue und bestehende Finanzhilfen sollen nur noch gesetzlich befristet sowie degressiv ausgestaltet sein und so eine Erfolgskontrolle ermöglichen. Bestehende Steuersubventionen sollen – wenn möglich – in Finanzhilfen umgewandelt werden.

Aus ökonomischer Sicht sollten Subventionen grundsätzlich selektiv gekürzt werden. Zuerst und am stärksten müssen nicht mehr begründete und verzerrende Vergünstigungen abgebaut werden, die die größten nachteiligen Wohlfahrtseffekte verursachen. In der politischen Realität sind aber oft nur gleichmäßige Kürzungen nach der „Rasenmähermethode“ durchsetzbar, da dies als „faire“ Lastenteilung empfunden wird. Während die Schaffung neuer Subventionen von vielen, naturgemäß besonders von den Begünstigten, allgemein begrüßt wird, gestaltet sich deren Abschaffung nicht zu-

Um Transparenz, Rechtfertigung und Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen zu erhöhen, hat die Bundesregierung 2003 wichtige Grundsätze der künftigen Subventionspolitik beschlossen.

letzt aufgrund der föderalen Entscheidungsstrukturen in Deutschland als schwierig. Gerade bei Mischfinanzierungen von Finanzhilfen und bei Subventionen ist der Bund auf die Mitwirkung der Länder angewiesen.

Zum weiteren konsequenten Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, sei es durch lineare Subventionskürzungen oder durch den gezielten Abbau einzelner Fördermaßnahmen, gibt es in den kommenden Jahren keine Alternative. Insbesondere im Bereich der Steuervergünstigungen besteht weiterhin großer Handlungsbedarf. In den drei am stärksten subventionierten Wirtschaftsbereichen – Steinkohlebergbau, Wohnungsbau und Landwirtschaft – setzt sich die Bundesregierung nachdrücklich für weitere Kürzungen ein, was im Bereich des Steinkohlebergbaus in der Vergangenheit gelungen und für die kommenden Jahre bereits festgeschrieben ist.

Auch im Wohnungsbau sind Subventionskürzungen überfällig. Der Vorschlag der Bundesregierung zum Abbau der Eigenheimzulage wurde jedoch von der Mehrheit des Bundesrates blockiert. Dabei wird die Einschätzung der Bundesregierung, dass es sich bei der Eigenheimzulage um eine überholte und ineffiziente sowie extrem teure Subvention handelt, von nahezu allen Experten geteilt. So stellte beispielsweise der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2003 fest: *„Die Eigenheimzulage hat sich überlebt. (...) Die Politik sollte sich zu einer kompletten Streichung der Eigenheimzulage durchringen.“* Die Eigenheimzulage ist seit Jahren diejenige steuerliche Einzelsubvention mit dem höchsten Volumen im Bundeshaushalt. Wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass die derzeitige Ausgestaltung der Förderung nicht mehr zielführend ist, da das ursprüngliche Förderziel längst erreicht ist. Mittler-

weile ist die Wohnraumversorgung in Deutschland so gut wie nie zuvor. Darüber hinaus kommt es bei der Eigenheimzulage in großem Umfang zu reinen Mitnahmeeffekten, d. h. die Bau- und Erwerbsmaßnahmen würden auch ohne staatliche finanzielle Förderung durchgeführt. Berücksichtigt man schließlich, dass der demographische Wandel langfristig zu einem veränderten und möglicherweise auch verminderten Wohnungsbedarf führen wird, wäre es ökonomisch wenig sinnvoll, wenn durch Subventionen die Ersparnisse von vielen Haushalten in Verwendungsrichtungen gelenkt werden, deren langfristige Rentabilität nicht gewährleistet ist.

