Bundesministerium
der Finanzen

Finanz- und Wirtschaftspolitik

Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Inhalt

Vorwort ..... Seite 5

Zusammenfassung ..... Seite 6
Einführung ..... Seite 13

I. Ausgangspunkt: Demographischer Wandel in Deutschland ..... Seite 14
II. Projektionen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ..... Seite 20
2.1 Erläuterungen zur Methodik ..... Seite 20
2.1.1 Möglichkeiten und Grenzen von Tragfähigkeitsanalysen ..... Seite 20
2.1.2 Messkonzept ..... Seite 21
2.1.3 Tragfähigkeitsindikatoren („sustainability gaps“) ..... Seite 22
2.2 Annahmen der Modellrechnungen ..... Seite 24
2.3 Ergebnisse ..... Seite 29
2.3.1 Basisvarianten ..... Seite 29
2.3.2 Alternativrechnungen ..... Seite 34
- Sensitivitätsanalysen ..... Seite 34
- Alternative Szenarien zur Entwicklung der Gesundheitsausgaben ..... Seite 37
- Politiksimulationen ..... Seite 38
- Verzögerte Schließung der Tragfähigkeitslücken ..... Seite 39
2.4 Internationaler Vergleich ..... Seite 40

III. Die Rolle der Politik bei der Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen ..... Seite 43
3.1 Leitlinien einer Politik für tragfähige öffentliche Finanzen ..... Seite 43
3.2 Die Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen: Ansatzpunkte in der Finanzpolitik ..... Seite 44
3.2.1 Strukturelle Konsolidierung fortsetzen – Konsolidierungserfolg institutionell absichern ..... Seite 44
3.2.2 Qualität der öffentlichen Finanzen verbessern ..... Seite 48
3.2.3 Steuerpolitik weiter wachstumsfördernd ausgestalten ..... Seite 52
3.3 Die Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen: Ansatzpunkte in anderen Politikfeldern ..... Seite 57
3.3.1 Wachstum und Beschäftigung stärken ..... Seite 57
- Beschäftigungschancen entschlossen nutzen ..... Seite 58
- Familienpolitik zukunftsorientiert ausrichten ..... Seite 60
- Zuwanderung steuern, Integration verbessern ..... Seite 60
- Humanvermögensbildung stärken ..... Seite 61
- Innovationskraft, unternehmerisches Engagement und Wettbewerb stärken ..... Seite 63
3.3.2 Soziale Sicherungssysteme demographiefest gestalten ..... Seite 64
- Gesetzliche Rentenversicherung ..... Seite 64
- Beamtenversorgung ..... Seite 65
- Betriebliche und private Altersvorsorge ..... Seite 66
- Gesetzliche Krankenversicherung ..... Seite 67
- Gesetzliche Pflegeversicherung ..... Seite 68

IV. Fazit ..... Seite 69
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis ..... Seite 70
Impressum ..... Seite 71

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

die Veränderung im Altersaufbau der Gesellschaft bedeutet - das ist seit geraumer Zeit bekannt - für die öffentlichen Haushalte einschneidende Veränderungen. Es ist deshalb wichtig, über Legislaturperioden und mittelfristige Finanzplanungen hinauszuschauen. Die Regierungsparteien haben im Koalitionsvertrag die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zum Maßstab für den Konsolidierungserfolg erklärt.

Tragfähige öffentliche Finanzen sind kein Selbstzweck. Es geht vielmehr darum, die Voraussetzungen für Wohlstand, Generationengerechtigkeit und staatliche Handlungsfähigkeit angesichts des demographischen Wandels zu verbessern. Mit dem vorliegenden Bericht will das Bundesministerium der Finanzen über die Folgen der gesellschaftlichen Alterung für die öffentlichen Finanzen informieren, die Wirkung bereits erfolgter Reformen bilanzieren und weitere Handlungsnotwendigkeiten aufzeigen.

Der Bericht zeigt: Die Folgen des demographischen Wandels für die öffentlichen Haushalte sind beherrschbar. Mit einer konsequent auf Konsolidierung und Wachstum ausgerichteten Politik und auf Basis der in den vergangenen Jahren durchgeführten Reformen sind wir dem Ziel einer auch langfristig tragfähigen Haushaltsentwicklung bereits ein wesentliches Stück näher gekommen.

Voraussetzung für das Erreichen dieses Zieles ist jedoch, dass wir am bisherigen Kurs festhalten: Das heißt, dass wir die erreichten Konsolidierungserfolge dauerhaft bewahren und – nicht zuletzt durch eine Reform unserer verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln – absichern müssen. Dass wir die Reformen der Sozialversicherungssysteme nicht in Frage stellen, sondern Schritt für Schritt in Richtung auf „Demographiefestigkeit“ weiterführen, wo das noch nicht erreicht ist. Dass wir auf dem Arbeitsmarkt, vor allem auch bei den Beschäftigungsquoten der Frauen und der Älteren, nicht nur eine vorübergehende Besserung verzeichnen, sondern die vom konjunkturellen Auf und Ab unabhängige, die strukturelle Arbeitslosigkeit weiter verringern.

Nur ein umfassendes finanz-, wirtschafts-, bildungs- und sozialpolitisches Konzept kann die richtige Antwort auf die demographische Herausforderung sein. Wenn sich alle Politikbereiche, aber auch die anderen Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft ihrer Gesamtverantwortung bewusst sind, werden wir die demographische Herausforderung meistern.

Peer Steinbrück
Bundesminister der Finanzen

Zusammenfassung

Deutschlands Bevölkerung wird – wie die vieler anderer Staaten – in den kommenden Jahrzehnten stark altern. Für die öffentlichen Haushalte wird diese absehbare demographische Entwicklung zunehmend spürbare Auswirkungen haben, die die Handlungsfähigkeit des Staats auf lange Sicht gefährden können. Auch vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit haben sich die Regierungsparteien in ihrer Koalitionsvereinbarung darauf verständigt, den Erfolg des Konsolidierungsprozesses an der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu messen. Mit dem vorliegenden Bericht kommt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) der hiermit verbundenen Aufforderung nach, seine 2005 begonnene Berichterstattung über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen fortzuführen.

Kasten 1:

Das Konzept der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen

Der Begriff der Tragfähigkeit (oder Nachhaltigkeit bzw. engl. „sustainability“) wird in Wissenschaft und Politik in verschiedenen Bedeutungen verwendet. Immer geht es dabei um die Berücksichtigung von weit in die Zukunft reichenden Wirkungszusammenhängen, um Fehlentwicklungen langfristiger Natur zu erkennen und zu vermeiden. Eine Konkretisierung des Begriffs Nachhaltigkeit ergibt sich beispielsweise aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Danach verlangt Nachhaltigkeit eine Entwicklung, die dauerhaft aufrecht erhalten werden kann.

Das Konzept der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen bezieht sich in der Regel auf die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte als Ganzes, also auf die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und die Sozialversicherungen. Es geht dabei um die Frage, ob die derzeitige Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik auf Dauer auch unter Berücksichtigung der Folgen des demographischen Wandels (oder sonstiger Zusatzlasten) so fortgeführt werden kann oder ob als Konsequenz einer langfristig übermäßigen Zunahme der Staatsverschuldung und der damit verbundenen Folgen (steigende Zinslasten, Inflation) die Handlungsfähigkeit des Staats über kurz oder lang nicht mehr gewährleistet werden kann.

In der Definition, die sich auf internationaler Ebene in den letzten Jahren durchgesetzt hat und die in diesem Bericht im Vordergrund steht, sind die öffentlichen Haushalte dann tragfähig, wenn die aktuellen und die - auf der Basis des geltenden Rechts fortgeschriebenen - zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche aktuellen und künftigen Ausgaben und die Summe der aus der Vergangenheit ererbten Schulden zu decken.

Neben der Finanzpolitik im engeren Sinne (vgl. Kapitel 3.2) beeinflussen auch die Entscheidungen in vielen anderen Politikbereichen die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (vgl. Kapitel 3.3). Ansatzpunkte für die Sicherung tragfähiger öffentliche Finanzen sind neben der (unmittelbaren) Konsolidierung der öffentlichen Haushalte einschließlich der Umsetzung von (langfristig wirkenden) Reformen der sozialen Sicherungssysteme die Verbesserung der demographischen sowie der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (vgl. Kasten 3).

Um politische Entscheidungen zur Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen auf eine fundierte und nachvollziehbare Basis stellen zu können, ist es unabdingbar, die künftigen finanzpolitischen Spielräume sowie die Wirksamkeit von Reformen und Reformoptionen so gut wie möglich abzuschätzen. Wie bereits beim ersten Tragfähigkeitsbericht hat das BMF mit dem ifo-Institut, München, ein unabhängiges Forschungsinstitut mit entsprechenden Modellrechnungen, die bis zum Jahr 2050 reichen, beauftragt. Hierbei wird der Staatshaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) insgesamt betrachtet. Die auf dieser Grundlage ermittelten Tragfähigkeitsindikatoren geben Auskunft darüber, in welchem Ausmaß heute finanz-, wirtschafts- oder sozialpolitische Maßnahmen erforderlich sind, um die Entwicklung der öffentlichen Finanzen langfristig tragfähig zu machen. Die Ergebnisse dieser im März 2008 abgeschlossenen Rechnungen bilden die rechnerische Grundlage für diesen Bericht.

Ein generelles Problem von Tragfähigkeitsanalysen ist, dass naturgemäß Annahmen über sehr lange Zeithorizonte getroffen werden müssen und dass die Folgen budgetärer Entwicklungen oder politischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum und auf das Verhalten der Unternehmen wie der privaten Haushalte nur begrenzt erfasst werden können. Daher sind die Rechnungen grundsätzlich mit großen Unsicherheiten behaftet. Diese gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen. Um den vorhandenen Unsicherheiten noch besser Rechnung zu tragen, wird den Darstellungen in diesem Bericht - anders als beim letzten Mal - keine „isolierte“ Ausgangsvariante, sondern ein „mittlerer Korridor“ gleichermaßen plausibler Entwicklungen zu Grunde gelegt.

Kasten 2 gibt einen Überblick über Methodik und Ergebnisse der Modellrechnungen, die in Kapitel 2 genauer erläutert werden.

Kasten 2:

Beurteilung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

(1) In den Modellrechnungen, die die quantitative Grundlage des Tragfähigkeitsberichts bilden, werden einzelne Kategorien öffentlicher Ausgaben auf Basis von Annahmen insbesondere über die demographische und gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben. Dabei werden die Ausgaben des Staates (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) insgesamt betrachtet.

(2) Der Berechnung der Tragfähigkeitsindikatoren wird ein Korridor zugrunde gelegt, innerhalb dessen die für plausibel gehaltenen Szenarien liegen. So lassen sich die Unwägbarkeiten von Langfristrechnungen besonders gut verdeutlichen.

(3) Obwohl die aktualisierten Bevölkerungsprojektionen jetzt größere demographische Belastungen unterstellen, fallen die Resultate der aktualisierten Projektionen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen insgesamt günstiger aus als diejenigen, die dem ersten Tragfähigkeitsbericht zu Grunde lagen.

(4) Zu tragfähigeren öffentlicher Finanzen leisten neben einer konsequenten Haushaltskonsolidierung vor allem die Wirkungen der fortgesetzten Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung einen wichtigen Beitrag.

(5) Politiksimulationen zeigen, welchen Fortschritt bereits ergriffene Maßnahmen mit Blick auf das Schließen von Tragfähigkeitslücken schon gebracht haben oder noch bringen werden.

(6) Auch im internationalen Vergleich hat sich die Einschätzung der Situation in Deutschland im Laufe der Zeit merklich verbessert, obwohl es zu den von der Bevölkerungsalterung überdurchschnittlich stark betroffenen Ländern zählt.

(7) Gleichwohl weisen die Projektionen auf weiterhin bestehende Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (beispielsweise im Gesundheitssektor) hin, aus denen sich ein anhaltender politischer Handlungsbedarf ergibt.

(8) Die Projektionen gehen davon aus, dass es der Bundesregierung gelingt, ihre mittelfristigen Haushaltsziele zu erreichen. Jegliches Abweichen von dem eingeschlagenen Konsolidierungskurs würde die Tragfähigkeitsrisiken entsprechend erhöhen.

(9) Die Fortsetzung der Berichterstattung einmal pro Legislaturperiode ist erforderlich, um den weiteren Fortschritt zu überprüfen und Fehlentwicklungen zu erkennen.

Erstes zentrales Ergebnis dieses Zweiten Tragfähigkeitsberichts ist, dass Deutschland seit der Vorlage des ersten Berichts vor drei Jahren dem Ziel, in einer alternden Gesellschaft langfristig tragfähige Finanzen zu sichern, ein wesentliches Stück näher gekommen ist. Auch im Vergleich mit anderen Staaten der EU und anderen großen Volkswirtschaften wie den USA oder Japan stellt sich die Situation in Deutschland inzwischen relativ günstig dar.

Zu dieser positiven Entwicklung haben die von der Bundesregierung in den letzten Jahren angestoßenen und umgesetzten Reformen maßgeblich beigetragen. Auch dies belegen die Berechnungen des ifo-Instituts - vor allem für die Auswirkungen der Haushaltskonsolidierung und der Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung - sehr deutlich.

Die seit dem ersten Tragfähigkeitsbericht beschlossenen bzw. wirksam gewordenen Reformen im Bereich der Sozialen Sicherung haben die Solidität der Systeme langfristig erhöht. Das gilt in besonderem Maße für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung.

Der von der Bundesregierung verfolgte Kurs einer finanzpolitischen Doppelstrategie aus Haushaltskonsolidierung und Wachstumsförderung hat die langfristigen Perspektiven für die öffentlichen Haushalte ebenfalls maßgeblich verbessert. Entscheidend für eine verbesserte Tragfähigkeit sind die bereits erzielten Konsolidierungserfolge, aber auch die weiterhin ambitionierten Ziele, die sich die Bundesregierung und viele Länder in der mittelfristigen Finanzplanung gesteckt haben.

Auch die im Vergleich zu 2005 erheblich günstigere wirtschaftliche Entwicklung hat die Perspektiven für langfristig tragfähige öffentliche Finanzen verbessert. Die Reformpolitik der letzten Jahre hat dazu wiederum einen wichtigen Beitrag geleistet. Vor allem die arbeitsmarktpolitischen Reformen seit 2003 haben in Verbindung mit der wieder gewonnenen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu einer deutlichen Verbesserung des Potenzialwachstums und der Beschäftigungslage beigetragen.

Auch in vielen anderen Bereichen wie beispielsweise der Familienpolitik, der Zuwanderungs- und Integrationspolitik oder der Forschungs- und Bildungspolitik hat die Bundesregierung Maßnahmen angestoßen, die zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen, indem sie sich mittel- und langfristig auf demographische, gesamtwirtschaftliche und/ oder budgetäre Einflussfaktoren auswirken. **Kasten 3** gibt einen Überblick über die Reformbilanz und über weitere Ansatzpunkte für politisches Handeln (vgl. hierzu ausführlicher Kapitel 3).

Der neue Tragfähigkeitsbericht macht auch klar: Trotz der erzielten Fortschritte gibt es keinen Anlass, sich selbstzufrieden zurückzulehnen. Auch wenn wichtige Schritte in Richtung tragfähiger öffentlicher Finanzen bereits getan worden sind, besteht aus mehreren Gründen weiterer Handlungsbedarf:

>Die Risiken für die öffentlichen Finanzen haben sich zwar deutlich vermindert. Sie sind aber nicht verschwunden. Die Berechnungen des ifo-Instituts zeigen: Nur am äußersten Rand des Korridors, in dem sich die Tragfähigkeitsprojektionen bewegen, wären die öffentlichen Finanzen bereits jetzt langfristig tragfähig. In allen anderen Fällen, d. h. wenn nicht ausnahmslos die innerhalb dieses Rahmens eher optimistischen Annahmen eintreten, ergibt sich noch immer ein mehr oder weniger starker Korrekturbedarf.

>Die Projektionen gehen bereits davon aus, dass die in der mittelfristigen Finanzplanung für die kommenden Jahre bis 2011 formulierten Ziele auch realisiert werden. Jegliches Abweichen vom eingeschlagenen mittelfristigen Konsolidierungskurs würde sich Eins zu Eins in einer Verschlechterung der Tragfähigkeitsindikatoren niederschlagen.

>Vergleichsweise günstige Annahmen erfüllen sich auch nicht automatisch. Die Politik kann und muss mit geeigneten Reformen weiterhin dazu beitragen, dass ein - beispielsweise bezüglich der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt - eher optimistisches Szenario letztendlich auch Realität wird. Hierfür ist es notwendig, dass alle politischen Entscheidungsträger an einem Strang ziehen.

>Schließlich muss die Politik angesichts der großen Unsicherheiten, die mit den Projektionen der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbunden sind, verantwortungsbewusst handeln. Das heißt, sie muss auch mit einem ungünstigen Verlauf der künftigen Entwicklung rechnen. Eine Einschätzung der langfristigen Entwicklung, die sich im Nachhinein als zu optimistisch herausstellte, würde kommenden Generationen Lasten aufbürden, die höher wären als die Einschränkungen, die sich für die heute lebenden Generationen ergeben, wenn frühzeitig gehandelt wird.

Der Tragfähigkeitsbericht zeigt, dass die realistische Chance besteht, die Tragfähigkeitslücken zu schließen. Wenn man veranschaulichend von einer Situation ausgeht, die genau zwischen den beiden Rändern des Korridors plausibler Szenarien liegt, haben allein die Rentenreformen von 2004 („Nachhaltigkeitsfaktor“) und 2007 („Rente mit 67“) die Tragfähigkeitslücken bereits um die Hälfte reduziert. Hervorzuheben bleibt: Die Projektionen haben nicht den Charakter von Wahrscheinlichkeitsprognosen, sondern von Modellrechnungen, deren Resultate entscheidend von den gesetzten Annahmen beeinflusst werden. In quantitativer Hinsicht – also bezüglich der möglichen Stärke der Effekte – können sie nur eine grobe Orientierung bieten.

In jedem Fall wird klar, dass für tragfähige öffentliche Haushalte die beschlossenen Reformen eine unerlässliche Voraussetzung sind. Erfolgreiche Maßnahmen und langfristig wirkende Reformen dürfen deshalb nicht wieder in Frage gestellt werden.

Die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bleibt für die Bundesregierung eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre. Damit bleibt auch das Monitoring der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte eine Daueraufgabe.

Kasten 3:

Reformbilanz seit 2005 und Ansatzpunkte für weiteres politisches Handeln

Öffentliche Haushalte auf demographischen Wandel vorbereiten

- ✓ 2007 erster ausgeglichener Staatshaushalt seit der Wiedervereinigung
- ✓ Staatsausgabenquote seit 2005 um 3 Prozentpunkte gesenkt
- ✓ Tragfähigkeit der gesetzlichen Alterssicherung durch fortgesetzte Reformen weitgehend gesichert; Bedeutung privater und betrieblicher Altersvorsorge erhöht
- ✓ Tragfähigkeit der gesetzlichen Pflegeversicherung verbessert; Voraussetzungen für mehr Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenkassen verbessert
- ➧ Rückführung der Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt auf Null bis 2011
- ➧ langfristige Sicherung des Konsolidierungserfolgs durch neue Schuldenregel
- ➧ Übertragung der „Rente mit 67“ auf die Beamtenversorgung
- ➧ weitere Reformen der Kranken- und Pflegeversicherung (u. a. bessere Prävention, mehr dezentrale Steuerungsmechanismen bei den Leistungserbringern, weitere Finanzierungsreformen)

Wachstum und Beschäftigung stärken

- ✓ Mit 25-Mrd.-€-Impulsprogramm Wachstumsdynamik dauerhaft gestärkt
- ✓ Schwerpunkte in den Bereichen Bildung und Forschung gesetzt
- ✓ Unternehmensbesteuerung wettbewerbsfähig ausgestaltet
- ✓ Faktor Arbeit durch Reduzierung der Sozialbeiträge entlastet
- ✓ strukturelle Arbeitslosigkeit reduziert, Erwerbsbeteiligung Älterer erhöht
- ➧ Qualität der öffentlichen Finanzen verbessern: wachstumsorientierte Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen; Evaluierung und weitere Effizienzverbesserungen bei Ausgaben und Steuervergünstigungen; Schaffung geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen
- ➧ mehr Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Neuausrichtung der Instrumente
- ➧ Hochschulzugang verbessern, Finanzierung des Hochschulausbaus nach 2010 sichern; bessere Bildungschancen für Kinder aus sozial benachteiligten Elternhäusern

Demographische Rahmenbedingungen verbessern

- ✓ Rahmenbedingungen für eine kinderfreundliche Gesellschaft und Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Elterngeld, Ausbau der Betreuungsinfrastruktur und mehr Ganztagsschulen verbessert
- ✓ Zuwanderung von Selbständigen und Fachkräften erleichtert; Integrationsbemühungen verstärkt
- ➧ neuorientierte Familienpolitik fortentwickeln; familienbezogenen Leistungen evaluieren
- ➧ Zuwanderungs- und Integrationspolitik weiterentwickeln durch Entwicklung eines Konzepts zur Zuwanderung von Fachkräften und verstärkte Integration in Deutschland lebender Zuwanderer

Einführung

Deutschlands Bevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten stark altern. Für die öffentlichen Haushalte wird die absehbare demographische Entwicklung zunehmend spürbare Auswirkungen haben, die die Handlungsfähigkeit des Staats auf lange Sicht gefährden können. Auch vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit haben sich die Regierungsparteien in ihrer Koalitionsvereinbarung darauf verständigt, den Erfolg des Konsolidierungsprozesses an der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu messen. Mit dem vorliegenden Zweiten Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kommt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) der hiermit verbundenen Aufforderung nach, seine 2005 diesbezüglich begonnene Berichterstattung fortzuführen.

Um politische Entscheidungen zur Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen auf eine fundierte und nachvollziehbare Basis stellen zu können, ist es unabdingbar, die künftigen finanzpolitischen Spielräume sowie die Wirksamkeit von Reformen und Reformoptionen so gut wie möglich abzuschätzen. Wie bereits beim ersten Tragfähigkeitsbericht hat das BMF mit dem ifo-Institut, München, ein unabhängiges Forschungsinstitut mit entsprechenden Modellrechnungen beauftragt. Hierbei wird der Staatshaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) insgesamt betrachtet. Die auf dieser Grundlage ermittelten Tragfähigkeitsindikatoren geben Auskunft darüber, in welchem Ausmaß heute finanz-, wirtschafts- oder sozialpolitische Maßnahmen erforderlich sind, um die Entwicklung der öffentlichen Finanzen langfristig tragfähig zu machen.

Der hier vorgelegte Bericht basiert auf den im März 2008 abgeschlossenen Berechnungen des ifo-Instituts. Er zieht auf dieser Grundlage eine Bilanz der von der Bundesregierung ergriffenen Reformmaßnahmen und legt dar, in welchem Ausmaß weitere Maßnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen notwendig sind. Kapitel 1 beschreibt den in Deutschland - wie in anderen Ländern – zu erwartenden demographischen Wandel. In Kapitel 2 werden die wichtigsten Ergebnisse der ifo-Studie dargestellt. Kapitel 3 legt die Reformbilanz der vergangenen Jahre dar und zeigt politische Lösungsansätze auf.

I. Ausgangspunkt: Demographischer Wandel in Deutschland

Die Auseinandersetzung mit den Folgen des demographischen Wandels und die Suche nach Lösungen für die damit verbundenen Probleme stehen in den meisten europäischen Ländern inzwischen weit oben auf der politischen Tagesordnung. Der Blick auf sich langfristig abzeichnende fiskalische Entwicklungen ist seit einigen Jahren schon Bestandteil der haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister und die Europäische Kommission.

