



FORSCHUNGS  
ZENTRUM  
GENERATIONEN  
VERTRÄGE

*Stellungnahme des Forschungszentrums Generationenverträge  
zur Anhörung beim  
Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung des  
Deutschen Bundestags am 13.12.2006*

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

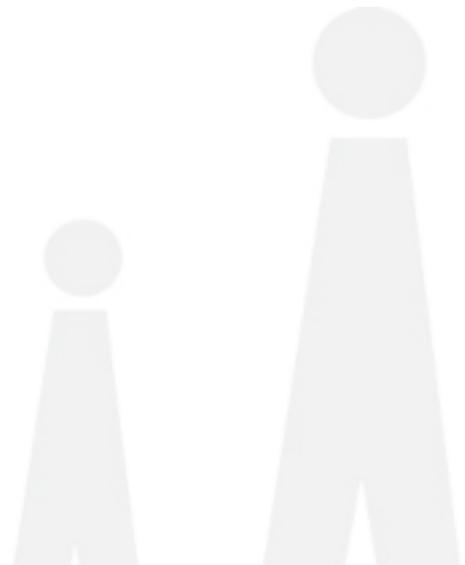
Dr. Oliver Ehrentraut

Dipl.-Vw. Christian Hagist

*Forschungszentrum Generationenverträge*

*Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*

Freiburg, November 2006



## 1 Einleitung – Die Generationenbilanzierung<sup>1</sup>

Die zukünftige demografische Veränderung wird sämtliche umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme in enorme Finanzierungsschwierigkeiten bringen. Aufgrund des Einbruchs der Geburtenrate seit den 1970er Jahren und dem starken Ansteigen der Lebenserwartung wird es künftig zu einem massiven Anstieg des so genannten Altersquotienten kommen. Dieser spiegelt das Verhältnis von Rentnerjahrgängen zu den erwerbstätigen Jahrgängen wider und wird sich von momentan etwa 44 Prozent auf 81 Prozent im Jahr 2050 fast verdoppeln.<sup>2</sup> Die Folge dieser gesellschaftlichen Alterung ist – bei einem Ausbleiben von einschneidenden Reformen – ein zunehmendes Missverhältnis zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen. Dies liegt vor allem in der Tatsache begründet, dass in diesen Systemen Rentner von Erwerbstätigen versorgt werden.

Das quantitative Ausmaß dieses Missverhältnisses lässt sich mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung bestimmen.<sup>3</sup> Dabei handelt es sich um ein intergeneratives Budgetierungssystem, das auf der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates basiert. Letztere besagt, dass die heute bestehende Staatsschuld durch sämtliche Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden und aller zukünftigen Generationen abgegolten werden muss.

Die Nettosteuerzahlung einer Generation berechnet sich aus dem Barwert aller Zahlungsströme, die sie an den Staat über ihr verbleibendes Leben zahlt (Steuern, Beiträge, Gebühren u.ä.), abzüglich des Barwerts aller Zahlungsströme, die sie vom Staat über ihr restliches Leben erhält (Bildung, öffentliche Güter, Renten, Kranken- und Pflegeversicherungsleistungen u.ä.). Für die Berechnung der Nettosteuerzahlungen werden in einem ersten Schritt die im Basisjahr ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit Hilfe von alters- und geschlechtsspezifischen Mikroprofilen auf repräsentative Durchschnittsindividuen der im Basisjahr lebenden Kohorten verteilt.<sup>4</sup> Die daraus resultierenden skalierten Profile werden dann in einem zweiten Schritt mit einer Wachstumsrate  $g$  in die Zukunft fortgeschrieben. Durch eine jährliche Saldierung aller skalierten Profile ist es möglich zu bestimmen, wie viel ein durchschnittliches Mitglied einer Kohorte in jedem künftigen Jahr netto an den Fiskus bezahlt bzw. erhält. Werden nun diese durchschnittlichen Nettozahlungen in jedem Jahr mit den Überlebenden einer Kohorte gewichtet und mit einer Rate  $1+r$  auf das Basisjahr diskontiert, so resultieren die

---

<sup>1</sup> Die Einleitung ist dem Diskussionsbeitrag „Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz“ des Forschungszentrums Generationenverträge entnommen, vgl. Hagist, Raffelhüschen und Weddige (2006).  
<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2006). Der Altersquotient beschreibt hier das Verhältnis der über 59-jährigen zu den 20- bis 59-jährigen.