Zu einer Rückführung von Subventionen muss es auch im Bereich der Landwirtschaft kommen. Der wesentliche Anteil der Ausgaben für den Agrarsektor wird im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU bereitgestellt. Rund die Hälfte des EU-Haushalts wird gegenwärtig für die GAP aufgewandt. Die verschiedenen Reformschritte seit Beginn der 1990er Jahre haben zwar zu einer zunehmenden Marktorientierung der Agrarproduktion und einer verbesserten Transfereffizienz der eingesetzten öffentlichen Mittel geführt, sie haben jedoch keine Verringerung der Agrarausgaben auf EU-Ebene zur Folge gehabt. Als ein wichtiger Schritt zur Vermeidung eines weiteren starken Anstiegs des Agrarbudgets durch die Osterweiterung wurde von den EU-Regierungschefs auf dem Europäischen Rat in Brüssel im Oktober 2002 eine Begrenzung des Ausgabenvolumens für Direktzahlungen und Marktmaßnahmen (1. Säule der GAP) bis 2013 auf dem für 2006 vorgesehenen Stand zuzüglich einer jährlichen Steigerung um 1% beschlossen. Mittelfristig ist darüber hinaus aber eine substanzielle Rückführung der Ausgaben der 1. Säule notwendig, insbesondere

In den drei am stärksten subventionierten Wirtschaftsbereichen – Steinkohlebergbau, Wohnungsbau und Landwirtschaft – setzt sich die Bundesregierung für weitere Kürzungen ein.

durch ein „phasing out“ der produktionsentkoppelten Direktzahlungen. Auch im Bereich der ländlichen Entwicklung (2. Säule der GAP) müssen die Beihilfen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft gemäß den von der Bundesregierung beschlossenen Grundsätzen zur zukünftigen Subventionspolitik degressiv ausgestaltet werden.

In ihrem Subventionsbericht 2005 wird die Bundesregierung die Ergebnisse im Detail darlegen. Dabei wird ersichtlich, dass die Bundesregierung den Subventionsabbau auch mittel- und langfristig weiter vorantreiben wird.

3.3.4 Soziale Sicherungssysteme demographiefest gestalten

Durch niedrigeres Wachstum und das sich stetig verschlechternde Verhältnis zwischen arbeitender Bevölkerung und Rentnern ergibt sich in Zukunft ein zunehmendes Missverhältnis zwischen Ausgaben- und Einnahmeentwicklung in den umlagefinanzierten Systemen der sozialen Sicherung im Alter. Die Bundesregierung hat daher Reformen auf den Weg gebracht, um die sozialen Sicherungssysteme im Hinblick auf den Alterungsprozess der Bevölkerung auf eine zukunftsfähige, finanziell solide Basis zu stellen. Ansonsten würden entweder die Beitragssätze auf ein inakzeptabel hohes Niveau steigen oder die Leistungen auf ein nicht hinnehmbares Niveau sinken.

Rentenversicherung

Deutschland hat bereits mit der Rentenreform 2001 entscheidende Weichen zur Anpassung der Alterssicherung an die demographische Entwicklung gestellt. Zum einen wurde die umlagefinanzierte ge-

setzliche Rentenversicherung an die Erfordernisse der alternden Gesellschaft angepasst (modifizierte Rentenanpassung – Dämpfung des Rentenanstiegs). Zum anderen – und dies war das grundlegende neue Element der Reform – wurde der freiwillige Aufbau einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) durch eine steuerliche Förderung unterstützt.

Mitte 2004 wurde das „Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz“ verabschiedet. Wichtigste Neuregelung ist die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors zum 1. Juli 2005, der die Veränderung des Verhältnisses von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern berücksichtigt. Mit ihm wird bei sinkender Zahl der Beitragszahler im Verhältnis zu den Rentenbeziehern der Beitragssatz durch eine gedämpfte Rentenanpassung stabilisiert. Damit haben sich die langfristigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung erheblich verbessert. Auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen insgesamt wirkt sich das deutlich positiv aus (s. auch Abschnitt 2.3.3). Zugleich soll die gesetzliche Rente bezahlbar bleiben und eine stärkere Belastung des Faktors Arbeit durch die Beiträge vermieden werden. Ziel ist es, den Beitragssatz bis zum Jahr 2020 nicht über 20 Prozent beziehungsweise bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen zu lassen. Die Maßnahmen in der Gesetzlichen Rentenversicherung führen zu einer Verstetigung der Beitragssatzentwicklung. Ohne die getroffenen Maßnahmen hätte der Beitragssatz im Jahr 2004 um einen Beitragssatzpunkt und im Jahr 2005 um 0,6 Beitragssatzpunkte über dem tatsächlichen Satz gelegen. Nach Rechnungen der Bundesregie-