Voraussetzung für derartige Analysen sind Kenntnisse über voraussichtliche Änderungen der Größe der Bevölkerung und ihre altersmäßige Zusammensetzung in der Zukunft. Solche Informationen werden in Deutschland regelmäßig vom Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder bereitgestellt.

Die hier verwendeten Daten beruhen auf Ergebnissen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, mit der im Jahr 2006 entsprechende ältere Arbeiten abgelöst wurden. Das Statistische Bundesamt hat bei dieser Gelegenheit vor allem auch die Annahmen zur künftigen Entwicklung der Lebenserwartung einer Überprüfung unterzogen. Deren fortgesetzter Anstieg war jedenfalls in den mittleren Varianten früherer Vorausberechnungen regelmäßig unterschätzt worden. Einen Eindruck vom Ausmaß der Revision vermittelt Tabelle 1.

Tabelle 1: Annahmen über die Entwicklung der Lebenserwartung

		2010	2020	2030	2040	2050
Vorgänger-Rechnung - Stand 2003[1)]	Frauen	82,5	83,8	84,9	85,8	86,6
	Männer	76,7	78,1	79,2	80,2	81,1
Aktuelle Rechnung - Stand 2006[2)]	Frauen	82,7	84,2	85,5	86,8	88,0
	Männer	77,2	79,0	80,6	82,1	83,5

[1)] 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (mittlere Variante)
[2)] 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisannahme)

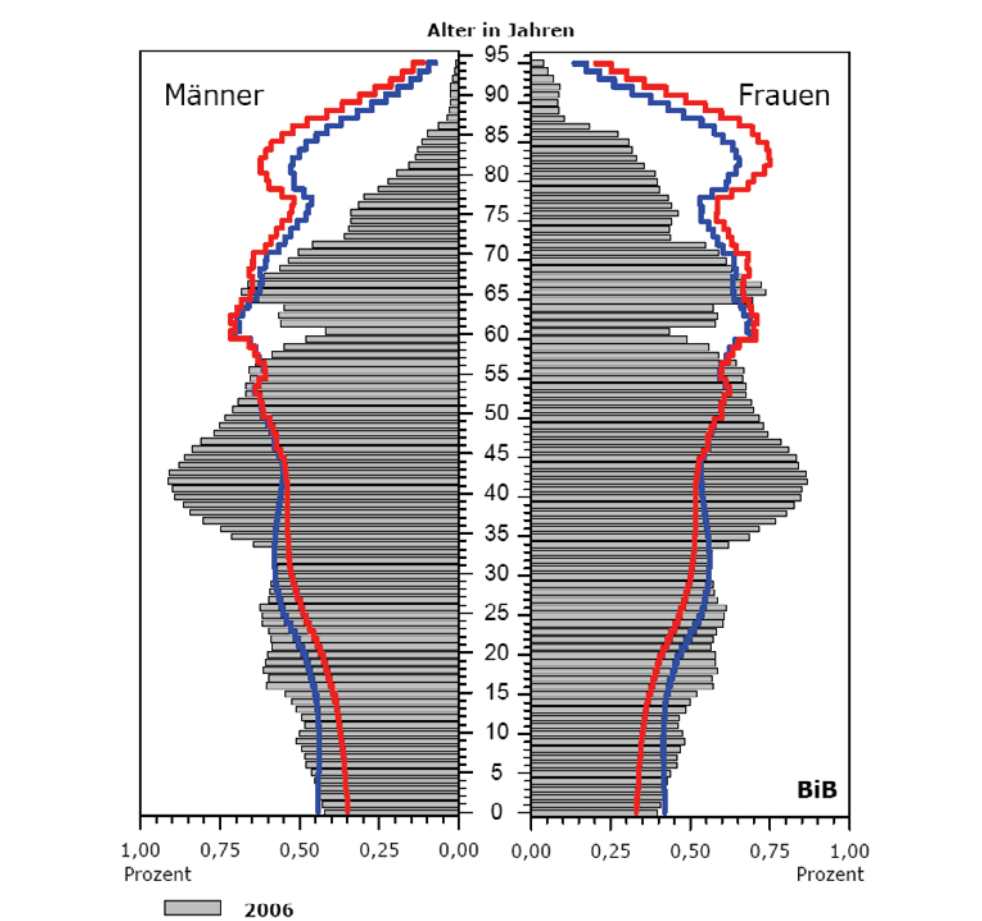
Diese Änderungen führen für sich genommen zu einer deutlich stärkeren Bevölkerungsalterung als bei der Erstellung des ersten Tragfähigkeitsberichts unterstellt worden war.

Außerdem wurden im Zuge der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung erstmals seit längerer Zeit nicht nur Varianten berechnet, in denen die zusammengefasste Geburtenziffer auf einem Niveau von etwa 1,4 Kindern je Frau verharrt, sondern auch solche, in denen sie auf Dauer wieder leicht ansteigt oder aber auf einen noch niedrigeren Wert absinkt. Für den Wanderungssaldo wurden alternativ - und ohne Nennung einer besonderen Präferenz - Werte von 100.000 bzw. 200.000 Personen pro Jahr in die Rechnungen einbezogen.

Anders als in früheren Jahren ist die Festlegung auf eine in jeder Hinsicht „mittlere Variante“ in den vom Statistischen Bundesamt bereitgestellten Bevölkerungsvorausberechnungen unterblieben. Deutlicher als zuvor wird bei der Auswahl einer oder mehrerer Varianten vom Nutzer eine eigene – den individuellen Einschätzungen wie dem Untersuchungszweck entsprechende – Entscheidung verlangt.

Welche Konsequenzen das unter Umständen für die Resultate der Fortschreibung hat, zeigt Abbildung 1 am Beispiel einer unterschiedlichen Kombination von Annahmen, die auf die künftige Struktur der Bevölkerung Einfluss nehmen. Die beiden hier dargestellten Varianten bilden auch die Basis für die Tragfähigkeitsanalysen, die diesem Bericht zu Grunde liegen.

Abbildung 1: Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands 2006 und 2050 im Vergleich



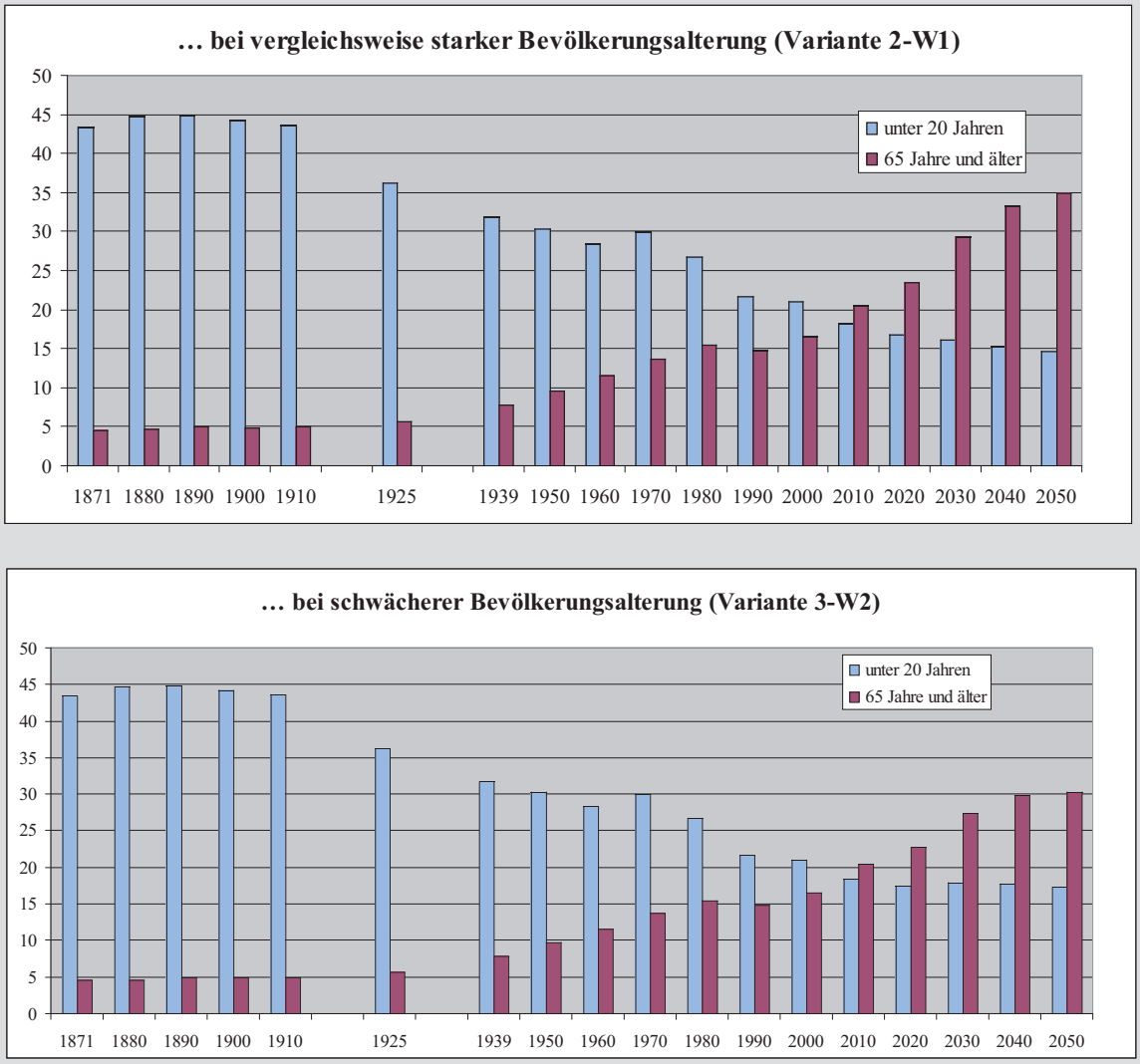
Quelle: Statistisches Bundesamt, Aufbereitung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB)

Rot: Die Geburtenhäufigkeit verharrt langfristig bei 1,4 Kindern je Frau; die Lebenserwartung weiblicher Neugeborener erhöht sich bis 2050 um 8,3 Jahre, die männlicher Neugeborener um 9,5 Jahre; der Zuwanderungsüberschuss stabilisiert sich – ausgehend von zuletzt niedrigeren Salden – bei einem Wert von 100.000 Personen im Jahr. (Variante „2-W1“).

Blau: Die zusammengefasste Geburtenziffer steigt auf 1,6 Kinder je Frau; die Lebenserwartung weiblicher Neugeborener erhöht sich bis 2050 um 6,5 Jahre, die männlicher Neugeborener um 7,6 Jahre; der Wanderungssaldo liegt langfristig wieder bei seinem bisherigen Durchschnittswert von 200.000 Personen . (Variante „3-W2“).

Die Schlussfolgerung, dass es zu gravierenden Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung kommen wird, bleibt. Die Jahrgänge im hohen und höchsten Alter bekommen ein merklich größeres, die mittleren und jüngeren Jahrgänge ein deutlich geringeres Gewicht. An dieser Erwartung hat sich – bei allen Modifikationen im Detail – seit dem ersten Tragfähigkeitsbericht nichts geändert.

Abbildung 2: Entwicklung des Bevölkerungsanteils im Kindes- und Jugendalter (unter 20 Jahre) bzw. im Seniorenalter (65 und älter) in Deutschland von 1871 bis 2050



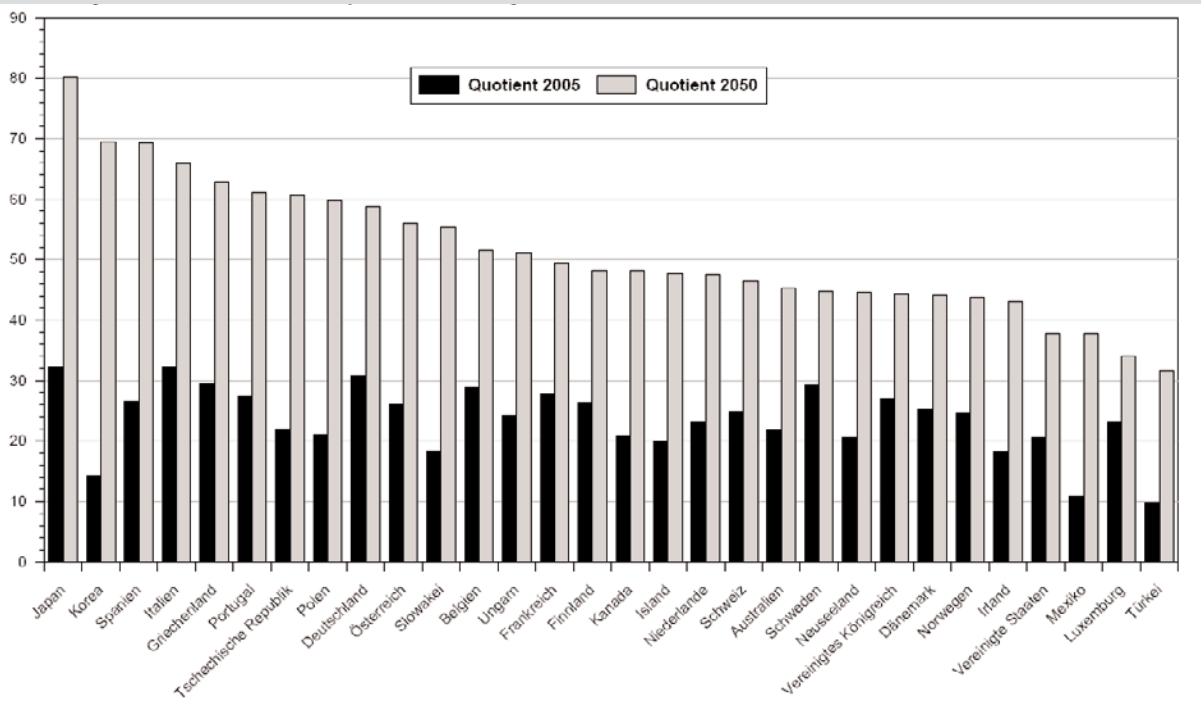
In beiden hier dargestellten Varianten zeigt sich: Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung werden vor allem dann spürbar werden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit, die derzeit noch überwiegend erwerbstätig sind, in den Ruhestand treten.

Schon gegen Ende des laufenden Jahrzehnts dürfte der Anteil der Senioren – hier ab 65 gerechnet – höher liegen als der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung und sich danach - bis in das dritte und vierte Jahrzehnt hinein - beschleunigt ausweiten. Nur das Ausmaß der sich darin spiegelnden Alterung fällt unterschiedlich aus. Im günstigen Fall führt die unterstellte Zunahme der Geburtenrate dazu, dass die Zahl der Kinder und Jugendlichen sich im Verhältnis zur Entwicklung der Gesamtbevölkerung in etwa stabilisiert.

Das Altern der Bevölkerung ist nicht nur in Deutschland das beherrschende Merkmal des demographischen Wandels. Andere Länder stehen vor ähnlichen Herausforderungen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung des Altenquotienten in den Mitgliedstaaten der OECD

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



Quelle: UN Population Division, World Population Prospects, The 2006 Revision; Grafische Darstellung: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB)

Gegenstand dieses Berichts sind die Folgen der demographischen Entwicklung für die öffentlichen Haushalte. Daneben dürfte eine Reihe weiterer Faktoren die langfristige Entwicklung öffentlicher Finanzen beeinflussen. Zu denken ist hier insbesondere an mögliche Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Haushalte. Die Quantifizierung möglicher budgetärer Effekte erfolgt hier – wie auch in anderen Ländern – bislang aber meist selektiv. Der Versuch einer summarischen Darstellung für die Staatsfinanzen als Ganzes wurde bislang kaum unternommen.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium der Finanzen ein Projekt ausgeschrieben, mit dem die Erforschung langfristiger Risiken für die öffentlichen Haushalte um den Aspekt des Klimawandels ergänzt werden soll. Die Erkenntnisse aus diesem Forschungsprojekt sollen die Informationslage über mögliche langfristige Risiken für die öffentlichen Finanzen verbessern, zu dem auf internationaler Ebene zunehmenden Meinungsaustausch einen Beitrag leisten und die Entscheidungsfindung erleichtern, wenn es um die Formulierung einer nachhaltigen Finanzpolitik geht.

II. Projektionen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

2.1 Erläuterungen zur Methodik

2.1.1 Möglichkeiten und Grenzen von Tragfähigkeitsanalysen

Mit den nicht zu vermeidenden Unwägbarkeiten und Einschränkungen, denen alle Versuche der Abbildung langfristiger demographischer, makroökonomischer und fiskalischer Entwicklungen unterliegen, hat sich das Bundesministerium der Finanzen bei der Fortsetzung seiner Berichterstattung über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erneut auseinander gesetzt. Denn komplexe gesellschaftliche Entwicklungsprozesse, die sich in erwarteten demographischen Veränderungen niederschlagen, können nicht exakt erfasst, modelliert und prognostiziert werden. Die Möglichkeiten und Grenzen derartiger Analysen wurden schon im ersten Tragfähigkeitsbericht ausführlich beschrieben. Einen Ausweg - auch diese Feststellung findet sich dort - bieten Modellrechnungen, die das künftige Geschehen bei Setzung unterschiedlicher Annahmen im Rahmen gewisser Bandbreiten abzugreifen suchen. Den Auftrag, solche Projektionen zu erstellen, hat das Bundesministerium der Finanzen im vergangenen Jahr an das ifo-Institut vergeben, das damit an seine im Vorfeld des ersten Tragfähigkeitsberichts gewonnenen Erfahrungen anknüpfen konnte. Der Schlussbericht zu dem diesbezüglichen Forschungsvorhaben wird der Wissenschaft wie der interessierten Öffentlichkeit ebenfalls zur Verfügung stehen.

Bei der Verwendung der hier vorgestellten Projektionen ist zu beachten: Sie haben den Charakter von Modellrechnungen, nicht von Vorhersagen. Die numerischen Ergebnisse werden in starkem Maße von den zu Beginn gesetzten Annahmen beeinflusst. Um das noch deutlicher als im ersten Tragfähigkeitsbericht zu unterstreichen, kam schon bei der Ableitung der demographischen und gesamtwirtschaftlichen Annahmen eine Szenario-Technik mit zwei Basisvarianten zum Einsatz, die einen „mittleren Korridor“ für plausibel gehaltener Entwicklungspfade umschließen. Diese Art der Veranschaulichung der Unsicherheiten bei der Einschätzung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stellt eine wichtige Neuerung in der aktuellen Berichterstattung dar. Risiken und Chancen für die Sicherung langfristig solider Staatsfinanzen können mit einer noch größeren Ausgewogenheit beschrieben werden.

Die Gewinnung der Urteile wird transparent. Die Darstellung der beiden Basisvarianten wird von einer breiten Palette von Alternativrechnungen, die dem Einfluss abweichender Annahmen und Berechnungsansätze auf die Ergebnisse näher nachgehen, ergänzt. Dazu gehören auch Politiksimulationen.

Unsicherheiten über die Entwicklung wichtiger Determinanten der hier betrachteten Einzelbereiche staatlichen Handelns und der Zwang zur Vereinfachung komplexer Zusammenhänge führen dazu, dass die Ergebnisse in erster Linie in qualitativer Hinsicht – also bezüglich der grundlegenden Richtung der Effekte des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen – ein zutreffendes und klares Bild zu geben vermögen. In quantitativer Hinsicht – bezüglich der möglichen Stärke dieser Effekte – können sie eher nur eine grobe Orientierung bieten.

2.1.2 Messkonzept

Im Mittelpunkt des Interesses steht die Darstellung langfristiger Entwicklungslinien für solche Kategorien staatlicher Ausgaben, die von Änderungen in der Alterstruktur der Bevölkerung bei ansonsten unveränderten Bedingungen voraussichtlich stark beeinflusst werden. Explizit betrachtet werden - wie im ersten Tragfähigkeitsbericht - die potenziellen Entwicklungen der öffentlichen Ausgaben bis zum Jahr 2050 in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, dazu die Bildungsausgaben und die Entwicklung der Lohnersatzleistungen als Folge möglicher Änderungen der strukturellen Arbeitslosigkeit. Die Fokussierung auf diese Ausgaben entspricht dem Vorgehen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU bei entsprechenden Arbeiten auf Gemeinschaftsebene. Zudem hat ifo in die Ausgaben für die nachwachsende Generation erstmals neben den Bildungsausgaben auch den Familienleistungsausgleich einbezogen.

Die bis 2050 reichenden Einzelprojektionen basieren auf so genannten demographischen Fortschreibungen, bei denen die jeweiligen Ausgaben im Wesentlichen auf geschlechts- und altersspezifische Pro-Kopf-Werte zurückgeführt und anschließend nach Maßgabe der sich wandelnden Bevölkerungszahl Jahr um Jahr fortgeschrieben werden. Berücksichtigt werden dabei auch die Resultate eines einfach strukturierten makroökonomischen Hintergrundszenarios zum realen Wirtschaftswachstum. Dafür hat das ifo-Institut erstmals in diesem Zusammenhang eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion eingesetzt.

Die Ergebnisse für die einzelnen Budgetkomponenten werden am Ende zu einer Projektion der demographieabhängigen Ausgaben zusammengefasst und unter der Annahme, dass alle nicht gesondert abgebildeten Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt konstant bleiben, als zusätzliche Belastungen bzw. Entlastungen in die Prüfung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als Ganzes eingebracht. Dabei wird unterstellt, dass die gesamtstaatliche Einnahmenquote auf lange Sicht unverändert bleibt. Diese Annahme liegt in aller Regel auch den Rechnungen der EU-Kommission bei der Haushaltsüberwachung der Mitgliedstaaten und den dort erstellten Tragfähigkeitsanalysen zu Grunde.

Ausgehend von der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung und dem für das jeweilige Endjahr ausgewiesenen Finanzierungssaldo lassen sich dann Langfristszenarien für die weitere Entwicklung der staatlichen Defizitquote und der Schuldenstandsquote unter Einschluss demographiebedingter Änderungen auf der Ausgabenseite beschreiben.

Im Rahmen der Modellrechnungen des ifo-Instituts wird der Staatshaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) insgesamt betrachtet. Eine Differenzierung nach einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften findet hier nicht statt. Anderweitige Untersuchungen bezüglich unterschiedlicher Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die einzelnen föderalen Ebenen deuten jedoch darauf hin, dass der Bund von den fiskalischen Folgen der sich ändernden Alterstruktur der Bevölkerung tendenziell eher stärker belastet sein wird als die Länder und Gemeinden[1]. Dennoch können einzelne Regionen in besonderem Maße vom demographischen Wandel betroffen sein. Wichtig ist, dass die einzelnen Länder ebenso wie der Bund ihrer (finanz-) politischen Verantwortung gerecht werden und rechtzeitig die jeweils notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung des demographischen Wandels treffen.

2.1.3 Tragfähigkeitsindikatoren („sustainability gaps“)

Für die Operationalisierung des Tragfähigkeitsziels und für die Abschätzung etwa erforderlicher Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Solidität der öffentlichen Finanzen gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Bei den Rechnungen, die von der EU-Kommission im Zuge der Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme angestellt werden, kommen derzeit folgende Kennziffern zum Einsatz: In einem Fall (S1) wird bis zum Endjahr der Projektion das Erreichen des Maastricht-Kriteriums für den Schuldenstand verlangt. Im anderen Fall (S2) wird ein Einhalten der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates über einen unendlichen Zeitraum gefordert[2] . Es soll also gewährleistet sein, dass der Staat seinen expliziten wie impliziten Verbindlichkeiten auf Dauer nachkommen kann (**vgl. Kasten 4**).

