

## Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting

Deutschland steht – wie die meisten anderen Industriestaaten – vor gravierenden demographisch bedingten Problemen. Der aufgrund niedriger Geburtenraten und steigender Lebenserwartung wachsende Anteil der älteren Jahrgänge an der Gesamtbevölkerung führt bei gegebenem Leistungsrecht zu stark expandierenden Aufwendungen in der gesetzlichen Alterssicherung und in anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, deren Finanzierung die Leistungsfähigkeit der jeweils erwerbstätigen Generationen zu überfordern droht. Diese ungünstigen Perspektiven finden sowohl im akademischen Bereich als auch in der Politik – vor allem im Hinblick auf alternative Finanzierungsverfahren der Alterslasten – große Aufmerksamkeit. Langfristige Aspekte werden allerdings in der Regel nur für Teilbereiche der öffentlichen Finanzen untersucht und sind nicht eingebettet in eine umfassende Analyse der Finanzentwicklung des Staates. Im folgenden soll mit dem Generational Accounting eine Methode vorgestellt und auf die Verhältnisse in Deutschland angewendet werden, die – trotz aller noch bestehenden Unzulänglichkeiten im einzelnen – geeignet erscheint, in der Gesamtanalyse der öffentlichen Haushalte auch die langfristigen Perspektiven besser zu berücksichtigen.

## Das Konzept des Generational Accounting

*Abgrenzung gegenüber herkömmlichen Indikatoren*

Üblicherweise wird bei der Beurteilung des finanzpolitischen Kurses eines Landes auf den Finanzierungssaldo in seinen verschiedenen analytischen Ausprägungen sowie – ergänzend – auf den Schuldenstand des Staates abgestellt. Belastungen, die sich für die öffentlichen Finanzen (einschließlich der Sozialversicherungen) in der Zukunft abzeichnen und von finanz- und sozialpolitischen Entscheidungen teilweise selbst verursacht werden, sowie langfristige Umverteilungswirkungen zwischen den Generationen können auf diese Weise aber nicht erfaßt werden. Sie können auch bei ausgeglichenem Budget eintreten, weil zukünftige Zahlungsverpflichtungen des Staates kaum in die üblichen Budgetkonzepte einbezogen sind. Würde zum Beispiel eine Ausweitung von Leistungen aus dem umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem durch eine Anhebung der Beitragssätze finanziert, so würde das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nicht zunehmen, obwohl damit eine Belastungsverschiebung von den gegenwärtigen zu den künftigen Generationen verbunden ist. Die bereits im Ruhestand befindlichen Generationen gelangten nämlich in den Genuß der Leistungsausweitung, würden aber an deren Finanzierung nicht mehr beteiligt. Der Schuldenstand des Staates ist als Meßgröße der tatsächlichen langfristigen Belastungen ebenfalls nur bedingt geeignet, weil er lediglich explizite, verbrieftete Schulden, nicht aber implizite Verbindlichkeiten – wie etwa zukünftige Ansprüche an die gesetzliche Alterssicherung – umfaßt.

Um diesen Mängeln der herkömmlichen finanzpolitischen Analyse abzuweichen, wurde in diesem Jahrzehnt das Konzept des Generational Accounting entwickelt.<sup>1)</sup> Als Grundlage des Konzepts dient die Zuordnung der Abgaben an den Staat einerseits und der staatlichen Leistungen andererseits auf die einzelnen Altersjahrgänge der Bevölkerung. Diese Aufteilung wird mit Hilfe der sogenannten Generationenkonten (Generational Accounts) vorgenommen, die zunächst für jeden noch lebenden Geburtsjahrgang getrennt nach Geschlecht berechnet werden. In diesen Konten werden – soweit individuell zu-rechenbar – einerseits die Steuern und Beiträge, andererseits die Transferleistungen des Staates verbucht, und zwar als Barwert aller über die restliche Lebenszeit zu erwartenden Zahlungen. Dabei wird davon ausgegangen, daß das Abgaben- und Leistungssystem des Basisjahres für alle am Ende dieses Jahres bereits geborenen Personen auch in Zukunft beibehalten wird. Dazu werden die sich im Basisjahr ergebenden altersspezifischen Pro-Kopf-Beträge der einzelnen Abgaben- und Transferarten in der Regel mit der Rate des Produktivitätswachstums fortgeschrieben.

Als Saldo ergibt sich die fiskalische Nettobelastung des „Kontoinhabers“ in dessen restlicher Lebenszeit, die – bezogen auf das künf-

*Generationenkonten als Grundlage des Generational Accounting*

<sup>1</sup> Aus der bereits umfangreichen Literatur seien hier vor allem erwähnt: Auerbach A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff, *Generational Accounts – A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, Cambridge 1991; dies., *Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*, *Journal of Economic Perspectives*, 8,1, S. 73–94, 1994; Boll, S., *Intergenerative Verteilungseffekte öffentlicher Haushalte – Theoretische Konzepte und empirischer Befund für die Bundesrepublik Deutschland*, Diskussionspapier 6/96, Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, August 1996.

tige (ebenfalls mit dem Produktivitätswachstum fortgeschriebene) Bruttoeinkommen – als „Lebenszeitsteuersatz“ (bei dem die staatlichen Transfers bereits abgesetzt sind) interpretiert werden kann. Zu beachten ist allerdings, daß in die Generationenkonto nur die den einzelnen Altersjahrgängen zurechenbaren Einnahmen und Ausgaben des Staates eingehen. Während dabei die zum größten Teil aus Steuern und Sozialabgaben bestehenden Einnahmen weitgehend individualisiert werden können, ist ein relativ großer Teil der Ausgaben (nämlich im wesentlichen der Staatsverbrauch der Gebietskörperschaften) kaum aufteilbar.<sup>2)</sup> Da auch diese Ausgaben Nutzen stiften, stellt die erfaßte Nettobelastung die Position des „Kontoinhabers“ gegenüber dem Staat zu ungünstig dar.

*Belastung  
lebender...*

Die in den Generationenkonto ausgewiesenen Belastungsgrößen können für zwei Untersuchungsziele nutzbar gemacht werden. Sie bieten zunächst Aufschlüsse darüber, inwieweit die einzelnen Altersklassen der gegenwärtig lebenden Generationen von der staatlichen Tätigkeit betroffen sind. Da allerdings davon auszugehen ist, daß der von den nicht zugerechneten Staatsausgaben ausgehende Nutzen sich nicht gleichmäßig auf die Altersklassen verteilt, können die hier gewonnenen Ergebnisse nur als grober Maßstab dienen.

