

# Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der Finanz- und Sozialpolitik: Eine Fortsetzung der Generationenbilanz

Der Ansatz der fiskalischen Nachhaltigkeit berücksichtigt, dass bei heutigen Entscheidungen auch an den fiskalpolitischen Handlungsspielraum zukünftiger Generationen gedacht wird. Die Generationenbilanzierung stellt ein Instrument zur Messung der Tragfähigkeit der Finanz- und Sozialpolitik dar. Die Resultate der zweiten Studie zur Generationenbilanzierung für die Schweiz zeigen, dass nach wie vor eine Nachhaltigkeitslücke zu Lasten zukünftiger Generationen vorliegt. Den demografischen Belastungen der kommenden Jahrzehnte kann nur begegnet werden, wenn bereits heute an der Zukunftsfähigkeit der Sozialsysteme gearbeitet wird und eine solide Haushaltpolitik verfolgt wird.



Die Methodik der Generationenbilanzierung erlaubt es, neben der offiziellen Staatsverschuldung auch die verdeckten Zahlungsverpflichtungen zu erfassen, die aus den Sozialversicherungssystemen entstehen. Sie gibt so einen Aufschluss über die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik. Bild: Keystone

## Erweiterter Begriff der Nachhaltigkeit

Nachhaltige Entwicklung wird als eine Entwicklung verstanden, welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können. Die Freiheit zukünftiger Generationen wird aber nicht allein durch die Reduktion der physischen Ressourcenvielfalt eingeschränkt. Ebenso bedeutsam ist eine mögliche fiskalpolitische Einengung zukünftiger Generationen. Eine Ausweitung des Nachhaltigkeitskonzeptes auf die Fiskalpolitik scheint bei dieser Betrachtung unabdingbar.



**Dr. Christoph Borgmann**  
Assistent am Institut für Finanzwissenschaft I der Universität Freiburg i. Br. (bis Dezember 2003)



**Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen**  
Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft I an der Universität Freiburg i. Br., Professor II an der Universität Bergen, Norwegen

Offensichtlichstes Beispiel für eine solche einengende Fiskalpolitik ist die Aufnahme von Staatsverschuldung. Diese wird zwar häufig für investive Zwecke verwendet und somit kommen die Erträge dieser Investitionen auch zukünftigen Generationen zugute. Dennoch besteht auch dann eine Belastung zukünftiger Haushalte, sei es in Form einer endgültigen Rückzahlung der Schuld oder alternativ einer andauernden Zinsbedienung.

Weitaus komplizierter, weil verdeckt auftretend, ist die Berechnung der Zahlungsverpflichtungen, die aus den Sozialversicherungssystemen entstehen. Bedeutendstes Beispiel ist hier die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Sie ist nach dem Umlageverfahren organisiert, bei dem es folgende Generationen geben muss, die sich ebenfalls wieder der Verpflichtung unterwerfen, Beiträge zu zahlen, da ansonsten die heutigen Jungen im Alter leer ausgehen würden. Wenn immer weniger Beitragszahler eine stetig älter werdende Bevölkerung versorgen müssen, wird dies zur Herausforderung für die Nachhaltigkeit des Systems.

Auch andere Sozialversicherungen und Haushaltsrubriken sind von der demografischen Entwicklung betroffen. Vom erhöhten Krankheitsrisiko der älteren Bevölkerung gehen ebenfalls negative Einflüsse auf die Aus-

gabenseite der obligatorischen Krankenversicherungen aus. Schliesslich werden auch die Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften von der demografischen Entwicklung betroffen sein.

### Beurteilung nachhaltiger Fiskalpolitik ist möglich

Um neben der offiziellen Staatsverschuldung auch diese verdeckten Zahlungsverpflichtungen zu erfassen, wurde Anfang der Neunzigerjahre an den Universitäten von Boston und Berkeley von den Ökonomen A. Auer-

bach, J. Gokhale und L. Kotlikoff die Methodik der *Generationenbilanzierung* entwickelt. Sie basiert darauf, alle bestehenden Finanzbeziehungen zwischen den Bürgern und ihrem Staat innerhalb eines Ausgangsjahres zu erfassen, altersgemäss zuzurechnen und schliesslich zu saldieren. Die Differenz ergibt je nach Alter einer betrachteten Person eine Nettosteuerzahlung an den Staat oder einen Nettotransferempfang vom Staat. Bei Betrachtung über alle Altersklassen hinweg entsteht so ein altersspezifisches Profil der Nettozahlungsströme zwischen den Bürgern und dem gesamten Staat (siehe *Grafik 1*).