[1)] Vgl. z. B Michael Hofmann, Gerhard Kempkes und Helmut Seitz , Demographic Change and Public Sector Budgets in a Federal System. Dresden 2008

[2)] Bei der Definition der Kennziffer S1 hat es im Laufe der Zeit eine Änderung gegeben. Während zunächst ein Schuldenstand zum Maßstab genommen wurde, der sich bei einem über den gesamten Projektionszeitraum ausgeglichenen Budget errechnete und damit von Land zu Land unterschiedlich ausfallen konnte, liegt der Definition mit dem Maastricht-Ziel nun ein für alle Mitgliedstaaten gleicher Wert zu Grunde. Ifo weist aus Gründen der Kontinuität zusätzlich zum neuen S1 in seinem Gutachten auch noch die Ergebnisse einer Rechnung nach alter Abgrenzung aus und ersetzt die auf EU-Ebene entwickelten Begriffe durch jeweils eigene Bezeichnungen. In diesem Bericht greifen wir aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit weiter auf die Kürzel S1 und S2 zurück, auch wenn sich der als Zielgröße verwendete Schuldenstand gegenüber den älteren – noch im ersten Tragfähigkeitsbericht verwendeten Rechnungen – geändert hat.

Das ifo-Institut weist darauf hin, dass sich der aus der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates abgeleitete Indikator (S2) wegen seiner überzeugenden theoretischen Fundierung auf internationaler und europäischer Ebene in den letzten Jahren als Standardmaß durchgesetzt hat. Dies ist auch die Sichtweise des Bundesministeriums der Finanzen. Der Indikator S2 ist dementsprechend in diesem Bericht der Hauptindikator zur Beurteilung der Tragfähigkeit.

Kasten 4:

Zur Bedeutung der Einhaltung einer „intertemporalen Budgetbeschränkung" des Staates stellt das ifo-Institut fest:

„Eine (fehlende) Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurde in der ökonomischen Fachdiskussion lange Zeit als eher politische Kategorie betrachtet, für deren Messung und Beurteilung klare ökonomische Maßstäbe fehlen...

Gleichwohl wurden in den vergangenen Jahren einige Ansätze entwickelt, die dem Begriff der „fiskalischen Tragfähigkeit" ökonomischen Gehalt verleihen, der sich aus einigen einfachen, theoretischen Grundlagen speist... Mit dem Konzept der „intertemporalen Budgetbeschränkung" des Staates wird der zeitliche Verlauf der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben als entscheidender Bestimmungsfaktoren der laufenden Finanzierungssalden des gesamtstaatlichen Haushalts in den Blick gerückt... Auch wenn der Zeithorizont zur Korrektur finanzpolitischer Fehlentwicklungen virtuell unendlich lang ist..., gilt letzlich, dass die Summe aller aktuellen und zukünftigen öffentlichen Einnahmen des Staates ausreichen muss, um die Summe aller aktuellen und zukünftigen öffentlichen Ausgaben und die Summe aller aus der Vergangenheit ererbten öffentlichen Schulden zu decken.

Jeder kürzere Zeithorizont würde auf einer willkürlichen Setzung beruhen und die jenseits dessen noch bestehenden Handlungsmöglichkeiten oder Handlungserfordernisse ausblenden."

Wird die vorab festgelegte Bedingung – bei Einrechnung der Effekte der Bevölkerungsalterung– nicht erfüllt, entstehen Tragfähigkeitslücken. Sie beschreiben das Ausmaß der notwendigen Anpassung in Form einer Verringerung der sich andernfalls einstellenden Defizitquoten.

Der Ausweis einer Tragfähigkeitslücke von zum Beispiel 1,2 würde nicht anders als im ersten Tragfähigkeitsbericht bedeuten, dass das gesamtstaatliche Defizit rechnerisch um 1,2 Prozentpunkte niedriger liegen müsste als Jahr für Jahr projiziert, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen trotz der demographischen Belastungen auf Dauer zu sichern. Ein negativer Wert würde entsprechend auf einen „Tragfähigkeitsüberschuss" hinweisen. Erreicht werden kann ein Schließen der Lücken rein rechnerisch sowohl über eine Verringerung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am BIP als auch über eine Steigerung des Anteils der öffentlichen Einnahmen. Eine Anpassung der Einnahmenquote kann jedoch mit negativen Wirkungen auf das Wachstumspotenzial und negativen Beschäftigungswirkungen verbunden sein.

2.2 Annahmen der Modellrechnungen

Ausgangspunkt für die spätere Analyse der Staatsfinanzen sind zwei Basisvarianten, die auf divergierenden Annahmen zur langfristigen Entwicklung in den Bereichen Bevölkerung, Arbeitsmarkt und sonstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung beruhen. Die Verengung auf einen einzigen Entwicklungspfad, in dessen Auswahl angesichts der mannigfachen Unsicherheiten dieser Rechnungen immer eine gewisse Willkür liegt, wird vermieden. Es werden vielmehr zwei Sätze von Annahmen festgelegt, die mit Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen einmal von vergleichsweise günstigen Bedingungen (Variante T+) geprägt sind, im anderen Fall von eher ungünstigen Bedingungen (Variante T-) ausgehen, ohne dass die dahinter stehenden Vorstellungen über die künftige demographische und makroökonomische Entwicklung als extrem erscheinen.

Bei der Projektion der Bevölkerungsentwicklung konnte das ifo-Institut auf entsprechende Varianten der jüngsten Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zurückgreifen (siehe Kapitel 1). Das sich für die von ifo ausgewählten Varianten ergebende Spektrum der Annahmen bezüglich der absoluten Bevölkerungszahl bzw. des Altenquotienten verdeutlichen die Abbildungen 4 und 5.

Abbildung 4: Wohnbevölkerung (2000 – 2050)

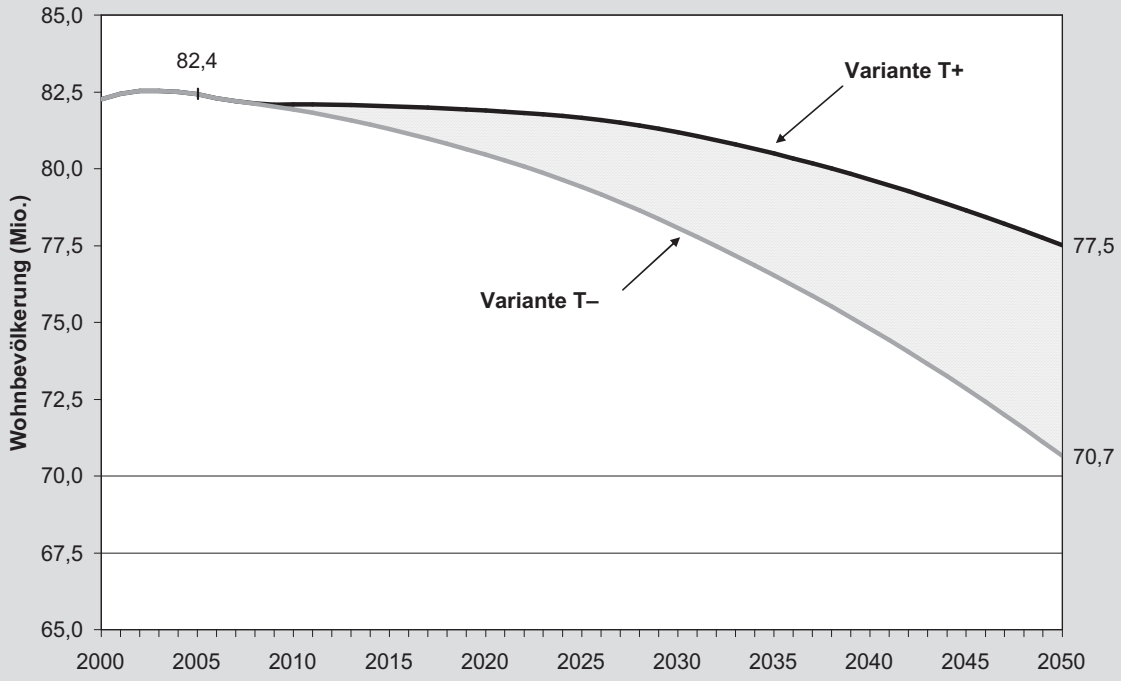
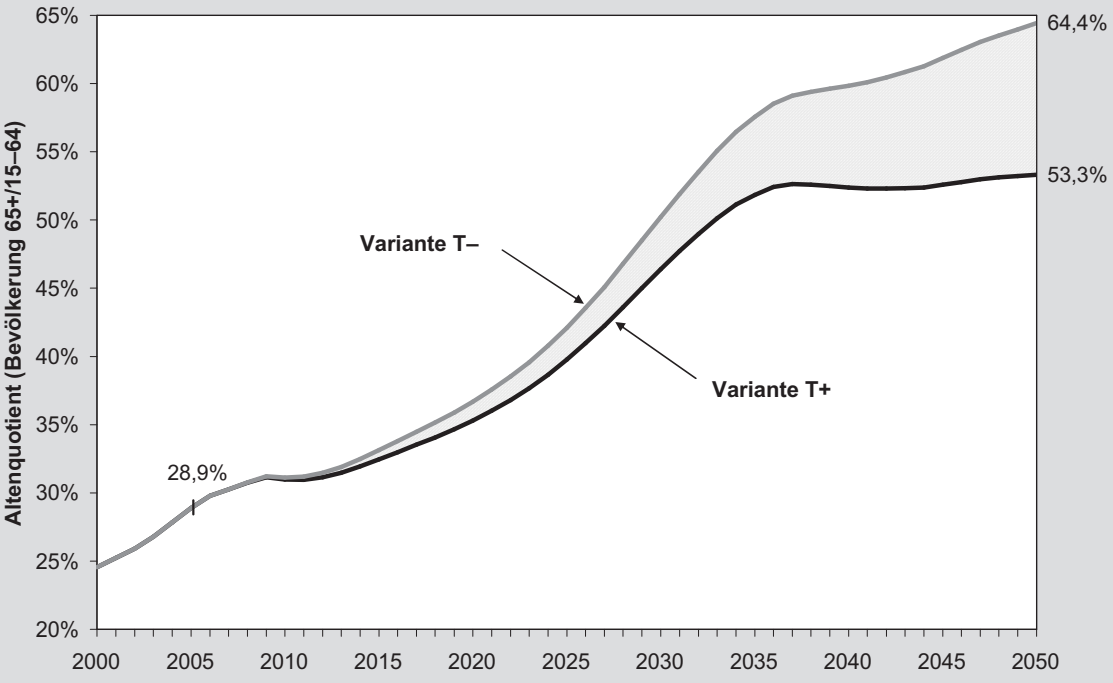


Abbildung 5: Altenquotient der Wohnbevölkerung (2000 – 2050)



Quelle: ifo

Der Altenquotient - hier als Verhältnis der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahre im Verhältnis zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 gemessen - dürfte sich langfristig annähernd verdoppeln. Diese Verschiebungen in der Alterstruktur der Bevölkerung sind für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen viel entscheidender als die Entwicklung der absoluten Bevölkerungszahl, sie lassen sich auch mit größerer Verlässlichkeit vorhersagen.

Einen Gesamtüberblick über die wichtigsten Annahmen gibt Tabelle 2. Dabei ist hervorzuheben, dass sich die Fortschreibung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen aus der vom ifo-Institut eingesetzten Produktionsfunktion ergibt. Die Annahmen über die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung hat das Institut dabei nicht aus einer Trendfortschreibung – wie bei den vorherigen Modellrechnungen – sondern aus einem Kohortenansatz abgeleitet, über den zugleich die Effekte einer Erhöhung etwa des Renteneintrittsalters dargestellt werden können. Die Modellrechnungen sollten idealerweise einen „mittleren Ausschnitt“ aus dem breiten Spektrum möglicher Zukunftsentwicklungen abbilden. Das gilt auch für die Beschäftigung. Während die strukturelle Arbeitslosigkeit im Falle von Variante T- konstant bleibt, wird die Entwicklung in Variante T+ von einem deutlichen Rückgang geprägt.

Tabelle 2:

a) Annahmen für die Projektionen (Variante „T-“)

	2005	2020	2030	2040	2050
Demographie:					
Wohnbevölkerung (Mio.)	82,4	80,5	78,1	74,8	70,7
Altenquotient[a)]	28,9	36,7	50,2	59,8	64,4
Arbeitsmarkt:					
Erwerbsbeteiligung (%)					
- Frauen (15-64)	70,8	73,2	74,9	77,0	77,8
- Männer (15-64)	82,0	83,1	83,8	85,0	85,3
Erwerbspersonen (Mio.)	42,6	41,2	37,7	35,0	32,6
Erwerbstätige (Mio.)	38,8	38,7	35,4	32,8	30,7
Erwerbslosenquote[b)] (%)	9,1	6,3	6,3	6,3	6,3
Gesamtwirtschaft:					
Arbeitsproduktivität[c)] (%)	1,0	1,6	1,6	1,4	1,4
Bruttoinlandsprodukt[c)] (%)	0,9	1,0	0,6	0,9	0,7
BIP pro Kopf[c)] (%)	1,0	1,3	1,0	1,3	1,3

b) Annahmen für die Projektionen (Variante „T+“)

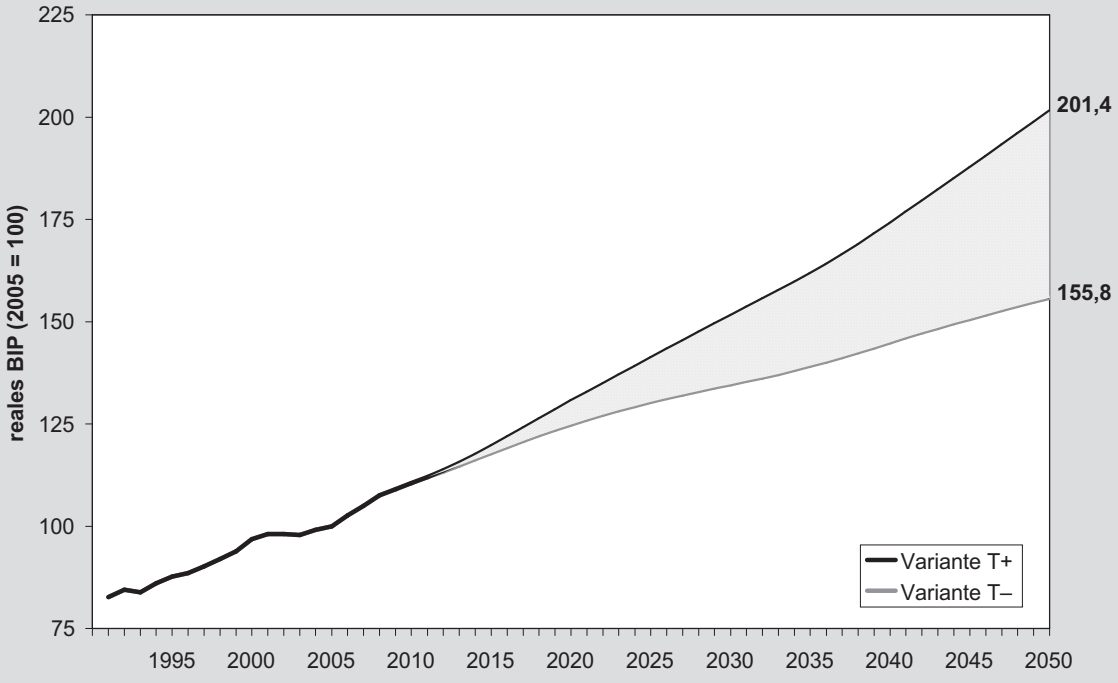
	2005	2020	2030	2040	2050
Demographie:					
Wohnbevölkerung (Mio.)	82,4	81,9	81,2	79,7	77,5
Altenquotient[a)]	28,9	35,3	46,4	52,4	53,3
Arbeitsmarkt:					
Erwerbsbeteiligung (%)					
- Frauen (15-64)	70,8	73,7	75,7	77,4	78,1
- Männer (15-64)	82,0	83,9	85,0	85,6	86,0
Erwerbspersonen (Mio.)	42,6	42,3	40,2	38,6	37,8
Erwerbstätige (Mio.)	38,8	40,0	38,8	37,4	36,7
Erwerbslosenquote[b)] (%)	9,1	5,6	3,8	3,3	3,3
Gesamtwirtschaft:					
Arbeitsproduktivität[c)] (%)	1,0	1,8	1,8	1,7	1,7
Bruttoinlandsprodukt[c)] (%)	0,9	1,7	1,4	1,6	1,4
BIP pro Kopf[c)] (%)	1,0	1,8	1,5	1,8	1,7

a) Bevölkerung 65+ je 100 der Bevölkerung 15-64.
b) In % aller Erwerbspersonen; international standardisierte Definition.
c) Reales Wachstum im jeweiligen Jahr

Quelle: ifo

Wenn man eine Realisierung der günstigen Bedingungen der Variante T+ unterstellt, führen sie am Ende zu einer Entwicklung, bei der sich das reale Bruttoinlandsprodukt bis zum Jahr 2050 in etwa verdoppelt wird, im anderen - ungünstigeren - Fall aber nur um etwa die Hälfte erhöht (vgl. folgende Abbildung). Dabei speist sich das Wachstum zu großen Teilen aus dem unterstellten Produktivitätsfortschritt.

Abbildung 6: Bruttoinlandsprodukt 1991 – 2050 (Indexwerte 2005 = 100)



Quelle: ifo

2.3 Ergebnisse

2.3.1 Basisvarianten

Die Projektionen beruhen bei **allen Budgetkomponenten** auf dem bei Erstellung der Rechnungen geltenden Rechtsstand und einheitlichen Berechnungsansätzen. Sie berücksichtigen hinsichtlich der demographischen und makroökonomischen Entwicklung aber zugleich die in Abschnitt 2.2. beschriebenen divergierenden Annahmen und kommen so zu nachstehenden Ergebnissen:

>Bezogen auf das laufende Bruttoinlandsprodukt gehen die Ausgaben der **gesetzlichen Rentenversicherung** von derzeit (2006) 10,2 % in beiden Varianten zunächst noch leicht zurück und belaufen sich 2012 auf 9,2 %. Anschließend steigen sie in Variante „T-" bis zum Ende des Projektionszeitraums auf 12,7 %, in Variante „T+" auf 11,3 %. Entscheidend für diese im Vergleich zu früheren Projektionen relativ günstigen Resultate sind die hier unterstellten Wirkungen der jüngsten Rentenreformen von 2004 und 2007.

>Die Ausgaben für die **Beamtenversorgung** nehmen von aktuell rund 1,6 % des BIP in Variante „T-" bis etwa 2030 auf 2,3 % zu und verharren dann auf diesem Niveau; in Variante „T+" steigen sie auf 2,1 % an und sinken dann wieder auf 1,9 % ab. Effekte der geplanten Reformen dieses Systems sind dabei noch nicht berücksichtigt.

>Die Ausgaben der **gesetzlichen Krankenversicherung** belaufen sich gegenwärtig auf rund 6,3 % des BIP. In Variante „T-" erhöhen sie sich kontinuierlich auf zuletzt 8,5%, in Variante „T+" auf 7,8 %. Die Projektionen sind in diesem Bereich allerdings mit besonderen Unsicherheiten behaftet, was die Wahl des Fortschreibungsansatzes, mögliche günstige Effekte des demographischen Wandels für die Struktur der altersspezifischen Leistungsausgaben und spezielle kostentreibende Effekte des medizin-technischen Fortschritts betrifft. Die beiden zuletzt genannten Effekte werden in den Basisvarianten vernachlässigt, aber als Alternativrechnungen diskutiert (vgl. 2.3.2).

>Die Ausgaben der **sozialen Pflegeversicherung** steigen von 0,8 % des BIP in den Varianten „T-" und „T+" bis zum Ende des Projektionszeitraums auf rund 2,3 % bzw. 1,7 %. Unterstellt wird dabei allerdings eine Anpassung der Pflegesätze, die sich an der Lohnentwicklung orientiert. Die nach dem aktuellen Stand der Gesetzgebung vorgesehene Orientierung an der allgemeinen Preisentwicklung, bei der die Pflegesätze in der Regel weniger stark steigen dürften, ist hier noch nicht berücksichtigt.

>Die Ausgaben der **Arbeitslosenversicherung** und für die **Grundsicherung für Arbeitsuchende** entwickeln sich in den Varianten „T-" und „T+" parallel zu den stark divergierenden Annahmen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Sie sinken daher von aktuell 3,7 % des BIP bis 2011 auf 2,5 % an bzw. sie reduzieren sich bis 2033 weiter auf 1,2 % und verharren dann jeweils auf diesem Niveau.

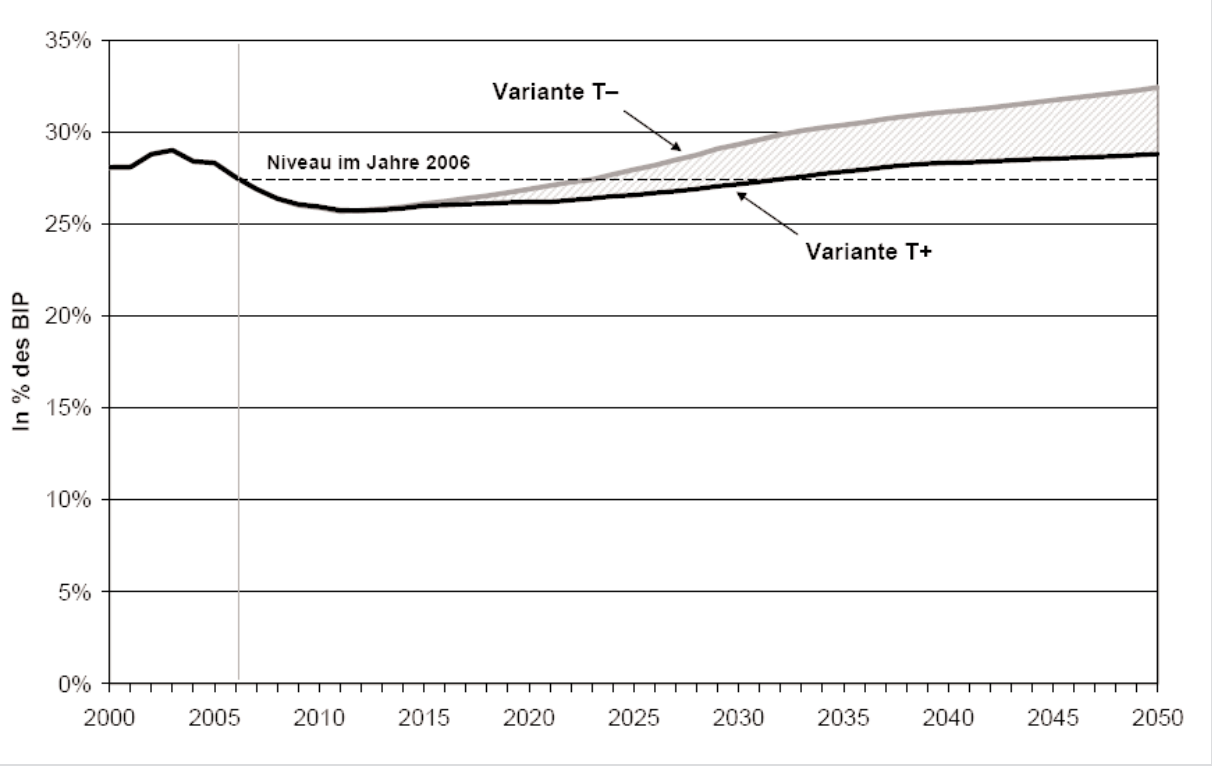
>Die **öffentlichen Bildungsausgaben** (einschließlich staatlicher Ausgaben für Kinderbetreuung) reduzieren sich von gegenwärtig 4,4 % des BIP bis 2020 auf rund 4 %. Danach bleiben sie trotz tendenziell sinkender Kinderzahlen in Variante „T-“ auf diesem Niveau, in Variante „T+“ steigen sie wieder auf rund 4,2 %.

