

Öffentliche Anhörung „Generationenbilanzen“

Deutscher Bundestag, 13.12.2006

Kapitel 1: Allgemeine Fragen

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

Generationenbilanzen können sehr wertvolle Hilfsmittel sein, um die Entstehung und Verteilung von „Zukunftslasten“ der Staatstätigkeit abzuschätzen und berücksichtigen zu können. Hier – wie auch bei dem eng wesensverwandten OECD-Ansatz der „fiscal sustainability“ (fiskalische Tragfähigkeit) – sind vor allem folgende allgemeine Kriterien zentral:

Zurückhaltung in Konzeption und Interpretation: Der Begriff der „Generationenbilanz“ kann – ähnlich wie zuweilen der Begriff der Nachhaltigkeit – sehr große Erwartungen hinsichtlich der ganzheitlichen Erfassung vieler/aller zukunftsrelevanten Handlungsfelder des Staates erwecken. Diese Erwartungen müssen enttäuscht werden. Grundsätzlich ist die Aussagekraft aller zukunftsorientierten Fortschreibungsmodelle des Staatshaushalts auf die Parameter beschränkt, die „hineingesteckt“ werden. Folgende Beschränkungen sind am wichtigsten:

- Es geht hier um die Betrachtung ausschließlich intergenerativer Fragen. Intragenerative Fragen – wie z.B. die Betroffenheit unterschiedlicher Einkommensgruppen/Haushaltstypen von bestimmten hauswirksamen Maßnahmen – müssen mit anderen Methoden und Instrumenten betrachtet werden.
- Gesamtwirtschaftliche Rück- und Wechselwirkungen der betrachteten Phänomene bleiben unbeachtet. Es handelt sich nicht um Prognosen zukünftiger Entwicklungen, sondern um Projektionen, d.h. um bedingte „Wenn-Dann-Aussagen“.
- Generationenbilanzen im engeren Sinne sollten überdies immer auf solche Fragen beschränkt sein, die eindeutig unterschiedlichen Altersjahrgängen zugeordnet werden können. Zukunftslasten, die sich nicht detailliert den einzelnen Jahrgangsgenerationen zurechnen lassen, stehen quer zur Systematik einer Generationenbilanz (z.B. Umweltprobleme).

Transparenz: Alle Prämissen und Datengrundlagen sind explizit darzustellen. Die Verwendung nicht öffentlich zugänglicher Daten ist auf das unverzichtbare Minimum zu beschränken.

Darüberhinaus hinaus sind eine große Zahl spezifisch technischer Voraussetzungen und datenseitiger Erfordernissen zu erfüllen. Diese können hier nicht im Einzelnen dargelegt werden.

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

Für die Art der Generationenbilanzierung, wie sie üblicherweise durchgeführt wird, sind die Voraussetzungen im Allgemeinen gegeben, auch wenn der der Zugang zu existenten Daten (Sozialversicherungen, Versorgung u.ä.) stark verbesserungsfähig ist, insbesondere auf Länder- und kommunaler Ebene.

Eine wesentliche Verbesserung steht gleichwohl noch aus: Vollständige Generationenkonto – d.h. die Bilanzierung aller im Lebenslauf an den Staat geleisteten Zahlungen mit allen zu erhaltenden öffentlichen Sach- und Geldleistungen – können bis dato nur für die im aktuellen Jahr geborenen Jahrgänge und alle darauf folgenden erstellt werden. Aus diesem Grund werden Generationenbilanzen i.e.S. für 100 Jahr in die Zukunft oder mehr erstellt. Für die gesamte Bestandsbevölkerung, die im Startjahr einer Generationenbilanz schon 1 Jahr oder älter ist, können nur unvollständige Konten erstellt werden, da in der Vergangenheit empfangene Leistungen und gezahlte Transfers nicht erfasst werden. Da bislang für nahezu alle lebenden Personen nur unvollständige Aussagen getroffen werden können, wäre es ein lohnendes Unterfangen, diese Vergangenheitsdaten zu ermitteln. Hindernis: Dies ist recht aufwendig.

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

Chancen: Generationenbilanzen und moderne Tragfähigkeitsrechnungen (in Weiterentwicklung des OECD-Ansatzes) zeigen wie kein anderer Indikator die Akkumulation von Zukunftslasten aus demographischem Wandel und Staatsverschuldung. Die aus diesen Modellen abgeleiteten Tragfähigkeitslücken „übersetzen“ zukünftige Lasten sehr anschaulich in aktuelle Handlungsbedarfe. Sie eignen sich damit sehr gut als Indikatoren einer Politik, die sich der Verbesserung der Generationengerechtigkeit verpflichtet sieht.