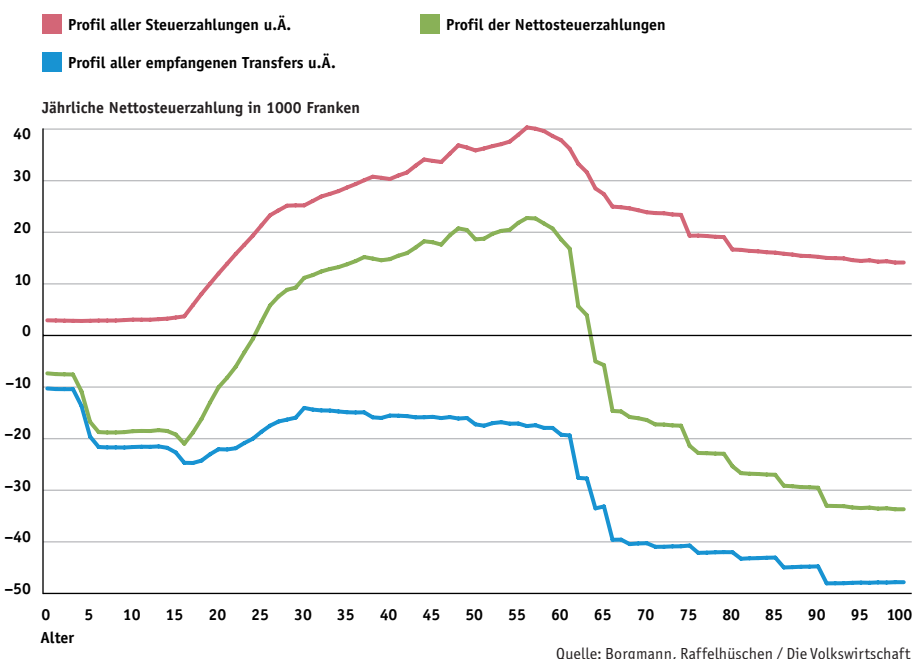
Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik wird im Normalfall unterstellt, dass alle politökonomischen Rahmenbedingungen für die Zukunft beibehalten werden. Verknüpft man folglich das Profil in *Grafik 1* mit einer langfristigen Bevölkerungsprognose, wie zum Beispiel den Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik (BFS), können die langfristigen Belastungen des Staates bei bestehender Gesetzeslage berechnet werden. Die in der Zukunft anfallenden Ausgaben und Einnahmen lassen sich kumulieren und auf den heutigen Zeitpunkt abdiskontieren (Barwert). Entsprechen sich Ein- und Ausgabenströme im Barwert, gilt die heutige Finanzpolitik als nachhaltig.

Diese Definition folgt also ganz dem eingangs beschriebenen klassischen Nachhaltigkeitsbegriff: Die bestehende Politik der heute lebenden Generationen könnte unendlich lange fortgeführt werden, ohne dass nachfolgende Generationen in ihren fiskalpolitischen Möglichkeiten stärker als die gegenwärtig Lebenden eingeschränkt würden. Gelingt der Budgetausgleich hingegen nicht, müssen irgendwann in der Zukunft die Einnahmen oder Ausgaben des öffentlichen Sektors angepasst werden. Der Gesamtbetrag, der in diesem Fall aufgewendet werden muss, um den intertemporalen Budgetausgleich herzustellen, wird als Nachhaltigkeitslücke bezeichnet und dient als Indikator für die «tatsächliche» Staatsverschuldung.

Nach dieser kurzen Beschreibung treten die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Generationenbilanzierung bereits deutlich hervor. Die Analyse beruht auf Daten, die bei bestehender Gesetzeslage und bei bestehender gesamtwirtschaftlicher Situation tatsächlich zu beobachten waren. Deren Verwendung und Fortschreibung kann also keine Prognose der zukünftigen Entwicklung darstellen, sondern nur die Fortschreibung einer Momentaufnahme. Dies ist aber dennoch sinnvoll zur langfristigen Beurteilung der momentanen Situation, insbesondere in Bezug auf die bestehende Gesetzeslage, da eben deren Nachhaltigkeit untersucht werden soll.