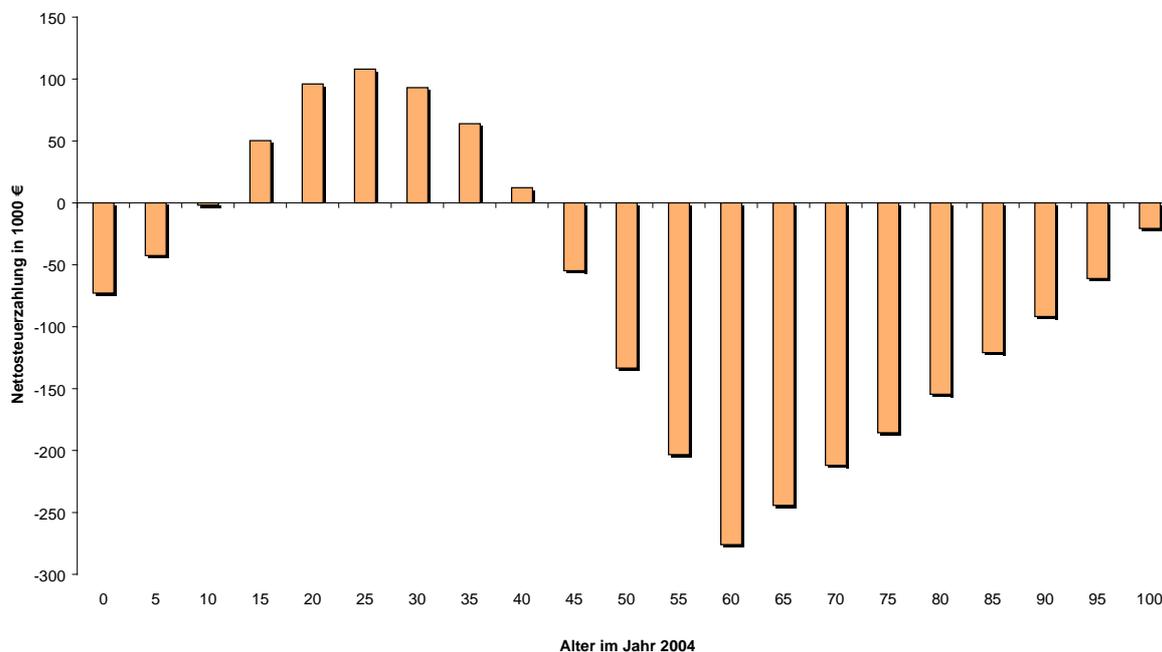
<sup>3</sup> Die Methodik der Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994) Anfang der neunziger Jahre entwickelt. Genaueres zur Methode und zur Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001). Auf diesen beiden Arbeiten bauen auch die nachfolgenden Ausführungen auf.

<sup>4</sup> Für diese Analyse wurden insgesamt 90 verschiedene Einnahmen- und Ausgabenposten des Staates unterschieden. Die verwendeten Mikroprofile stammen hauptsächlich aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, vgl. Statistisches Bundesamt (2005). Ausnahmen bilden z.B. Leistungsprofile der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), die aus Daten des Risikostrukturausgleichs generiert wurden, vgl. BVA (2005), oder das Rentenleistungsprofil, welches mit Hilfe der VDR-Statistik gewonnen wurde, vgl. Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger (2005a, 2005b, 2006).

Nettosteuerzahlungen einer Generation im Basisjahr.<sup>5</sup> Durch Division mit der jeweiligen Jahrgangsstärke des Basisjahres ergeben sich die so genannten Generationenkonto, die in der Generationenbilanz des gesetzlichen Status quo abgebildet sind (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Generationenbilanz Status quo**

Basisjahr 2004,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$



Ein positives Generationenkonto entspricht einer Nettosteuerzahlung: Über den verbleibenden Lebenszyklus betrachtet übersteigen die Steuer- und Beitragszahlungen eines durchschnittlichen Kohortenmitglieds die vom Staat empfangenen Transferleistungen. Entsprechend steht ein negatives Generationenkonto für eine Nettotransferleistung des Staates an den Repräsentanten seiner Kohorte. Da alle vor dem Basisjahr geleisteten Zahlungen keine Berücksichtigung finden, können Generationenkonto zwischen lebenden Generationen nicht verglichen werden. Sie weisen aber, wie in Abbildung 1 dargestellt, ein typisches sinuskurvenförmiges Verlaufsmuster auf, das sich aus den Anteilen der erhaltenen Transfers und Steuerzahlungen einzelner Kohorten ergibt. So wachsen die Generationenkonto anfangs mit jedem weiteren Lebensjahr stetig an, da einerseits immer mehr ausbildungsbezogene Transferleistungen entfallen, andererseits die während des Erwerbslebens anfallenden Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge einer zunehmend schwächeren Diskontierung unterliegen. Ab dem Alter, in dem ein durchschnittliches Individuum die Erwerbstätigkeit aufnimmt, beginnt sich der Verlauf umzukehren. Bezahlt ein im Basisjahr durchschnittlicher 25-jähriger noch 107.970 Euro an Nettosteuern über seinen restlichen Lebenszyklus hinweg, verringert sich dieser Betrag auf einen Nettotransfer i.H.v. 275.910 Euro für einen im Basisjahr 60-jährigen. Dieser fallende Verlauf der Generationenkonto zwischen den 25- und 60-jährigen in Abbildung 1 erklärt sich durch das immer näher rückende Ende des Erwerbslebens, wodurch immer weniger Beiträge und Steuern berücksichtigt werden, während gleichzeitig die im Ruhestand empfangenen Transferleistungen einer abnehmenden Diskontierung unterliegen. Erst für Jahrgänge, die älter als 60 sind, nehmen die Barwerte der verbleibenden Nettotransferleistungen aufgrund der schwindenden restlichen Lebensdauer wieder stetig ab.

