

**26.10.11**

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

---

**Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**

Bundesministerium  
der Finanzen  
Parlamentarischer Staatssekretär

Berlin, den 25. Oktober 2011

An die  
Präsidentin des Bundesrates  
Frau Ministerpräsidentin  
Hannelore Kraft

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich den am 19. Oktober 2011 vom Bundeskabinett zur Kenntnis genommenen dritten Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Mit dem dritten Tragfähigkeitsbericht setzt das Bundesministerium der Finanzen seine Berichterstattung aus den Jahren 2005 und 2008 zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen fort. Der Bericht untersucht die langfristige Entwicklung der Staatsfinanzen bis in das Jahr 2060. Dabei spielen insbesondere die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen und die sich aus dem gegenwärtigen Schuldenstand ergebenden Risiken eine zentrale Rolle. Die Ergebnisse des aktuellen Berichts zeigen, dass der Handlungsbedarf zur Sicherstellung solider Staatsfinanzen im Vergleich zum letzten Bericht größer geworden ist. Der Tragfähigkeitsbericht unterstreicht die Notwendigkeit, die im Grundgesetz verankerte Schuldenregel dauerhaft und verlässlich einzuhalten und gleichzeitig die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland zu verbessern.

Er zeigt Bereiche auf, in denen Politikmaßnahmen besonders wirksam zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen beitragen können.

Mit freundlichen Grüßen  
Hartmut Koschyk

**DRITTER BERICHT ZUR  
TRAGFÄHIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN**

**BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN**

**STAND: 6. OKTOBER 2011**

## **1. Einführung**

- 1.1. Konzeptioneller Hintergrund
- 1.2. Ökonomische Bedeutung tragfähiger öffentlicher Finanzen
- 1.3. Ausgangslage
- 1.4. Mögliche Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen
  - 1.4.1. Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise
  - 1.4.2. Herausforderungen durch den demografischen Wandel
  - 1.4.3. Sonstige Risiken

## **2. Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**

- 2.1. Erläuterungen zur Methodik
  - 2.1.1. Messkonzept
  - 2.1.2. Tragfähigkeitsindikatoren der EU-Kommission („sustainability gaps“)
- 2.2. Annahmen der Modellrechnungen
- 2.3. Ergebnisse
  - 2.3.1. Basisvarianten
  - 2.3.2. Alternative Varianten
- 2.4. Internationaler Vergleich
- 2.5. Rückblick: Entwicklung der Tragfähigkeitslücken im Zeitablauf

## **3. Die Rolle der Politik bei der Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen**

- 3.1. Leitlinien einer Politik für tragfähige öffentliche Finanzen
- 3.2. Ansatzpunkte in der Finanzpolitik
  - 3.2.1. Nationale Ebene
  - 3.2.2. Europäische Ebene
- 3.3. Ansatzpunkte in anderen Politikfeldern
  - 3.3.1. Wachstum und Beschäftigung
  - 3.3.2. Zuwanderungspolitik
  - 3.3.3. Bildungs- und Innovationspolitik
  - 3.3.4. Systeme der sozialen Sicherung
  - 3.3.5. Familienpolitik

## **4. Fazit und Ausblick**

## **1. Einführung**

Mit dem Dritten Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen führt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seine Berichterstattung der Jahre 2005 und 2008 fort. Der Bericht trägt dazu bei, dass langfristige Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte besser wahrgenommen werden und in die politische Meinungsbildung einfließen. Um politische Entscheidungen zur Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen auf eine fundierte und nachvollziehbare Basis zu stellen, ist es notwendig, sowohl die künftige finanzpolitische Entwicklung als auch die Wirksamkeit von Reformen und Reformoptionen so gut wie möglich abzuschätzen. Das BMF hat daher unabhängige Wirtschaftswissenschaftler mit den Modellrechnungen beauftragt, die diesem Bericht zugrunde liegen.<sup>1</sup>

Das Einhalten der neuen, im Grundgesetz verankerten Schuldenregel wird in den Modellrechnungen nur bis zum Jahr 2015 unterstellt. Dies geschieht mit der Absicht, den Handlungsbedarf offen zu legen, der zur langfristigen Sicherung solider Staatsfinanzen besteht. Dadurch wird zudem deutlich, dass weitere politische Entscheidungen zur Konsolidierung der Haushalte erforderlich sind, um die Schuldenregel auch in Zukunft einhalten zu können. Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bergen beispielsweise der starke Anstieg des Schuldenstandes, den nicht zuletzt die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise mit sich gebracht hat, aber auch andere langfristige Herausforderungen, wie insbesondere der demografische Wandel, der sich spürbar auf die künftige Entwicklung der öffentlichen Finanzen auswirken wird.