>Die Ausgaben für den **Familienleistungsausgleich** (Kindergeld und einkommensteuerliche Kinderfreibeträge; zuzüglich des Erziehungs- bzw. Elterngeldes) reduzieren sich von derzeit 1,7 % des BIP bis 2020 leicht auf dann 1,5 %. In Variante „T-“ bleiben sie anschließend konstant, in Variante „T+“ ergibt sich ein leichter Wiederanstieg auf zuletzt 1,6 %.

Über das genaue Vorgehen bei den einzelnen Budgetkomponenten und die speziell für die Fortschreibung der Kosten getroffenen Annahmen unterrichtet der Schlussbericht des ifo-Instituts zum Forschungsprojekt im Detail.

Werden die Ergebnisse der Rechnungen zusammengeführt und gleichzeitig um den so genannten Verrechnungsverkehr - also Zahlungen zwischen den Teilbudgets - bereinigt, nimmt die Entwicklung der demographieabhängigen Ausgaben in der Summe folgenden Verlauf:

Abbildung 7: Entwicklung der kumulierten Ausgabenquoten (2000 – 2050)

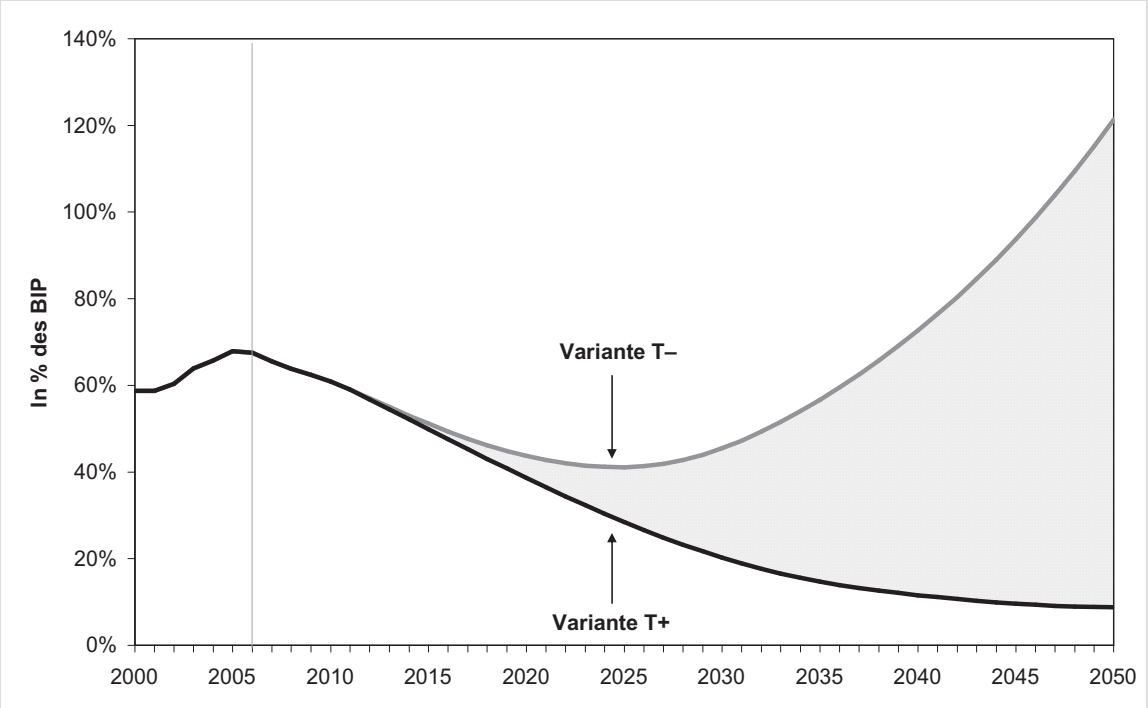


Quelle: ifo

Nach einem längeren Rückgang würden die hier erfassten Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt das Niveau des Jahres 2006 in der günstigeren Variante erst nach dem Jahr 2030, in der ungünstigeren Variante aber schon zehn Jahre eher erreichen. Bis zum Jahr 2050 ergibt sich eine Zunahme des Ausgabendrucks, der im abgebildeten Korridor zwischen 1,3 und 4,9 Prozentpunkten liegt. Bildet man daraus das arithmetische Mittel, würde der Anstieg der Belastung mit rd. drei Prozentpunkten eine Größenordnung erreichen, die trotz etwas anderer Annahmen dem zuletzt auf EU-Ebene für Deutschland ermittelten Ergebnis in etwa entspricht.

Gestützt auf diese Belastungsrechnungen und ausgehend von den Vorgaben der mittelfristigen Finanzplanung lassen sich langfristige Projektionen auch für die Entwicklung von Finanzierungssalden und Schuldenstand erstellen und anschließend unter Tragfähigkeitsaspekten analysieren. Tatsächlich sinkt der Schuldenstand gemessen am BIP zunächst in beiden Varianten, beginnt bei Geltung vergleichsweise ungünstiger Bedingungen in der Zeit zunehmender demographischer Anspannung aber beschleunigt zu steigen und hätte bis zum Endjahr der Projektion in Relation zum BIP eine Höhe von etwa 120% des BIP erreicht.

Abbildung 8: Entwicklung der Schuldenstandsquote (2000 – 2050)



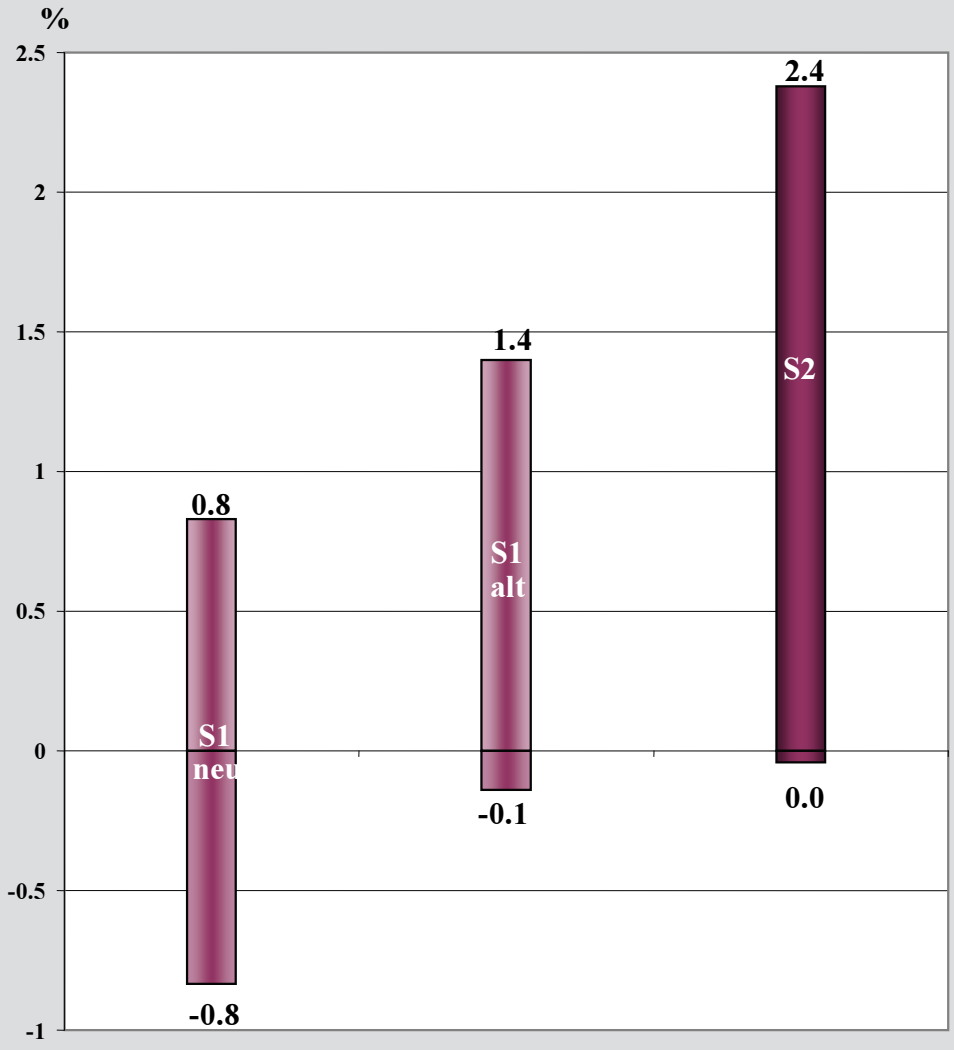
Quelle: ifo

Die Resultate der Berechnungen zur Höhe der Tragfähigkeitslücken für alle drei von ifo ermittelten Indikatoren werden in der folgenden Graphik zusammengefasst. Der Bildung von Korridoren bei den zuvor beschriebenen Projektionen entspricht die Darstellung von Spannen für das Ausmaß der erforderlichen Budgetkorrektur.

Die Ergebnisse deuten in ihrer Gesamtheit auf nach wie vor bestehende Tragfähigkeitsrisiken hin. Der entscheidende Indikator für die Beurteilung der Tragfähigkeit ist – wie unter 2.1 bereits ausgeführt - die Tragfähigkeitslücke S 2. Eine Orientierung an den Ergebnissen für die beiden ersten Indikatoren wäre nicht ehrgeizig genug, denn der Blick auf den Schuldenstand eines bestimmten Jahres allein könnte dazu führen, dass ein Teil des Anpassungsbedarfs übersehen und in die Zukunft verlagert wird.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse der Modellrechnungen eine Realisierung der Ziele der mittelfristigen Finanzplanung – und auch ein Erreichen der dahinter stehenden Eckwerte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – voraussetzen. Etwaige Verletzungen des Konsolidierungsziels (in Form einer Erhöhung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos) würden sich in den langfristigen Tragfähigkeitslücken Eins zu Eins niederschlagen.

Abbildung 9: Langfristige Tragfähigkeitslücken[1)]



[1)] Erforderliche **Erhöhungen des primären Finanzierungssaldos** (in Prozent des BIP) bei Verwendung unterschiedlicher Messkonzepte. Ifo nimmt Prüfung der Tragfähigkeit anhand von drei unterschiedlichen Kriterien vor:

Tragfähigkeitslücke S 1 neu:	Erreichen eines Schuldenstandes von 60 % des BIP im Jahr 2050
Tragfähigkeitslücke S 1 alt:	Erreichen desselben Schuldenstandes wie bei einem von 2011 bis 2050 stets ausgeglichenen Budget
Tragfähigkeitslücke S 2:	Einhalten der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates. Das Feststellen von Tragfähigkeit setzt hier voraus, dass über einen virtuell unendlichen Zeithorizont alle öffentlichen Ausgaben sowie der Schuldenstand der Ausgangsperiode durch öffentliche Einnahmen gedeckt werden. **Das ist der hier wie auch in der EU verwendete Hauptindikator.**

Eingetragen sind **in allen drei Fällen** die Ergebnisse der Basisvarianten, die einen **„mittleren Korridor“** möglicher Entwicklungen begrenzen.

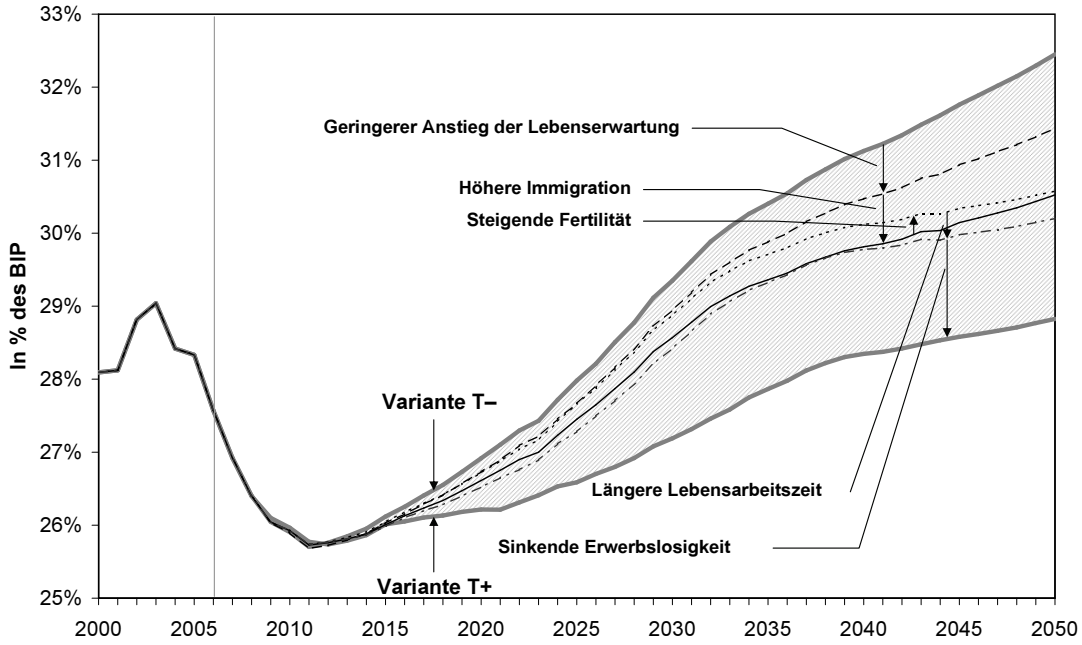
2.3.2 Alternativrechnungen

Zusätzlich zu den Projektionen für die Varianten „T-“ und „T+“ hat das ifo-Insitut eine Reihe weiterer Projektionen auf der Basis alternativer Annahmen erstellt. Diese Alternativvarianten dienen zum einen Sensitivitätsanalysen, mit denen generell die Reagibilität der Ergebnisse gegenüber Änderungen der zu Grunde liegenden Annahmen überprüft wird. Konkret wird dabei hier die Rolle aller abweichenden Einzelannahmen in den Bereichen „Demographie”, „Arbeitsmarkt” und „sonstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung” für die Unterschiede der Resultate der Basisvarianten untersucht. Zum anderen werden einige alternative Szenarien zur Entwicklung der Gesundheitsausgaben betrachtet, die sich für Berechnungsansätze und Modellierungen ergeben, die von denen der Basisvarianten abweichen. Schließlich werden die Effekte von Änderungen in einzelnen Politikbereichen analysiert, etwa um durch Unterstellung eines anderen Rechtsstandes die Effekte der seit 2004 erfolgten Rentenreformen oder die Effekte der geplanten Reformen von Beamtenversorgung und Pflegeversicherung zu bestimmen.

Sensitivitätsanalysen

Welche Auswirkungen einzelne Modifikationen der demographischen und gesamtwirtschaftlichen Annahmen haben und wie sich der Übergang zwischen den Varianten T+ und T- dadurch Schritt für Schritt vollzieht, verdeutlichen die beiden folgenden Abbildungen - einmal für die kumulierten Ausgabenquoten (Abbildung 10) einmal für den Schuldenstand (Abbildung 11).

Abbildung 10: Kumulierte Ausgabenquoten (2000 – 2050) - Sensitivitätsanalysen



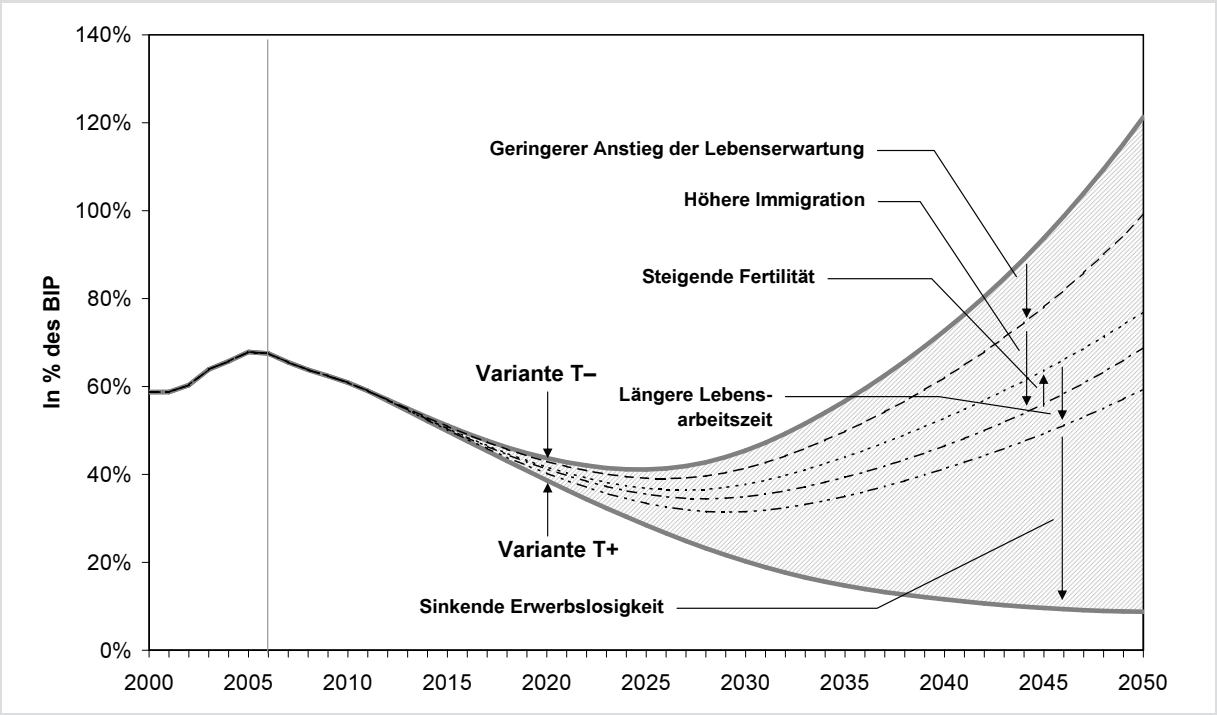
Quelle: ifo

Wählt man den Ausgabenverlauf gemäß der ungünstigeren Variante T- als Ausgangspunkt der Betrachtung, so ist besonders augenfällig, welch großen Anteil der unterstellte Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit für das Erreichen des günstigeren Entwicklungspfades gemäß Variante T+ hat. Fast die Hälfte des Abstands zwischen den beiden Varianten – veranschaulicht durch die Länge und Richtung der in die Abbildung eingezeichneten Pfeile - lässt sich allein dadurch erklären. Das unterstreicht, welche große Bedeutung der Nutzung brach liegender Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt auch für die Sicherung des Tragfähigkeitsziels zukommt.

Darüber hinaus sind für die Unterschiede vor allem die Annahmen über die Entwicklung der Lebenserwartung und des Wanderungssaldos bedeutsam. Bei einem geringeren Anstieg der Lebenserwartung wie bei einer höheren Zuwanderung ergibt sich generell eine günstigere Alterstruktur der Bevölkerung. Im ersten Fall führt dies wegen einer niedrigeren Lebenserwartung älterer Menschen in erster Linie zu geringeren Ausgaben. Im zweiten Fall steigt aufgrund einer höheren Zahl von Personen im Erwerbsalter vor allem das Bruttoinlandsprodukt als Bezugsgröße der Ausgabenquote.

Auch eine Variation der demographischen Annahmen in Form steigender Fertilität führt grundsätzlich zu einer günstigeren Altersstruktur der Bevölkerung, was sich unter anderem im Altenquotienten (siehe Abbildung 5) zeigt, bei dem allein auf die Relation der Zahl der Senioren zur Zahl der Personen im Erwerbsalter abgestellt wird. Der mit einer zunehmenden Geburtenrate verbundene Anstieg der Bevölkerung, die sich wegen ihrer Jugend (noch) nicht im Erwerbsalter befindet, führt im Laufe des hier betrachteten Projektionszeitraums aber zu steigenden Ausgaben für Kinderbetreuung, Bildung und familienpolitische Leistungen, die die aggregierte Ausgabenquote für sich genommen um bis zu 0,4 Prozentpunkte erhöhen. Je näher das Jahr 2050 rückt, umso geringer wird dieser Effekt, weil sich dann immer mehr der zusätzlich geborenen Menschen am Erwerbsleben beteiligen und zu einem höheren Wohlstand über das dann stärkere Wirtschaftswachstum beitragen.

Abbildung 11: Schuldenstand (2000 – 2050) - Sensitivitätsanalysen



Quelle: ifo

Alternative Szenarien zur Entwicklung der Gesundheitsausgaben

Die besonderen Unwägbarkeiten im Gesundheitssektor fängt ifo wie in früheren Modellrechnungen dadurch auf, dass die Sensitivitätsanalysen um weitere Varianten ergänzt werden, in die sowohl die Effekte sinkender altersspezifischer Morbidität als auch des medizin-technischen Fortschritts auf die Entwicklung der Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung wie der sozialen Pflegeversicherung einfließen. Zudem wird ein Szenario beschrieben, bei der die geschlechts- und alterspezifischen Leistungsprofile bei ansonsten unveränderten Annahmen mit der Wachstumsrate der Löhne und Gehälter (statt mit der Wachstumsrate des BIP pro Kopf) fortgeschrieben werden. Für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ergeben sich dadurch zum Teil erhebliche Zusatzrisiken (siehe nachfolgende Tabelle).

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dem modellierten Kosteneffekt des medizin-technischen Fortschritts die Annahme zu Grunde liegt, dass über den gesamten Prognosezeitraum technologische Neuentwicklungen mit einem erheblichen Kostendruck einher gehen, obwohl technologischer Fortschritt prinzipiell auch kostensparende Auswirkungen haben kann.

Tabelle 3: Änderungen der Tragfähigkeitslücke (S2) bei alternativer Entwicklung der Gesundheitsausgaben

Lohnorientierte Kostenfortschreibung	+0,2 bis +0,7
Sinkende altersspezifische Morbidität	-1,2 bis -1,3
Kosteneffekte medizin- technischer Fortschritt	+2,4
Sinkende Morbidität und medizin- technischer Fortschritt	+0,8 bis +1,0

Alle Angaben beschreiben projizierte Erhöhungen (+) oder Senkungen (-) der Tragfähigkeitslücken S2 im Vergleich zu den beiden Basisvarianten in Prozentpunkten des BIP.

Die inzwischen beschlossene Reform der Pflegeversicherung kann die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dagegen merklich verbessern, denn die beschlossene Inflationsanpassung der Pflegesätze würde dazu beitragen, die Kosten weniger steigen zu lassen, als in den Berechnungsgrundlagen für die Basisvarianten angenommen. Dort wurde - in Anlehnung an vielfach im internationalen Bereich übliche Annahmen - eine Anpassung entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung unterstellt. Eine dem jetzigen Rechtsstand entsprechende Änderung hat ifo in die im Anschluss dargestellten Politiksimulationen eingebaut.

Politiksimulationen

Ganz erheblich sind die Auswirkungen von Änderungen in einzelnen Politikfeldern, die ifo retrospektiv (mit Blick auf die Rentenreformen von 2004 und 2007) und prospektiv (mit Blick auf inzwischen bereits beschlossene Änderungen im Bereich der Pflegeversicherung/ Beamtenversorgung) darüber hinaus noch untersucht. Einen Eindruck davon vermitteln die Ergebnisse in der nachfolgenden Tabelle. Die Rentenreform von 2004 (Nachhaltigkeitsfaktor) und 2007 (Heraufsetzung des Rentenalters auf 67) haben die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen merklich verbessert. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit wirkt dabei nicht nur auf die Rentenausgaben, sondern über ein steigendes Bruttoinlandsprodukt auch auf andere Komponenten der Tragfähigkeitsanalysen.