<sup>5</sup> Für die Berechnung der Überlebenden einer Kohorte für jedes künftige Jahr ist eine umfassende Bevölkerungsvorausschätzung notwendig. Hierbei wurde als Basis die Variante 1-W2 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung verwendet, vgl. Statistisches Bundesamt (2006).

Mit Hilfe der Nettosteuerzahlungen können nun Nachhaltigkeitsindikatoren berechnet werden. Um einen ersten Indikator zu erhalten, wird die Summe aller zukünftigen Netto-steuerzahlungen heutiger und zukünftiger Generationen gebildet. Das Resultat ist das implizite Staatsvermögen. Da dieses in aller Regel negativ ist, wird aber gemeinhin von seinem negativen Wert, der so genannten impliziten Staatsschuld gesprochen. Diese quantifiziert die, bei Geltung der aktuellen Gesetzeslage entstehenden, schwebenden Ansprüche an den Staat, welche vor allem auf den umlagefinanzierten Sozialversicherungen basieren. Die implizite Staatsschuld gibt auch den Barwert aller zukünftigen Primärdefizite wieder. Für das Basisjahr 2004 ergibt sich bei einem unterstellten Zins von 3,0 und einer Wachstumsrate von 1,5 Prozent eine solche implizite Staatsschuld i.H.v. 305,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Jahres 2004.<sup>6</sup> Zusammen mit der explizit ausgewiesenen Staatsschuld von 63,2 Prozent des BIP ergibt sich die so genannte Nachhaltigkeits- oder Tragfähigkeitslücke von 369,0 Prozent des BIP. Eine positive Nachhaltigkeitslücke verletzt aber die eingangs dieses Abschnitts erläuterte intertemporale Budgetrestriktion des Staates, da die bestehende explizite Staatsschuld eben nicht durch die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen abgegolten werden kann.

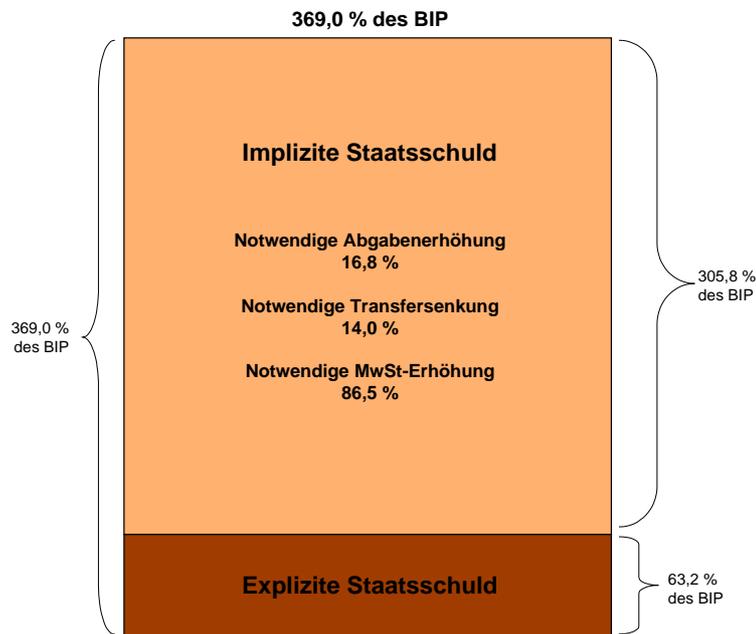
Neben der Nachhaltigkeitslücke werden im Folgenden drei weitere Indikatoren verwendet. Bei allen werden alle Nettosteuerzahlungen so erhöht, dass die Nachhaltigkeitslücke geschlossen bzw. die intertemporale Budgetrestriktion des Staates erfüllt wird. Die ersten beiden Indikatoren setzen an der Einnahmenseite des Staates an. Man erhöht die Mehrwertsteuer (MwSt.) bzw. den Abgabenlastquotienten so lange, bis die intertemporale Budgetrestriktion des Staates erfüllt wird. Diese Indikatoren haben gegenüber der Nachhaltigkeitslücke den Vorteil, weniger sensitiv auf Veränderungen der Zins-Wachstumsdifferenz zu reagieren, da sowohl die implizite Staatsschuld als auch die künftige Entwicklung der zusätzlichen Einnahmen in gleicher Weise von Veränderungen der Zins- und Wachstumsraten betroffen sind. So läge bei Unterstellung einer niedrigeren bzw. höheren Wachstumsrate  $g$  von 1,0 bzw. 2,0 anstatt 1,5 Prozent die Nachhaltigkeitslücke bei 282,2 bzw. 528,9 anstatt 369,0 Prozent des BIP. Im Gegensatz dazu bewegt sich die zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke notwendige Erhöhung aller Abgaben auf einem nahezu unveränderten Niveau zwischen 16,3 und 17,2 Prozent; gleiches gilt für eine Mehrwertsteuererhöhung, die 84,7 bzw. 88,3 Prozent betragen müsste.<sup>7</sup>