### **1.1. Konzeptioneller Hintergrund**

Das Konzept der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen hat die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte im Blick. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik dauerhaft so fortgeführt werden können wie bisher, oder ob politischer Handlungsbedarf besteht, um den Anstieg der Staatsverschuldung aufzuhalten bzw. umzukehren. Es handelt sich somit um ein Konzept, das die Nachhaltigkeit (engl. „sustainability“) der Politik unter finanzpolitischen Gesichtspunkten bewertet.

Verantwortungsvolle Finanzpolitik muss deshalb weit in die Zukunft reichende Wirkungszusammenhänge berücksichtigen, um mögliche Fehlentwicklungen früh genug zu erkennen und dementsprechend rechtzeitig gegensteuern zu können. Um zu bewerten, ob die Finanzen eines Staates tragfähig sind, sollte eine Vielzahl von Parametern in den Blick

---

<sup>1</sup> Prof. Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum, in Kooperation mit dem ifo-Institut, München.

genommen werden.<sup>2</sup> So spielt beispielsweise – neben der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung – die Struktur der staatlichen Ausgaben eine wichtige Rolle. Für eine sorgfältige Beurteilung ist es daher erforderlich, eine möglichst umfassende Analyse der zukünftigen Entwicklung der Staatsfinanzen vorzunehmen – so wie es mit den Modellrechnungen in diesem Bericht geschieht.

Der vorliegende Bericht analysiert die öffentlichen Haushalte insgesamt, also die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und den Sozialversicherungen. Nur wenn alle staatlichen Ebenen ihren finanziellen Verpflichtungen – beispielsweise in den Bereichen Rente, Arbeitsmarkt, Gesundheit, aber auch für Zins- und Personalausgaben – langfristig nachkommen können, ist die Tragfähigkeit der Finanzpolitik gewährleistet.

Die Berechnungen umfassen den Zeitraum von 2010 bis 2060, reichen also weit in die Zukunft. Die Ergebnisse der Modellrechnungen sind dabei keine Prognosen, sondern sie veranschaulichen die hypothetische Entwicklung der staatlichen Finanzen unter der Annahme, dass die bisherige Politik unverändert beibehalten wird. Damit kommen die Berechnungen einem **Frühwarnmechanismus** gleich: Die auf dieser Grundlage ermittelten Indikatoren geben Auskunft darüber, in welchem Ausmaß bereits heute weitere Maßnahmen notwendig sind, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig sichern zu können. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist große Sorgfalt erforderlich (vgl. Kasten 1).

### **Kasten 1: Zur Aussagekraft von Tragfähigkeitsanalysen**

„Die Beurteilung der Nachhaltigkeit bestimmter ökonomischer Aktivitäten und Politiken erfordert eine nicht ganz unbedeutende Ausweitung der Perspektive: Bei Fragen der Nachhaltigkeit verlassen wir die auf unverrückbaren Fakten beruhende Berichterstattung über den derzeitigen Zustand und begeben uns auf das Gebiet von Projektionen in die Zukunft. Dies ist nicht mit der Prognose zukünftiger Entwicklungen gleichzusetzen, da Prognosen eine Annahme über die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Ereignisse beinhalten. Die Diskussion der Nachhaltigkeit hingegen befasst sich mit den Konsequenzen einer dauerhaften Fortschreibung gegenwärtiger Aktivitäten und Entscheidungen in die Zukunft. Demzufolge sind Aussagen zur Nachhaltigkeit „was wäre, wenn“-Aussagen, die mögliche Konsequenzen eines bereits eingeschlagenen Aktionspfades beschreiben.“

---

<sup>2</sup> Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010/11, Tz 336. Abrufbar unter: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Conseil d'Analyse économique: Expertise „Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem“ (Dezember 2010), S. 107.

Aufgrund des langen Projektionshorizonts sind Tragfähigkeitsberechnungen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und können somit nur Modellcharakter haben. Um das deutlich zu unterstreichen, kommen in diesem Bericht zwei Basisvarianten zum Einsatz: Die „Variante T–“ ist von einem durchgängigen Pessimismus getragen, während die „Variante T+“ durchgängig optimistische Annahmen enthält. Zusammen genommen beschreiben die beiden Varianten einen Korridor möglicher künftiger Entwicklungen, ohne dass die dahinter stehenden Szenarien als extrem erscheinen. So wird es möglich, Risiken und Chancen für die Sicherung langfristig solider Staatsfinanzen aufzuzeigen, ohne den Blick von vornherein auf eine mehr oder minder willkürlich ausgewählte Linie zu verengen. Komplettiert wird die Darstellung der beiden Basisvarianten von Alternativrechnungen, die den Einfluss abweichender Annahmen und Berechnungsansätze veranschaulichen.