Grenzen:

- Nicht alle Zukunftsprobleme, die heute schon absehbar sind und die sich tatsächlich oder potenziell im öffentlichen Haushalt widerspiegeln, können auch in Generationenbilanzen/Tragfähigkeitsrechnungen erfasst werden. Hier sind noch Verbesserungen möglich (siehe Frage

14 zur Umwelt). Trotzdem können diese Instrumente immer **nur Teilindikatoren** in der Frage sein, wie gut eine Staatlichkeit für die Zukunft gerüstet ist.

- Grundsätzlich wird nur die vom Staatshaushalt beeinflusste Seite der intergenerativen Lastenverteilung betrachtet. Unbeachtet bleibt dagegen die Frage, inwieweit private intergenerative Umverteilung über Erziehungsinvestitionen und Vererbung geeignet ist, Ungleichgewichte in der Generationenbilanz zu mildern oder zu verschärfen. Die Integration der „**privaten Seite**“ unmittelbar in Generationenbilanzen erscheint nicht sinnvoll; Begleitforschung kann diese Frage besser thematisieren.

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?

Die empfohlene Periodizität einer Generationenbilanz folgt dem Zweck, dem sie dienen soll. Sollen die Rückwirkungen aktueller oder geplanter Politikmaßnahmen auf Tragfähigkeitslücke bzw. Generationenkonten geschätzt werden, so sollten die Rechnungen anlassgebunden durchgeführt werden. Bei Anknüpfung an den Haushaltsprozess liegt ein jährlicher Turnus nahe, ansonsten sollte ein zweijähriger Turnus nicht überschritten werden.

Wird die makroökonomische Situation des Basisjahrs unreflektiert fortgeschrieben, widerspiegeln die Langfristrechnungen diese Kurzfristeffekte. Die Bereinigung von aktuellen Konjunkturerffekten ist allerdings hier, wie in vielen anderen Anwendungsfeldern, eine eingespielte Übung.

Die *Wahl* des (bereinigten) Basisjahrs folgt wiederum dem Zweck der Rechnung. Politik- und anwendungsnah ist immer das aktuelle bzw. das jüngste abgeschlossene Jahr. Dieses wird empfohlen, auch wenn Zeitreihenbetrachtungen damit erschwert werden

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?

Unterschiedlichen Annahmen und Prognosen, die als Basisdaten in die Rechnungen eingehen, können und sollten in Sensitivitätsanalysen abgebildet und kontrolliert werden.

Zur Wahl der verschiedenen wissenschaftlichen Modelle (Generationenbilanz oder Tragfähigkeitsrechnungen nach OECD-Ansatz) siehe Frage 19.

Kapitel 2: Institutionelle Verankerung

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

Nein. Dabei ist zu unterscheiden: Der Gedanke der Nachhaltigkeit bzw. der Generationengerechtigkeit kann durchaus als allgemeines Staatsziel seinen Niederschlag im Grundgesetz finden (in Analogie zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gem. Art. 20a). Der praktische Nutzen solcher allgemeiner Bekenntnisse wird zwar zuweilen bezweifelt; aber das ist eine andere Frage.

Auf jeden Fall ist davon abzuraten, die konkrete Aufstellung von Generationenbilanzen in der Verfassung zu verankern. Zwar könnte ein Bekenntnis zur Generationengerechtigkeit deutlich an „Biss“ gewinnen, wenn die Form der Analyse und Bewertung dieser Gerechtigkeit gleich mit geregelt ist. Aber Generationenbilanzen sind trotz vieler praktischer Erfahrungen immer noch ein in erster Linie wissenschaftliches Instrument, das – auch als Folge akademischer Auseinandersetzung – stetig fortentwickelt wird. Staatlicherseits aufgestellte bzw. in Auftrag gegebene Generationenbilanzen werden notwendigerweise Element dieses Diskurses. Das Bundesverfassungsgericht ist nicht der richtige Ort, um eine solche Diskussion zu führen.

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

Zwei potenzielle Wege:

- Anknüpfen an den Haushaltsprozess: Viele Staaten bieten ergänzende Dokumente in den Anhängen zumeist des Haushaltsentwurfs. Diese vertiefen und erleichtern die Beurteilung des vorgeschlagenen Budgets.
- Einfachgesetzliche Regelung, ähnlich wie das Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) im StWG fixiert ist. Ob allerdings eine Generationenbilanz die ohnehin vielhundertseitigen SVR-Gutachten noch weiter ausdehnen sollte, darf bezweifelt werden. Die öffentliche Aufmerksamkeit für eine Generationenbilanz und für ihr Anliegen dürfte im Zweifelsfall höher sein, wenn sie nicht mit dem SVR-Gutachten vorgestellt wird.