Weiterhin kann die andere Seite der Medaille, die notwendige Reduktion aller Transferleistungen des Staates, betrachtet werden. Analog werden hierbei alle Transfers für alle Generationen soweit abgesenkt, bis die Nachhaltigkeitslücke geschlossen wird. Im Standardszenario mit einer Wachstumsrate von 1,5 Prozent und einer Diskontrate von 3,0 Prozent liegt dieser Indikator bei 14,0 Prozent. Abbildung 2 fasst die Ergebnisse der Generationenbilanz des Basisjahres 2004 nochmals zusammen:

<sup>6</sup> Die Diskontrate spiegelt den (realen) Zinssatz auf langfristige Staatspapiere zuzüglich eines angemessenen Risikoaufschlags wider, die Wachstumsrate den langfristigen arbeitsvermehrenden technischen Fortschritt der Volkswirtschaft. Aufgrund der Zukunftsausrichtung der Methode sind die Parameterwerte von  $g = 1,5$  Prozent und  $r = 3$  Prozent mit Unsicherheit behaftet, weswegen weiter unten auch zusätzliche Indikatoren verwendet werden, die auf Parameteränderungen robuster reagieren.

<sup>7</sup> Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass es für das Niveau aller verwendeten Indikatoren letztendlich nur auf die Differenz zwischen Zins und Wachstum und nicht auf deren absolute Höhe ankommt. Um die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auf ihr Robustheit hinsichtlich der Zins- und Wachstumsannahmen zu überprüfen, werden standardgemäß entsprechende Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Bei den hier genannten Indikatoren handelt es sich lediglich um eine Auswahl möglicher Messgrößen. Für weitere Nachhaltigkeitsindikatoren vgl. Benz und Fetzer (2006).

**Abbildung 2: Nachhaltigkeitslücke und -indikatoren des Status quo**  
Basisjahr 2004,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$



## 2 Stellungnahme – Fragenkatalog

### 2.1 Allgemeine Fragen

*1. Welche Kriterien müssen allgemein für die Erstellung von Generationenbilanzen berücksichtigt werden?*

Die Methode der Generationenbilanzierung ist eine Möglichkeit, die gegenwärtige Fiskalpolitik hinsichtlich ihrer langfristigen Konsequenzen – unter bestimmten Rahmenbedingungen (z.B. demografische Entwicklung, Zins- und Wachstumsraten, Basisjahr) – zu bewerten. Dabei ist zu beachten, dass es sich nicht um eine Prognoserechnung im engeren Sinne handelt. Die Ergebnisse der Generationenbilanz stellen somit „lediglich“ ein Referenzszenario bei unveränderter Gesetzeslage dar. Künftige Änderungen der Fiskalpolitik werden im Standardfall der Generationenbilanz nicht berücksichtigt. „Sie [die Generationenbilanz] stellt keine Prognose der zu erwartenden Finanzpolitik dar, sondern dient lediglich als kontrafaktische und einheitliche Messlatte zur Ermittlung des unabweisbaren finanzpolitischen Handlungsbedarfs.“<sup>8</sup>

*2. Sind die Voraussetzungen (Daten, wiss. Erkenntnisse etc.) für eine Generationenbilanz gegeben? Wenn nicht: Welche Voraussetzungen müssen noch geschaffen werden? Wo liegen die Hindernisse?*

Die Voraussetzungen für die Berechnung von Generationenbilanzen sind grundsätzlich gegeben. Grundlage der Berechnungen sind sowohl makro- als auch mikroökonomische Daten sowie umfassende Bevölkerungsprojektionen. Die Makrodaten (gesamstaatliches Budget) stammen im Wesentlichen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamts. Die Mikrodaten (alters- und geschlechtsspezifische Zahlungsströme) stammen hauptsächlich aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamts. Darüber hinaus werden Datensätze der Sozialversicherungsträger benötigt. Die Bevölkerungsprojektionen werden auf Grundlage der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamts berechnet. Das Forschungszentrum Generationenverträge veröffentlicht auf Basis dieser Daten regelmäßig aktuelle Ergebnisse.

In diesem Zusammenhang wünschenswert wäre die zeitnahe und koordinierte Bereitstellung eines gesamstaatlichen Budgets. Bezüglich der Mikrodaten wären umfassendere und detailliertere Datensätze – zusätzlich zur EVS und zum Sozio-Ökonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung – hilfreich.