*... und  
zukünftiger  
Generationen*

Im Vordergrund des Generational Accounting steht jedoch die Frage nach der fiskalischen Belastung zukünftiger Generationen. Schreibt man nämlich die Prognosen für die künftige Bevölkerungsentwicklung und deren Zusammensetzung nach Altersklassen in die ferne Zukunft fort, können auch für noch nicht

lebende Generationen auf der Grundlage des altersspezifischen Abgaben- und Transfermusters des Basisjahres (abdiskontierte) Nettobelastungen errechnet werden.<sup>3)</sup>

Diese Berechnungen unterliegen allerdings einer wichtigen restringierenden Annahme: Der Staat kann sich im Verlauf eines unendlich langen Zeithorizonts zur Realisierung eines bestimmten Ausgabenpfades lediglich vorübergehend ver- beziehungsweise entschulden, er kann jedoch letztlich keine zusätzlichen Schulden eingehen oder Vermögen bilden. Dies heißt, daß der Barwert aller zukünftigen Ausgaben dem Barwert aller zukünftigen Einnahmen zuzüglich des Nettovermögensbestandes im Basisjahr (der natürlich auch negativ sein kann) entsprechen muß. Unter Beachtung dieser „intertemporalen Budgetrestriktion des Staates“ kann die Belastung lebender und künftiger Generationen verglichen werden.

*Intertemporale  
Budget-  
restriktion*

Dieser Vergleich basiert auf der Tatsache, daß die Summe der auf den Generationenkonto verbuchten Nettobelastungen, die umgekehrt aus staatlicher Sicht die Nettoeinnahmen (Bruttoabgaben minus Transfers) darstellen, neben dem staatlichen Nettovermögen dazu dienen muß, die nicht zugerechneten Ausgaben zu finanzieren. Werden nun von der auf das Basisjahr abdiskontierten Gesamtsumme

*Indikatoren für  
das Ausmaß  
künftiger  
Belastungen*

<sup>2</sup> Unter die nicht zugerechneten Staatsausgaben fallen beispielsweise die Ausgaben für Verwaltung und Verteidigung. Staatliche Investitionen werden dagegen nicht zu dieser Kategorie gezählt. Hier wurde unterstellt, daß der Barwert der mit ihnen verbundenen Ein- und Auszahlungen für den Staat Null ist, das heißt aus staatlicher Sicht der interne Zinsfuß der Diskontierungsrate entspricht; sie werden somit überhaupt nicht berücksichtigt.

<sup>3</sup> Um die sehr langfristigen Auswirkungen praktisch voll zu erfassen, wurde hier ein Zeithorizont von 250 Jahren gewählt.

der nicht zugerechneten Ausgaben die Netto-  
steuern der lebenden Generationen sowie  
das staatliche Nettovermögen abgezogen,  
so verbleibt als Restgröße der Teil der staat-  
lichen Zahlungsverpflichtungen, der zukünf-  
tig finanziert werden muß.<sup>4)</sup>

Konkret kann der Belastungsvergleich an-  
hand zweier Indikatoren durchgeführt wer-  
den. Zum einen wird davon ausgegangen,  
daß diese Restgröße als Belastung in die Ge-  
nerationenkonten der noch nicht lebenden  
Generationen eingeht und deren Lebenszeit-  
steuersatz entsprechend erhöht. Die unter-  
schiedliche Belastung der lebenden und zu-  
künftigen Generationen kann dann ermittelt  
werden, indem der Lebenszeitsteuersatz der  
zukünftigen auf den der lebenden Generatio-  
nen bezogen wird.<sup>5)</sup> Ist diese Relation größer  
als eins, signalisiert dies eine Lastenverschie-  
bung zuungunsten der künftig geborenen  
Generationen.

Anstelle der Annahme, daß erst alle nach  
dem Basisjahr geborenen Generationen durch  
entsprechend vergrößerte Nettozahlungen an  
den Staat die Einhaltung der intertemporalen  
Budgetrestriktion sicherstellen, kann auch un-  
tersucht werden, welche Lücke sich zwischen  
dem Barwert der staatlichen Ausgaben und  
den zu ihrer Deckung zur Verfügung stehen-  
den Einnahmen und Vermögen öffnet, wenn  
die Bedingungen des Basisjahres auch für alle  
zukünftigen Generationen beibehalten wer-  
den. In diesem Fall erfolgt der rechnerische  
Ausgleich der intertemporalen Budgetrestrik-  
tion nicht mehr über eine Änderung der Net-  
tobelastung der zukünftigen Generationen,  
sondern über eine Restgröße, die als „Tragfä-

higkeitslücke“ bezeichnet werden kann. Sie  
läßt sich interpretieren als Barwert aller  
zukünftig vom Staat vorzunehmenden Ein-  
sparungen beziehungsweise Einnahmener-  
höhungen, die notwendig sind, um von der  
Finanzpolitik des Basisjahres zu einer Politik  
überzugehen, die unter den gesetzten  
Annahmen ohne weitere Änderungen die  
Budgetrestriktion erfüllt.

### Grenzen des Generational Accounting

Angesichts des weiten Zeithorizonts und der  
Unzulänglichkeit der zu verarbeitenden Daten  
sind stark vereinfachende Annahmen erforder-  
lich, die sich auch auf das Verhalten der wirt-  
schaftlichen Akteure erstrecken. Bei der Inter-  
pretation der empirischen Ergebnisse ist es zur  
Vermeidung von Fehlschlüssen von entschei-  
dender Bedeutung, die zugrunde liegenden  
Annahmen und die konzeptionellen Grenzen  
des Generational Accounting zu beachten.

Vor allem ist darauf hinzuweisen, daß das Ge-  
nerational Accounting kein Prognoseinstru-  
ment ist, mit dem ein möglichst realistisches  
Abbild der langfristigen fiskalischen Entwick-  
lung gewonnen werden könnte. Das Konzept  
zielt vielmehr darauf ab, einen Beurteilungs-  
maßstab für die Ausrichtung der gegenwärtigen  
Finanzpolitik zu gewinnen, und zwar

*Stark vereinfachende  
Annahmen  
erforderlich*

*Kein Prognose-  
instrument*

<sup>4</sup> Je höher die Nettosteuerzahlungen der lebenden Generationen ausfallen, desto geringer ist die Summe der nicht zugerechneten Ausgaben, die auf die Zukunft übertragen werden muß.

<sup>5</sup> Allerdings werden nicht alle gegenwärtigen Generationen in die Rechnung einbezogen, sondern nur die letzte vollständige, also im Basisjahr geborene Generation, weil nur diese die gesamte, altersspezifisch aufgeteilte Nettobelastung „der Gegenwart“ repräsentiert.