## 1.2. Ökonomische Bedeutung tragfähiger öffentlicher Finanzen

Solide öffentliche Finanzen garantieren die **Handlungsfähigkeit des Staates**. So hat beispielsweise die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gezeigt, dass ein Staat, der in schlechten Zeiten finanzielle Spielräume besitzt, durch entschlossenes Handeln dazu beitragen kann, die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren. Aber auch in guten Zeiten sind solide Staatsfinanzen unerlässlich, um beispielsweise wichtige Zukunftsinvestitionen finanzieren zu können, etwa in den Bereichen Bildung und Forschung. Wenn dagegen ein steigender Schuldenstand dazu führt, dass die Ausgaben für den Zinsendienst von Jahr zu Jahr größeren Raum einnehmen, dann schränkt dies den Handlungsspielraum des Staates zunehmend ein. In diesem Zusammenhang müssen auch die wichtigsten Ausgabenbereiche des Staates regelmäßig auf ihre Effizienz und auf ihre dauerhafte Finanzierbarkeit hin überprüft werden.

Tragfähige Staatsfinanzen bringen auch wichtige **Vertrauenseffekte** mit sich: Wenn beispielsweise die Finanzmärkte darauf vertrauen, dass ein Staat ein zuverlässiger und leistungsfähiger Schuldner ist, dann sind sie bereit, diesem Staat zu vergleichsweise günstigen Konditionen Geld zu leihen. Die Schuldenlast ist dann deutlich geringer als bei einem Staat, dem weniger Vertrauen entgegen gebracht wird und der infolgedessen Zinsaufschläge in Kauf nehmen muss. Darüber hinaus wirkt sich die Erwartung von Bürgern und Unternehmen, dass ein Staat auch in Zukunft handlungsfähig sein wird, positiv auf Investitionen und Konsum aus. Zweifel an der Solidität der Staatsfinanzen können dagegen sowohl bei Unternehmen als auch bei Konsumenten zu einem zögerlichen, abwartenden Verhalten führen und damit das Wirtschaftswachstum dämpfen. Daher ist es im ureigenen Interesse eines jeden Staates, mit

einer umsichtigen und vorausschauenden Fiskalpolitik dafür zu sorgen, dass erst gar keine Zweifel an seiner dauerhaften Solidität aufkommen.

Zwischen einer soliden Haushaltsführung und einem dauerhaften **Wirtschaftswachstum** bestehen wichtige Rückkopplungseffekte: Einerseits ist „gute“ Finanzpolitik eine wichtige Voraussetzung für dauerhaft günstige Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen. Umgekehrt gilt aber auch: Anhaltendes Wirtschaftswachstum und ein damit einhergehender Beschäftigungsanstieg schaffen die besten Voraussetzungen für solide finanzierte öffentliche Haushalte. Entscheidend ist dabei unter anderem die so genannte Schuldenstandsquote, also der Schuldenstand des Staates im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Sie zeigt an, wie hoch die Last, die ein Staatshaushalt zu tragen hat, relativ zur Wirtschaftskraft des Landes ist. Ein Anstieg des Schuldenstands ist nur dann grundsätzlich unproblematisch, wenn die Wachstumsrate des Schuldenstands dauerhaft unterhalb der Wachstumsrate der Wirtschaftskraft bleibt. Die Schuldenstandsquote sinkt dadurch langfristig auf ein tragbares Niveau.

### 1.3. Ausgangslage

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat sich in fast allen Industriestaaten spürbar auf die öffentlichen Finanzen ausgewirkt. Sowohl der öffentliche Schuldenstand als auch das Staatsdefizit haben sich nicht nur in Deutschland im Verlauf der Krise erheblich ausgeweitet. Gleichzeitig ist die Frage der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sowohl bei der Bewertung der Kreditwürdigkeit von Staaten als auch in der öffentlichen Wahrnehmung in den Fokus gerückt. Ein weiterer Anstieg der Schuldenstandsquote – ausgehend von dem bereits sehr hohen Niveau – ist unter dem Gesichtspunkt der Tragfähigkeit nicht mehr hinnehmbar.

Deutschland befindet sich nach wie vor in einem **Wirtschaftsaufschwung**. Die günstige konjunkturelle Entwicklung hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben und erleichtert so den Konsolidierungsprozess. Allerdings kommt es gerade in wirtschaftlich guten Zeiten darauf an, in der Finanzpolitik möglicherweise folgenschwere Fehler zu vermeiden. Vielmehr gilt es, die wachstumsorientierte strukturelle Konsolidierung des Haushalts voranzutreiben und eine strikte Ausgabendisziplin beizubehalten. Deshalb sollten konjunkturell bedingte Verbesserungen der öffentlichen Haushalte zur Senkung der Neuverschuldung eingesetzt werden. Insbesondere in wirtschaftlich guten Zeiten gilt es, die Haushalte konsequent zu konsolidieren.