In beiden Fällen sollten die Rechnungen durch unabhängige Dritte durchgeführt werden.

8. Welche Rolle soll dabei dem Parlament zukommen?

Naturgemäß kommt dem (Haushalts-) Gesetzgeber in allen Fragen der Gesetzfolgenabschätzung – denn hierum handelt es sich bei Generationenbilanzen im Wesentlichen – eine sehr exponierte Stellung zu. Je stärker er sich Erstellung von Generationenbilanzen/Tragfähigkeitsrechnungen selbst zu Pflicht macht, desto besser.

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

Am wichtigsten sind Generationenbilanzen für den gesamtstaatlichen Haushalt einschließlich Sozialversicherungen. Nur auf dieser Ebene werden *alle* Einzahlungen (Steuern/Abgaben) und *alle* Auszahlungen (Transfers/staatl. Sachleistungen), die auf eine bestimmte Generation entfallen, erfasst. Nur hier kann also beurteilt werden, ob die Generationenkonto der unterschiedlichen (Jahrgangs-)Generationen ausgeglichen sind oder nicht.

Aber Generationenbilanzen sind auch für alle einzelnen Gebietskörperschaften möglich, allerdings werden die Ergebnisse systematische Unterschiede aufweisen. Vereinfachend gesagt, sind die Länder für Leistungen an Kinder und Jugendlichen zuständig (v.a. Bildung), Bund und Sozialversicherungen dagegen für die Leistungen im Alter. Damit wird ein „Generationenkonto Land“ naturgemäß anderes aussehen als das „Generationenkonto Bund“ desselben Geburtsjahrgangs. Die Separierung des „Gesamtkontos“ nach Gebietskörperschaften kann wertvolle Zusatzinformation bringen, ist aber immer im Gesamtkontext zu interpretieren. Andernfalls kann der Eindruck entstehen, alle Teilkonto müssten einzeln ausgeglichen sein, was nicht notwendig ist.

In der Praxis werden – vor allem wegen unzureichender Basisdaten - Generationenbilanzen schwieriger, je „weiter herunter“ man geht. Wegen ihrer geringeren Datenanforderungen – Staatsleistungen müssen nicht Jahrgangsgenau zugerechnet werden – sind gerade auf Landes- und Kommunalebene Tragfähigkeitsrechnungen leichter umzusetzen.

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?

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

Auf Seiten der Europäischen Union (insbes. Kommission und Rat) gab es Ende der 1990er Jahre großes grundsätzliches Interesse für die

Generationenbilanzierung, in der aktuellen Praxis werden aber stattdessen Ansätze genutzt und fortentwickelt, die auf dem OECD-Tragfähigkeitsansatz fußen(vgl. Frage 19).

Insbesondere Berechnungen der Ageing-Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union sind hinsichtlich der Be- und Entlastungen in den sozialen Sicherungssystemen und im Bildungswesen maßstabsetzend. Hier werden in der Datengewinnung die Methoden der Generationenbilanzierung adaptiert, in der Umsetzung werden aus Gründen der Praktikabilität jedoch ausschließlich Tragfähigkeitsrechnungen durchgeführt.

Kapitel 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?

Siehe Antworten auf Fragen 1, 3 und 16.

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

Ökologische Langfristschäden und – risiken lassen sich nicht differenziert den einzelnen Geburtsjahrgängen zuordnen. Hierzu fehlen die Daten. Generationenbilanzen i.e.S. scheiden damit aus.

Grundsätzlich sollten externe Kosten leichter in Tragfähigkeitsrechnungen (Frage 19) einbezogen werden können, da hier eine jahrgangsgetreue Zurechnung der Umweltschäden nicht notwendig ist, es reicht eine Abschätzung, wann die Schäden insgesamt anfallen.

Bislang sind derartige Rechnungen nicht durchgeführt worden, weil verlässliche Schätzungen für die Höhe der externen Kosten fehlten. Diese Lücke wird aktuell geschlossen durch ein (nahezu abgeschlossenes) Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes. Hier ist einerseits eine „Methodenkonvention Externe Kosten“ erstellt worden, andererseits wurden konkrete Listen von externen Kosten in den verschiedensten Umweltdimensionen zusammengeführt, die auf der Methodenkonvention beruhen und damit die beste Praxis widerspiegeln.

Auf diese Basis könnten in naher Zukunft auch „ökologisch angereicherte“ Berechnungen der fiskalischen Tragfähigkeit durchgeführt werden.