*Vergleich der  
Lebenszeit-  
steuersätze*

*Tragfähig-  
keitslücke*

unter Einbeziehung langfristiger Auswirkungen dieser Politik. Mit Ausnahme der Bevölkerungsprojektion werden nur Status-quo-Bedingungen verwendet, so daß ein Eindruck vom Zusammenspiel der im Basisjahr geltenden finanzpolitischen Bedingungen und der demographischen Entwicklung vermittelt wird. Die Ergebnisse geben damit einen Hinweis auf das Ausmaß der vorzunehmenden Anpassungen, ohne jedoch deren Art oder Zeitpunkt näher spezifizieren zu können.

*Keine Einbeziehung gesamtwirtschaftlicher Rückwirkungen*

Ein wichtiger ökonomischer Einwand gegen das Konzept besteht darin, daß gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen vernachlässigt werden. Vor allem wirken sich die zur Schließung der Tragfähigkeitslücke erforderliche Anhebung der Lebenszeitsteuerlast und die dadurch ausgelösten Verhaltensänderungen auf das Wirtschaftswachstum aus, so daß nicht von einem gleichbleibenden Produktivitätswachstum und einem konstanten Diskontierungssatz ausgegangen werden kann. Hier ist ein Ansatzpunkt für weiterführende umfassendere Modellanalysen gegeben.

*Lebenszeit als Planungshorizont*

Intergenerativ Belastungsrechnungen basieren auf der Vorstellung, daß den wirtschaftlichen Akteuren ihre Einkommenssituation während der restlichen Lebensjahre zumindest annähernd bekannt ist und sie ihr wirtschaftliches Verhalten an diesem verbleibenden Lebenseinkommen ausrichten. Damit wird sowohl ein mehr an die sehr kurzfristige Einkommenssituation angepaßtes Verhalten als auch eine sehr langfristige Sichtweise, die über Vererbungen auch die Wohlfahrt nachfolgender Generationen mit einbezieht, ausgeschlossen. Vor allem die Berücksichtigung

von Vererbungsmotiven hätte erheblichen Einfluß auf die Interpretierbarkeit der Belastungsrechnungen.

Zu beachten ist darüber hinaus, daß für die einzelnen Steuer- und Transferarten zumeist sehr einfache Inzidenzannahmen getroffen werden. Üblicherweise wird unterstellt, daß keine Überwälzung stattfindet, Steuern und Beiträge also tatsächlich diejenigen belasten, die sie bezahlen, und von Transfers diejenigen profitieren, die sie empfangen. Damit wird ignoriert, daß staatliche Eingriffe sich oft nicht nur bei den wirtschaftlichen Akteuren niederschlagen, bei denen sie ansetzen, sondern sich in empirisch schwer bestimmbarer Weise auch auf deren Umfeld übertragen.

*Vereinfachende Inzidenzannahmen*

Im Hinblick auf die Interpretation der Ergebnisse ist weiterhin zu berücksichtigen, daß der finanzpolitische Status quo zumindest in der Grundversion intergenerativer Belastungsrechnungen sehr eng definiert ist. Die Annahme einer Beibehaltung der Finanzpolitik des Basisjahres bedeutet nämlich, daß dem gegenwärtigen finanzpolitischen System immanente automatische Veränderungen ebensowenig in die Berechnungen eingehen wie bereits beschlossene, aber im Basisjahr noch nicht wirksame Änderungen der gesetzlichen Grundlagen. So wird beispielsweise im Fall Deutschlands weder berücksichtigt, daß nach derzeitiger Rechtslage der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung angehoben wird, wenn die Schwankungsreserve die Mindestgrenze von einer Monatsausgabe zu unterschreiten droht, noch daß bereits Beschränkungen beim vorzeitigen Renteneintritt beschlossen wurden.

*Keine Berücksichtigung beschlossener, aber im Basisjahr noch nicht wirksamer Maßnahmen*

*Wahl des  
Basisjahres*

Die Ergebnisse des Generational Accounting werden nicht zuletzt durch die Wahl des Basisjahres bestimmt. Spielen hier Sondereinflüsse eine größere Rolle, so werden diese in die Zukunft projiziert, was zu erheblichen Verzerrungen führen kann. So war die Lage der öffentlichen Finanzen im hier verwendeten Basisjahr 1996 durch die immer noch hohen Belastungen infolge der Wiedervereinigung und die schlechte Arbeitsmarkt- und Konjunkturlage ungünstig. Dies zeigt sich beispielsweise daran, daß das Defizit mit 3,5 % des BIP vergleichsweise hoch ausgefallen war.

*Unvollständige  
Datenbasis*

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß vor allem die alters- und geschlechtsspezifische Zuordnung der staatlichen Transaktionen auf eine umfangreiche Datengrundlage angewiesen ist, die für Deutschland zum größten Teil nur stichprobenweise vorliegt und im übrigen durch weitreichende Schätzungen ergänzt werden muß.

Die mit Hilfe des Generational Accounting gewonnenen Ergebnisse sind im Licht dieser Einschränkungen mit Vorsicht zu interpretieren und können nur als grobe Anhaltspunkte für die intergenerativen Verteilungswirkungen der Finanzpolitik angesehen werden.

### **Die intergenerativen Verteilungswirkungen der öffentlichen Finanzen in Deutschland**

#### **Datengrundlage der Berechnungen**

*Verwendete  
Datenquellen*

Für die im folgenden vorgestellte Anwendung des Generational Accounting auf die öffent-

lichen Finanzen in Deutschland im Basisjahr 1996 wurden neben Daten aus dem Staatskonto der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und Statistiken der Sozialversicherungsträger vor allem die seit kurzem verfügbaren Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 des Statistischen Bundesamtes sowie der neuesten Version des vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, betreuten Sozio-ökonomischen Panels verwendet.<sup>6)</sup> Zur Fortschreibung der ermittelten altersspezifischen Pro-Kopf-Beträge der einzelnen Steuer- und Transferarten wurden in der Grundversion als gesamtwirtschaftliche Parameter ein Produktivitätswachstum in Höhe von 2 % und ein Diskontierungsfaktor von 4 % unterstellt. Diese Werte entsprechen in etwa den durchschnittlichen Größen der letzten Jahrzehnte für die Wachstumsrate der realen Pro-Kopf-Einkommen beziehungsweise für den langfristigen Realzins in Deutschland. Daneben wurden Rechnungen mit alternativen Annahmen durchgeführt. Die demographische Entwicklung ist bis zum Jahr 2040 der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (mittlere Variante) entnommen. Die weitere Entwicklung wurde so modelliert, daß sich die Bevölkerung in Deutschland für die Zeit nach dem Jahr 2100 bei rund 57 Millionen Personen stabilisiert. Zur Bestimmung des staatlichen Vermögensbestandes im Basisjahr wurden die finan-