Aus finanzpolitischer Sicht markiert das Jahr 2011 einen Wendepunkt. Zum einen kam erstmals bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 die im Grundgesetz verankerte **neue Schuldenregel** zur Anwendung, die einen zentralen Beitrag zur Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen leistet. Zum anderen mussten die zur Krisenbewältigung ergriffenen konjunkturstützenden Maßnahmen zurückgeführt werden, ohne gleichzeitig das Wachstum zu

dämpfen. Die Schuldenregel folgt der Einsicht, dass weder Ausgabenerhöhungen noch Steuersenkungen dauerhaft über Kreditaufnahme finanziert werden dürfen. Damit zielt die neue Regel auf anhaltende strukturelle Haushaltsverbesserungen ab. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung ein Bündel von Maßnahmen ergriffen, um die öffentlichen Finanzen nachhaltig zu sanieren. Dabei steht die **wachstumsfreundliche Konsolidierung** im Vordergrund, denn es wäre verfehlt, Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen, die mit einer Schwächung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einhergehen. Daher hat die Bundesregierung bei der Auswahl ihrer Konsolidierungsmaßnahmen in ihrem haushaltspolitischen „Zukunftspaket“ den Schwerpunkt auf wachstumsfreundliche Politik gelegt. Dies zeigt sich unter anderem in der Priorität für Ausgaben im Bereich Bildung und Forschung.

Die konjunkturelle Erholung und die ersten Erfolge der Konsolidierungspolitik werden im Haushaltsvollzug des Bundes 2011 sichtbar. So wird es der Bundesregierung im laufenden Jahr voraussichtlich gelingen, die tatsächliche Neuverschuldung des Bundes auf eine Größenordnung von rund 30 Mrd. € zu reduzieren (Soll 2011: 48,4 Mrd. €). Die konsequente Einhaltung eines wachstumsorientierten Konsolidierungskurses bleibt auch in Zukunft die wesentliche wirtschafts- und finanzpolitische Aufgabe.

#### **1.4. Mögliche Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**

Bis vor einigen Jahren wurden Risiken für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen hauptsächlich im Zusammenhang mit den Herausforderungen durch den demografischen Wandel gesehen. Die Auswirkungen der Krise haben jedoch nachdrücklich verdeutlicht, dass auch der erreichte Schuldenstand und die Haushaltssituation am aktuellen Rand die langfristige Solidität der Staatsfinanzen gefährden können.<sup>3</sup>

##### **1.4.1. Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise**

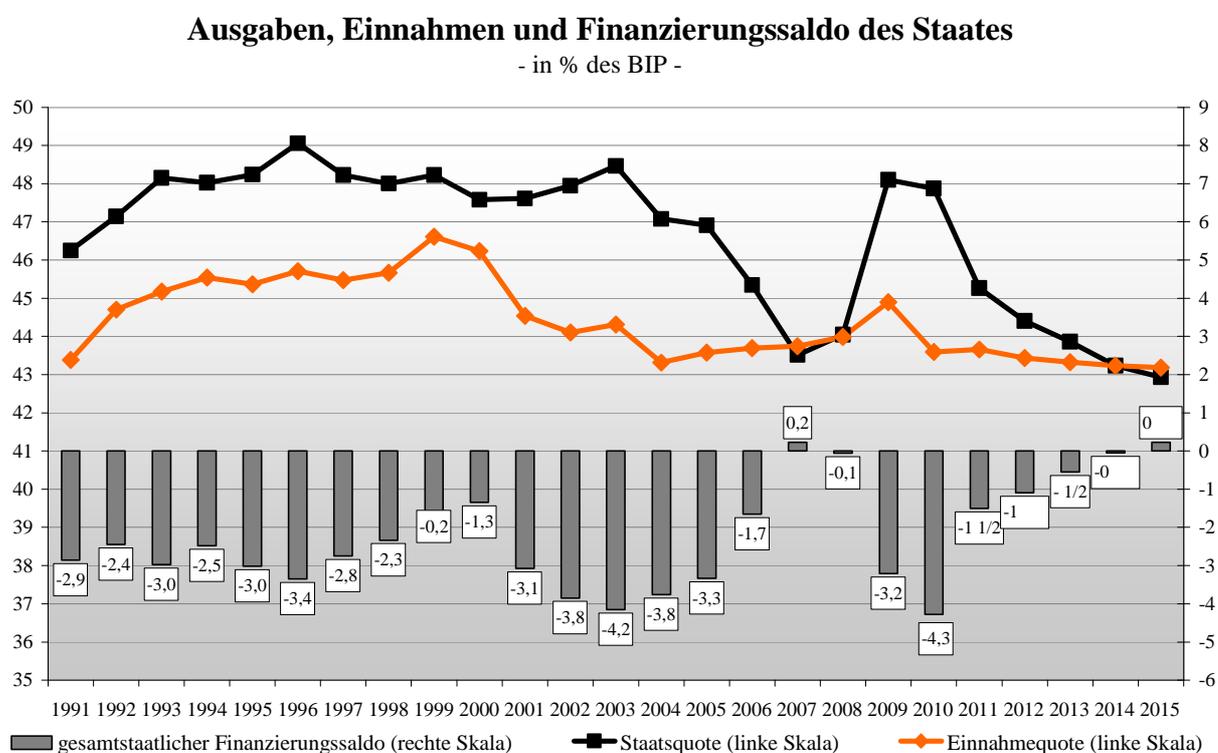
Die öffentlichen Finanzen in Deutschland wurden durch die Krise erheblich in Mitleidenschaft gezogen. Dabei wurden die Auswirkungen sowohl auf der Einnahmenseite als auch insbesondere auf der Ausgabenseite sichtbar. In der Rezession gingen die Steuereinnahmen deutlich zurück, dagegen stiegen die Ausgaben beispielsweise im Bereich der Arbeitslosenversicherung stark an. Zudem waren staatliche Stabilisierungsmaßnahmen erforderlich, um die Auswirkungen des konjunkturellen Einbruchs – über die automatischen Stabilisatoren hinaus – abzumildern und die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu gewährleisten.