Gewichtet man das Risiko bzw. die Chance des Eintretens der einen wie der anderen Variante gleich stark und berechnet aus den Tragfähigkeitslücken, die für beide Fälle ausgewiesen werden, das arithmetische Mittel, würden sich für die intertemporale Tragfähigkeitslücke S2 Werte von 2,4 (in der retrospektiven Politiksimulation), 1,2 (im Status-quo-Szenario) und 0,6 (in der prospektiven Politiksimulation) ergeben. So betrachtet haben sich durch die Maßnahmen im Rentenbereich die Tragfähigkeitslücken also schon heute etwa zur Hälfte geschlossen. Durch die jüngst beschlossenen Maßnahmen würden sie sich weiter deutlich verringern. Ganz gedeckt wäre der rechnerische Korrekturbedarf aber auch unter dieser vergleichsweise optimistischen Setzung noch nicht, selbst wenn man - wie hier durchweg geschehen - ein Erreichen der mittelfristigen Haushaltsziele der Bundesregierung unterstellt.

Die dennoch grundsätzlich positive Einschätzung entspricht auch dem Urteil, das der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister bei der jüngsten Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland gewonnen hat.

Tabelle 4: Tragfähigkeitslücken in % des BIP - Ergebnisse bei Geltung unterschiedlicher Annahmen -

	Variante T- (relativ ungünstig)	Variante T+ (relativ günstig)
Retrospektive Politiksimulation [1)]	3,6	1,2
Status-Quo-Szenario [2)]	**2,4**	**0**
Prospektive Politiksimulation [3)]	1,8	- 0,6

1)ohne Rentenreformen von 2004 (Nachhaltigkeitsfaktor) und 2007 (Heraufsetzung des Rentenalters auf 67)
2)bei Abschluss der ifo-Berechnungen; unter Einschluss der Rentenreformen, aber noch ohne jüngste Änderungen im Bereich der Pflegeversicherung / Beamtenversorgung
3)zusätzliche Berücksichtigung jüngster Änderungen im Bereich der Pflegeversicherung / Beamtenversorgung

Quelle für Basisdaten: ifo

Verzögerte Schließung der Tragfähigkeitslücken

Welche Zusatzkosten („costs of delay“) entstehen, wenn eigentlich notwendige Budgetkorrekturen nicht sofort, sondern zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden, wurde in den Modellrechnungen von ifo ebenfalls untersucht. In diesem Fall wird angenommen, dass mit dem geforderten Schließen der Tragfähigkeitslücke erst mit einer Verzögerung von fünf Jahren begonnen wird. Das würde im Ergebnis dazu führen, dass die auf Dauer erforderliche Anpassung (Erhöhung des Primärsaldos) langfristig noch einmal um 0,3 Prozentpunkte höher ausfallen müsste, als bei einer sofortigen Korrektur.

2.4 Internationaler Vergleich

Ein über alle Länder und Zeiten gleiches Rezept zur Herstellung langfristig solider öffentlicher Finanzen gibt es nicht. Dazu sind die Problemlagen zu unterschiedlich. Unmittelbare Handlungsanweisungen für die Politik lassen sich aus den errechneten Tragfähigkeitslücken deshalb auch nicht ableiten. Einiges spricht für ein breit angelegtes Konzept, wie es der Europäische Rat in Stockholm („three-pronged strategy") für den Umgang mit den Herausforderungen des demographischen Wandels schon vor einigen Jahren entworfen hat.

Dabei geht es um

- die zügige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mit dem Ziel einer beschleunigten Rückführung der Staatsverschuldung,
- die Erhöhung der Erwerbstätigenquote (also des Anteils der tatsächlich Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) und der Produktivität,
- die Umsetzung von Reformen in den sozialen Sicherungssystemen (Rente, Gesundheit, Pflege), soweit erforderlich.

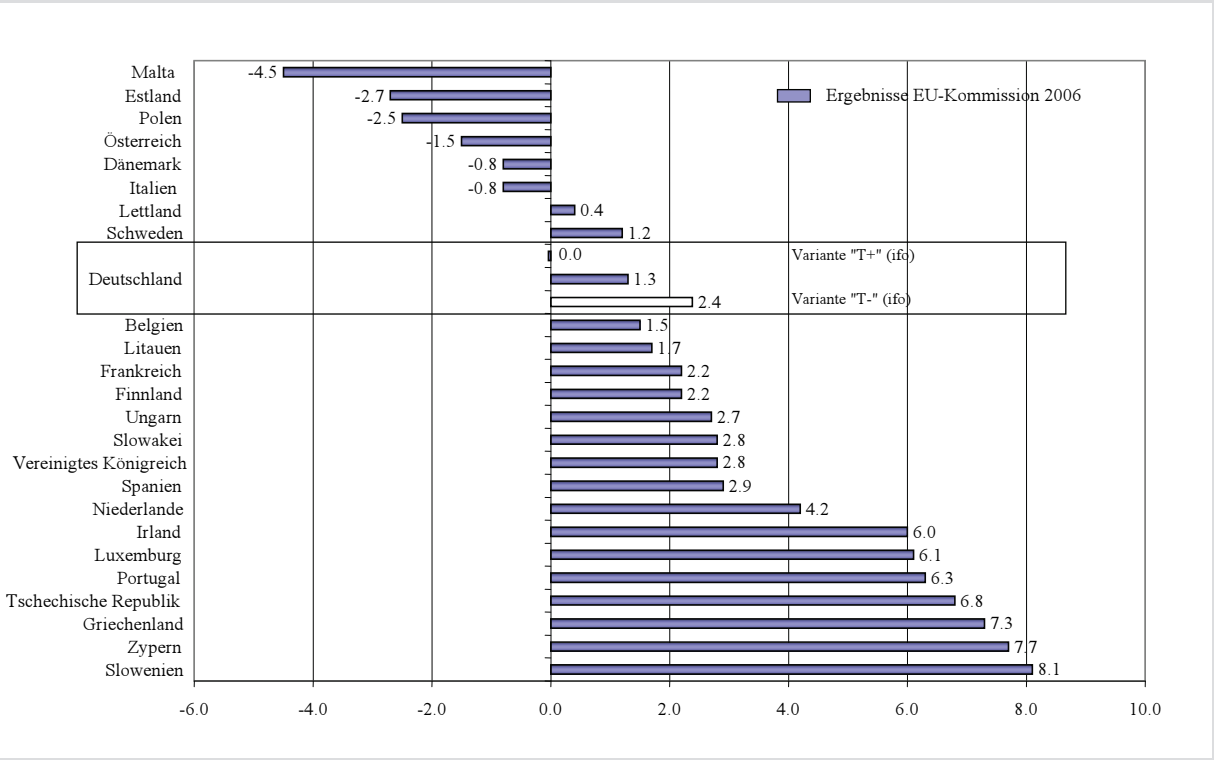
Diese Strategie ist so angelegt, dass sie länderspezifische Schwerpunktsetzungen und Kombinationen unterschiedlicher Politikmaßnahmen zulässt. Die Wirtschafts- und Finanzminister der EU haben die Kernelemente dieser Strategie bei ihrer Diskussion über den ersten Tragfähigkeitsbericht der Kommission am 7. November 2006 bestätigt. Darüber hinaus stellte der ECOFIN-Rat in seinen Schlussfolgerungen fest, dass er die Entwicklung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen weiter im Rahmen der jährlichen Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme bewerten, sich dabei auf den um aktuelle Daten ergänzten Bericht der Kommission stützen und zugleich alle sonstigen Informationen aus den Programmen berücksichtigen wird. Die Fortsetzung des Monitoring auf nationaler Ebene bietet dafür eine gute Grundlage.

Auf EU-Ebene wird die Berichterstattung erst dann fortgesetzt, wenn neue Bevölkerungsvorausberechnungen von Eurostat und darauf aufbauende – gemeinschaftsweit abgestimmte – Budgetprojektionen vorliegen. Nach dem derzeitigen Stand der Arbeit ist mit dem Abschluss entsprechender Arbeiten Mitte 2009 zu rechnen.

Deutschland befindet sich im Kreis der EU-Staaten hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mittlerweile in einer relativ günstigen Position. Noch im Jahr 2004 wurde Deutschland von der EU-Kommission zusammen mit acht anderen Mitgliedstaaten als „at some risks" eingestuft. Nur drei Staaten wurden damals mit „at risks" noch ungünstiger beurteilt. Bei der im Jahr 2006 von der Kommission vorgenommenen - etwas weniger feinen - Einteilung, wurde Deutschland zu den „medium-risk countries" gezählt[3]. Die dort für die EU 25 ermittelten Tragfähigkeitslücken (hier S2) hat ifo für seine Studie ausgewertet und den Resultaten für die beiden Basisvarianten „T+" und „T -" gegenübergestellt (siehe Abbildung 12). Ausschlaggebend dürfte dafür die Rentenreform von 2004 sein, die mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors den wichtigsten Unterschied zwischen dem für 2004 bzw. für 2005 berücksichtigten Rechtsstand ausmacht.

[3] Vgl. European Commission, Public Finances in EMU - 2006, European Economy No. 3/2006

Abbildung 12: Tragfähigkeitslücken in den EU-Mitgliedsstaaten



Quelle: ifo

Zudem fließen in die Beurteilung der Tragfähigkeitsrisiken durch die EU-Kommission inzwischen nicht mehr nur die errechneten Tragfähigkeitslücken ein. Bei der Einstufung der Mitgliedstaaten in unterschiedliche Risikokategorien werden vielmehr weitere Faktoren herangezogen, die eine abgerundete Beurteilung – auch im Hinblick auf die Herkunft möglicher Gefahren – ermöglichen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Höhe der aktuellen Schuldenstandsquote gelegt.

Auch im Rahmen einer solchen umfassenden Bewertung wurde Deutschland nach Prüfung seines Ende 2007 aktualisierten Stabilitätsprogrammms als Land mit mittlerem Risiko eingestuft[4]. Vergleicht man die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Höhe der aktuell ermittelten intertemporalen Tragfähigkeitslücke (S2), liegt es sogar an der Grenze zu den „low-risk countries“. Im Urteil der Kommission dürfte sich neben den Wirkungen der Reformen im Bereich der sozialen Sicherung nun auch die deutlich verbesserte Haushaltssituation niederschlagen.

[4] Vgl Stellungnahme des Rates vom 12. Februar 2008 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2007 – 2011

Kasten 5:

Aus dem Vergleich mit den Berechungen der Europäischen Kommission folgert das ifo-Institut hinsichtlich der beiden Basisvarianten „T+“ und „T-“:

„Auch wenn sich dies auf der Ebene einzelner Annahmen nicht exakt nachweisen lässt und Unterschiede im berücksichtigten Rechtsstand wie in den verwendeten Berechnungsansätzen korrigierend berücksichtigt werden müssen, erscheinen die beiden hier gebildeten Varianten in der Tat als Obergrenze bzw. Untergrenze dessen, was im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen für Deutschland mit einem gewissen Pessimismus einerseits, einem gewissen Optimismus anderseits erwartet werden kann.“

Nicht ungünstig steht Deutschland inzwischen auch bei einem noch weiter gezogenen internationalen Vergleich dar, der die großen entwickelten Volkswirtschaften einbezieht. Nach den Auswertungen, die das ifo-Institut dazu vorgenommen hat, befindet sich Deutschland im Kreis der G 7-Länder, unter Einschluss der USA und Japans, exakt im Mittelfeld, was die Höhe seines gesamten finanzpolitischen Anpassungsbedarfs betrifft, obwohl es vom demographischen Wandel deutlich stärker betroffen ist als Länder wie Frankreich, das Vereinigte Königreich oder die USA.

III. Die Rolle der Politik bei der Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen

3.1 Leitlinien einer Politik für tragfähige öffentliche Finanzen

Eine Politik zugunsten tragfähiger öffentlicher Finanzen muss über Legislaturperioden und mittelfristige Finanzplanungen hinausschauen. Sie muss fragen, wie sich heutige Bevölkerungs- und Wachstumstrends und heutige Entscheidungen auf die öffentlichen Haushalte der kommenden Jahrzehnte auswirken.

Tragfähige öffentliche Finanzen sind kein Selbstzweck. Es geht vielmehr darum, die Voraussetzungen für Wohlstand, Generationengerechtigkeit und staatliche Handlungsfähigkeit angesichts eines unabweislichen demographischen Wandels zu verbessern. Denn demographische Trends lassen sich nur sehr langfristig beeinflussen; höhere Geburtenraten können den Alterungsprozess in den nächsten 20 bis 30 Jahren bestenfalls moderat dämpfen.

Dem muss eine langfristig ausgerichtete Politik bereits jetzt Rechnung tragen. Sie sollte sich dabei an drei Leitlinien ausrichten:

1) Tragfähige Politik verlangt Konsolidierung und Wachstum

Eine langfristig tragfähige Politik muss auf die strukturelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme sowie auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet sein.

Die Alterung der Bevölkerung hat nicht nur unmittelbare Folgen für die Systeme der sozialen Sicherung, zugleich dämpft der Rückgang des Arbeitskräfteangebots die wirtschaftliche Dynamik. Wie wichtig ein kräftiges Wirtschaftswachstum und ein Anstieg der Beschäftigung für gesunde und tragfähige öffentliche Finanzen sind, haben die Erfahrungen der vergangenen Jahre in Deutschland deutlich gezeigt.

2) Tragfähige Politik ist eine gemeinsame Aufgabe

Die Finanzpolitik kann die Herausforderungen des demographischen Wandels nicht alleine meistern, denn die Entscheidungen in vielen anderen Politikfeldern haben unmittelbare Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und deren Tragfähigkeit. Nur ein umfassendes finanz-, wirtschafts-, bildungs- und sozialpolitisches Reformkonzept kann die richtige Antwort auf die demographische Herausforderung sein. Entscheidend ist, dass sich alle politischen Akteure ihrer Gesamtverantwortung bewusst sind. Umgekehrt darf sich die Rolle der Finanzpolitik nicht darin erschöpfen, politische Entscheidungen in anderen Bereichen zu finanzieren. Sie darf vielmehr neben ihrer primären Aufgabe, für eine nachhaltig solide Finanzlage der öffentlichen Haushalte zu sorgen, wirtschafts-, gesellschafts- und sozialpolitische Ziele nicht aus dem Auge verlieren.

3) Tragfähige Politik muss rechtzeitig handeln und Risiken berücksichtigen

Wichtig ist, dass Maßnahmen zur Sicherung der Tragfähigkeit nicht in die Zukunft verschoben werden dürfen. Die Politik muss jetzt handeln, bevor die demographische Entwicklung die politischen Gestaltungsspielräume durch einen weiteren Anstieg der Zinslasten und Sozialausgaben innerhalb der öffentlichen Haushalte noch weiter einengt. Strukturelle Veränderungen wie die Erhöhung des Renteneintrittsalters können zudem nicht von einem Tag auf den anderen wirksam werden, sondern erfordern Übergangsfristen, um Strukturbrüche zu vermeiden und Gesellschaft und Wirtschaft nicht zu überfordern. Schließlich gilt: Je früher gehandelt wird, desto geringer sind die Anpassungskosten und desto größer sind die Hebelwirkungen der Reformmaßnahmen.

Das Hinausschieben von Konsolidierung und strukturellen Reformen führt umgekehrt zu einem starken Anstieg der Kosten (vgl. Kapitel 2.3). Die Politik muss deshalb die Unsicherheiten, die mit den Projektionen der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbunden sind, berücksichtigen und entsprechend verantwortungsbewusst handeln. Sie darf sich nicht alleine auf günstige Szenarien stützen, sondern muss auch mit einem ungünstigen Verlauf der künftigen Entwicklung rechnen. Eine Einschätzung der langfristigen Entwicklung, die sich im Nachhinein als zu optimistisch herausstellte, würde kommenden Generationen Lasten aufbürden die höher wären als die Einschränkungen, die sich für die heute lebenden Generationen ergeben, wenn frühzeitig gehandelt wird.

3.2 Die Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen: Ansatzpunke in der Finanzpolitik

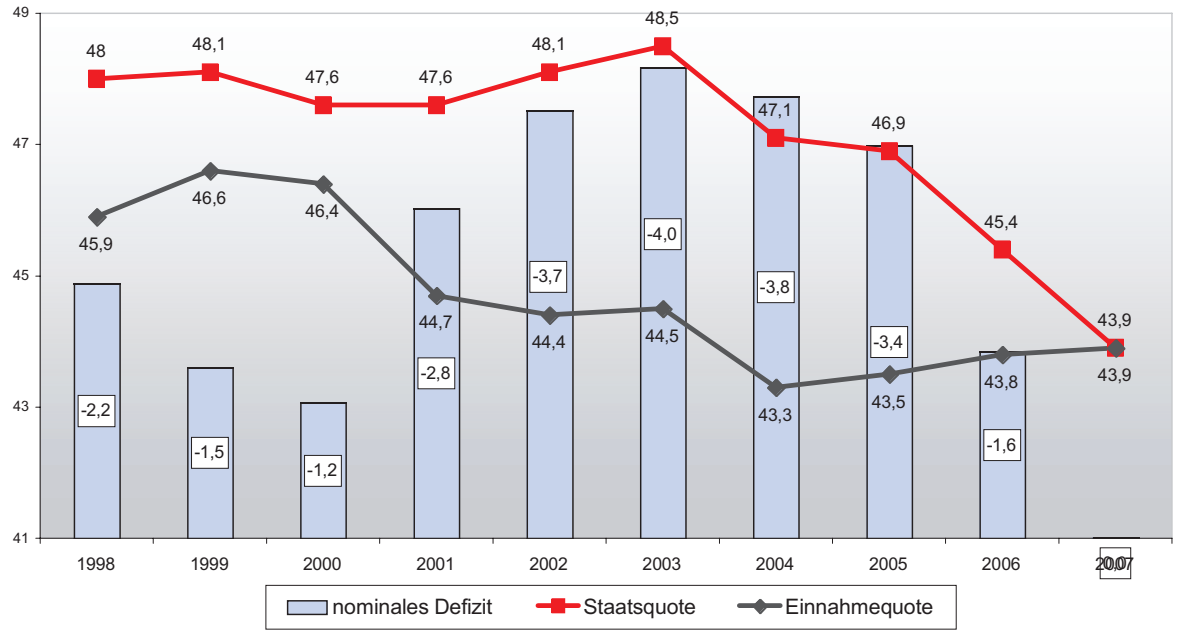
3.2.1 Strukturelle Konsolidierung fortsetzen – Konsolidierungserfolg institutionell absichern

Seit der Vorlage des ersten Tragfähigkeitsberichts haben sich die aktuelle Lage und die mittelfristigen Perspektiven der öffentlichen Haushalte deutlich verbessert. Das 2004, dem Basisjahr des ersten Berichts, zu verzeichnende gesamtstaatliche Defizit in Höhe von 3,8 % des BIP konnte innerhalb von nur drei Jahren vollständig abgebaut werden. 2007 war der Staatshaushalt erstmalig seit der Wiedervereinigung ausgeglichen. Trotz deutlicher Konsolidierungserfolge, weist jedoch der Bund als einzige staatliche Ebene noch immer ein Defizit in Höhe von -0,8 % des BIP auf. In den Folgejahren gilt es, die in der Finanzplanung des Bundes vorgezeichneten Konsolidierungsschritte einzuhalten, um 2011 die Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt auf Null zu senken.

Für die erfolgreiche Rückführung des Defizits war zwar die Stabilisierung der Einnahmenseite seit 2004 unabdingbar (vgl. 3.2.3). Der deutlich höhere Konsolidierungsbeitrag lag jedoch auf der Ausgabenseite: Die Staatsquote ist seit ihrem Höchststand im Jahr 2003 um 4,6 Prozentpunkte auf unter 44 % des BIP im vergangenen Jahr gesunken. Das ist der niedrigste Wert seit der deutschen Einheit. Für die kommenden Jahre ist eine weitere ambitionierte Rückführung auf 41 ½ % des BIP im Jahr 2011 geplant.

Abbildung 13: Deutschlands Weg zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt

Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssaldo des Staates (in % des BIP)



Ohne Zweifel hat auch die konjunkturelle Erholung die Lage der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Für die erfolgreiche Konsolidierung sind aber nicht minder strukturelle Faktoren verantwortlich. Auch das strukturelle, d. h. das um konjunkturelle Einflüsse und Einmaleffekte wie Privatisierungserlöse bereinigte Defizit wurde in den vergangenen Jahren deutlich zurückgeführt: 2006 und 2007 um insgesamt rund 2 Prozentpunkte. Damit war der gesamtstaatliche Haushalt im vergangenen Jahr auch strukturell nahezu ausgeglichen.

Die verbesserte Ausgangslage der öffentlichen Haushalte ist - wie die Berechnungen des ifo-Instituts zeigen - einer der wesentlichen Gründe dafür, dass sich die Perspektiven für langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen deutlich verbessert haben. Verantwortlich hierfür sind die bereits erzielten Konsolidierungserfolge, aber auch die weiterhin ambitionierten Ziele, die sich die Bundesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung gesteckt hat.

Die Projektionen gehen davon aus, dass es der Bundesregierung gelingt, ihre mittelfristigen Haushaltsziele auch zu erreichen. Jegliches Abweichen von dem eingeschlagenen Konsolidierungskurs würde die Tragfähigkeitsrisiken entsprechend erhöhen (vgl. Kapitel 2).

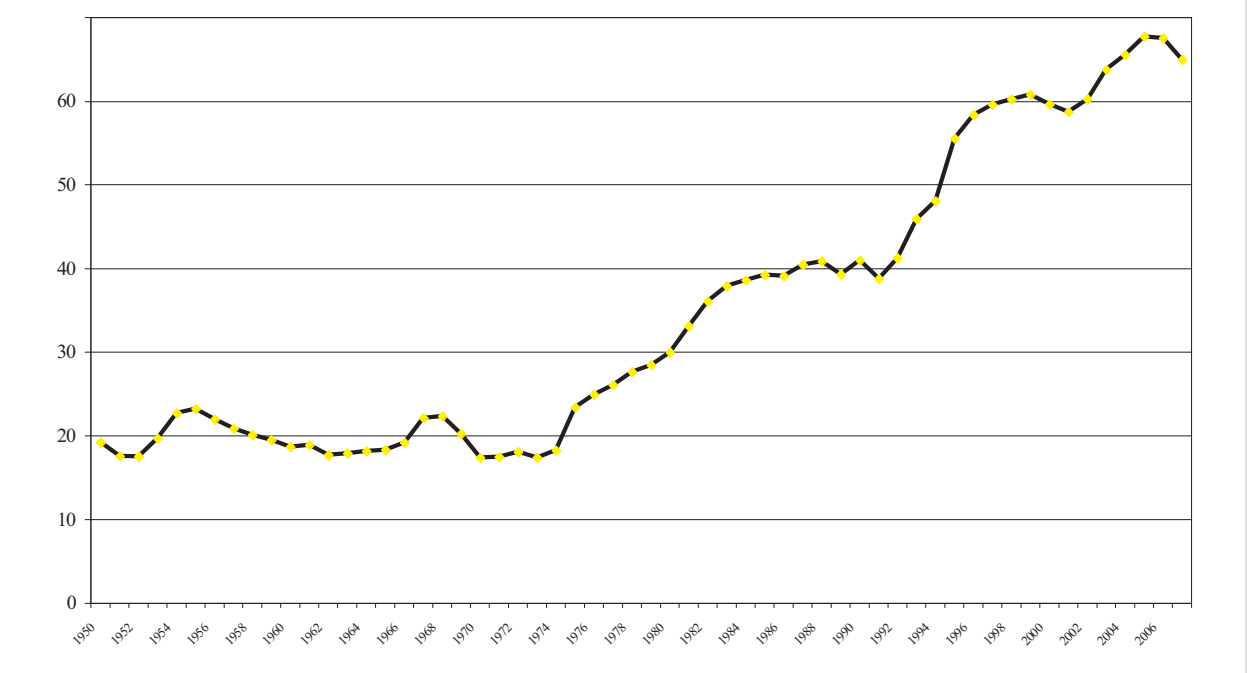
Konsolidierungserfolg durch neue Schuldenregel dauerhaft absichern

Zur langfristigen Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gilt es vor diesem Hintergrund jetzt auch, den Konsolidierungserfolg dauerhaft institutionell abzusichern.