---

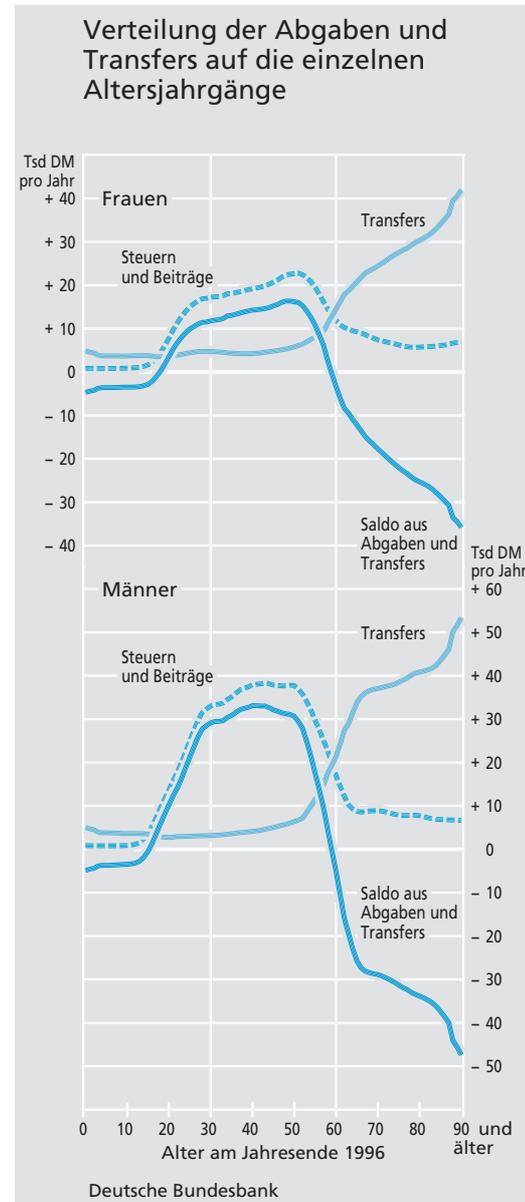
<sup>6</sup> Die Berechnung der Ergebnisse folgt im Grundsatz der – in der Reihe der Diskussionspapiere der Volkswirtschaftlichen Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank erschienenen – Studie von Boll, S., a.a.O., die auf das Basisjahr 1994 abgestellt war. Es wurden jedoch weitreichende methodische Umstellungen erforderlich. Insbesondere erfolgte keine getrennte Behandlung der west- und ostdeutschen Daten mehr, so daß ein direkter Vergleich der Ergebnisse nicht möglich ist.

ziellen Forderungen und die Sachanlagen (zu Wiederbeschaffungswerten) mit der Verschuldung saldiert.

### Altersabhängige Belastungsprofile

*Ausgeprägt  
alters-  
abhängiges  
Muster der  
absoluten  
Zahlungsprofile*

Was zunächst die Belastung der einzelnen Altersjahrgänge im Basisjahr betrifft, so weist der Saldo zwischen den durchschnittlichen Abgaben- und Transferzahlungen ein ausgeprägt altersabhängiges Muster auf (vgl. nebenstehendes Schaubild). Die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte wird somit stark durch den steigenden Anteil älterer Personen an der Gesamtbevölkerung beeinflusst. Kinder und Jugendliche erhalten in einem nicht zu vernachlässigenden Umfang Nettozahlungen vom Staat, wobei insbesondere das Kindergeld stark ins Gewicht fällt. Mit dem Eintritt in das Erwerbsleben werden die absoluten Zahlungsprofile positiv, das heißt der Staat wird zum Nettoempfänger. In den mittleren Lebensjahren folgen die Steuer- und Beitragszahlungen ebenso wie die Nettozahlungen weitgehend der Veränderung des Einkommens, wobei die jährliche Nettobelastung für Männer deutlich höher liegt als für Frauen. Die Transferzahlungen bleiben in dieser Periode ungefähr konstant. Um das sechzigste Lebensjahr ergeben sich mit dem Eintritt in die Ruhestandsphase wieder Nettozahlungen des Staates. Männer erhalten jetzt zwar höhere Nettotransfers als Frauen, aber der Unterschied zwischen den Geschlechtern ist nicht so ausgeprägt wie in der mittleren Lebensphase, weil ein großer Teil der ausgezahlten Transfers auch zum Zweck der Umverteilung eingesetzt wird und nicht dem reinen Äquivalenzprinzip folgt.



Aus dieser altersabhängigen Verteilung der staatlichen Abgaben und Transferleistungen errechnen sich die Generationenkonto lebender Personen, indem – wie erwähnt – für die einzelnen Altersjahrgänge die in ihrer restlichen Lebenszeit zu erwartenden Zahlungen auf das Basisjahr abdiskontiert werden (vgl. hierzu im einzelnen die Tabelle auf S. 24). Besonders aussagekräftig sind dabei die Konten der im Basisjahr Geborenen, weil

*Berechnung der  
Generationen-  
konten*

### Struktur der Generationenkonten

Alter am Jahresende 1996 <sup>1)</sup>	Tsd DM			Lebens- zeit- steuer- satz <sup>2)</sup> %
	Abgaben	Transfers	Netto- bela- stung	
<b>Männer</b>				
0	908	491	417	28,2
5	948	488	460	.
10	996	490	506	.
15	1.062	498	564	.
20	1.096	507	590	.
25	1.026	487	540	.
30	916	477	439	.
35	811	482	330	.
40	682	487	195	.
45	546	504	42	.
50	404	535	-131	.
55	258	555	-297	.
60	158	558	-401	.
65	116	511	-395	.
70	91	427	-336	.
75	66	338	-272	.
80	50	294	-244	.
85	33	221	-188	.
90 und älter	8	65	-58	.
Zukünftige Generationen	.	.	988	66,8
<b>Frauen</b>				
0	482	393	89	16,2
5	511	397	114	.
10	544	403	141	.
15	587	412	175	.
20	612	422	190	.
25	595	418	176	.
30	560	412	148	.
35	509	400	109	.
40	457	415	43	.
45	396	425	-29	.
50	314	460	-146	.
55	223	469	-246	.
60	158	471	-313	.
65	121	440	-318	.
70	91	391	-300	.
75	65	313	-248	.
80	55	294	-239	.
85	37	207	-170	.
90 und älter	8	51	-44	.
Zukünftige Generationen	.	.	211	38,3

<sup>1</sup> Nur die Nettobelastung der im Jahr 1996 Geborenen ist mit derjenigen zukünftiger Generationen vergleichbar. — <sup>2</sup> Aus der Division des Lebenszeitsteuersatzes zukünftiger Generationen durch denjenigen von 1996 Geborenen ergibt sich eine Belastungsrelation in Höhe von 2,37.