*3. Wo liegen die Chancen und Grenzen von Generationenbilanzen? Was folgt daraus für die weitere wissenschaftliche Forschung und die politische Praxis?*

Chancen: Die Berechnungen der Generationenbilanzierung berücksichtigen sämtliche Zahlungsströme, die zwischen heutigen und zukünftigen Wirtschaftssubjekten einerseits und dem gesamten öffentlichen Sektor andererseits fließen. Zum einen beschränkt sie sich also nicht auf einzelne Gebietskörperschaften, sondern liefert durch die Erfassung sämtlicher föderaler Ebenen, Nebenhaushalte und auch der öffentlichen Sozialversicherungen ein Gesamtbild des Staatshaushalts. Zum anderen geht ihr Betrachtungshorizont deutlich über die wenigen in der kurz- bzw. mittelfristig orientierten öffentlichen Finanzplanung

<sup>8</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Ziffer 771.

gebräuchlichen Jahre hinaus. Dadurch ist die Generationenbilanzierung in der Lage, auch solche zukünftigen Zahlungsverpflichtungen des öffentlichen Sektors offenzulegen, die zwar nicht wie die in der öffentlichen Statistik ausgewiesene Staatsschuld verbrieft sind, aber aufgrund der institutionellen Gegebenheiten des Status quo bei dessen Fortführung dennoch zwangsläufig wirksam werden. Sie stellen daher eine der expliziten Verschuldung vergleichbare aber eben implizite Lastverschiebung in die Zukunft dar.

Über die Analyse der vorherrschenden, also bereits wirksamen Politik hinaus bietet sich die Generationenbilanzierung an, um einzuschätzen, welche alternativen Reformpolitiken dazu geeignet wären, die Nachhaltigkeitslücke zu schließen und intergenerative Balance herzustellen. Somit kann für verschiedenste Steuer- oder Transferreformszenarien das jeweilige Ausmaß abgeschätzt werden, das nötig ist, um die Nachhaltigkeitslücke zu beseitigen. Dabei wird berücksichtigt, auf welche und wie viele Wirtschaftssubjekte sich die Lasten verteilen, also ob nur die zukünftigen Generationen zur Finanzierung der Nachhaltigkeitslücke herangezogen werden, oder ob auch heute bereits lebende Generationen belastet werden. Letzteres wäre der realistischere Fall, in dem die nötigen Anpassungen – beispielsweise in Form von Steuersatzerhöhungen – natürlich schwächer ausfallen. Haben derartige Reformszenarien noch weitgehend den Charakter informativer Gedankenexperimente, so verliert sich dieser bei der zunehmend in den Vordergrund gerückten Untersuchung der intertemporalen Wirkungen konkreter, aktuell diskutierter Reformvorhaben. Hier ermöglicht die Generationenbilanzierung, die möglicherweise erst in der mittleren oder langen Frist auftretenden fiskalischen Implikationen abzuschätzen und diese Information der politischen Debatte noch vor der Umsetzung der Reformvorhaben zur Verfügung zu stellen. Auch diese Leistung wird von der traditionellen Haushaltsanalyse nicht erbracht.

Grenzen: Die grundlegendste Kritik ist sicherlich die, dass die Generationenkonto nicht notwendigerweise einen verlässlichen Anhaltspunkt für das Wohlergehen der Wirtschaftssubjekte bieten. Verschiedene Argumente stellen dies in Frage. So sei beispielsweise die Annahme einer dauerhaft fortgeführten Politik des Status quo zu gewagt und gerade angesichts der mittels der Generationenbilanzierung aufgezeigten Finanzierungsprobleme zu unrealistisch, als dass darauf beruhende Berechnungen von großem Informationswert sein könnten. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die schlichte Projektion der gegenwärtigen Fiskalpolitik keineswegs den Versuch einer Prognose darstellt, sondern vielmehr als Referenz dient. Gerade die anfängliche Unterstellung einer bis in alle Zukunft unveränderten Fiskalpolitik erlaubt es, zu untersuchen, ob eine derartige langfristige Fortführung überhaupt durchführbar ist. Doch selbstverständlich sind auch die Generationenkonto der heute lebenden Kohorten nicht als unter allen Umständen gültige Voraussagen für deren Nettobelastung durch den öffentlichen Sektor zu interpretieren. Ihre Aussage beschränkt sich strikt auf den unterstellten Fall der Fortführung des Status quo. Politikänderungen können demgegenüber gesondert untersucht werden; dann zeigt die Generationenbilanzierung, wie sich die Reformmaßnahmen fiskalisch auf die einzelnen Kohorten auswirken.