Grafik 1

#### Altersprofil der Nettosteuerzahlung im Durchschnitt



Grafik 2

#### Generationenkten für die Schweiz, 2001

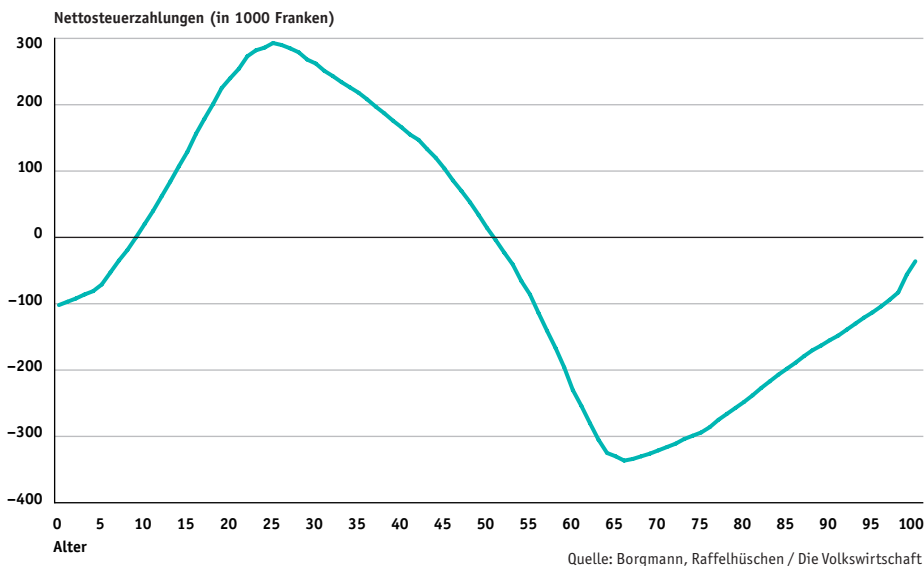




Bild: Keystone

Ein jährliches Produktivitätswachstum in Höhe von 1,5% könnte die Nachhaltigkeitslücke vollkommen beseitigen und sogar ein «wahres Staatsvermögen» in Höhe von 24,3% des BIP generieren.

Im Rahmen der Strukturberichterstattung des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) wurde im Jahr 2001 erstmals eine Generationenbilanz für die Schweiz veröffentlicht.<sup>1</sup> In einem Folgeauftrag werden nun vom selben Autorenteam Generationenbilanzen für das Jahr 2001 präsentiert. Ausserdem werden in dieser zweiten Studie die Auswirkungen eventueller zukünftiger AHV-Revisionen sowie der demografischen Entwicklung auf die Gesundheitskosten thematisiert. Die Besprechung der Resultate vier weiterer Länder setzt die Ergebnisse für die Schweiz in einen internationalen Kontext.

### Ergebnisse für das Referenzszenario 2001

Die Ergebnisse für das Referenzszenario wurden unter der Hypothese berechnet, dass die 11. AHV-Revision vom Volk gutgeheissen wird (mehr hierzu weiter unten). Die Resultate der Generationenbilanzierung für das Basisjahr 2001 ergeben dann, dass neben der explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung in der Höhe von 39,0% des Bruttoinlandprodukts (BIP)<sup>2</sup> weiterhin eine implizite Staatsverschuldung in Höhe von 18,6% des BIP vorliegt. Die Nachhaltigkeitslücke beträgt insge-

samt 57,6% des BIP. Zur besseren Interpretation dieses Ergebnisses werden verschiedene hypothetische Experimente zur Wiederherstellung der Nachhaltigkeit durchgeführt.

Folgende alternative Szenarien würden die Nachhaltigkeitslücke jeweils schliessen:

- Für alle zukünftigen und lebenden Generationen werden alle Steuern und Beiträge um 2,9% angehoben bzw. alle Transfers um 2,9% linear gesenkt.
- Wird alleine die Mehrwertsteuer herangezogen, um die Nachhaltigkeitslücke zu schliessen, so müsste der Mehrwertsteuersatz sofort um 26% auf 9,6 Prozentpunkte steigen.
- Für alle zukünftigen Generationen werden die Steuern proportional um einen einheitlichen Satz von 8,1% erhöht.