Dies soll durch eine Reform der Verfassungsregel für die Nettokreditaufnahme erreicht werden. Die geltende Regel des Artikel 115 GG, die man in ähnlicher Ausgestaltung auch in vielen Länderverfassungen findet, erlaubt dem Bund eine Nettokreditaufnahme in Höhe bestimmter investiver Ausgaben. Als so genannte „Goldene Regel" wird damit erlaubt, nachfolgenden Generationen im Gegenzug für getätigte Investitionen Schulden zu hinterlassen.

Abweichungen von der Regel sind nur im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglich. Ein Manko des bestehenden Regelwerks ist jedoch, dass zwar einerseits die Kreditfinanzierung von Vermögensaufbau zugelassen, andererseits jedoch der Vermögensverzehr nicht berücksichtigt wird. Darüber hinaus ermöglich die derzeit im Grundgesetz verankerte Verschuldungsregel in konjunkturellen Krisenzeiten eine die Regelgrenze überschreitende Kreditaufnahme, verlangt aber in konjunkturell guten Zeiten keine entsprechenden Einsparungen bzw. Haushaltsüberschüsse. Alles in allem ist die Staatsverschuldung auch in Relation zum BIP seit den 70er Jahren über alle Konjunkturzyklen hinweg kontinuierlich gestiegen.

Abbildung 14: Öffentlicher Gesamthaushalt (Schuldenstand in % des BIP)



Der demographische Wandel und die damit verbundene Aussicht auf weiter steigende Aufwendungen für die soziale Sicherung bedeuten zudem ein hohes Maß an impliziten Schulden für den Staat. Dies drängt die Frage nach einer Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung auf. Vor allem auch deshalb muss sich eine neue Schuldenregel am Grundsatz ausgeglichener Haushalte orientieren.

Benötigt wird eine Schuldenregel, die dauerhaft tragfähige öffentliche Haushalte sichert, aber dabei stets konjunkturgerecht wirkt. Damit der Staat auch im Abschwung handlungsfähig bleibt, muss eine ökonomisch sinnvolle Schuldenregel das Wirken der „automatischen Stabilisatoren“ zulassen. Das bedeutet, dass im Abschwung, wenn die Steuereinnahmen konjunkturbedingt sinken und die Staatsausgaben – insbesondere für den Arbeitsmarkt – steigen, zusätzliche Schulden erlaubt sein sollten, die im Aufschwung dann aber wieder getilgt werden müssen. Langfristig, dass heißt über den Konjunkturzyklus hinweg, werden damit keine neuen Schulden aufgebaut.

Mit Blick auf die Belastungen durch die älter werdende Gesellschaft sind in Europa schon lange annähernd ausgeglichene Haushalte ein verbindliches Ziel. Im präventiven Arm des reformierten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ist für Deutschland ein Mittelfristziel festgelegt, dass die für Deutschland angemessenen strukturellen – also nichtkonjunkturell bedingte – Defizite festschreibt. Dieses Mittelfristziel erlaubt ein Defizit von bis zu 0,5 % des BIP für Bund, Länder, Gemeinden und die sozialen Sicherungssysteme insgesamt. Eine Übernahme dieser Vorgabe in nationale Schuldenregeln würde die strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten im Vergleich zu den heute geltenden nationalen Regeln deutlich einschränken. Eine neue Schuldenregel könnte so dazu beitragen, die Generationengerechtigkeit zu sichern und die Schuldenstandsquote auf ein tragfähiges Niveau zu senken.

Selbstverständlich können Fiskalregeln Reformen zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit nicht ersetzen. Gleichwohl sind sie für die Verankerung langfristig orientierter Politikgestaltung ausgesprochen wichtig.

3.2.2 Qualität der öffentlichen Finanzen verbessern

Langfristig orientierte Politikgestaltung bedeutet, dass neben der quantitativen Konsolidierung weiterhin die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt finanzpolitischen Handelns stehen muss. Der Begriff der Qualität zielt auf die langfristig wachstumsfreundliche Umstrukturierung der öffentlichen Finanzen und bezieht sich dabei auf drei Dimensionen des öffentlichen Haushalts – die Ausgabenseite, die Einnahmenseite und nicht zuletzt die institutionellen Rahmenbedingungen unter denen finanzpolitische Entscheidungen getroffen werden.

Nur mit einer nachhaltig wachstumsfördernden Umstrukturierung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben wird ein dauerhaft höherer Wachstumspfad erreichbar sein. Den finanzpolitischen Kurs der Bundesregierung prägt deshalb neben der konsequenten Konsolidierung die gezielte Förderung zukunftsorientierter Bereiche. Mit einem zu Beginn der Legislaturperiode beschlossenen 25-Milliarden-€-Programm hat die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket zu Verfügung gestellt, das die Wachstumsdynamik dauerhaft stärkt. Maßnahmen, die u. a. zur Förderung von Forschung und Entwicklung, zur Förderung von Familien und zur Erhöhung der Verkehrsinvestitionen dienten, haben die Rahmenbedingungen für Investitionen und Beschäftigung verbessert.

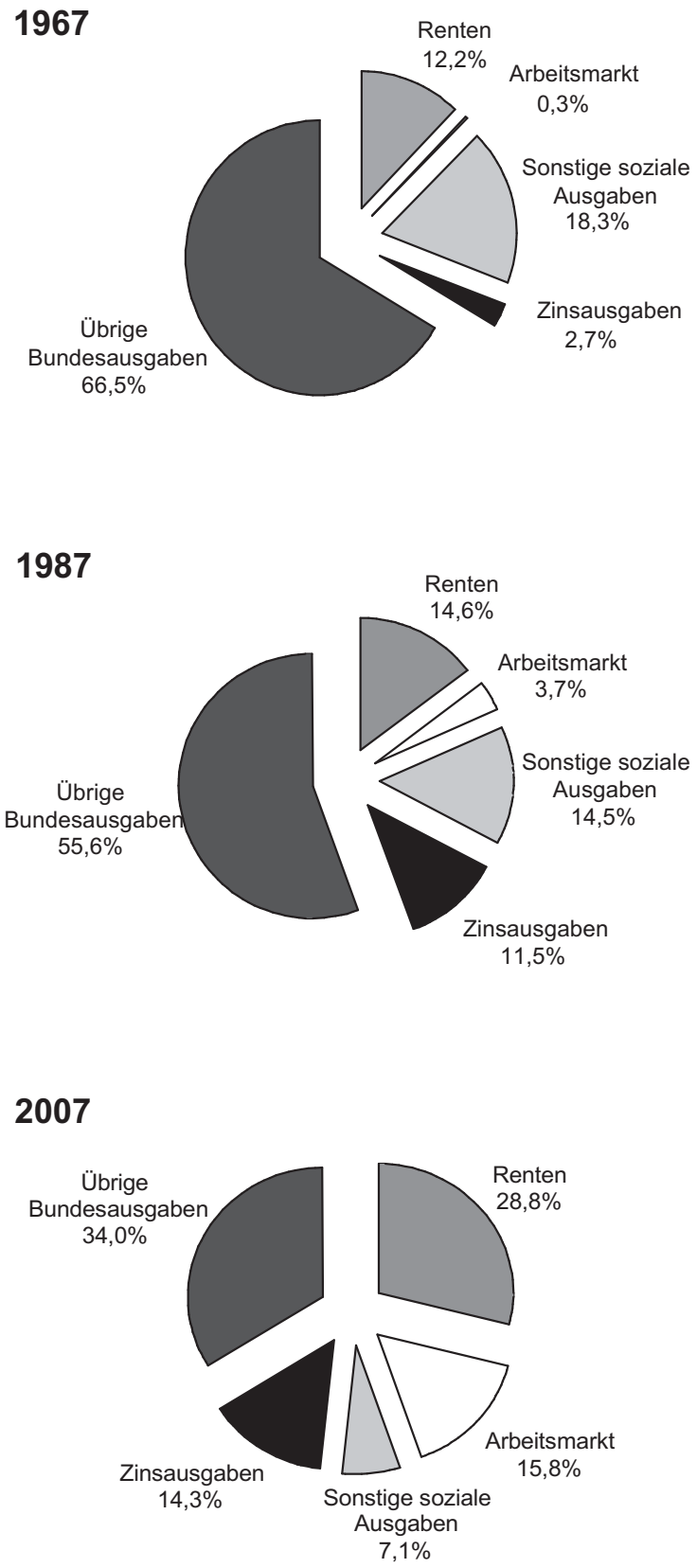
Zusätzlich werden mit weiteren knapp 10 Milliarden € im Finanzplanungszeitraum bis 2011 weitere Schwerpunkte in den Bereichen Forschung und Bildung, innere und äußere Sicherheit sowie Entwicklungshilfe gesetzt. Mit der Bereitstellung von Bundesmitteln für den bedarfsgerechten Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren leistet die Bundesregierung zudem einen weiteren Beitrag für eine moderne und auf Tragfähigkeit ausgerichtete Familienpolitik.

Einen wesentlichen Beitrag zur qualitativen Konsolidierung leistet auch der Abbau von Subventionen. Die Subventionen des Bundes sinken zwischen 2005 und 2008, d. h. im Berichtszeitraum des aktuellen 21. Subventionsberichts der Bundesregierung, um rund 2,0 Mrd. € auf 21,5 Mrd. €. Die Finanzhilfen, die von 1998 bis 2005 auf 6,1 Mrd. € bereits nahezu halbiert wurden, sinken bis 2008 nochmals um 7 % auf 5,7 Mrd. €; bis 2011 sieht der Finanzplan einen weiteren Rückgang auf dann 5 Mrd. € vor. Den Hauptbeitrag zum Rückgang des Subventionsvolumens leistet jedoch der Abbau von Steuervergünstigungen. Diese sinken zwischen 2005 und 2008 um 9 % auf 15,8 Mrd. €.

Dieser Abbau von überholten Subventionen muss auch in Zukunft fortgesetzt werden. Gerade bei der Rechtfertigung von Subventionstatbeständen muss ein strenger Qualitätsmaßstab angelegt werden, der nicht nur die Wirkung auf die jeweilige Branche, sondern die gesamtwirtschaftlichen Effekte berücksichtigt. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei den Steuervergünstigungen. Die steuerlichen Subventionen übersteigen in ihrem finanziellen Volumen die Finanzhilfen mittlerweile deutlich und wurden bislang nur in geringem Maße evaluiert. Das Bundesfinanzministerium hat deshalb ein internationales Konsortium unabhängiger Wirtschaftsforschungsinstitute beauftragt, die finanziell bedeutsamsten Steuervergünstigungen zu evaluieren. Von der Evaluierung sind mehr als 90 % des Steuersubventionsvolumens des Bundes umfasst. Ziel ist eine systematische Bewertung aller Vergünstigungen unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Aspekten.

Ein exemplarischer Blick auf die Entwicklung der Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts über die vergangenen Jahrzehnte hinweg verdeutlicht, dass die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben eine Daueraufgabe bleibt, die sich nur langfristig lösen lässt. Innerhalb der letzten vierzig Jahre hat sich der Anteil der Zins- und Sozialausgaben von rund einem Drittel Mitte der sechziger Jahre auf zwei Drittel im Jahr 2007 in etwa verdoppelt. Der Spielraum für Investitionen in Zukunftsbereiche wie Bildung oder Forschung und Entwicklung ist entsprechend kleiner geworden. Hinter dieser Entwicklung verbirgt sich zum Teil auch eine Verlagerung der Finanzierung von Sozialleistungen aus dem Bereich der Sozialversicherungssysteme in den Bundeshaushalt, die mit Blick auf die Entwicklung der Lohnnebenkosten durchaus als Verbesserung der Struktur der Einnahmeseite gesehen werden kann. Zudem sind nicht alle Sozialausgaben per se wachstumsschädlich. Dennoch wird deutlich, dass vor allem mit einer konsequenten Fortsetzung der Konsolidierung und der Strukturreformen im Bereich der sozialen Sicherung die notwendigen Spielräume geschaffen werden müssen, um künftig noch stärker Schwerpunkte in wachstumsrelevanten Bereichen setzen zu können.

Abbildung 15: Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt 1967, 1987 und 2007



Die Notwendigkeit der Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte in Richtung auf eine stärkere Gewichtung wachstumsfördernder Ausgaben gilt ebenso für die Länder. Auch wenn sich die Länderhaushalte aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzen in ihrer Struktur von der des Bundeshaushalts unterscheiden, ist die grundlegende Problematik die gleiche. Aufgrund ihrer Zuständigkeit in wesentlichen Zukunftsbereichen wie Bildung und Forschung oder Kinderbetreuung, sind auch die Länder und Gemeinden gefordert, ihren Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Staatsausgaben zu leisten.

So wichtig eine Umschichtung staatlicher Ausgaben zugunsten wachstumsrelevanter Ausgaben auch ist, darf sich eine Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen nicht auf diesen Aspekt beschränken. Neben einer wachstums- und beschäftigungsfördernden Ausgestaltung auch der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte (siehe 3.2.3) ist insbesondere eine Steigerung der Effektivität und Effizienz der öffentlichen Ausgaben in allen Bereichen erforderlich.

Eine isolierte Inputorientierung greift bei der Betrachtung staatlicher Ausgabenstrukturen schon deshalb zu kurz, weil sie mit der Gefahr verbunden ist, Ineffizienzen durch erhöhten Mitteleinsatz überdecken zu wollen. Im Übrigen können durch die Realisierung von Effizienzpotenzialen auch kurzfristig zusätzliche finanzielle Handlungsspielräume für die Setzung neuer Prioritäten oder weitere Konsolidierung gewonnen werden. Aufgabe der Finanzpolitik ist es hierbei nicht zuletzt, Mechanismen und Strukturen zu etablieren, die eine Überprüfung der Effektivität und Effizienz der Verwendung öffentlicher Mittel ermöglichen.

Zur Verbesserung der Ausgabeneffizienz und -transparenz sowie als Basis für eine effektive fiskalische Steuerung will das Bundesministerium der Finanzen bis Mitte nächsten Jahres ein konkretes Konzept für eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes vorlegen. Das bislang erarbeitete Grobkonzept sieht als Reformmodell die Einführung einer „Modernen (erweiterten) Kameralistik" vor. Hiermit ließe sich unter Beibehaltung einer kameralen Grundstruktur über eine flächendeckende, aber den jeweiligen Erfordernissen angepasste Kosten- und Leistungsrechnung mit vertretbarem Aufwand ein verbessertes Bild über die Finanz- und Vermögenslage des Bundes gewinnen. Gerade im Interesse nachhaltig solider öffentlicher Finanzen gilt es, z.B. heute noch nicht zahlungswirksame Lasten (Pensionsverpflichtungen) und Vermögensverzehr (Abschreibungen) in die Gesamtbetrachtung der Finanzlage einzubeziehen und auszuweisen. Ein weiteres wesentliches Ziel dieses Reformmodells ist es, die Steuerung des Haushalts mit Blick auf Ergebnisse statt auf Mitteleinsatz zu ermöglichen und somit die Grundlage für eine ergebnisorientierte Haushaltspolitik zu legen.

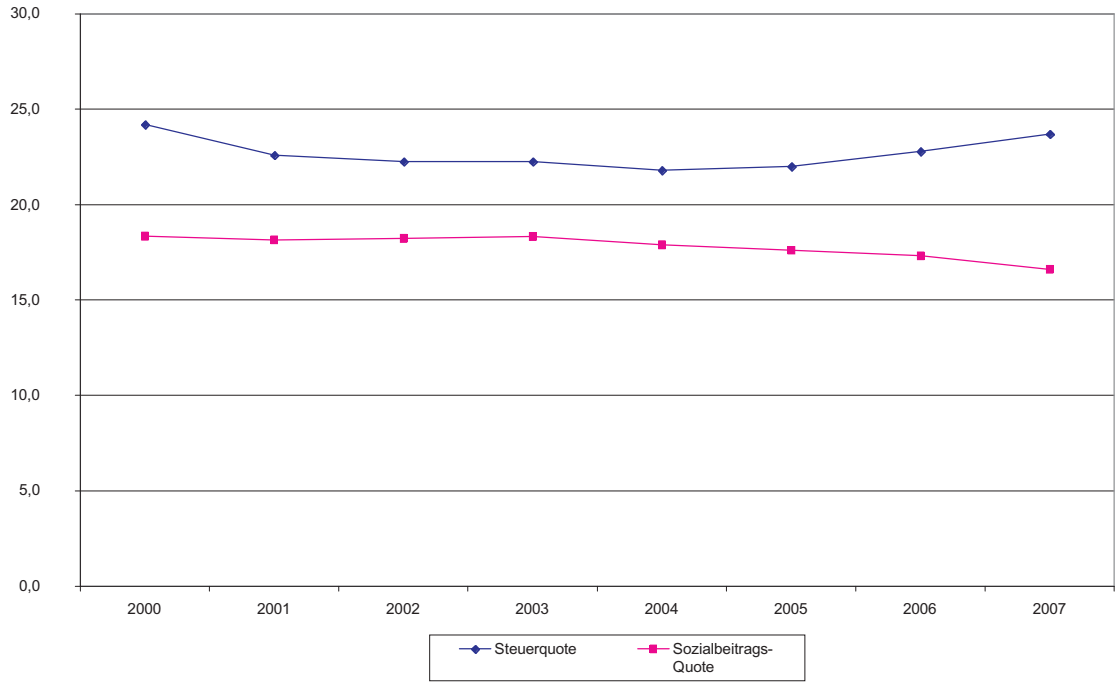
3.2.3 Steuerpolitik weiter wachstumsfördernd ausgestalten

Ein bedeutender Eckpfeiler der erfolgreichen Finanzpolitik der Bundesregierung ist die Steuerpolitik. Als Herausforderungen an die Steuerpolitik hatten sich in den letzten Jahren insbesondere der Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte und der fortschreitende internationale Wettbewerb herausgestellt. Die Bundesregierung hat in der Steuerpolitik frühzeitig Weichen gestellt und die Einnahmestruktur so gestaltet, dass sie diesen Herausforderungen gerecht wird.

Auch die Steuerpolitik folgt der gleichermaßen auf Wachstum und Konsolidierung ausgerichteten Doppelstrategie. Mit steuerlichen Maßnahmen wurden zu Beginn der Legislaturperiode u. a. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten verbessert sowie die Bedeutung von Privathaushalten als Arbeitgeber im Interesse des Beschäftigungsaufbaus gestärkt. Dabei konnte die Bundesregierung auf die Steuersenkungen durch die Steuerreform 2000 aufbauen, die durch die Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer breite Entlastungen gebracht hatte – sowohl für private Haushalte als auch für Personenunternehmen, die mit einem Anteil von rd. 85 % die deutsche Unternehmenslandschaft maßgeblich prägen. Daneben waren bereits damals bedeutende strukturelle Verbesserungen bei der Besteuerung der Kapitalgesellschaften umgesetzt worden. All dies hatte dazu beigetragen, dass die Steuerquote in Deutschland im Jahr 2004 auf ein historisch niedriges Niveau gesunken war, das auch international nur von wenigen vergleichbaren Staaten unterboten wurde.

In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche steuerliche Vergünstigungen und Ausnahmeregelungen abgeschafft, um die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte zu stärken. Durch diesen Subventionsabbau wurde das Steuerrecht entschlackt und von teilweise unsinnigen Regelungen befreit. Dies hat zur Stabilisierung der Einnahmenbasis der öffentlichen Haushalte beigetragen und sie in ihrer Struktur verbessert. Diesen Zielen diente auch die Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 %-Punkte zum 1. Januar 2007, der mit 19 % nunmehr im europäischen Mittelfeld liegt. Im Gegenzug wurden mit einem Teil der Mehreinnahmen die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung reduziert. Ingesamt haben die in den vergangenen Jahren deutlich gesenkten Sozialbeiträge die Belastung des Faktors Arbeit verringert. Die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung konnten bei gleichzeitig stabilen Staatseineinnahmen spürbar verbessert werden.

Abbildung 16: Qualitative Konsolidierung der Einnahmen (in % des BIP)



Konsolidierung kann nur dann gelingen, wenn die Steuereinnahmen insgesamt nachhaltig und verlässlich fließen. Der Sicherung der Steuerbasis kommt daher große Bedeutung zu, gerade auch vor dem Hintergrund zunehmender Mobilität der Bemessungsgrundlagen. Die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften in Deutschland stellte sich in den vergangenen Jahren als international nicht mehr wettbewerbsfähig dar. Das zeigte bereits ein Blick auf die nominalen Belastungen, die sich unmittelbar aus den Steuertarifen herleiten lassen und nicht zuletzt infolge ihrer Signalfunktion bei Investitions- und Standortentscheidungen maßgebende Bedeutung haben. Diese hohen nominalen Belastungen lieferten zudem einen erheblichen Anreiz für Unternehmen, Gewinne ins Ausland zu verlagern und somit Steuern in Deutschland zu vermeiden. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung blieben Gewinne in einer Größenordnung von 100 Mrd. € pro Jahr in Deutschland unversteuert[5].

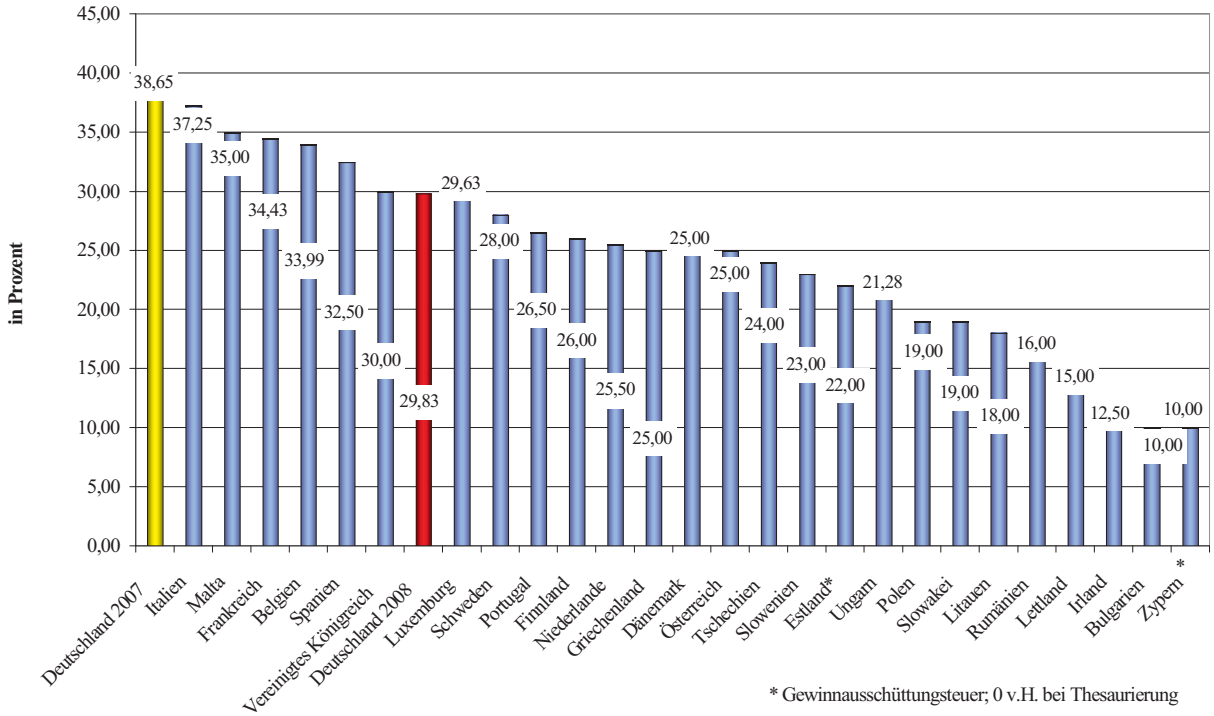
[5)] Vgl. Stefan Bach / Nadja Dwenger, Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen, DIW-Wochenbericht 5/2007

Die Steuerpolitik hat sich deshalb mit der Unternehmensteuerreform 2008 aktiv dem Steuerwettbewerb gestellt. Ab 2008 sank der Körperschaftsteuersatz auf 15 % und die Gewerbesteuerbelastung (bei einem Hebesatz von 400 %) auf 14 %, die nominale Steuerbelastung bei Kapitalgesellschaften beträgt genau 29,83 %. Für die Unternehmensteuerreform werden vorübergehend Steuerausfälle in Kauf genommen, die sich bei voller Jahreswirkung auf rd. 5 Mrd. € belaufen werden. Als Folge niedriger nominaler Steuersätze werden zusätzliche Investitionen in Deutschland angeregt und der Abwanderungsdruck sinkt. Gewinnverlagerungen in das Ausland werden weniger attraktiv. Diesem Ziel dienen auch die neu geschaffenen Regelungen zur Zinsschranke, mit denen ein innovatives Instrument eingeführt worden ist, das eine wirksame Bremse gegen Gewinnverlagerung über die Grenze hinweg darstellt: Zinsen können bei der Körperschaftsteuer nur noch abgezogen werden, wenn ausreichend hohe inländische Gewinne vorhanden sind. Unternehmen mit konzerntypischer Finanzierungsstruktur bleiben von der Zinsschranke unberührt. Mittelständische Unternehmen werden aufgrund einer großzügigen Freigrenze in Höhe von 1 Mio. € ohnehin von der Regelung verschont.