Deutsche Bundesbank

nur diese den vollen Umfang der staatlichen Abgaben und Leistungen über die gesamte Lebensspanne widerspiegeln.

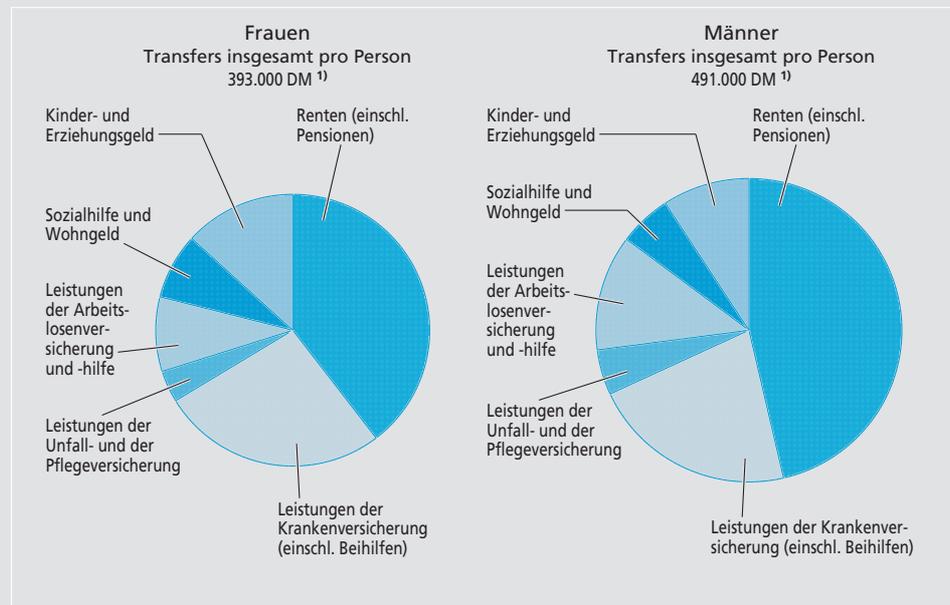
Im Basisjahr geborene Männer haben staatliche Abgaben in Höhe von (abdiskontiert) 908 Tsd DM zu leisten, während ihnen 491 Tsd DM an Transfers zufließen; als Nettobelastung, die zur Finanzierung der nicht zugerechneten Ausgaben herangezogen wird, verbleiben 417 Tsd DM. Bezogen auf das zu erwartende Lebenseinkommen ergibt dies einen Lebenszeitsteuersatz von 28 %. Frauen leisten Abgaben in Höhe von gut der Hälfte der von Männern abgeführten Zahlungen, sie erhalten aber Transfers in Höhe von 80 %. Ihre Nettobelastung ist somit deutlich geringer als die von Männern; ihr Lebenszeitsteuersatz liegt bei 16 %.

*Zahlungsvorgänge insgesamt ...*

Auch die Zusammensetzung der „Soll- und Habenbeträge“ auf den Generationenkonten von 1996 Geborenen unterscheidet sich deutlich. So fallen auf der Abgabenseite bei den Männern die Sozialversicherungsbeiträge weitaus am stärksten ins Gewicht, bei den Frauen hat auch die Belastung mit indirekten Steuern einen relativ großen Anteil. Auf der Transferseite stehen zwar sowohl bei Männern als auch bei Frauen die Zahlungen der staatlichen Alterssicherung an erster und die Leistungen der Krankenversicherung an zweiter Stelle, die Bedeutung beider Leistungsarten ist jedoch recht unterschiedlich. Auch sind für Männer Zahlungen bei Arbeitslosigkeit von größerer Bedeutung als für Frauen, während bei letzteren die Sozialhilfe sowie das Wohngeld relativ stärker ins Gewicht fallen (vgl. dazu das Schaubild auf S. 25). In den

*... und ihre Zusammensetzung*

## Transfers über die gesamte Lebenszeit an die im Jahr 1996 Geborenen



<sup>1</sup> Barwert der mit der Produktivitätswachstumsrate fortgeschriebenen Transferzahlungen.

Deutsche Bundesbank

beträchtlichen geschlechtsspezifischen Unterschieden spiegelt sich vor allem die im allgemeinen ungünstigere finanzielle Situation der Frauen wider, die auch auf die im Vergleich zu den Männern geringere Erwerbsbeteiligung zurückzuführen ist und verstärkte staatliche Transferzahlungen sowie geringere Abgaben zur Folge hat.

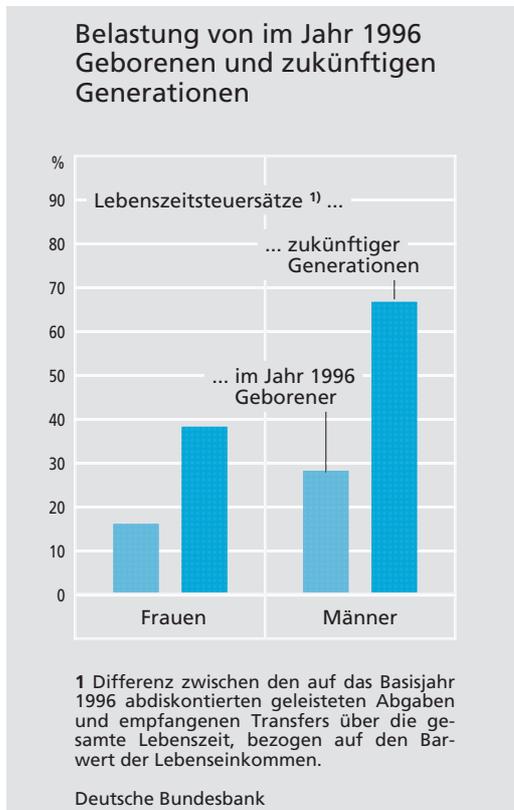
### Belastungsverschiebungen zwischen lebenden und künftigen Generationen

Was die intergenerative Verteilung als eigentliches Untersuchungsziel des Generational Accounting betrifft, so bestätigen die Berechnungen die sich aus vielen Einzeluntersuchungen ergebende Vermutung, daß vor allem die demographischen Verschiebungen im Altersaufbau, aber auch die im Basiszeitraum be-

stehende ungünstige Lage des Staatshaushalts eine starke Mehrbelastung künftiger Generationen zur Folge haben. Während – wie erwähnt – eine Belastungsrelation von eins bedeuten würde, daß die gegenwärtige Finanzpolitik beibehalten werden kann, ohne Belastungen in die Zukunft zu verschieben, ergibt sich für das Basisjahr 1996 ein Wert in Höhe von 2,4. Dies bedeutet, daß unter den getroffenen Annahmen zukünftige Generationen um 140 Prozent höhere Nettosteuerzahlungen an den Staat leisten müssen als 1996 Geborene.<sup>7)</sup> Der Lebenszeitsteuersatz steigt auf 67 % für Männer und 38 % für Frauen.