Da vorläufig nur die Situation nach der 10. AHV-Revision gilt, fehlt der Beitrag der 11. AHV-Revision zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der Schweiz. Ohne die 11. AHV-Revision erhöht sich die Nachhaltigkeitslücke von 57,6% auf 63,5% des BIP.

Die Ergebnisse des Basisjahres 2001 werden mit Hilfe alternativer Szenarien und Parameterkonstellationen ausführlichen Sensitivitätsanalysen unterworfen. Dabei zeigt sich, dass

1 Raffelhüschen, B. und Borgmann, C., Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz, Strukturberichterstattung Nr. 3, seco, Bern 2001.

2 Die hier angeführte explizite Staatsverschuldung entspricht dem Saldo aus den Schulden der Gebietskörperschaften und dem Vermögen der obligatorischen Sozialversicherungen (ohne BV).

3 Siehe auch «Synthesericht zum Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung» der Interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA ForAlt (2003).



die Resultate sensitiv auf Parameteränderungen reagieren, wenn die Mischindexierung der AHV-Renten beibehalten wird. Wird hingegen eine Volldynamisierung der Renten angenommen, so sind die Ergebnisse mit Bezug auf Parameteränderungen äusserst robust. Allerdings fällt die Nachhaltigkeitslücke in diesem Fall massiv höher aus: 181% des BIP beträgt die «tatsächliche» Staatsverschuldung im Referenzszenario mit Volldynamisierung.

Zur Verdeutlichung der Wirkung der Mischindexierung und zur Darstellung der Entwicklung der Staatsfinanzen im Zeitablauf wird in *Grafik 3* die Fortschreibung der Primärdefizite bis zum Jahr 2060 dargestellt. Es ist zu beachten, dass diese Fortschreibung auf der Methodik der Generationenbilanzierung beruht und somit nicht direkt vergleichbar mit der mittelfristigen Haushaltsplanung ist.

Die Fortschreibung beruht auf der Annahme eines jährlichen Pro-Kopf-Produktivitätsfortschritts von 1%, was eine Extrapolation des in den beiden letzten Jahrzehnten beobachteten Produktivitätszuwachses darstellt. Dieser Produktivitätszuwachs von 1% pro Jahr entspricht annäherungsweise dem Wachstum des BIP während der kommenden Jahrzehnte, da die Erwerbsbevölkerung gemäss dem Demografieszenario «Trend» des BFS im Jahr 2040 nicht wesentlich von der Erwerbsbevölkerung des Referenzjahres 2001 abweichen wird.

Da das zukünftige Wachstum somit vorab aus Produktivitätszuwachsen hervorgehen muss, ist es aufschlussreich, zu sehen, welche Folgen eine stärkere Zunahme der Arbeitspro-

duktivität zeitigt. Beträgt im Referenzszenario mit einem Produktivitätswachstum von 1% die Nachhaltigkeitslücke 57,6% des BIP, so kann ein Produktivitätswachstum in Höhe von 1,5 Prozent die Nachhaltigkeitslücke vollkommen beseitigen. Mehr noch. Anstelle einer «wahren Staatsschuld» liegt ein «wahres Staatsvermögen» in Höhe von 24,3% des BIP vor. Die Ursache für die erhebliche Änderung der Nachhaltigkeitslücke liegt in der starken Bedeutung der zukünftigen Wachstumsraten für die finanzielle Situation der AHV. Da die Mischindexierung die Rentner nur zur Hälfte am Produktivitätswachstum beteiligt, werden wohl die Einnahmen, nicht aber die Ausgaben der AHV im Verhältnis eins zu eins von höheren Wachstumsraten beeinflusst. Eine Politik, die auf höheres Wachstum ausgerichtet ist, bedeutet angesichts der geltenden Rentenformel somit auch immer eine Politik für die Verbesserung der Nachhaltigkeit.