Die Bundesregierung hat Reformen durchgeführt, um die sozialen Sicherungssysteme im Hinblick auf den Alterungsprozess der Bevölkerung auf eine zukunftsfähige, finanziell solide Basis zu stellen.

rung wird der Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Reformmaßnahmen bis zum Jahr 2030 um 2,3 Beitragssatzpunkte entlastet.

Mit der schrittweisen Anhebung der Altersgrenzen wurden in Deutschland bereits seit 1997 in erheblichem Maße Anreize zu vorzeitigem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben abgebaut. Zuletzt wurden im Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz die Altersgrenzen für die vorzeitige Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeitarbeit von 60 auf 63 Jahre zwischen 2006 und 2008 in Monatsschritten angehoben. Positive Ergebnisse dieser Bemühungen zeigen sich schon derzeit am durchschnittlichen Renteneintrittsalter, obwohl die Übergangsphase der Anhebung der Altersgrenzen noch nicht abgeschlossen ist. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei der Altersrente ist von 1998 bis 2003 von 62,2 auf 62,9 Jahre gestiegen und liegt damit nur noch gut zwei Jahre unter der Regelaltersgrenze von 65 Jahren. Die Ursache für den Anstieg des durchschnittlichen Eintrittsalters bei Altersrenten dürfte in erster Linie in der sich zunehmend bemerkbar machenden Einführung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug liegen. Ab 2006 wird es – abgesehen von besonderen Vertrauensschutzregelungen – überhaupt nicht mehr möglich sein, im Alter von 60 Jahren wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit in Rente zu gehen.

Mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz hat sich die Bundesregierung verpflichtet, ab dem Jahr 2008 alle vier Jahre zu prüfen, ob die derzeitigen Erkenntnisse und Annahmen über die künftige demographische Entwicklung und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt auch auf der Grundlage dann vorliegender neuerer wirtschaftlicher und demographischer Erkenntnisse Bestand haben und ob es gegebenenfalls erforderlich ist, gesetz-

geberische Schritte für eine Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren einzuleiten. Auch eine solche Maßnahme wäre geeignet, die Tragfähigkeitslücke weiter zu verkleinern (s. Abschnitt 2.3.3).

Beamtenversorgung

Die Altersversorgungssysteme des öffentlichen Dienstes sind ebenso wie die gesetzliche Rentenversicherung von den Auswirkungen des demographischen Wandels in unserer Gesellschaft tief greifend betroffen. Zusätzlich wird die Altersversorgung des öffentlichen Dienstes durch die personelle Ausweitung seit den 1960er und 1970er Jahren belastet, die damals eine Folge der gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen (insbesondere Schulen, Hochschulen, Innere Sicherheit) war und in den kommenden Jahren zu einer stark ansteigenden Zahl von Versorgungsempfängern führen wird.

Seit 1992 sind Maßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung stets wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen worden. Mit dem Versorgungsreformgesetz 1998 ist die Bildung von Versorgungsrücklagen bei Bund und Ländern vorgeschrieben worden, die im Wege verminderter Bezügeanpassungen von Beamten sowie den Versorgungsempfängern aufgebracht werden. Damit haben Elemente der Kapitaldeckung Eingang in die Beamtenversorgung gefunden.

Nach aktuellen Vorausberechnungen werden die Versorgungsausgaben auch unter Berücksichtigung der Maßnahmen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 in den kommenden Jahrzehnten weiter deutlich ansteigen und einen wachsenden Teil der gesamtwirtschaftlichen Leistung und der Steuereinnahmen in Anspruch nehmen. Das bisherige Versorgungsniveau wäre längerfristig ohne Steuererhöhungen oder erhebliche Umschichtungen innerhalb der öffentlichen Haushalte zugunsten der Altersversorgung nicht aufrechtzuerhalten.