Die Generationenkonto erfassen die reinen Zahlungen von Nettosteuern; darüber hinaus werden in bestimmten Fällen formelle Annahmen über die Inzidenz von Zahlungen getroffen. Beides muss aber nicht deren tatsächlicher Traglast entsprechen. Durch Verhaltensreaktionen können Wirtschaftssubjekte der Besteuerung ausweichen und deren Traglast auf andere Wirtschaftssubjekte überwälzen; ebenso könnte die Gewährung öffentlicher Leistungen zu einer Reduktion privater Transfers führen, so dass auch der tatsächliche Nutzen aus dem Empfang öffentlicher Transfers nicht unbedingt beim materiellen Bezieher dieser Transfers verbleibt. Solche Verhaltensreaktionen werden in den Generationenkonto ebenso wenig berücksichtigt wie aus derartigen Verzerrungen resultierende Zusatzlasten. Zudem bleiben aber auch makroökonomische Rückwirkungen, die von diesen Verhaltensänderungen ausgehen können, außer Betracht. Beispielsweise müssen Faktorpreise und Produktivitätswachstum und letztlich die zukünftigen Einkommen keineswegs unverändert bleiben. Der Generationenbilanzierung liegt also implizit ein statisches Partialmodell

mit völlig unelastischem Verhalten der Individuen (und auch des öffentlichen Sektors) zugrunde.

Bei der empirischen Umsetzung der Generationenbilanzierung stellt sich zudem die Frage der Datenverlässlichkeit. Wie bei anderen empirischen Instrumenten kann die Verlässlichkeit der Ergebnisse nicht höher sein als die der Daten, auf denen die Berechnungen beruhen. Aufgrund ihrer Zukunftsorientierung muss sich die Generationenbilanzierung daneben mit einigen besonderen Problemen auseinandersetzen. Die Fortschreibung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben erfordert Annahmen über die wirtschaftliche und demografische Entwicklung. Da Gegenwartswerte zukünftiger Zahlungsströme betrachtet werden, muss zudem ein Zinssatz zur Diskontierung bestimmt werden. Bei so langfristigen Projektionen, wie sie für die Generationenbilanzierung erforderlich sind, können sich Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung von den gewählten Parametern in erheblicher Unsicherheit der Ergebnisse niederschlagen.<sup>9</sup>

*4. In welchem zeitlichen Abstand sollten Generationenbilanzen aufgestellt werden? Über welchen Zeitraum sollten sie sich erstrecken? Wie kann das Problem der Wahl des Basisjahres neutralisiert werden?*

Generationenbilanzen sollten jährlich erstellt werden. Das Forschungszentrum Generationenverträge berechnet diese seit Mitte der 1990er Jahre.

Die Frage des Zeitraums stellt sich bei der Methode der Generationenbilanzierung nicht, da sie stets mit einem unendlichen Zeithorizont arbeitet. Dadurch entfällt die arbiträre Wahl eines Endzeitpunkts wie sie bei der OECD-Methode notwendig ist. Bei einem endlichen Zeitraum ist jedoch eine wissenschaftlich saubere Definition von Nachhaltigkeit nicht möglich, sondern sie muss normativ determiniert werden. Dies macht das Konzept angreifbar. Zudem muss beachtet werden, dass beispielsweise allein die Betrachtung von drei Generationen (Großeltern, Eltern und Kinder) bereits einen Zeitraum von etwa 150 Jahren umfasst.<sup>10</sup>

Der Basisjahrproblematik kann mit einer Budgetbereinigung weitestgehend begegnet werden. Darüber hinaus werden Einmaleffekte (wie beispielsweise UMTS-Erlöse) ohnehin eliminiert. Die Ergebnisse der Berechnungen mit bereinigten Budgets zeigen, dass das Problem der Basisjahrabhängigkeit überschätzt wird. So sind Abweichungen von +/- fünf Prozent zu erwarten. Diese liegen damit in einer für Ergebnisse empirischer Wirtschaftsforschung üblichen Bandbreite.

*5. Wie belastbar sind Generationenbilanzen vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Annahmen und Prognosen über künftige Entwicklungen? Wie entscheidend ist die Wahl der verschiedenen wissenschaftlichen Modelle?*

Bei der Interpretation der Berechnungen mittels der Methode der Generationenbilanzierung ist stets zu berücksichtigen, dass es weniger auf die konkreten quantitativen Ergebnisse als vielmehr auf die qualitativen ankommt. Quantitative Resultate sind vor allem bei der Beurteilung von Reformszenarien aussagekräftig, da in diesen Fällen Datengrundlage und Parameterwahl identisch sind.

Wie schon in der Antwort zur Frage 3 erwähnt, kann die Belastbarkeit der Generationenbilanzergenergebnisse nicht höher sein als die der zugrundegelegten Daten. Darüber hinaus reagieren aber auch verschiedene Indikatoren der Nachhaltigkeitsmessung (die im Rahmen der Generationenbilanzierung berechnet werden) mehr oder weniger robust auf Verände-

<sup>9</sup> Die Ausführungen zu dieser Frage basieren auf Feist und Raffelhüschen (2000).

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Ziffer 765ff.

rungen der zentralen Parameter. Umfassende Sensitivitätsanalysen erlauben vor diesem Hintergrund gesicherte Schlussfolgerungen.

## 2.2 Institutionelle Verankerung

*6. Sollte die Aufstellung von Generationenbilanzen verfassungstechnisch eingebunden werden? Wenn ja, wie?*

Siehe Antwort zur Frage 7.