Mit der Reform gewinnen die Kommunen an Handlungsmöglichkeiten, weil der Gewerbesteuerhebesatz für die Höhe der Gesamtsteuerbelastung wichtiger wird. Die Steuerausfälle müssen die Gemeinden zudem nicht mittragen. Dies ist wirtschaftspolitisch sinnvoll, da die Kommunen mehr als 50 % der öffentlichen Investitionen tätigen. Eine Stärkung ihrer Einnahmebasis führt damit zur Verstetigung kommunaler Aufträge an Unternehmen. Aus diesem Grund bleibt die Gewerbesteuer als wesentliche Finanzierungsquelle der Kommunen unverzichtbar.

Abbildung 17: Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich (in %)

Tarifliche Belastung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (nominal; Körperschaftsteuern, Gewerbeertragsteuern und vergleichbare Steuern des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften)



Die Unternehmensteuerreform bedeutet für Deutschland eine erhebliche Verbesserung im Wettbewerb um Investitionen und damit um Arbeitsplätze.

Kapital ist wesentlich mobiler als andere Faktoren und reagiert sehr sensibel auf Belastungsunterschiede. Die Unternehmensteuerreform wird daher mit der Einführung einer einheitlichen Abgeltungsteuer von 25 % auf alle Kapitaleinkünfte ab 2009 verknüpft. Damit wird Deutschland für Kapital aus dem Ausland attraktiver, und Anreize für den Abfluss von Kapital werden vermindert.

Die Erbschaftsteuer muss reformiert werden, weil insbesondere die bisherige Vermögensbewertung sich als nicht verfassungsgemäß herausgestellt hat. Es besteht Konsens, dass grundsätzlich aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit an der Erbschaftsteuer festgehalten werden soll, die eine Korrektur- und Ausgleichsfunktion in Hinblick auf eine langfristig zunehmende Vermögenskonzentration hat und damit für gerechte Startchancen innerhalb der jeweiligen Erbengeneration sorgt. Das derzeitige Aufkommen aus dieser Steuer soll erhalten bleiben.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform der Erbschaftsteuer, mit dem die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene gleichmäßige Behandlung der Vermögensarten umgesetzt wird, sieht daher für Erbschaften im engen Familienkreis eine Entlastung über deutlich höhere Freibeträge vor. Wohneigentum wird zudem gezielt entlastet. Jedoch soll insbesondere derjenige, der ein außergewöhnlich hohes Vermögen erbt oder mit dem Erblasser nur entfernt bzw. gar nicht verwandt ist, auch künftig in angemessener Höhe Steuern zahlen. Zur Sicherung von Arbeitsplätzen wird der Betriebsübergang im Erbfall zielgenau verschont. Die Erbschaftsteuerreform sichert den Ländern das Aufkommen aus dieser Steuer und erhält gleichzeitig aus Sicht der Erblasser Anreize, Vermögen zu bilden, um es in der Familie weiter geben zu können.

Steuerpolitik ist eine Daueraufgabe. Auf viele der Herausforderungen der jüngeren Vergangenheit hat die Steuerpolitik bereits adäquate Antworten gefunden. Neue Probleme werden sich in Zukunft stellen. Dazu gehört die Frage, welche Auswirkungen sich aus einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft auf die Steuerstruktur ergeben. Das Verhältnis der Steuerarten wird sich verändern. Aktuell ist das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern nahezu ausgeglichen, der Anteil ertragsunabhängiger Steuern ist hierzulande im internationalen Vergleich relativ gering.

Ein Festhalten an der heutigen Steuer- und Abgabenstruktur könnte zu negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung führen, wenn z. B. eine rückläufige Anzahl abhängig Beschäftigter mit immer höheren Steuer- und Sozialabgabenbelastungen konfrontiert würde. Zugleich müssen jedoch Verteilungsziele des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems auch künftig erfüllbar bleiben. Auch zu diesen Fragen wird die Steuerpolitik – ebenso wie die Sozialpolitik - weitere Lösungsbeiträge anbieten müssen.

3.3 Die Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen: Ansatzpunke in anderen Politikfeldern

3.3.1 Wachstum und Beschäftigung stärken

Bei Konstanz aller anderen Faktoren würde der mit der demographischen Entwicklung einhergehende Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter zu einem Rückgang des Produktionspotentials führen. Entscheidend ist deshalb, dass es gelingt, den negativen Einfluss des schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials auf die langfristigen Wachstumsmöglichkeiten auszugleichen. Hierzu gilt es zunächst, das vorhandene Arbeitskräftepotenzial stärker zu nutzen – durch einen Abbau der Arbeitslosigkeit, durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Das langfristige Wachstum der Arbeitsproduktivität durch einen verstärkten Kapitaleinsatz, mehr Bildung und höheren technischen Fortschritt hat nach den Berechnungen des ifo-Instituts zwar geringe Auswirkungen auf die Tragfähigkeitslücken (siehe Kapitel 2). Wachsende Einkommen erleichtern gleichwohl die Bewältigung des demographischen Wandels und entschärfen Verteilungskonflikte zwischen den Generationen. Auch werden Maßnahmen zur Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen für die Bevölkerung leichter verkraftbar. Deshalb kann die Politik durch mehr Bildung sowie mehr Forschung und Entwicklung einen wichtigen indirekten Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels leisten. Darüber hinaus hat mehr Bildung eine unmittelbare Auswirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen.

Mit den Reformen der letzten Jahre hat die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik gute Voraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung geschaffen. Vor allem die arbeitsmarktpolitischen Reformen seit 2003 haben in Verbindung mit der wieder gewonnenen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu einer deutlichen Verbesserung der mittelfristigen Wachstumsaussichten sowie zur Reduzierung der strukturellen Arbeitslosigkeit beigetragen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich die Potenzialwachstumsrate der deutschen Wirtschaft von 0,9 Prozent im Jahr 2004 auf 1,7 Prozent im Jahr 2007 nahezu verdoppelt. Die OECD hat errechnet, dass die Reformen des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz IV) zu einer Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit um 0,5 Prozentpunkte geführt haben[6].

Die Stärkung der Wachstumskräfte und die Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bleiben ein zentrales Ziel der Bundesregierung. Auf ihrer Regierungsklausur in Meseberg im Sommer 2007 hat die Bundesregierung für die zweite Hälfte der laufenden Legislaturperiode vereinbart, ihre Reformagenda fortzusetzen:

> Durch eine Politik des „Förderns und Forderns" sollen mehr Menschen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

> Durch Bildung und Weiterbildung sollen Arbeitskräfte besser qualifiziert werden;

[6] vgl. OECD-Wirtschaftsberichte - Deutschland 2008, S. 81, Paris, 2008

>Durch mehr Investitionen in Forschung und Wissenschaft und in die Innovationsfähigkeit soll Deutschland als Hightech-Standort weiter gestärkt werden.

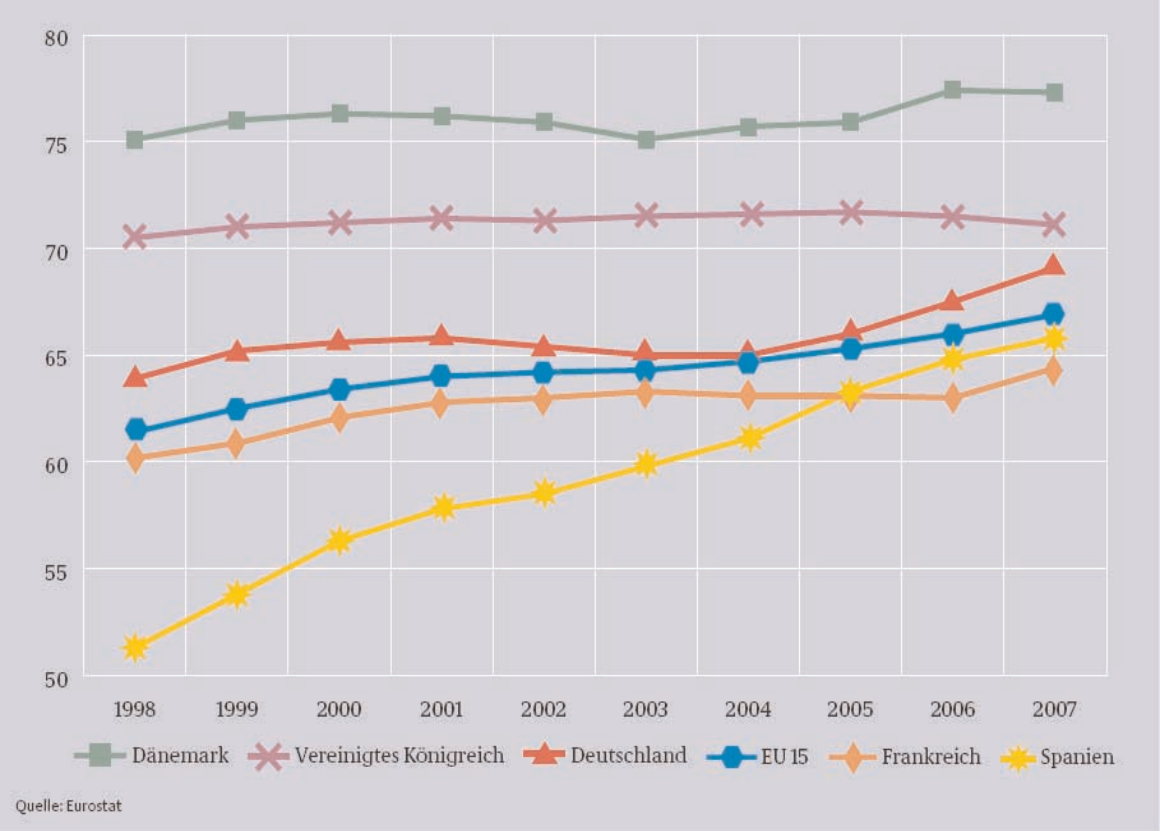
>Durch Reformen auf den Gütermärkten, insbesondere im Energiesektor, soll der Wettbewerb intensiviert und damit das Wachstum gesichert werden.

Beschäftigungschancen entschlossen nutzen

Zu den vordringlichsten Aufgaben zählen nach wie vor der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit und die Steigerung der Erwerbsbeteiligung. Beschäftigungschancen müssen entschlossen und flexibel genutzt werden. Überall dort, wo Anreizmechanismen für das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitsplätzen verbessert und Fehlentwicklungen korrigiert werden können, ist Handeln geboten. Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, Zeitarbeit, Minijobs und Zeitkonten sind Beispiele für unterschiedliche Arbeitsformen, die zu einer hohen Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes und zu einem raschen Beschäftigungsaufbau geführt haben.

Ein wichtiges Reformziel ist, die von Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils hälftig finanzierten Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungen dauerhaft unter 40 % zu halten. Die Reduzierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 3,3 % ist hierzu ein wesentlicher Schritt. Dies entlastet die Unternehmen, stärkt die Kaufkraft der Beitragszahler und gibt mehr Arbeitsanreize bzw. stärkt die Nachfrage nach Arbeitskräften. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik trägt zudem dazu bei, insbesondere Menschen mit Vermittlungshemmnissen und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Darüber hinaus wird auf der Grundlage einer Wirksamkeitsanalyse die aktive Arbeitsmarktpolitik neu ausgerichtet, um die Effektivität und Effizienz des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu erhöhen.

Abbildung 18: Erwerbstätigenquote insgesamt im EU-Vergleich[1)] in Prozent



[1)] Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 15 – 64 Jahren an der Bevölkerung in dieser Altersgruppe; Jahresdurchschnittswerte

Erstmals seit den 70er Jahren gelingt es im derzeitigen Aufschwung, die Arbeitslosigkeit deutlicher zu senken, als sie im Abschwung zuvor gestiegen war. Dies ist auch ein Indiz für die Wirksamkeit der Reformen auf dem Arbeitsmarkt seit 2003. Deren Erfolge spiegeln sich nicht nur im kräftigen Wirtschaftswachstum wider. Sie sind auch klare Anzeichen dafür, dass sich die strukturelle Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes erhöht hat und die tief greifenden Reformen der Vergangenheit sich für die Menschen auszuzahlen beginnen.

So ist die Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer über 55 Jahre von 37,9 % im Jahresdurchschnitt 2001 auf 51,5 % im Jahresdurchschnitt 2007 gestiegen. Die EU-Zielvorgabe für 2010 (Anstieg der Quote auf 50 %) ist somit bereits jetzt übertroffen. Damit sich dieser positive Trend fortsetzt, hat die Bundesregierung mit der „Initiative 50 plus“ ein Bündel an Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigungschancen Älterer auf den Weg gebracht, um das Arbeitskräftepotential dieser Altersgruppe besser zu nutzen und das vorzeitige Ausscheiden aus dem Berufsleben weiter zu reduzieren.

Dies geschieht auch durch die „Rente mit 67“, die dazu zu einer langfristigen Anhebung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftepotenzials beiträgt. Außerdem wurde die Befristung von Arbeitsverträgen für Beschäftigten ab 52 Jahre dauerhaft erleichtert. Damit sollen Unternehmen ermutigt werden, mehr Ältere einzustellen. Ziel der Bundesregierung im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist es, die Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer von über 55 Jahren auf 55 % und bis 2020 auf 57 % zu erhöhen.

Familienpolitik zukunftsorientiert ausrichten

Die in den vergangenen Jahren eingeleitete Neuorientierung der Familienpolitik zielt darauf ab, Familie und Beruf besser in Einklang zu bringen. Einerseits soll dadurch die Erwerbsbeteiligung von Eltern gefördert werden, andererseits sollen junge Paare ermutigt werden, Kinder verstärkt in ihre Lebensplanung einzubeziehen. Vorbild sind hier insbesondere die skandinavischen Länder, in denen eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen einher geht mit einer vergleichsweise hohen Geburtenrate.

Wesentliche familienpolitische Maßnahmen des Bundes sind:

>Die Kommunen erhalten vom Bund seit 2005 dauerhaft 1,5 Mrd. € jährlich für den Aufbau eines flächendeckenden Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren. Der Bund beteiligt sich 2008-2013 zusätzlich mit 4 Mrd. € am Ausbau auf 750 Tsd. Plätze (Versorgungsquote 35 %), ab 2014 mit 770 Mio. € jährlich an den Betriebskosten. Ab 2013 hat zudem jedes Kind im Alter von einem und zwei Jahren Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege.

>Aus dem Erziehungsgeld wurde 2007 das Elterngeld als neue Leistung, das den Eltern während der ersten 14 Monate nach der Geburt eines Kindes als Einkommensersatzleistung gewährt wird, um die wirtschaftliche Situation der Familien in der ersten Zeit nach der Geburt zu stabilisieren und eine stärkere Beteiligung der Väter bei der Erziehung zu ermöglichen. 2007 wurden hierfür 4 Mrd. € bereitgestellt, bei mehr als 570 Tsd. bewilligten Anträgen, davon mehr als 10 % an Väter.

Zusätzlich ermutigt die Bundesregierung zusammen mit den Tarifpartnern die Unternehmen, die Arbeitswelt besser mit dem Familienleben in Einklang zu bringen.

Nur wenige der 145 staatlichen Leistungen und Maßnahmen für Familien sind bislang hinsichtlich ihrer Wirkungen und ihrer Wirksamkeit überprüft worden. Anknüpfend an die Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie, die im Herbst 2008 vorgestellt wird, will die Bundesregierung schrittweise das Gefüge der familienbezogenen Leistungen evaluieren.

Zuwanderung steuern, Integration verbessern

Auch eine verstärkte und vor allem gezielte Zuwanderung kann dazu beitragen dem schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzial und den damit verbundenen negativen Wachstumseffekten entgegenzuwirken. Bereits heute ist der Anteil der Migranten an der Erwerbsbevölkerung im internationalen Vergleich hoch. Der Anteil der hochqualifizierten Einwanderer ist dagegen vergleichsweise niedrig, auch gemessen am Anteil der Hochqualifizierten an der Bevölkerung. Auch tut sich Deutschland schwerer als viele andere Länder mit der erfolgreichen Integration von Zuwanderern.

Durch die Erleichterung der Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften kann eine Überforderung der sozialen Sicherungssysteme vermieden und zugleich die Produktivität gesteigert werden. Mit der Reform des Zuwanderungsgesetzes hat die Bundesregierung 2007 die Zuwanderung von Selbständigen, die in Deutschland investieren und Arbeitsplätze schaffen, erleichtert. Um dem aktuellem Fachkräftemangel zu begegnen, hat sie zudem den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für Ingenieure aus den zwölf neuen EU-Staaten in besonders nachgefragten Fachrichtungen und für ausländische Absolventen deutscher Hoch- und Fachhochschulen erleichtert. Parallel bemüht sich die Bundesregegierung, die Integration von Einwandern zu verbessern, beispielsweise durch Förderung von Sprachkursen und Anforderungen an Sprachkenntnisse.

Damit Deutschland im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe mithalten kann und um den langfristig entstehenden Mehrbedarf bei Hochqualifizierten zu decken, sind weitere Schritte erforderlich. Derzeit entwickelt die Bundesregierung ein Konzept zur Zuwanderung von Fachkräften, zu dem auch der Aufbau eines systematischen Monitoringsystems zur Ermittlung des Fachkräftebedarfs gehören wird. Dabei werden quantitative und qualitative Instrumente geprüft und die Erfahrungen anderer Länder bei der arbeitsmarktgerechten Steuerung von Zuwanderung einbezogen.

Humanvermögensbildung stärken

Bildung und Wissen sind Deutschlands wichtigste Ressourcen. In der Wirtschaft sind zunehmend gute Qualifikationen gefragt. Bildung und Wissen sichern, zusammen mit guter Gesundheit, die individuelle Erwerbsfähigkeit über den Lebenszyklus, vor allem für ältere Erwerbstätige. Eine hohe Erwerbsquote älterer Menschen ist wiederum von großer Bedeutung, um die Auswirkungen des demographischen Wandels auszugleichen.

Deutschlands Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen müssen mehr Menschen wirtschaftlichen Aufstieg durch Bildung ermöglichen. Die Arbeitsmarktchancen von Menschen mit unzureichender Qualifikationen müssen verbessert werden. Aufgabe des Bildungssystems ist es, allen Menschen optimale Chancen in Schule, Beruf und Hochschule zu bieten. Dies ist auch unabdingbar, um Fliehkräften in der Gesellschaft, die sich in Folge von Defiziten im Bildungs- und Ausbildungssystem weiter verstärken würden, entgegenzuwirken.

Daher muss sich die Politik noch mehr an den Zielen der umfassenden Bildungsteilhabe und des lebenslangen Lernens orientieren. Die Grundlage für Bildung und Wissen werden in Kindheit und Jugend gelegt. Damit leistet die heutige Bildungspolitik einen Beitrag zur Beschäftigungsfähigkeit im Jahr 2050. Dies erfordert erhebliche Anstrengungen der Einzelnen und Hilfestellung des Staates.

Insbesondere sind erforderlich:

>eine früher einsetzende und bessere Vorschulbildung insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten Elternhäusern und für Kinder mit Migrationshintergrund, um für alle Kinder bestmögliche Voraussetzungen für die Bewältigung der schulischen Anforderungen zu gewährleisten;

>eine möglichst gute schulische Förderung aller Kinder und Jugendlichen und eine durchlässigere Gestaltung der Übergänge im Bildungssystem, wobei alle Schüler einen Schulabschluss bzw. weiterführende Abschlüsse erreichen sollen;

>eine berufliche Aus- und Weiterbildung, die möglichst vielen Jugendlichen einen Berufsabschluss und echte Alternativen zur akademischen Laufbahn ermöglicht.

>ein besserer und breiterer Zugang zu den Hochschulen, damit das Ziel, dass 40 % eines Jahrgangs die Hochschule erreichen, möglichst bald erreicht wird; Unterstützend wirkt hier die stärkere Differenzierung der Abschlüsse (Bologna-Prozess);

>mehr Möglichkeiten für Erwachsenenbildung und berufsbezogene Fortbildung, vor allem für ältere und geringer qualifizierte Beschäftigte;

>regelmäßige Evaluierung von Maßnahmen der Bildungspolitik auf allen Stufen.

Hier sind vor allem die Länder in der Pflicht, die nach der Föderalismusreform eine gestärkte Verantwortung für die Bildungspolitik haben. Dabei gibt es bereits im Rahmen bestehender Haushaltsansätze erhebliche Potenziale, die Qualität des Bildungssystems zu verbessern, wie viele, auch international vergleichende Studien zeigen.

Der Bund unterstützt die bereits deutlich verstärkten Anstrengungen der Länder, u. a. durch die Förderung des Ausbaus der Kindertagesstätten (siehe Familienpolitik), die Hilfe bei der Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots an Ganztagsschulen in ganz Deutschland (4 Mrd. € 2004 - 2009) sowie den Hochschulpakt 2020, in dessen Rahmen die Länder rd. 550 Mio. € für zusätzliche Studienplätze zugunsten geburtenstarker und doppelter Abiturjahrgänge erhalten (50 % Kofinanzierung der Länder). Bund und Länder erhöhen 2008 ihre Leistungen beim BAföG erheblich. Allein der Bund finanziert auf Dauer fast 300 Mio. € jährlich zusätzlich. 100 Tsd. Studierende und Schüler an beruflichen, aber auch allgemeinbildenden Schulen werden zusätzlich gefördert, darunter zunehmend ausländische Auszubildende und Auszubildende mit eigenen Kindern.