<sup>7</sup> Dieser Wert ist für Männer und Frauen gleich, weil bei der Berechnung der Nettobelastung zukünftiger Generationen unterstellt wurde, daß keine Änderungen im Hinblick auf die intragenerativen Umverteilung zwischen den Geschlechtern auftreten.

*Drastische  
Umverteilung  
zu Lasten  
zukünftiger  
Generationen*



*Mögliche Mehrbelastung künftiger Generationen aufgrund höherer Nettoeinkommen...*

Eine maßvolle Mehrbelastung zukünftiger Generationen könnte aus dem Blickwinkel der Verteilungsgerechtigkeit mit dem Hinweis auf deren höhere Lebensnettoeinkommen gerechtfertigt werden. Höhere Nettosteuerzahlungen zukünftiger Generationen wären demnach Folge eines intertemporal progressiven Steuersystems, das dem Leistungsfähigkeitsprinzip Rechnung trägt. Insofern könnten die finanziellen Lasten der öffentlichen Haushalte verstärkt auf zukünftige Generationen „vererbt“ werden.

*... darf nicht zu deren Überforderung führen*

Allerdings trägt diese Argumentation nur dann, wenn gewährleistet wäre, daß die intertemporal stärkere Belastung auch in Zukunft eine – wenn auch verlangsamte – Erhöhung der Lebensnettoeinkommen zuläßt. Geht man davon aus, daß die zur Einhaltung

der intertemporalen Budgetrestriktion erforderlichen Mehrbelastungen von Anfang an gleichmäßig auf alle künftigen Generationen verteilt werden, könnte bei der sich ergebenden Anhebung des Lebenszeitsteuersatzes für zukünftige Generationen auf – wie erwähnt – 67 % für Männer beziehungsweise 38 % für Frauen diese Bedingung jedoch nicht eingehalten werden. Die Lebensnettoeinkommen der nächsten Generationen würden sogar zunächst erheblich zurückgehen und erst für weit in der Zukunft liegende Geburtsjahrgänge wieder das Niveau der im Jahr 1996 Geborenen erreichen (vgl. für den Fall der Männer das Schaubild auf S. 27).

Anstatt eines einheitlichen Lebenszeitsteuersatzes für alle künftigen Generationen könnte deshalb auch eine allmählich wachsende Belastung unterstellt werden, die eine konstante Zunahme des Lebensnettoeinkommens von Geburtsjahrgang zu Geburtsjahrgang sicherstellt. Auch unter dieser Annahme ist jedoch die Mehrbelastung der künftigen Generationen nicht verkraftbar, weil in diesem Fall der jährliche Zuwachs der Lebensnettoeinkommen annähernd gleich Null wäre. Der aus dem Produktivitätsfortschritt von 2 % pro Jahr resultierende Anstieg der Lebensbruttoeinkommen würde durch einen steigenden Zugriff des Staates, der zum großen Teil noch der Finanzierung von Leistungen an die gegenwärtigen Generationen zuzuschreiben ist, praktisch aufgezehrt. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß die mit der wachsenden Belastung wahrscheinlich einhergehenden Verhaltensänderungen die wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig beeinträchtigen würden.

*Allmähliche Mehrbelastung tragbar?*

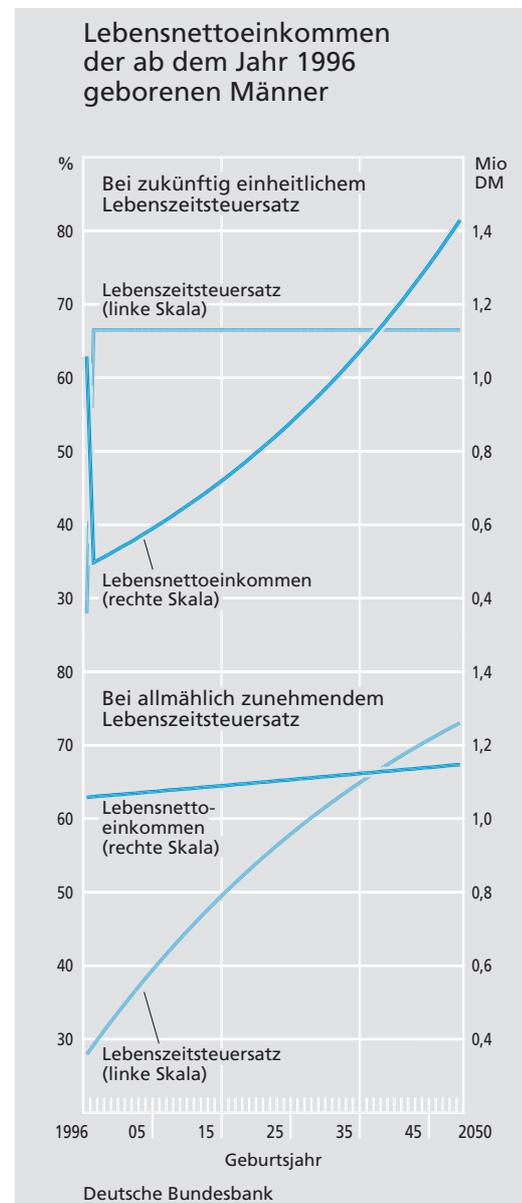
Hohe Tragfähigkeit  
lücke erfordert ...

Auch die Berechnung der Tragfähigkeitslücke – des zweiten eingangs erwähnten Indikators – zeigt, daß die fiskalischen Bedingungen des Jahres 1996 angesichts der demographischen Entwicklung eine erhebliche Mehrbelastung für die Zukunft implizieren. Danach klaffte 1996 zwischen dem Barwert der Einnahmen und Ausgaben des Staates eine Lücke von 10 300 Mrd DM beziehungsweise des 2,9fachen des Bruttoinlandsprodukts.