---

<sup>3</sup> So identifiziert beispielsweise der im Jahr 2009 veröffentlichte Tragfähigkeitsbericht („Sustainability Report“) der EU-Kommission für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht nur mögliche fiskalische Belastungen aus der Bevölkerungsalterung, sondern auch Risiken einer mangelnden Konsolidierung der Staatsfinanzen in der kurzen und mittleren Frist.

Nach nahezu ausgeglichenen Haushalten in den Jahren 2007 und 2008 verschlechterte sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo in Deutschland im Jahr 2009 auf ein Defizit von 3,2 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Im Jahr 2010 wurde mit einer Defizitquote von 4,3 % der Maastricht-Referenzwert von 3 % des BIP deutlich überschritten (siehe Abbildung 1). Für das Jahr 2011 geht die Bundesregierung davon aus, dass sich der Finanzierungssaldo jedoch schon wieder merklich auf ein Defizit von rund 1 ½ % verbessern wird. Damit erfüllt Deutschland die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts bereits zwei Jahre früher als im Defizitverfahren gegen Deutschland gefordert.

**Abbildung 1: Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssaldo des Staates**



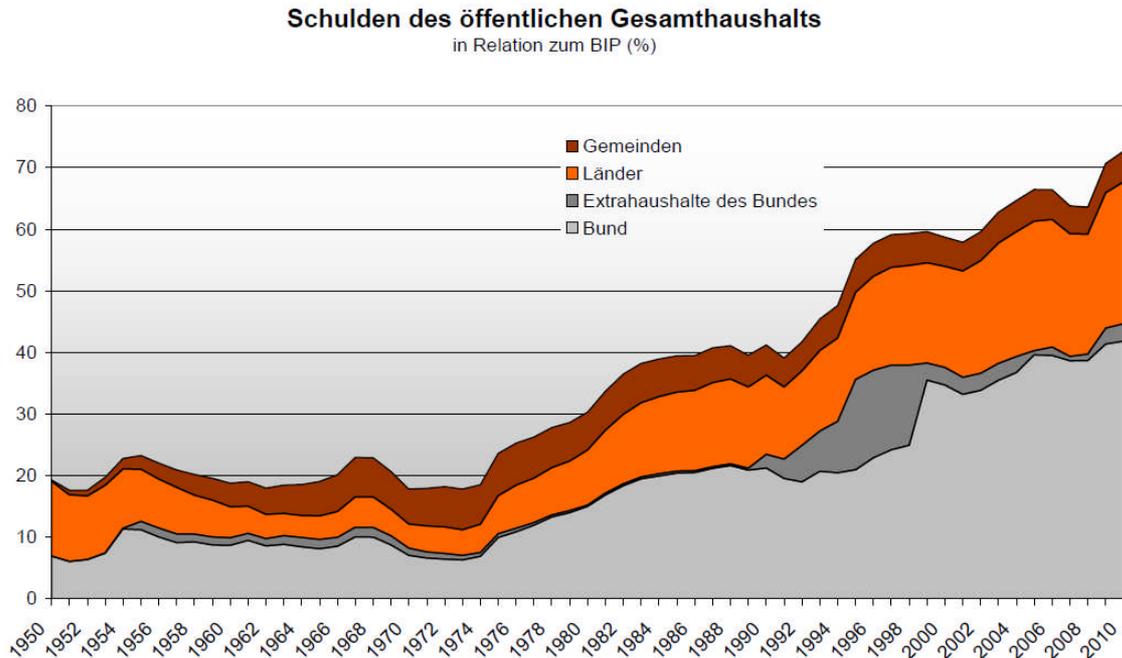
Quellen: Statistisches Bundesamt für Ist-Daten (Stand: September 2011), Projektion: Bundesministerium der Finanzen (Juli 2011)