### Auswirkungen von möglichen zukünftigen AHV-Revisionen

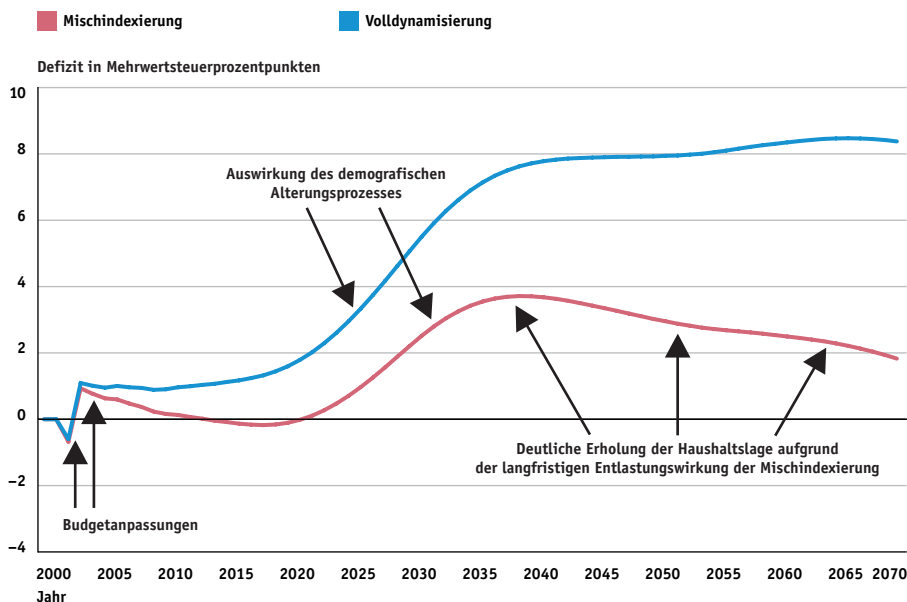
In der Analyse des Status quo für das Basisjahr 2001 sind wir trotz des noch ausstehenden Referendums davon ausgegangen, dass die 11. AHV-Revision in Kraft treten wird. Die Kernbestandteile der 11. AHV-Revision sind eine Konsolidierung der AHV-Finanzierung und die Flexibilisierung des Rentenalters sowie eine Gleichstellung der Geschlechter in der Alterssicherung.

Die einzelnen Elemente der 11. AHV-Revision (Rentenalter, Witwenrente) hätten in etwa gleichen Teilen zur Schliessung der Nachhaltigkeitslücke von 5,9% des BIP beigetragen. Weiterhin hätte die Anhebung der Mehrwertsteuer (nicht im Referenzszenario berücksichtigt) die Nachhaltigkeitslücke um 48,1 Prozentpunkte auf 9,5% des BIP reduziert.

Als Politikvariante wollen wir hier auch die anvisierte 12. AHV-Revision (gemäss des Vorschlags des Eid. Departements des Innern vom Mai 2003) betrachten. Diese setzt sich massgeblich aus zwei Elementen zusammen: Zum einem soll das Regelrentenalter auf 67 Jahre angehoben werden, und zum anderen soll die Mischindexierung durch die Teildynamisierung ersetzt werden.<sup>3</sup> Teildynamisierung bedeutet, dass die Rentenhöhe bis zum Renteneintritt gemäss der Mischindexierung angepasst wird, nach dem Renteneintritt die Rentenanpassung jedoch nur noch in Höhe eines Inflationsausgleiches stattfindet. Die Analyse zeigt, dass beide Massnahmen zusammen die Nachhaltigkeitslücke nahezu gänzlich beseitigen würden. Eine weitere Anhebung der Mehrwertsteuer wäre nicht notwendig (siehe *Grafik 4*). Allerdings muss dabei be-

Grafik 3

#### Primärdefizite der konsolidierten Haushaltsrechnung bis 2060 – Mischindexierung vs. Volldynamisierung



dacht werden, dass bei einer langfristigen Anwendung der Teildynamisierung die AHV-Renten unter Umständen nicht mehr eine Grundsicherung garantieren können, sodass es zu einer Zusatzbelastung in den Ergänzungsleistungen zur AHV kommen könnte. Auch geht es hier um den Ausgleich des Barwertes aller zukünftigen Haushaltüberschüsse und -defizite. Ohne MWST-Anhebung wären die Sozialversicherungshaushalte um das Jahr 2040, wo sich die demografische Alterung besonders nachteilig bemerkbar macht, deutlich im Minus.

### Szenarien zur Kostenentwicklung im Gesundheitswesen

Da die demografische Alterung auch die Gesundheitskosten trifft, werden auch Szenarien der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen näher betrachtet. Wir berücksichtigen zwei Fragestellungen, die für die Kostenentwicklung der obligatorischen Krankenversicherung von erheblicher Bedeutung sind.