... Einsparungen oder Mehreinnahmen in Höhe von fast 6 1/2 % des BIP

Rechnet man diesen Betrag in jährliche Raten um, dann erfordert die Bedienung dieser ökonomischen Schuld jährlich und dauerhaft Einsparungen oder Mehreinnahmen in Höhe von 6,3 % des Bruttoinlandsprodukts (im Jahr 1996 wären dies rund 225 Mrd DM gewesen).<sup>8)</sup> Beachtet werden muß jedoch, daß dieser Wert auch von der gewählten Diskontierungsrate und dem unterstellten Produktivitätswachstum abhängig ist, wenn auch die dadurch verursachten Unterschiede nicht allzu stark ins Gewicht fallen. Beträgt letzteres beispielsweise nur 1,5 % anstatt 2,0 %, so sinkt der jährliche Konsolidierungsbedarf von 6,3 % auf 6,1 % des Bruttoinlandsprodukts, weil die Wachstumsrate der Pro-Kopf-Zahlungen entsprechend niedriger angesetzt wird (vgl. im Hinblick auf verschiedene Annahmenkombinationen die Tabelle auf S. 28).

Im Gegensatz zu den vorher dargestellten Indikatoren intergenerativer Verteilungswirkungen wird hierbei angenommen, daß eine sofortige Konsolidierung vorgenommen wird, die auch für die gegenwärtig lebenden Generationen mit einer Senkung der Lebensnettoeinkommen verbunden ist. Mit jedem Jahr, in



dem der errechnete Beitrag zur Schuldbegleichung nicht erbracht wird, steigt die in Annuitäten umgerechnete Tragfähigkeitslücke weiter an. Auf diese Weise wird deutlich, daß ein Verschieben von Konsolidie-

<sup>8</sup> Bezogen auf die Verhältnisse des Jahres 1996 müßte beispielsweise die Ausgabenquote von gut 50 % auf 44 % reduziert werden. 1989, also vor der Wiedervereinigung, hatte sie nach einer langanhaltenden Konsolidierungsphase knapp 46 % betragen; der Wert von 44 % wurde erstmals im Jahr 1974 überschritten.

### Auswirkungen alternativer Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung auf die intergenerative Belastungsverteilung

Zunahme der Produktivität in %	Diskontierungsfaktor in %		
	3	4	5
	Intergenerativer Belastungsrelation 1)		
1,5	2,4	2,3	2,3
2,0	2,5	2,4	2,3
2,5	2,8	2,4	2,3
	Jährlicher Konsolidierungsbedarf in % des BIP		
1,5	6,6	6,1	5,7
2,0	6,9	6,3	5,9
2,5	7,4	6,6	6,1

1 Lebenszeitsteuersatz zukünftiger Generationen in Relation zu demjenigen von 1996 Geborenen.

Deutsche Bundesbank

rungsbemühungen um so stärkere Anstrengungen in späteren Jahren erfordert.<sup>9)</sup>

Quantitative Auswirkungen ausgewählter Maßnahmen auf die intergenerative Verteilung

Welche Auswirkungen bereits beschlossene, aber 1996 noch nicht wirksame Politikänderungen auf die intergenerative Verteilung haben beziehungsweise welche konkreten Maßnahmen erforderlich wären, um eine Mehrbelastung der zukünftigen Generationen zu verhindern, soll im folgenden anhand ausgewählter Beispiele dargestellt werden. Dabei ist nochmals zu betonen, daß intergenerative Belastungsrechnungen weder Hinweise auf das Ausmaß noch auf die Ausgestaltung einer wünschenswerten Veränderung der intergenerativen Umverteilung liefern können. Hierfür müßte nicht nur eine Norm für die gewünschte Lastverteilung zwischen den Generationen vorliegen, sondern es müßten auch die ge-

samtwirtschaftlichen Rückwirkungen der jeweiligen Maßnahmen einbezogen werden. Während in intergenerativen Belastungsrechnungen aufgrund der Verwendung von Nettzahlungen unterstellt wird, daß diesbezüglich zwischen der Reduzierung von Ausgaben und der Erhöhung von Einnahmen kein Unterschied besteht, dürften die tatsächlichen Auswirkungen stark divergieren. So kann bei einer Kürzung der Transfers im Alter, die bereits frühzeitig angekündigt wird, davon ausgegangen werden, daß sich die Sparanstrengungen in jüngeren Lebensjahren vergrößern. Eine höhere Besteuerung könnte dagegen nicht nur mit einer Verminderung der Ersparnis und der Investitionen verbunden sein, sondern auch zu Ausweichreaktionen (wie einer verstärkten Abwanderung in die Schattenwirtschaft) führen.

Zunächst soll der Tatsache Rechnung getragen werden, daß der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung nicht auf dem Niveau von 1996 verharren wird, sondern bei dem geltenden Recht an die vor allem infolge der demographischen Entwicklung stark steigenden Ausgaben anzupassen ist. Unterstellt wird dabei, daß der Beitragssatz entsprechend der unteren Variante der Vorausschätzung der Prognos AG (auf der Basis des 1992 geltenden Rechts) auf 28,5% im Jahr 2030 angehoben wird.<sup>10)</sup>

Auswirkungen steigender Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung

<sup>9</sup> Würde beispielsweise die Ausgabenquote ab 1997 schrittweise um jährlich einen Prozentpunkt reduziert, wäre schließlich eine dauerhafte Kürzung um knapp sieben Prozentpunkte erforderlich.

<sup>10</sup> Vgl.: Prognos AG: Prognos-Gutachten 1995, Frankfurt/Main 1995 (Hrsg.: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger). Das Gutachten basiert auf dem Rentenrecht von 1992, berücksichtigt also nicht die im laufenden Jahr beschlossenen Leistungsänderungen. Aus Gründen der Vereinfachung wird in unseren Berechnungen angenommen, daß der Beitragssatz von dem Niveau des Jahres 1997 ausgehend linear auf 28,5% im Jahr 2030 ansteigt und anschließend konstant bleibt.

Gegenüber der Grundversion führt diese Variante zu einer deutlichen Reduzierung des intergenerativen Ungleichgewichts auf eine Belastungsrelation von 1,7; die Mehrbelastung künftiger Generationen verringert sich somit um 50 %. Der Entlastung zukünftiger Generationen stehen höhere Nettoabgaben der lebenden Generationen gegenüber, wobei die zusätzliche finanzielle Belastung um so höher ausfällt, je jünger der Altersjahrgang ist. Der Lebenszeitsteuersatz 1996 geborener Männer (Frauen) steigt dementsprechend von rund 28 % (16 %) auf 34 ½ % (22 ½ %).