Die künftigen Finanzierungsprobleme können durch eine Dämpfung des Anstiegs der Versorgungsbezüge besser gelöst werden. Derzeit bereitet die Bundesregierung eine dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz 2004 entsprechende nachhaltigkeitsorientierte Reform der Beamten-, Richter- und Soldatenversorgung vor. Darüber hinaus sollen durch eine entsprechende gesetzliche Regelung für neu berufene Beamte des Bundes künftig Versorgungsrückstellungen gebildet und einem Versorgungsfonds zugeführt werden. Die Bundesregierung folgt damit dem Land Rheinland-Pfalz, das diese Lösung seit 1996 erfolgreich praktiziert. Weitere Länder erwägen diesen Weg zur nachhaltigen Finanzierung der Beamtenversorgung.

Alterseinkünftegesetz

Mit dem Alterseinkünftegesetz, das zu Beginn dieses Jahres in Kraft trat, ist schließlich ein langfristiger Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte eingeleitet worden. Das Gesetz gestaltet schrittweise die steuerliche Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften bis 2040 verfassungskonform und transparent um. Dadurch werden die finanziellen Spielräume zur privaten Altersvorsorge vergrößert.

Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ersparnis der privaten Haushalte sind nicht eindeutig. Einige Untersuchungen gehen von einem Rückgang der Sparquote mit steigendem Durchschnittsalter aus, da Rentnerinnen und Rentner gemäß der sog. Lebenszyklushypothese nach Beendigung des Erwerbslebens eher entsparen. In der Praxis lässt sich aber beobachten, dass auch ältere Menschen weiter sparen, wenn auch in geringerem Umfang als in früheren Jahren. Ob die gesamtwirtschaftliche Ersparnis in Zukunft eher sinkt oder steigt, ist somit nicht eindeutig zu prognostizieren. Ferner ist zu bedenken, dass aufgrund der internationalen Kapitalmobilität auch ausländisches Kapital in Form von Portfolio- und Direktinvestitionen nach Deutschland fließen kann. Dies hängt natürlich maßgeblich von der Standortqualität und den gebotenen Renditemöglichkeiten im Vergleich zu anderen Anlagealternativen ab.

Eine detaillierte Auseinandersetzung mit solchen und ähnlichen Kapitalmarktfragen würde – wegen des notwendigerweise internationalen Bezugs – den Rahmen dieses Berichts sprengen. Die Bundesregierung befasst sich in verschiedenen internationalen Gremien, u.a. der OECD und den G 10, gemeinsam mit ihren ebenfalls von der Gesamtproblematik betroffenen Partnerstaaten, intensiv mit diesen Fragestellungen und ihren möglichen Auswirkungen auf die nationale Lage.

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist mit über 50 Millionen Versicherten die wichtigste Säule der Altersvorsorge in Deutschland. Die betriebliche und die pri-

vate kapitalgedeckte Altersvorsorge bilden die zweite und dritte Säule der Alterssicherung. Diese ergänzenden Säulen werden immer wichtiger, um den Lebensstandard auch im Alter aufrechtzuerhalten. Private und betriebliche Zusatzvorsorge sind freiwillig und werden teilweise staatlich gefördert.

Mit der Einführung der staatlich geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) wurde vor drei Jahren eine positive Entwicklung bei der zusätzlichen Altersvorsorge in Gang gesetzt. Im März 2003 besaßen bereits mehr als 15 Millionen Beschäftigte und damit ca. 57% aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten Anwartschaften auf eine Betriebsrente. Daneben wurden bis Ende 2004 rund 4,2 Millionen private Riester-Renten abgeschlossen. Gleichwohl ist sicherlich noch eine deutliche Ausweitung des Umfangs der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland erforderlich, um einen größeren Kapitalstock aufzubauen. Hier müssen Staat und Wirtschaft zu einer intensiveren Aufklärung der Bevölkerung über die Bedeutung zusätzlicher Altersvorsorge beitragen. Neuere Zahlen zur Entwicklung der privaten und betrieblichen kapitalgedeckten Altersvorsorge werden im Rahmen des für Herbst 2005 vorgesehenen Alterssicherungsberichtes vorliegen. Auf seiner Basis soll über weitere, gegebenenfalls auch gesetzgeberische Maßnahmen entschieden werden.