Die erste Frage betrifft die *Entwicklung der altersspezifischen Gesundheitskosten bei einem Anstieg der Lebenserwartung*. In diesem Zusammenhang stehen sich die «Medikalisierungsthese» und die «Kompressionsthese» gegenüber.<sup>4</sup> Gemäss der ersten These steigt die Morbidität, d.h. die Häufigkeit der Erkrankung innerhalb einer Bevölkerungsgruppe, mit dem Alter an. Dies impliziert, dass das Ausgabenprofil mit zunehmendem Alter weiter ansteigen wird. Demgegenüber steigen die Gesundheitsausgaben gemäss der so genannten

«Kompressionsthese» erst kurz vor dem Todeszeitpunkt sprunghaft an, während die Morbidität infolge einer qualitativ besseren Gesundheitsversorgung nur geringfügig mit dem Alter wächst.

Die zweite wichtige Frage betrifft die *Auswirkung des medizinisch-technischen Fortschritts auf die altersunabhängige Kostenentwicklung im Gesundheitswesen*. Hier betrachten wir Szenarien, bei denen unterstellt wird, dass die Pro-Kopf-Ausgaben im Gesundheitswesen aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts für einen gewissen Zeitraum mit einer höheren Rate wachsen werden als die allgemeine Produktivitätsentwicklung.

Die Ergebnisse zeigen, dass unterschiedliche Annahmen in Bezug auf die Kostenentwicklung im Gesundheitssektor bedingt durch den medizinisch-technischen Fortschritt einen starken Einfluss auf die Tragfähigkeit der Sozialpolitik haben. Sollte die Wachstumsrate der Kosten im Gesundheitssektor aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts bis zum Jahr 2040 um 0,5% pro Jahr über dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt von 1% liegen, so betrüge die Nachhaltigkeitslücke 87,2% des BIP. Dies entspricht einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 30,2 Prozentpunkte. Unterschiedliche Annahmen in Bezug auf das Verhalten der Altersprofile bei steigender Lebenserwartung (Medikationsversus Kompressionsthese) haben hingegen nur einen moderaten Einfluss auf die Ergebnisse.

### Internationaler Kontext

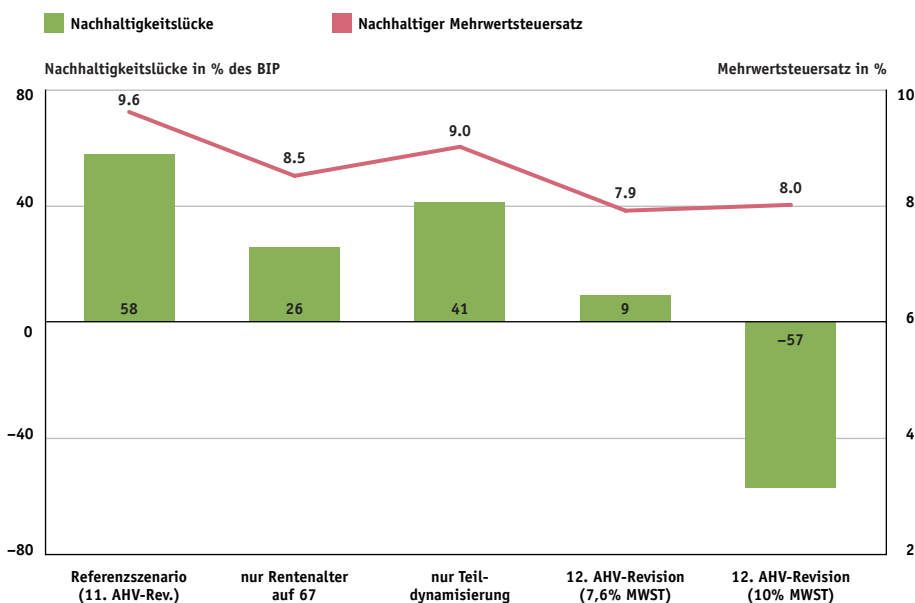
Um die Analyse der Tragfähigkeit der schweizerischen Sozial- und Fiskalpolitik in einen internationalen Kontext zu setzen, diskutieren wir kurz die Ergebnisse der Generationenbilanzierung für die USA, Spanien, Norwegen und Deutschland.