Der gesamtstaatliche Schuldenstand stieg in Folge der Krise von 74,4 % im Jahr 2009 auf 84,2 % im Jahr 2010 an. Dieser starke Anstieg geht insbesondere darauf zurück, dass die neu errichteten Abwicklungsanstalten der Hypo Real Estate und der West LB dem Sektor Staat zugeordnet wurden und somit in den Schuldenstand einfließen. Bei einer Betrachtung ohne Berücksichtigung aller Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen hätte sich für 2010 eine Schuldenstandsquote in Höhe von rund 70 % ergeben.

Der mittlerweile erreichte staatliche Schuldenstand kann jedoch nicht allein durch die Auswirkungen der Krise erklärt werden. Vielmehr ist die Verschuldung von Bund, Ländern

und Gemeinden bereits seit den 1970er Jahren kontinuierlich gestiegen (Abbildung 2). Im gleichen Zeitraum sind auch die Ausgaben für den Schuldendienst erheblich angestiegen.

**Abbildung 2: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts in Relation zum BIP (%), 1950 bis 2010**

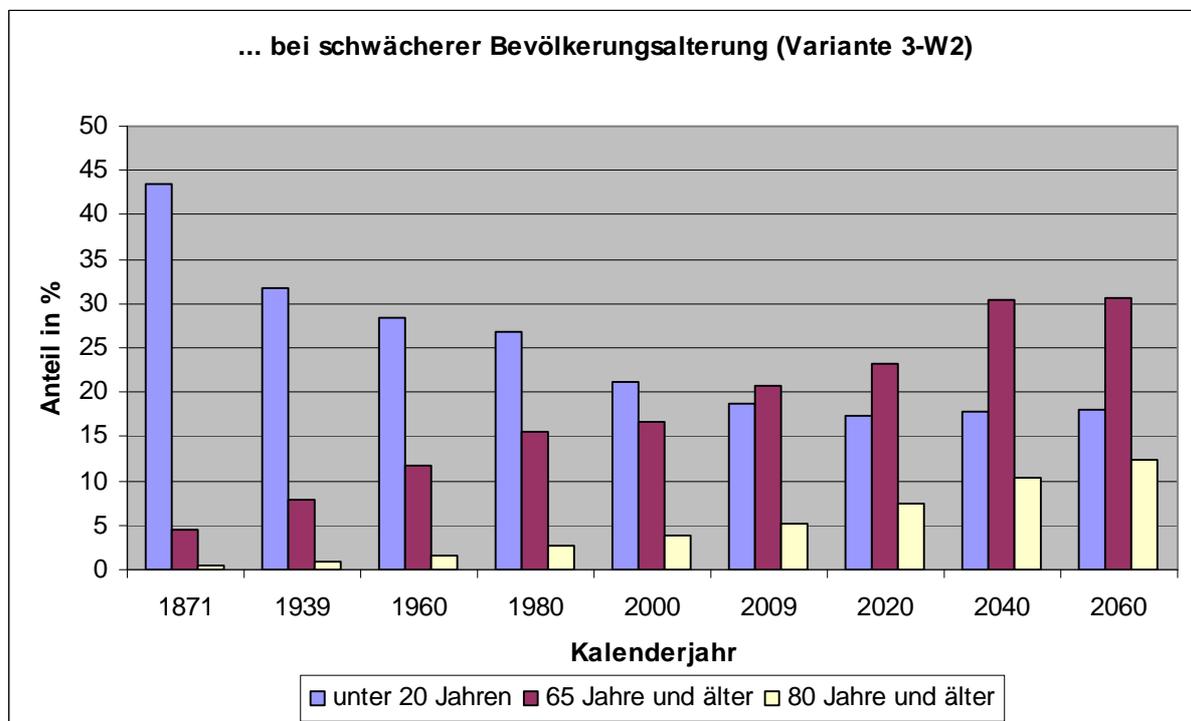
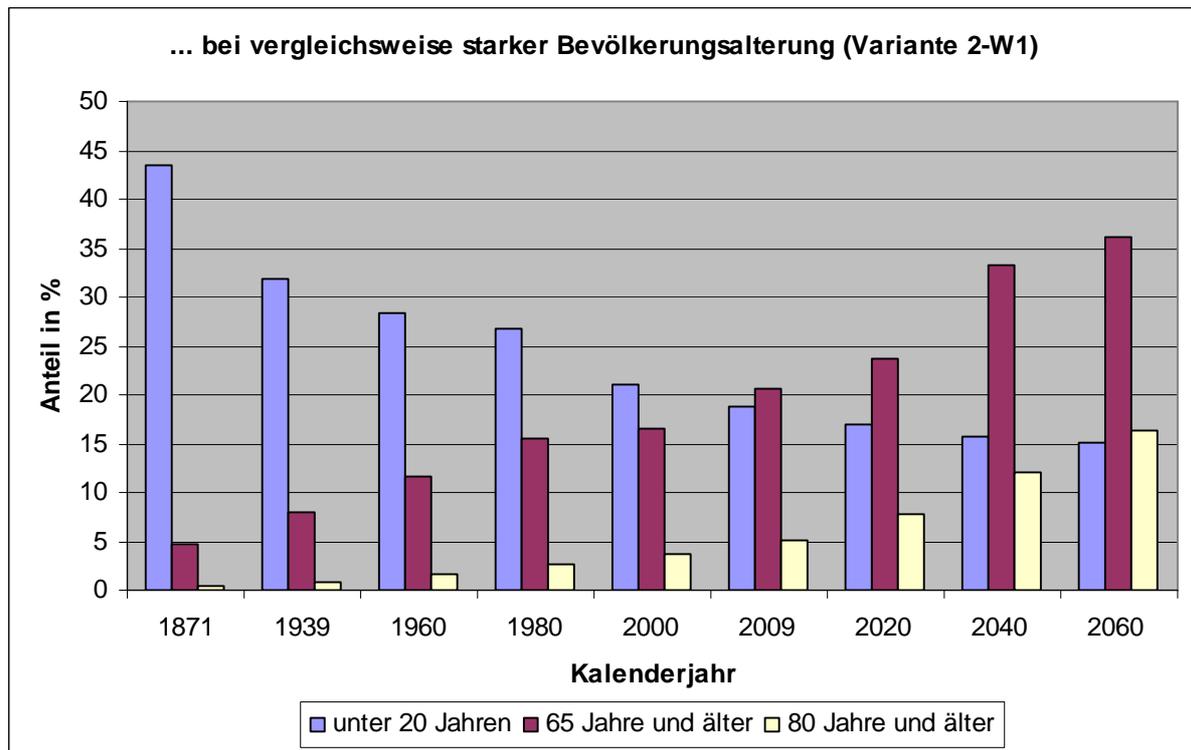


Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

### 1.4.2. Herausforderungen durch den demografischen Wandel

Mögliche Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ergeben sich nicht nur aus dem sprunghaften Anstieg des Schuldenstands im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und der damit verbundenen Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums. Ein maßgeblicher zusätzlicher Risikofaktor ist die bereits heute absehbare **demografische Entwicklung**: In den kommenden Jahrzehnten wird in Deutschland der Anteil der Personen, die 65 Jahre und älter sind, stark zunehmen. Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter wird dagegen deutlich zurückgehen. Diese Veränderungen in der Altersstruktur unserer Gesellschaft führen bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen dazu, dass die vom Alter der Bürger abhängigen staatlichen Ausgaben ansteigen, während sich die staatlichen Einnahmen ohne Gegensteuern vergleichsweise schwächer entwickeln werden. Infolgedessen wird sich der Druck auf die öffentlichen Haushalte in Zukunft tendenziell erhöhen.

**Abbildung 3: Entwicklung des Bevölkerungsanteils unterschiedlicher Altersgruppen in Deutschland von 1871 bis 2060**



Quelle: Statistisches Bundesamt

Da demografische Entwicklungen erheblichen Einfluss auf die öffentlichen Haushalte haben und zugleich eine vergleichsweise gut vorhersehbare Einflussgröße darstellen, bilden sie

einen Schwerpunkt der Modellrechnungen zur Tragfähigkeit. Die in den Modellrechnungen verwendeten Daten zur demografischen Entwicklung beruhen auf den Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, die im Jahr 2009 vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder erstellt wurde. Darin werden unterschiedliche Annahmen über die Determinanten der Bevölkerungsentwicklung, zu denen neben der Lebenserwartung auch die jeweils unterstellten Geburtenraten und Wanderungssalden zählen, miteinander kombiniert. Den Modellrechnungen in diesem Bericht liegen zwei verschiedene Varianten zur Fortschreibung der demografischen Entwicklung zu Grunde. Die pessimistischere Variante geht von einer vergleichsweise starken Bevölkerungsalterung aus, während die Alterung in der optimistischeren Variante schwächer ausfällt (siehe Abbildung 3).