Kranken- und Pflegeversicherung

Aussagen zur Ausgabenentwicklung in der GKV sind vor allem aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts und der demographisch bedingten Veränderungen mit noch größeren Unsicherheiten behaftet als bei der Rentenversicherung, da entsprechende Modellrechnungen stark variieren in Abhängigkeit von der

angenommenen wirtschaftlichen, sozial- und gesundheitspolitischen Entwicklung sowie der des medizinisch-technischen Fortschritts. Mögliche Rückkopplungseffekte für Wachstum und Beschäftigung werden in den Modellrechnungen weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite berücksichtigt.

Ganz allgemein lässt sich beobachten, dass die Ausgaben für Gesundheit und Pflege mit zunehmendem Lebensalter im Schnitt der Bevölkerung erst allmählich, dann aber rasch und drastisch ansteigen. Eine Verlängerung der in guter Gesundheit verbrachten Lebenszeit, etwa durch Erfolge bei verstärkter Prävention und Gesundheitsförderung, kann dagegen tendenziell zu einer Verringerung der Belastung der öffentlichen Haushalte beitragen.

Inwieweit eine steigende Lebenserwartung die Ausgaben insgesamt ansteigen lässt, hängt davon ab, ob man eher der „Medikalisierungsthese“ (steigende Kosten mit steigender Lebenserwartung) oder der „Kompressionsthese“ (lediglich Verschiebung der Kosten ins höhere Alter) zuneigt. Bisher scheinen trotz ausgabendämpfender Effekte der aktuellen Reformen die Ausgabensteigerungen im Zusammenhang mit der Medikalisierungsthese zu überwiegen. Mit einer auch zukünftig steigenden Lebenserwartung können weitere Ausgabensteigerungen daher nicht ausgeschlossen werden.

In der Gesundheitspolitik haben die jüngsten Reformmaßnahmen dazu geführt, dass die Finanzlage der gesetzlichen Krankenkassen konsolidiert werden. Das Gesetz zur Modernisierung der

Gesetzlichen Krankenversicherung, seit Januar 2004 in Kraft, dient der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Gesundheitsversorgung und ist in seiner finanziellen Zielsetzung von vornherein mittelfristig angelegt. Die gemeinsam von Regierung und Opposition getragene Reform enthält u. a. strukturelle Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs und der Eigenverantwortung der Versicherten sowie Neuregelungen der Finanzierung. Ziel ist u.a. auch, die Lohnnebenkosten zu begrenzen und damit mehr Beschäftigung zu ermöglichen. Zugleich ist klar, dass weitere Reformen zur Verbesserung der Effizienz der Finanzgrundlagen, aber vor allem auch der Leistungserbringung erforderlich sind. Eine zukünftige Reform des Gesundheitssystems muss Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen entwickeln, die den Anforderungen der Nachhaltigkeit gerecht werden, die Belastung des Faktors Arbeit reduzieren und größere Verteilungsgerechtigkeit bewirken.

Die Bundesregierung wird daher die Umsetzung und die Auswirkungen der jüngsten Maßnahmen zur Stärkung neuer Strukturen und des Wettbewerbs beobachten und darauf aufbauend in der nächsten Legislaturperiode weitere Reformschritte einleiten. Dies ist umso wich-

tiger, als die mittel- und langfristige Ausgabenentwicklung im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung äußerst schwer vorhersehbar ist.