*7. Gibt es andere Wege, eine Generationenbilanz politisch-institutionell zu verankern? Können Generationenbilanzen zum Beispiel ins Jahresgutachten der Wirtschaftsweisen der Bundesregierung eingebaut werden?*

Eine verfassungstechnische Einbindung der Generationenbilanz erscheint unter der Berücksichtigung der bisherigen Ausführungen, vor allem in Bezug auf die notwendigerweise sensible Interpretation der Ergebnisse, nicht geboten. Eine Verankerung im politisch-institutionellen Bereich ist hingegen auf jeden Fall wünschenswert. Eine regelmäßige Publikation der Ergebnisse im Jahresgutachten des Sachverständigenrats wäre eine sinnvolle Alternative. (Im Jahresgutachten 2002/ 2003 war eine Veröffentlichung von Generationenbilanzen bereits vorgesehen, wurde allerdings erst 2003/ 2004 tatsächlich umgesetzt.)

*8. Welche Rolle soll dabei dem Parlament zukommen?*

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung sollten vom Parlament als Entscheidungshilfe berücksichtigt werden.

*9. Auf welchen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) sollten Ihrer Auffassung nach Generationenbilanzen erstellt werden? Wie sieht hier die bisherige Erfahrung in der Praxis aus?*

Das Forschungszentrum Generationenverträge veröffentlicht regelmäßig Generationenbilanzen sowohl auf gesamtstaatlicher Ebene als auch für die einzelnen Parafiski (GRV, GKV, SPV). Darüber hinaus werden bereits Ergebnisse auf Länderebene berechnet. Für einzelne Fragestellungen sind Generationenbilanzen auf kommunaler bzw. regionaler Ebene denkbar.

*10. In welchen europäischen Ländern wird bereits mit Generationenbilanzen gearbeitet? Wo sind Generationenbilanzen dort verankert? Für welche Bereiche werden sie dort jeweils aufgestellt? Welche Erfahrungen hat man mit der Praxistauglichkeit und Vollziehbarkeit? Wie bewerten Sie insbesondere die skandinavischen Modelle (Finnland, Schweden) sowie das in den USA entwickelte Modell einer Generationenbilanz?*

Weltweit sind auf gesamtstaatlicher Ebene bereits Generationenbilanzen für 27 Staaten berechnet worden. In Europa gibt es derartige Studien für Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und Ungarn.

*11. Inwieweit sind die Bemühungen der Europäischen Union ein möglicher Ansatz, um die Generationenbilanzen weiterzuentwickeln?*

Die Bemühungen der Europäischen Kommission im Rahmen der EU-Nachhaltigkeitsstrategie sind ein wichtiger und richtiger Ansatz, um die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auch im internationalen Kontext vergleichbar zu machen. Dies würde letztlich eine höhere Akzeptanz der nationalen Verantwortungsträger hinsichtlich des ausgewiese-

nen politischen Handlungsbedarfs zur Folge haben. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde bereits mit der unter der Leitung von Prof. Raffelhüschen veröffentlichten EU-Studie „Generational accounting in Europe“ im Jahr 1999 gemacht.<sup>11</sup>

## 2.3 Politikfeldübergreifende Ansätze und methodische Fragen

*12. Welche gesellschaftlichen Folgen des heutigen politischen Handelns sollten in ein System der Generationenbilanzierung einbezogen werden, das auf umfassende Bilanzierung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung abzielt? Wie können in das System der Generationenbilanzierung gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen heutigen politischen Handelns eingebaut werden?*

Gesamtgesellschaftliche Folgen können mit der Methode der Generationenbilanzierung nicht abgeleitet werden, da die Methode „lediglich“ dazu dient, die langfristigen fiskalischen Folgen heutiger Politik sichtbar zu machen.

*13. Welche Rolle kann das Gesamtsystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bundesrepublik für eine integrierte Nachhaltigkeitsberichterstattung spielen? Inwiefern kann das bestehende System verbessert werden?*

Siehe Antwort zu Frage 2.

*14. Wie könnte im Rahmen einer Generationenbilanz eine ökologische Bilanz ausgestaltet sein? Welche Möglichkeiten sehen Sie, externe Kosten wie z.B. Umweltschäden in Generationenbilanzen zu internalisieren? Gibt es dafür Beispiele?*

Die Methode der Generationenbilanzierung berücksichtigt alle Zahlungsströme zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Dies würde entsprechend die Monetarisierbarkeit von Umweltschäden bzw. auch die Nutzung der Umwelt als öffentliches Gut voraussetzen.

*15. Wie können in einer Generationenbilanz die Kosten für Schäden des Klimawandels den Kosten für die Vermeidung dieser Schäden gegenübergestellt werden (weltweit/Deutschland)? Wie lassen sich die vermiedenen Schäden beziffern?*

Siehe Antwort zu Frage 14. Die Kosten staatlicher Umweltschutzmaßnahmen sind in der VGR erfasst und damit auch in der Generationenbilanz berücksichtigt. Der Nutzen der Maßnahmen kann jedoch wegen der fehlenden Monetarisierbarkeit wiederum nicht abgebildet werden.