*Steuer-  
erhöhungen  
und Ausgaben-  
kürzungen*

Wollte man eine Gleichverteilung der Lasten zwischen den im Basisjahr Geborenen und zukünftigen Generationen durch Steuererhöhungen herbeiführen, so müßte die 1996 bestehende Steuerlast um 30 % angehoben werden, das heißt die Steuerquote müßte von gut 23 % des BIP auf 30 % des BIP ansteigen. Setzte man mit der Konsolidierung dagegen bei speziellen Ausgaben an, so wäre beispielsweise eine Reduzierung der Aufwendungen für die Alterssicherung (einschließlich der Beamtenpensionen) um annähernd 40 % erforderlich (vgl. im einzelnen die nebenstehende Tabelle). Diese Beispiele zeigen bereits, daß eine Konsolidierung dieses Ausmaßes sich nicht auf einzelne Maßnahmen beschränken könnte, sondern breit gestreut sein müßte.

### Fazit

*Sinnvolle  
Ergänzung  
herkömmlicher  
finanz-  
politischer  
Indikatoren*

Insgesamt gesehen wird mit Hilfe intergenerativer Belastungsrechnungen gegenüber den herkömmlichen finanzpolitischen Indikatoren ein zusätzlicher Informationsgewinn erzielt,

### Auswirkungen möglicher Konsolidierungsmaßnahmen auf die Nettobelastung

Tsd DM

Alter am Jahres- ende 1996	Netto- bela- stung im Basisfall	Anpas- sung der Beiträge zur Ren- tenver- siche- rung	Senkung der Lei- stungen der Alters- siche- rung um 38 % 1)	Erhö- hung der Steuern um 30 % 1)
<b>Männer</b>				
Differenz zum Basisfall				
0	417	94	86	138
10	506	88	94	148
20	590	74	104	161
30	439	44	103	134
40	195	22	113	104
50	- 131	7	137	69
60	- 401	0	166	34
70	- 336	0	126	21
80	- 244	0	80	11
90 und älter	- 58	0	16	1
Zukünftige Generationen	988	- 130	- 485	- 433
Lebenszeit- steuersatz (%): 1996 Geborene	28,2	34,5	34,0	37,5
Zukünftige Generationen	66,8	58,0	34,0	37,5
Belastungs- relation 2)	2,4	1,7	1,0	1,0
<b>Frauen</b>				
Differenz zum Basisfall				
0	89	35	59	93
10	141	34	67	103
20	190	29	77	114
30	148	19	85	106
40	43	10	94	90
50	- 146	3	116	68
60	- 313	0	134	38
70	- 300	0	107	22
80	- 239	0	73	13
90 und älter	- 44	0	12	2
Zukünftige Generationen	211	- 2	- 64	- 29
Lebenszeit- steuersatz (%): 1996 Geborene	16,2	22,6	26,8	33,0
Zukünftige Generationen	38,4	38,0	26,8	33,0
Belastungs- relation 2)	2,4	1,7	1,0	1,0

1 Zum Ausgleich der Belastung zwischen lebenden und zukünftigen Generationen erforderliches Ausmaß der Leistungsänderungen. — 2 Lebenszeitsteuersatz zukünftiger Generationen in Relation zu demjenigen der 1996 Geborenen.

Deutsche Bundesbank

da eine Projektion der finanzpolitischen Bedingungen in die Zukunft erfolgt. Darüber hinaus kann auch ermittelt werden, wie sich die intergenerative Belastungsverteilung durch verschiedene finanzpolitische Maßnahmen beeinflussen läßt. Als Ergänzung des analytischen Instrumentariums sind diese Rechnungen daher sinnvoll, auch wenn die Ergebnisse angesichts konzeptioneller Einwände und erheblicher Erfassungs- und Schätzprobleme mit Vorsicht zu interpretieren sind. Sie dürfen insbesondere nicht als Versuch einer Prognose mißdeutet werden. Ungeachtet aller Vorbehalte im einzelnen vermitteln die hier vorgestellten intergenerativen Belastungsrechnungen jedoch eine quantitative Vorstellung von den Dimensionen der Problematik in Deutschland.

*Zunehmende  
Aussagekraft  
durch fort-  
laufende  
Anwendung*

Die Aussagekraft des Generational Accounting wird künftig noch erheblich zunehmen, da mit fortlaufender Analyse vergleichbare Ergebnisse über mehrere Jahre hinweg zur Verfügung stehen und somit beurteilt werden kann, ob die Finanzpolitik einen Kurs steuert, der geeignet ist, die künftigen Belastungen abzubauen. Diese Tendenzaussagen sind unter Berücksichtigung der Sondereinflüsse des jeweiligen Basisjahres für die Analyse der Finanzpolitik wichtiger als Berechnungen der absoluten Höhe des Umverteilungsmaßes oder der Tragfähigkeitslücke.

*Erhebliche  
Belastung  
zukünftiger  
Generatio-  
nen ...*

Die hier vorgenommenen Untersuchungen zeigen unter den angeführten Vorbehalten auf, daß die Beibehaltung der finanz- und sozialpolitischen Bedingungen des Jahres 1996 zukünftigen Generationen erdrückende

Lasten aufbürden würde. Zwar sind bereits einige Maßnahmen ergriffen worden, um diese intergenerative Umverteilung zu reduzieren. So sind beispielsweise im Bereich der Rentenversicherung Leistungseinschränkungen vereinbart worden, die langfristig erheblich zu Buch schlagen. Auch strebt die Bundesregierung an, die Staatsquote bis zum Jahr 2000 wieder auf den vor der Wiedervereinigung geltenden Wert zurückzuführen.

Dennoch machen die gefundenen Ergebnisse deutlich, daß weitere Konsolidierungsanstrengungen nicht nur kurz- und mittelfristig, sondern vor allem auch unter langfristigen Aspekten dringend notwendig sind. Erschwerend kommt hinzu, daß Abgabenerhöhungen ausscheiden sollten, weil sie angesichts des bereits jetzt überhöhten Niveaus und aufgrund ihrer wachstumshemmenden Wirkungen die gesamtwirtschaftlichen und damit auch finanzpolitischen Probleme noch vergrößern würden. Eine „Umfinanzierung“ bestimmter Leistungen, die bei isolierter Betrachtung einzelner Teilbereiche der öffentlichen Finanzen gerechtfertigt sein mag, kann die öffentlichen Finanzen insgesamt gesehen offensichtlich nicht entlasten. Geboten ist somit eine nachhaltige Rückführung der Staatsquote, wobei zu berücksichtigen ist, daß jede Verzögerung die zukünftig notwendigen Einschnitte nur noch vergrößert. Die aktuelle Konsolidierung darf dabei angesichts der jetzt schon bestehenden hohen Belastungen künftiger Generationen nicht mit der Verschiebung von finanziellen Problemen in die Zukunft verbunden sein.

*... verdeutlicht  
dringenden  
finanz-  
politischen  
Reformbedarf*