In der **Sozialen Pflegeversicherung** gilt seit Beginn dieses Jahres für kinderlose Mitglieder ein Beitragszuschlag von 0,25 Beitragsatzpunkten. Damit wird Kindererziehung auch in dieser Versicherung berücksichtigt. Darüber hinaus ist sich die Bundesregierung des grundsätzlichen Handlungsbedarfs in der sozialen Pflegeversicherung bewusst. Zentrale Punkte sind insbesondere die Stärkung der häuslichen Pflege, eine bessere Berücksichtigung des besonderen Hilfebedarfs demenziell erkrankter Menschen, eine Dynamisierung der Leistungen sowie eine Vernetzung der Hilfeangebote. Um auch langfristig die Funktion der Pflegeversicherung als eine stabile Säule der sozialen Sicherung zu gewährleisten, sind insbesondere angesichts des demographischen Wandels in den kommenden Jahren weitere erhebliche Reformanstrengungen erforderlich. Die Bundesregierung wird deshalb eine gesamtgesellschaftliche Diskussion in Gang setzen und zügig zu einem Ergebnis bringen, um ein Konzept zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung zu erhalten, das von möglichst breiter Akzeptanz getragen wird.

IV. Fazit

Die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist eine der wichtigsten Aufgaben, wenn es um die Wahrung der Generationengerechtigkeit geht.

Der Bericht kann keine einfachen und plakativen Antworten auf die Frage nach der Sicherung langfristig tragfähiger Finanzen in einer alternden Gesellschaft liefern. Er vermag aber mögliche Entwicklungen, die Konsequenzen bereits erfolgter Reformen sowie weiteren Reformbedarf aufzuzeigen.

Der Bericht macht deutlich, dass die Bundesregierung dem kurz- und mittelfristig bestehenden Handlungsbedarf durch die Reformen der Agenda 2010 Rechnung trägt. Mit den jüngst ergriffenen Maßnahmen ist sie in der Lage, mit der notwendigen Flexibilität auf unterschiedliche Entwicklungen zu reagieren. So wurde beispielsweise mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenversicherung eine solche Reagibilität bereits automatisch eingebaut. Aber auch die Neuregelungen des „GKV-Modernisierungsgesetzes“ haben die Tragfähigkeit bereits in nennenswertem Umfang verbessert.

Der Bericht zeigt aber auch, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht. Neben Reformen der sozialen Sicherungssysteme ist die wirksame Entfaltung künftiger Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten mindestens ebenso wichtig. Letztlich liefern Wirtschaftswachstum und Beschäftigung den wesentlichen Beitrag zu Stabilisierung der öffentlichen Haushalte. Die Modellrechnungen zeigen, dass die Arbeitsmarktentwicklung einen ganz erheblichen Einfluss auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

hat. Er gilt daher, die Nutzung derzeit noch brachliegender Ressourcen über eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung zu aktivieren und einen zügigen Abbau der Arbeitslosigkeit voranzutreiben. Mit den Reformen am Arbeitsmarkt, aber auch mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat die Bundesregierung bereits wichtige Schritte auf diesem Gebiet eingeleitet. Weitere Maßnahmen werden angegangen.

Fest steht aber auch: Deutschland braucht im individuellen wie im gesellschaftlichen Interesse eine Trendumkehr bei den Geburtenraten. Die Entscheidung für ein Leben mit Kindern muss erleichtert werden. Hierzu brauchen wir eine familienorientierte Politik und eine kinderfreundliche Gesellschaft.

Zu all dem können Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ihren Beitrag leisten. Die Entscheidung für Kinder ist und bleibt eine persönliche und private Entscheidung. Diese Entscheidungen sind jedoch für die Allgemeinheit von größter Bedeutung. Die Verbesserung der Situation der Familien ist deshalb eine vordringliche gesellschaftliche Aufgabe. Die Belange von Familien müssen im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehen. Deutschland muss zu einem kinder- und familienfreundlichen Land werden.

Die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist für die Bundesregierung eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre. Zur

Bewältigung der demographischen Herausforderungen setzt die Bundesregierung dabei auf eine Bündelung von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen. Einerseits kommt es dabei darauf an, die sozialen Sicherungssysteme über strukturelle Reformen und eine konsequente Politik zur nachhaltigen Stärkung von Wachstum und Beschäftigung „demographiefest“ zu machen. Andererseits gilt es, die demographische Entwicklung selbst über einen grundlegenden Wandel in den gesellschaftlichen Einstellungen zu Familie und Kindern, über eine familienfreundliche Wirtschafts- und Arbeitswelt sowie über moderne Zuwanderungsregelungen zu verändern.