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?

Die Gegenüberstellung von Schadens- und Vermeidungskosten des Klimaschutzes führt zur Offenlegung der effizientesten Felder für anspruchsvollen Klimaschutz. Hier geht es zentral um Fragen der optimalen klimapolitischen Instrumentierung, die sinnvollerweise außerhalb der Generationenbilanzierung stattfinden sollte (vgl. dazu Frage 3 „Grenzen“; zur Bezifferung vgl. Frage 14).

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

Die Integration der „sozialen Nachhaltigkeit“ in die allgemeine Nachhaltigkeitsdiskussion bereitet traditionell die meisten Probleme, da sich hier viele intragenerative Elemente mit intergenerativen Fragen mischen.

Natürlich ist die Frage nach der Zukunftsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme – die Kernfrage klassischer Generationenbilanzierung – ein eminent wichtiger Teil auch einer sozialen Bilanz. Andere Elemente sozialer Bilanzierung sollten dagegen außerhalb der Generationenbilanzierung/Tragfähigkeitsrechnung erfasst und bewertet werden.

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

Ein Monitoring-System kann nur dort sinnvoll etabliert werden, wo überprüft werden soll, ob und in welchem Ausmaß politischen Empfehlungen einer Generationenbilanzierung auch in die Tat umgesetzt werden. D.h. die Schlussfolgerungen aus Generationenbilanzen/Tragfähigkeitsrechnungen müssten einen gewissen Grad an Verbindlichkeit aufweisen (etwas dadurch, dass der jeweilige Bericht durch das Parlament angenommen bzw. beschlossen wird). Dies wäre, gerade mit Blick auf das zeitlich begrenzte Budgetrecht jeder Legislaturperiode, ein sehr weitreichender Schritt. Sollte man so weit gehen wollen, ist das Monitoring der Umsetzungsbeschlüsse sinnvoll und im Rahmen des jeweils folgenden Berichts auch ohne weiteres zu bewerkstelligen.

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

Vorweg: Das Buch „Unterm Strich - Erbschaften und Erblasten für das Deutschland von morgen. Eine Generationenbilanz“ (oekom-Verlag,

München 2006) stellt auf rd. 120 Seiten die Ergebnisse des zugehörigen Forschungsvorhabens im Auftrag des Nachhaltigkeitsrates vor. Da eine andere (längere) Fassung des Forschungsberichts nicht öffentlich zugänglich ist, kann nur das Buch bewertet werden.

Hierbei handelt es sich nicht um eine Generationenbilanz. Das Werk führt publikumsnah verschiedene Felder zusammen, in denen den nachfolgenden Generationen ein positives oder negatives Erbe hinterlassen wird. Da in den verschiedenen Feldern zukunftsrelevanter Politik bestenfalls der aktuelle Stand der Forschung referiert wird, liegt der Eigenwert des Berichts in erster Linie darin, dass eine weiterer Hinweis gegeben wird, welche Bereiche durch eine „echte“ Generationenbilanz nicht abgedeckt werden können.

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?

Der ursprünglich von Olivier Blanchard (1990) für die OECD entwickelte Ansatz der fiskalischen Tragfähigkeit („fiscal sustainability“) wird mittlerweile sehr häufig und in vielen Varianten genutzt, so zum Beispiel von der Europäischen Kommission in ihm jährlichen Generalbericht zu den öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten oder im Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung.

Das Verhältnis von Generationenbilanzierung und Tragfähigkeitsrechnung ist weniger dichotom als es zuweilen erscheinen mag. Tatsächlich beruhen beide auf den gleichen Grundprämissen, auch die Methoden zur Projektion zukünftiger Staatseinnahmen und –ausgaben konvergieren zusehends.

Der zentrale Unterschied ist: Generationenbilanzen können mehr aussagen, verlangen aber auch mehr Datenzufuhr. Aussagen über intergenerative Verteilungswirkungen sind nur möglich, wenn jahrgangsscharfe Inputdaten genutzt werden können. Die Tragfähigkeitsanalyse dagegen schaut nicht auf den Saldo jeder einzelnen Jahrgangsgeneration, sondern auf den Saldo des Staatshaushalts in den einzelnen Jahren. Das ist sehr viel unaufwendiger, Tragfähigkeitslücken und Konsolidierungsbedarfe werden gleichwohl ausgewiesen. Insofern ist der Ansatz der fiskalischen Tragfähigkeit im Vergleich zur Generationenbilanzierung das potentere Instrument zur Kalkulation von Zukunftslasten, weil er gröber und leichter zu handhaben ist.