*16. Wie könnte im Rahmen einer Generationenbilanz eine soziale Bilanz, z.B. zu Fragen sozialer Ungleichheit, ausgestaltet sein?*

In der methodischen Grundkonzeption der Generationenbilanz werden nur die sozio-ökonomischen Charakteristika Alter und Geschlecht berücksichtigt. Eine Erweiterung um beispielsweise eine Einkommensverteilung ist prinzipiell möglich, setzt jedoch eine entsprechend verlässliche Datenbasis voraus. Problematischer als bei den Eigenschaften Alter und Geschlecht ist allerdings die Fortschreibung einer solchen Einkommensverteilung in die Zukunft. Siehe auch Antwort zu Frage 3.

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu EU-Kommission (1999).

*17. Welche Indikatoren und Methoden müssen für ein wirksames Monitoring-System entwickelt werden?*

Im Rahmen der Methode der Generationenbilanzierung kann eine Vielzahl an Nachhaltigkeitsindikatoren berechnet und ausgewiesen werden. Auch die methodischen Grundlagen sind soweit ausgereift, dass mit dieser Art von Nachhaltigkeitsmessung ein wirksames Monitoring-System für die deutsche Fiskalpolitik zur Verfügung steht.

*18. Wie bewerten Sie das Projekt „Unterm Strich – Beiträge zu einer Generationenbilanz Nachhaltigkeit“ vom Rat für Nachhaltige Entwicklung?*

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung definiert eine Generationenbilanz gänzlich anders als dies die wirtschaftswissenschaftliche Forschung tut. Somit haben die hier getätigten Ausführungen keinerlei Bezug zur Generationenbilanz des Rates für Nachhaltige Entwicklung; eine Bewertung muss somit ausbleiben.

*19. Wie beurteilen Sie das Konzept der sog. „fiscal sustainability“ der OECD? Welche Vor- und Nachteile hat es gegenüber dem Konzept der Generationenbilanzierung? Ergeben sich abweichende Antworten hinsichtlich der Fragen zur institutionellen Verankerung, der methodischen Eignung und Erweiterbarkeit um ökologische und soziale Aspekte im Vergleich zur Generationenbilanzierung?*

Wie auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hält das Forschungszentrum Generationenverträge die Generationenbilanz für informativer und aussagekräftiger als den OECD-Ansatz, „als Letzterer eine aggregierte Version des Ersteren darstellt.“<sup>12</sup> Benz und Fetzer (2006) haben zudem gezeigt, dass beide Methoden ineinander überführt werden können und somit Indikatoren der OECD-Methode, die wegen ihrer besseren Verständlichkeit anerkannt sind (bspw. der Verlauf der Schuldenquote bzw. des Primärdefizits), nun auch im Rahmen der Generationenbilanzierung ausgewiesen werden können. Sämtliche der hier gemachten Aussagen zur institutionellen Verankerung, der methodischen Eignung und Erweiterbarkeit um ökologische und soziale Aspekte sind für die Methode der Generationenbilanzierung und den OECD-Ansatz gleich, weswegen sich auch hier keine Vorteile für das Konzept der „fiscal sustainability“ ergeben.

---

<sup>12</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Ziffer 771.

## Literatur

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

**Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992)**, Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, S. 303-318.

**Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994)**, Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, S. 73-94.

**Benz, U. und S. Fetzer (2006)**, Indicators for Measuring Fiscal Sustainability - A Comparison of the OECD-Method and Generational Accounting, *Finanzarchiv*, 62(3), S. 367-391.

**Bonin, H. (2001)**, *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.

**BVA – Bundesversicherungsamt (2005)**, *Risikostrukturausgleich Jahresausgleich 2004*, Bonn.

**EU-Kommission (1999)**, Generational accounting in Europe, *European Economy, Reports and Studies*, 6, S. 17-28.

**Feist, K. und B. Raffelhüschen (2000)**, Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung, *Wirtschaftsdienst*, 80(7), S. 440-447.

**Hagist, C., B. Raffelhüschen und O. Weddige (2006)**, Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz 2004, *Diskussionsbeitrag des Forschungszentrums Generationenverträge*, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 12.

**Raffelhüschen, B. (1999)**, Generational Accounting: Method, Data, and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, S. 17-28.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003)**, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, *Jahresgutachten 2003/2004*, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2005)**, *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003*, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2006)**, *Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

**VDR (2005a)**, *VDR Statistik Rentenbestand am 31. Dezember 2004*, Band 152, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Berlin.

**VDR (2005b)**, *VDR Statistik Rentenzugang des Jahres 2004 einschließlich Rentenwegfall, Rentenänderung/ Änderung des Teilrentenanteils*, Band 153, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Berlin.

**VDR (2006)**, *Zeitreihen*, Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung, [www.forschung.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.forschung.deutsche-rentenversicherung.de).