Langfristsimulationen unterstellen in ihren Status-quo-Szenarien eine unveränderte Fortgeltung der heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Daraus folgt, dass weitere Reformen, die wir in den nächsten Jahren angehen, sowie kon-

tinuierliche Verhaltensänderungen über 50 Jahre eine enorme „Hebelwirkung“ im Sinne einer positiven Ergebniskorrektur entfalten können, und das erst recht, wenn es zu einer Bündelung von Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen kommt. Dies zeigen auch die Berechnungen des ifo-Instituts. Einzelne Maßnahmen sind für sich allein genommen nicht ausreichend, bei einer Kombination unterschiedlicher Entwicklungen und Maßnahmen – wie aus den Sensitivitätsanalysen und Politiksimulationen ersichtlich – kumulieren sich jedoch die Effekte und eine langfristig tragfähige Haushaltssituation ist erreichbar.

Für eine fatalistische Haltung gibt es also keinen Anlass. Die Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist für die Bundesregierung eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre.

Entscheidend ist, dass alle Reformanstrengungen Hand in Hand gehen. Durch eine gezielte Zusammenarbeit aller Politikbereiche können die Herausforderungen des demografischen Wandels bewältigt werden.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des Bevölkerungsanteils im Kindes- und Jugendalter (bis unter 20 Jahre) bzw. im Seniorenalter (65 und älter) in Deutschland von 1871 bis 2050	Seite 10
Abbildung 2: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland 2003	Seite 11
Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1990 bis 2050	Seite 13
Abbildung 4: Altersaufbau der Bevölkerung in den Jahren 1910, 1950, 1975, 2000, 2025 und 2050 (in %)	Seite 14
Abbildung 5: Entwicklung des Altenquotienten in der OECD	Seite 15
Abbildung 6: Entwicklung der von ifo projizierten, demographieabhängigen Ausgaben und Einnahmen 1998–2050	Seite 25
Abbildung 7: Entwicklung der Sozialbeiträge 1998–2050	Seite 26
Abbildung 8: Entwicklung des Schuldenstandes 1998–2050	Seite 27
Abbildung 9: Beschäftigungsquoten in der EU-15 (2003)	Seite 37
Abbildung 10: Entwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze 1998–2005	Seite 39
Abbildung 11: Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen nach Altersklassen in Deutschland 2000–2050 in Mio.	Seite 42
Abbildung 12: Jahresdurchschnittliche Entwicklung der Ausgaben 2003–2008 in %	Seite 46
Abbildung 13: Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt 1964, 1984 und 2004	Seite 48
Abbildung 14: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes 1998 bis 2008 in Mrd. Euro	Seite 51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung des Altenquotienten	Seite 12
Tabelle 2: Annahmen für die Modellrechnungen	Seite 22
Tabelle 3: Entwicklung der demographieabhängigen Ausgaben (in % des BIP)	Seite 24
Tabelle 4: Die Höhe der Tragfähigkeitslücken in % des BIP	Seite 28
Tabelle 5: Ausgangsvariante und Sensitivitätsanalysen im Vergleich	Seite 30
Tabelle 6: Tragfähigkeitslücken bei alternativer Entwicklung der Gesundheitskosten	Seite 31
Tabelle 7: Ausgangsvariante und Politiksimulationen im Vergleich	Seite 32



HERAUSGEBER:

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN

REFERAT INFORMATION UND

PUBLIKATION

WILHELMSTRASSE 97

10117 BERLIN

WWW.BUNDESFINANZMINISTERIUM.DE

REDAKTION:

GRUNDSATZABTEILUNG

SATZ UND GESTALTUNG:

KIWI GMBH, OSNABRÜCK

BERLIN, JUNI 2005









Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums der Finanzen herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugesagt ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.