Die internationale Vergleichsanalyse für das Basisjahr 1995 zeigte, dass die Schweiz einen vorderen Rang einnimmt, wenn die AHV-Renten gemäss Status quo adjustiert werden (Mischindexierung). Bei Volldynamisierung schnitt die Schweiz jedoch schlechter ab und rutschte ins Mittelfeld der 15 Länder umfassenden Studie zurück.

Im Basisjahr 2001 weist Spanien die geringste Nachhaltigkeitslücke der fünf Länder auf. Die «tatsächliche» Verschuldung beträgt in Spanien 31% des BIP. Dieses gute Ergebnis ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Fiskalische Disziplin mit einhergehenden Überschüssen in den Haushaltsabschlüssen, die Rentenreform von 1997 und eine erhebliche Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt sind als wichtigste Gründe zu nennen. Norwegen kann zwar aufgrund der Ölreserven ein explizites Vermögen in Höhe von 243% des BIP auswei-

Grafik 4

Auswirkungen der 12. AHV-Revision (Vorschlag EDI, Mai 2003)



Source: Brogmann, Raffelhüschien / Die Volkswirtschaft



Bild: Keystone

Mit einer Nachhaltigkeitslücke von 58% des BIP im Referenzszenario steht die Schweiz im internationalen Vergleich gut da. Selbst bei Volldynamisierung der Renten ist die Nachhaltigkeitslücke tiefer als in Deutschland oder in den USA.

sen. Trotzdem führt eine sehr hohe implizite Staatsverschuldung dazu, dass die «tatsächliche» Staatsverschuldung in Norwegen bei 140% des BIP liegt. In Deutschland belasten die konjunkturelle Entwicklung und die noch immer grosszügigen Sozialsysteme die Tragfähigkeit der Fiskalpolitik. Die steuerliche Förderung der so genannten Riester-Rente führt ferner zu Steuerausfällen in der Zukunft, sodass die Nachhaltigkeitslücke 251% des BIP beträgt. Die höchste Nachhaltigkeitslücke der fünf Länder tritt in den USA mit 364% des BIP auf. Die Hauptursache für die unausgewogene langfristige Haushaltslage liegt im Gesundheitsbereich: Knapp 80% der gesamten Nachhaltigkeitslücke sind auf Medicare zurückzuführen.

beiden Länder die geringsten Nachhaltigkeitslücken der hier berücksichtigten Länder auf. Hingegen befinden sich die USA in der günstigsten demografischen Ausgangslage und verzeichnen dennoch die grösste Nachhaltigkeitslücke. Anscheinend haben diejenigen Länder, die am stärksten vom Alterungsprozess betroffen sind, verstanden, dass heute die Weichen zur Abfederung dieses demografischen Übergangs gestellt werden müssen. Nur eine konsequente Fortsetzung dieser Politik kann verhindern, dass eine böse Überraschung ab dem Jahr 2020 ins Haus steht. Für die Schweiz bedeutet dies, weiterhin an der Tragfähigkeit der Sozialversicherungssysteme zu arbeiten und eine solide Haushaltspolitik mit Blick auf die kommenden Jahrzehnte zu führen.

### Gute Ausgangslage der Schweiz

Die Betrachtung der internationalen Ergebnisse zeigt, dass die Schweiz mit einer Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 58% des BIP weiterhin einen Vergleich nicht scheuen muss. Selbst bei Volldynamisierung der Renten (181% des BIP) ist die Nachhaltigkeitslücke tiefer als in Deutschland und in den USA. Interessanterweise sind Spanien und die Schweiz diejenigen Länder, die am härtesten vom Alterungsprozess der nächsten 40 Jahre betroffen sein werden. Trotzdem weisen diese

4 Siehe auch Zweifel, P., S. Felder und M. Meiers (1999), Ageing of Population and Health Care Expenditure: A Red Herring, Health Economics, 8, 485–496 und Beck, K. und U. Käser-Meier (2003), Die Krankheitskosten im Todesfall – eine deskriptiv statistische Analyse, Managed Care, 2, S. 24–26. Die bei unserer Berechnung notwendigen Profile wurden uns freundlicherweise von Herrn Beck und Herrn Käser-Meier überlassen.