Zusätzlich hat die Bundesregierung eine „Qualifizierungsinitiative“ gestartet, die auch ein Angebot zu verstärkter Zusammenarbeit mit den Ländern, Unternehmen, Sozialpartnern und anderen Akteuren einschließt. Möglichst alle Jugendlichen sollen einen Schulabschluss erreichen und jeder und jede Ausbildungswillige und Ausbildungsfähige einen Ausbildungsplatz erhalten. Außerdem sollen mehr Studierende besonders für technische und naturwissenschaftliche Fächer gewonnen und allgemein die Chancen für einen Aufstieg durch Bildung verbessert werden.

Schließlich will die Bundesregierung für niedrige Einkommensgruppen mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds eine Weiterbildungsprämie von max. 154 € einführen (50 % Eigenanteil). Dem Ansparguthaben gemäß Vermögensbildungsgesetz sollen Mittel für berufliche Weiterbildung entnommen werden können, ohne dass die Arbeitnehmersparzulage entfällt. Zudem sollen Weiterbildungsdarlehen angeboten werden. Die Unternehmen müssen zugleich mehr Weiterbildung anbieten, vor allem für ältere und weniger qualifizierte Mitarbeiter. Hier bedarf es auch gemeinsamer Anstrengungen der Tarifpartner, die in der Vergangenheit zu oft auf Frühverrentungen gesetzt haben. Die Erfahrung der skandinavischen Länder zeigt, dass hohe Weiterbildungsquoten älterer Arbeitnehmer einhergehen mit einer hohen Beschäftigungsquote von über 55-Jährigen. Die Agenturen für Arbeit und Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben durch verstärkte Weiterbildungsförderung im Jahr 2006 und 2007 auf Qualifizierungserfordernisse und die Fachkräftenachfrage reagiert. So sind im Jahr 2007 rd. 340.000 Teilnehmer neu in eine geförderte Weiterbildung eingetreten und damit rund 37 % mehr als 2006 (250.000 Eintritten) und 150 % mehr als noch im Jahr 2005 (132.000 Eintritte).

Durch das Sonderprogramm der Bundesagentur für Arbeit für ältere und gering qualifizierte Arbeitnehmer (WeGebAU) werden im Zuge der Initiative 50plus die Nachqualifizierung Ungelernter und die Qualifizierung beschäftigter, älterer Arbeitnehmer in KMU mit weniger als 250 Beschäftigten gefördert. Die Angebote werden von den Betrieben jedoch noch zu wenig genutzt.

Innovationskraft, unternehmerisches Engagement und Wettbewerb stärken

Die Schaffung von neuem Wissen und die Entwicklung neuer Technologien zählen zu den unverzichtbaren Voraussetzungen für ein dauerhaft höheres Wachstum. Deutschland gehört zu den forschungs- und innovationsfreudigsten Nationen der Welt. Es ist Technologiemotor in Europa und Weltmeister beim Export von Technologiegütern.

Um den volkswirtschaftlichen Wohlstand zu sichern und den Auswirkungen des demographischen Wandels entgegenzuwirken, müssen Produktivität, Innovationskraft und technologische Stärken ständig weiter verbessert werden. Durch die Hightech-Strategie sorgt die Bundesregierung dafür, dass Grundlagenforschung schneller in marktfähige Produkte umgesetzt wird. Sie verbessert die Bedingungen für technologieintensive Existenzgründungen. Sie entwickelt die Telekommunikationsinfrastruktur und Informations- und Kommunikationstechnologien fort, um noch bessere Voraussetzungen für Innovationen zu gewährleisten. Sie plant, die administrativen Rahmenbedingungen für die Forschungseinrichtungen weiter zu entwickeln (u. a. mehr Autonomie in Budget-, Gewinnungs- und Vergütungsfragen), damit sich die Forschungseinrichtngen im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe und die attraktivsten Forschungsbedingungen besser positionieren können. Mit ihrer Exzellenzinitiative und dem Pakt für Forschung und Innovation bauen der Bund und die Länder die forschungsstärksten Universitäten in Deutschland zu international herausragenden Spitzenzentren aus und sichern die hohe Leistungsfähigkeit der außeruniversitären Forschungseinrichtungen.

Ziel im Rahmen der so genannten Lissabon-Strategie der EU ist es, bis 2010 gemeinsam mit der Wirtschaft 3 % des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung zu investieren. Auch hierbei muss sich die Beurteilung der Maßnahmen letztendlich nicht an pauschalen Inputgrößen sondern vielmehr an den Ergebnissen orientieren.

Wachstum und Beschäftigung hängen ganz wesentlich von der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmen ab. Die Bundesregierung wird daher unternehmerisches Engagement auch weiterhin stärken. Hierzu trägt neben den verbesserten steuerlichen Rahmenbedingungen durch die Unternehmensteuerreform 2008 und die geplante Erbschaftsteuerreform auch der weitere Abbau von überflüssiger Bürokratie bei. Die Leistungsfähigkeit der Unternehmen wird auch durch Wettbewerb gefördert. Deswegen will die Bundesregierung Märkte öffnen und die Voraussetzungen für mehr Chancengleichheit im Wettbewerb verbessern.

3.3.2 Soziale Sicherungssysteme demographiefest gestalten

Als Folge der demographischen Entwicklung wird sich in Zukunft ein zunehmendes Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in den Systemen der sozialen Sicherung ergeben. Die Bundesregierung hat daher weitere Reformen auf den Weg gebracht, um die sozialen Sicherungssysteme auf eine zukunftsfähige, solide finanzielle Basis zu stellen.

Gesetzliche Rentenversicherung

Insbesondere gilt dies für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit dem „Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz“ wurde bereits Ende der letzten Legislaturperiode ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel eingeführt, der seit der Rentenanpassung 2005 die Veränderung des Verhältnisses von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern berücksichtigt und somit die langfristigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung erheblich verbessert.

Die gesetzliche Rente soll bezahlbar bleiben und zugleich einen angemessenen sozialen Schutz bieten. Die Belastung des Faktors Arbeit durch die Beiträge muss begrenzt sein. Ziel der Bundesregierung ist es, den Beitragssatz bis 2020 nicht über 20 % und bis 2030 nicht über 22 % steigen zu lassen. Das Sicherungsniveau vor Steuern soll Untergrenzen von 46 % bis 2020 und 43 % bis 2030 nicht unterschreiten (Niveausicherungsklausel). Zugleich wurde sichergestellt, dass es nicht zu einer negativen Rentenanpassung kommen kann, wenn die Bruttolöhne nicht hinreichend steigen, um die dämpfenden Faktoren der Rentenanpassung zu kompensieren (Schutzklausel). 2005 und 2006 hätte es ohne diese Regelung statt Nullrunden Rentenkürzungen geben müssen.

Als weiterer wichtiger Schritt wurde mit dem „Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz“ im vergangenen Jahr die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze ab 2012 von 65 auf 67 Jahre im Jahr 2029 beschlossen. Gleichzeitig werden die Altersgrenzen bei anderen Rentenarten entsprechend angepasst sowie die Schutzklausel modifiziert, womit ab 2011 die 2005 und 2006 nicht realisierten Dämpfungen der Rentenanpassung nachgeholt werden.

Diese Maßnahmen sind eine notwendige Reaktion auf die steigende Lebenserwartung und die dadurch bedingte längere Rentenbezugsdauer. Das Gesetz unterstützt die Einhaltung der Beitragssatz- und Niveausicherungsziele, weil sich daraus sowohl eine dauerhafte Entlastung der Ausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung als auch eine Stabilisierung der Bundeszuschüsse ergibt, deren Entwicklung u. a. an die Entwicklung der Beitragssätze anknüpft.

Wie die Berechnungen des ifo-Instituts zeigen, tragen die seit dem letzten Tragfähigkeitsbericht beschlossenen bzw. in Kraft getretenen Maßnahmen, also insbesondere der Nachhaltigkeitsfaktor und die „Rente mit 67“, erheblich zu einer verbesserten Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestätigt, dass damit die Tragfähigkeitslücke im Bereich gesetzlichen Alterssicherung weitgehend geschlossen wurde.

Der Deutsche Bundestag hat im Mai 2008 beschlossen, die so genannte Riester-Treppe bei den Rentenanpassungen in den Jahren 2008 und 2009 auszusetzen, um die Rentenbezieher stärker am Aufschwung teilhaben zu lassen. Die höheren Rentensteigerungen können ohne Beitragssatzanhebungen finanziert werden. Langfristig entstehenden der Rentenversicherung keine unmittelbaren Belastungen, da die Wirkung des Riester-Faktors im Sinne einer generationengerechten Lösung in den Jahren 2012 und 2013 nachgeholt wird. Ab dem Jahr 2013 ergibt sich damit wieder die nahezu identische Entwicklung bezüglich Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, die sich ohne diese Maßnahme ergeben hätte.

Mit den Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung hat die Bundesregierung die gesetzliche Rentenversicherung generationengerecht an die sich wandelnden demographischen, aber auch ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst. Die hiermit begründete Modernisierung der gesetzlichen Altersvorsorge ist und bleibt für die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen unabdingbar.

Beamtenversorgung

Ebenso wie die gesetzliche Rentenversicherung sind die Altersversorgungssysteme des öffentlichen Dienstes von den Auswirkungen des demographischen Wandels betroffen. Zusätzlich wird die Altersversorgung des öffentlichen Dienstes, insbesondere in den Ländern, durch die personelle Ausweitung seit den 60er und 70er Jahren belastet, die in den Ländern in den kommenden Jahren zu einer stark ansteigenden Zahl von Versorgungsempfängern führen wird.

Die Debatte über demographische Probleme und deren Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme hat durchgängig zu Konsequenzen auch für das eigenständige, von der Verfassung geschützte Alterssicherungssystem der Beamten geführt. Entsprechend erfolgten insbesondere in den letzten 15 Jahren umfangreiche und wirksame strukturelle Eingriffe in die Beamtenversorgung und damit in das Versorgungsniveau. Seit Anfang der 90er Jahre sind Kosten dämpfende Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung stets wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen worden.

Seit Ende der 90er Jahre wurden diese Maßnahmen durch die Einführung von Elementen der Kapitaldeckung begleitet. Die Mittel für die seitdem vorgeschriebene Bildung von Versorgungsrücklagen bei Bund und Ländern, die ab dem Jahr 2018 einen Beitrag zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte leisten sollen, werden im Wege verminderter Bezügeanpassungen von Beamten und Versorgungsempfängern aufgebracht. Für seine seit 2007 neu ernannten Beamten leistet der Bund darüber hinaus Zuweisungen an einen Versorgungsfonds, aus dem ab dem Jahr 2020 vollständig die Versorgungsausgaben für den einbezogenen Personenkreis gezahlt werden sollen.

In Fortführung des seit Anfang der 90er Jahre eingeschlagenen Weges sollen beim Bund im Rahmen des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes, das sich zur Zeit im parlamentarischen Verfahren befindet und voraussichtlich noch 2008 verabschiedet wird, die rentenrechtlichen Maßnahmen aus der letzten Rentenreform auf das System der Beamtenversorgung übertragen werden. Dies trägt zu einer langfristigen Entlastung des Bundeshaushalts bei. Wegen des geringen Anteils der Ausgaben für die Beamtenversorgung an den gesamten Ausgaben für die soziale Sicherung ist allerdings auch der Beitrag, den die Reform der Beamtenversorgung zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen leisten kann, eher gering. Dies gilt selbst im Falle einer in den ifo-Berechnungen unterstellten analogen Übertragung in den Ländern. Die Kompetenz für die versorgungsrechtlichen Regelungen der Länder und Kommunen und damit die Verantwortung für eine entsprechend tragfähige Entwicklung ist jedoch mit der Föderalismusreform in die Zuständigkeit der Länder zurückgefallen.

Betriebliche und private Altersvorsorge

Mit über 50 Millionen Versicherten ist die Gesetzliche Rentenversicherung die wichtigste Säule der Altersvorsorge in Deutschland. Die betriebliche und die private kapitalgedeckte Altersvorsorge bilden die zweite und dritte Säule der Altersicherung. Diese ergänzenden Säulen werden immer wichtiger, um den Lebensstandard auch im Alter aufrechtzuerhalten.

Mit der Einführung der staatlich geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge, der „Riester-Rente“, im Jahr 2001 wurde die zusätzliche kapitalgedeckte Altervorsorge deutlich gestärkt und ausgebaut. Seit ihrer Einführung wurden mehr als 10,7 Mio. Riester-Verträge abgeschlossen. Seit Ende 2004 hat sich diese Zahl mehr als verdoppelt. Ebenso ist der Anteil der Arbeitnehmer mit betrieblicher Altersvorsorge kontinuierlich gestiegen. Im Dezember 2006 besaßen 65 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Anwartschaften auf eine Betriebsrente.

Gleichwohl ist eine weitere Ausweitung des Umfangs der privaten kapitalgedeckten Altervorsorge in Deutschland erforderlich. Die Bundesregierung hat deshalb bereits im vergangenen Jahr zusätzliche Maßnahmen beschlossen, die zu einem höheren Verbreitungsgrad sowie zu einer Verstetigung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge führen sollen. So wurde die im Rahmen der Riester-Rente gewährte Kinderzulage für alle seit dem 1. Januar 2008 geborenen Kinder auf 300 Euro jährlich erhöht. Die betriebliche Altersvorsorge wird durch die Absenkung des Lebensalters für die Unverfallbarkeit von arbeitgeberfinanzierten Betriebsrentenanwartschaften ebenso gestärkt wie durch die dauerhafte Fortführung der Sozialversicherungsfreiheit für Entgeltumwandlungen zur betrieblichen Altersvorsorge über 2008 hinaus.

Mit dem Entwurf eines Eigenheimrentengesetzes, dem so genannten „Wohn-Riester“, sollen weitere wirksame Anreize für die zusätzliche private Altersvorsorge geschaffen werden. Vorgesehen ist, selbst genutztes Wohneigentum und selbst genutzte Genossenschaftswohnungen in die steuerlich geförderte Altersvorsorge einzubeziehen, damit das Angebot an begünstigten und den Kreis der Förderberechtigten zielgenau zu vergrößern und für Berufseinsteiger einen einmaligen Bonus von 100 Euro zu gewähren.

Gesetzliche Krankenversicherung

Mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung hat die Bundesregierung Voraussetzungen für mehr Wirtschaftlichkeit im deutschen Gesundheitswesen geschaffen. Die Möglichkeiten der Krankenkassen, Einzelverträge mit Leistungserbringern und Rabattverträge im Arzneimittelbereich abzuschließen, wurden ausgeweitet, zugleich werden der Gesundheitsfonds und die verbesserten Möglichkeiten zur Kassenfusion wesentlich dazu beitragen, den Wettbewerb der Kassen um effiziente Leistungserbringung zu fördern.

Zur teilweisen Abgeltung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben überweist der Bund der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) einen jährlichen Zuschuss, der von 2,5 Mrd. € im Jahr 2008 um 1,5 Mrd. € jährlich bis auf 14 Mrd. € im Jahr 2016 ansteigen soll. Diese Aufwendungen können derzeit vor allem vor dem Hintergrund der positiven und stabilisierten Einnahmeentwicklung bis 2011 aufgefangen werden. Von Koalition und Bundesregierung wurde beschlossen, die Finanzierung des GKV-Zuschusses in der kommenden Legislaturperiode sicherzustellen.

Weitere Reformen zur Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung und der Finanzierungsgrundlagen sind in der nächsten Legislaturperiode erforderlich, um die GKV auf eine langfristig finanziell tragfähigere Grundlage zu stellen. Dies ist insbesondere erforderlich, weil der demographische Wandel und der medizinisch-technische Fortschritt ganz erhebliche, im Umfang aber schwer zu prognostizierende Auswirkungen auf die Gesundheitskosten haben können, wie die Berechnungen des ifo-Instituts verdeutlichen.

Auch bei künftigen Reformmaßnahmen im Gesundheitswesen sollte daher die Tragfähigkeit weiter verbessert, die Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben vermindert, die gesundheitliche Vorsorge gezielt gestärkt und dem Ziel der Verteilungsgerechtigkeit Rechnung getragen werden. Auch sind weitere Schwächungen der Beitragsgrundlagen durch Verlagerungen von Belastungen auf die gesetzliche Krankenversicherung zukünftig zu vermeiden.

Die Bundesregierung wird daher die Umsetzung und die Auswirkungen der Gesundheitsreformen der letzten Jahre beobachten und darauf aufbauend in der nächsten Legislaturperiode weitere Reformschritte einleiten. Dabei kommt es darauf an, Effizienz und Qualität der Leistungserbringung weiter zu stärken, die Lohnabhängigkeit der Finanzierung weiter zu reduzieren und die Gesundheitsvorsorge zu verbessern. Die Verlängerung der in guter Gesundheit verbrachten Lebenszeit kann wesentlich dazu beitragen, die Kostendynamik für Gesundheit und Pflege zu dämpfen und die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen.

Gesetzliche Pflegeversicherung

Mit dem Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung wird die soziale Pflegeversicherung auf eine finanziell tragfähigere Grundlage gestellt. Die seit 1995 konstanten Leistungssätze für die häusliche Pflege und die höchste Stufe der stationären Pflege werden in drei Schritten angehoben. Darüber hinaus werden die häuslichen Versorgungsstrukturen nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ gestärkt, was grundsätzlich auch geeignet ist, die Ausgaben für sozialen Pflegeversicherung zu begrenzen. Ein Anspruch auf Pflegeberatung wird eingeführt. Pflegestützpunkte sollen flächendeckend geschaffen werden, wenn sich das jeweilige Bundesland für diese Option entscheidet. Dadurch wird der Auf- und Ausbau wohnortnaher Versorgungsstrukturen gestärkt.

Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung wird zum 1. Juli 2008 um 0,25 Prozentpunkte auf 1,95 Prozent angehoben. Mit dieser Anhebung können die Leistungen der Pflegeversicherung bis Anfang 2015 finanziert werden. Die Leistungssätze sollen ab 2015 alle drei Jahre, angelehnt an die Inflationsrate der letzten Jahre, angepasst werden. Bislang blieben die Leistungssätze nominal konstant, so dass der Realwert der von der sozialen Pflegeversicherung finanzierten Leistungen seit 1995 kontinuierlich gesunken ist.

Nach den Berechnungen des ifo-Instituts verbessert diese Reform der Pflegeversicherung langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verglichen mit dem Alternativszenario einer Anpassung der Leistungssätze entsprechend der nominellen Lohnentwicklung.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verdeutlicht mit eigenen Modellrechnungen, dass der Beitragssatz der sozialen Pflegeversicherung unter Berücksichtigung der mit der Pflegereform beabsichtigten rechtlichen Änderungen bis 2050 in einem verkraftbaren Rahmen bleiben kann, mahnt aber zugleich weitere Reformen an, um die demographischen Belastungen zwischen den Generationen gerechter zu verteilen.

Auch nach Ansicht der Bundesregierung ist die weitere Verbesserung der langfristigen Finanzierung der Pflegeversicherung eine Herausforderung, der sie sich in der kommenden Legislaturperiode stellen muss. Andererseits muss die Pflegeversicherung bei allen Verbesserungen ein „Kernsicherungssystem“ bleiben, das auf erhebliche Eigenanteile und -leistungen der Pflegebedürftigen angewiesen ist.

IV. Fazit

Der Tragfähigkeitsbericht kann auf die Frage nach der Sicherung langfristig tragfähiger Finanzen in einer alternden Gesellschaft keine einfachen Antworten liefern. Dieser Bericht bestätigt aber die bereits im ersten Tragfähigkeitsbericht formulierte Grundaussage: Mit einer Bündelung von Reformmaßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen ist eine langfristige tragfähige Haushaltsituation erreichbar.

Seit der Vorlage des ersten Tragfähigkeitsberichts vor drei Jahren ist Deutschland diesem Ziel, ein gutes Stück näher gekommen. Der aktuelle Bericht zeigt, dass sich die Tragfähigkeitslücken seither verkleinert haben. Die von der Bundesregierung in den vergangenen Jahren ergriffenen Reformmaßnahmen haben hierzu einen wesentlichen Beitrag geleistet.

Die quantitativen Ergebnisse des Tragfähigkeitsberichts dürfen jedoch nicht als Prognose missverstanden werden. Sie haben den Charakter von Modellrechnungen, deren Resultate entscheidend von den gesetzten Prämissen beeinflusst werden. Neben Annahmen über die demografische und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben werden, setzen die Modellrechnungen voraus, dass die mittelfristigen Haushaltsziele, insbesondere der ausgeglichene Bundeshaushalt im Jahr 2011, erreicht werden. Ein Abweichen vom Konsolidierungskurs führt den Modellrechnungen zufolge zu einer deutlichen Verschlechterung der langfristigen Tragfähigkeit.

Ebenso eindeutig wie die erzielten Fortschritte ist, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht. Unverändert gilt: Nur ein umfassendes finanz-, wirtschafts-, bildungs- und sozialpolitisches Reformkonzept kann die richtige Antwort auf die demografische Herausforderung sein. Entscheidend ist deshalb, dass sich alle Politikbereiche, aber auch Wirtschaft und Gesellschaft ihrer Gesamtverantwortung bewusst sind. Dabei gilt, dass ein Hinausschieben der Konsolidierung und struktureller Reformen zu schmerzhafteren Anpassungen in der Zukunft führt.

Die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bleibt für die Bundesregierung eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahre. Damit bleibt auch das Monitoring der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte eine Daueraufgabe.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands 2006 und 2050 im Vergleich ..... Seite 16
Abbildung 2: Entwicklung des Bevölkerungsanteils im Kindes- und Jugendalter (unter 20 Jahren) bzw. im Seniorenalter (65 und älter) von 1871 bis 2050 ..... Seite 17
Abbildung 3: Entwicklung des Altenquotienten in den Mitgliedstaaten der OECD ..... Seite 18
Abbildung 4: Wohnbevölkerung (2000 – 2050) ..... Seite 25
Abbildung 5: Altenquotient der Wohnbevölkerung (2000 – 2050) ..... Seite 25
Abbildung 6: Bruttoinlandsprodukt 1991 – 2050 ..... Seite 28
Abbildung 7: Entwicklung der kumulierten Ausgabenquoten (2000 – 2050) ..... Seite 30
Abbildung 8: Entwicklung der Schuldenstandsquote ..... Seite 31
Abbildung 9: Langfristige Tragfähigkeitslücken ..... Seite 33
Abbildung 10: Kumulierte Ausgabenquote (2000-2050) ..... Seite 35
Abbildung 11: Schuldenstand (2000 – 2050) ..... Seite 36
Abbildung 12: Tragfähigkeitslücken in den EU-Mitgliedsstaaten ..... Seite 41
Abbildung 13: Deutschlands Weg zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt ..... Seite 45
Abbildung 14: Öffentlicher Gesamthaushalt (Schuldenstand in % des BIP) ..... Seite 46
Abbildung 15: Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt 1967, 1987 und 2007 ..... Seite 50
Abbildung 16: Qualitative Konsolidierung der Einnahmen (in % des BIP) ..... Seite 53
Abbildung 17: Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich ..... Seite 55
Abbildung 18: Erwerbstätigenquote insgesamt im EU-Vergleich ..... Seite 59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Annahmen über die Entwicklung der Lebenserwartung ..... Seite 14
Tabelle 2: Annahmen für die Projektionen (Variante „T-“ und „T+“) ..... Seite 27
Tabelle 3: Änderungen der Tragfähigkeitslücke (S2) bei alternativer Entwicklung der Gesundheitsausgaben ..... Seite 37
Tabelle 4: Tragfähigkeitslücken in % des BIP ..... Seite 39

Herausgeber:
Bundesministerium der Finanzen
Referat Öffentlichkeitsarbeit
Wilhelmstrasse 97
10117 Berlin
www.bundesfinanzministerium.de

Redaktion:
Grundsatzabteilung

Berlin, Juni 2008

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