Um mögliche Folgen für die fiskalische Entwicklung in ihrer ganzen Breite abbilden zu können, wurden hier solche Annahmen verwendet, die zu vergleichsweise großen Abweichungen in der künftigen Altersstruktur der Bevölkerung führen. Denn es ist vor allem die Alterung der Bevölkerung – weniger die Entwicklung der absoluten Einwohnerzahl – von der Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ausgehen. An der Schlussfolgerung, dass es zu gravierenden Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung kommen wird, hat sich seit Beginn der Tragfähigkeitsberichterstattung des BMF nichts geändert: Die Jahrgänge im hohen und höchsten Alter bekommen ein merklich höheres, die jüngeren ein deutlich geringeres Gewicht.

Die aktuelle und absehbare demografische Entwicklung in Deutschland und die Auswirkungen des demografischen Wandels auf einzelne Politikbereiche werden erstmals in einem ressortübergreifenden **Demografiebericht der Bundesregierung** („Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes“) ausführlich beschrieben. Der Bericht verschafft zudem einen Überblick über die bislang ergriffenen Maßnahmen des Bundes zur Gestaltung des demografischen Wandels. Er wird Ende Oktober veröffentlicht. Zugleich bildet er die Grundlage für die Demografiestrategie der Bundesregierung, die sie im Frühjahr 2012 vorlegen wird. Innerhalb der Bundesregierung werden Demografiebericht und Demografiestrategie federführend durch das Bundesministerium des Innern koordiniert.

### 1.4.3. Sonstige Risiken

Neben dem krisenbedingtem Anstieg der Schuldenstandsquote und der zukünftigen demografischen Entwicklung besteht eine Vielzahl von weiteren Herausforderungen für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. So stellen beispielsweise der Klimawandel und der verstärkte Ausbau der Erneuerbaren Energien Herausforderungen dar, die zu dauerhaften Veränderungen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben führen werden.

Allerdings lassen sich diese mittel- und langfristigen Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen – anders als die relativ gut projizierbare demografische Entwicklung – zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum verlässlich in die Zukunft fortschreiben. Eine Quantifizierung dieser möglichen Risiken würde im Rahmen der hier vorgenommenen Tragfähigkeitsanalysen kaum zu belastbaren Aussagen führen.<sup>4</sup> Daher sind die möglichen Auswirkungen dieser Herausforderungen bewusst nicht Gegenstand der Modellrechnungen, die diesem Bericht zugrunde liegen.

Demgegenüber sind die zur Stabilisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion getroffenen Maßnahmen bereits in den Modellrechnungen enthalten. So sind die bilateralen Maßnahmen für Griechenland, die anteiligen Kredite der EFSF an Irland und Portugal sowie die zukünftigen Einzahlungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in der Mittelfristprojektion zur Entwicklung der Schuldenstandsquote berücksichtigt. Sobald die Kredite wieder zurückgezahlt werden, wird sich die Schuldenstandsquote entsprechend verringern. Zukünftige Belastungen für die öffentlichen Finanzen sind hieraus nicht zu erwarten, sofern es zu keinen Ausfällen kommt.

Der weitere **Aufbau des Berichts** ist wie folgt: Kapitel 2 zeigt die Ergebnisse der aktualisierten Modellrechnungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Resultate für den Zeitraum 2010 bis 2060 verdeutlichen – unter bestimmten Annahmen – wie groß der politische Handlungsbedarf zur Sicherung der Tragfähigkeit bereits heute ist. Kapitel 3 legt die bereits erfolgten Reformen der Bundesregierung dar und zeigt weitere politische Handlungsoptionen auf. 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). Kapitel 4 schließt den Bericht mit einem Fazit ab.

---

<sup>4</sup> Ein im Auftrag des BMF erstelltes Gutachten hat gezeigt, dass sich das Ausmaß der aus dem Klimawandel entstehenden fiskalischen Belastungen kaum zuverlässig abschätzen lässt (Ecologic Institut / Infras (2009): „Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen?“).

## **2. Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**

### **2.1. Erläuterungen zur Methodik**

#### **2.1.1. Messkonzept**

Bei der Entwicklung von Indikatoren, mit denen die Tragfähigkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik geprüft werden kann, hat es in einschlägigen Untersuchungen zwei Entwicklungsstränge gegeben, die über einige Jahre getrennt verfolgt wurden. Einerseits wurden Maßstäbe entwickelt, die sich bei der Ermittlung erst künftig entstehender Zahlungsverpflichtungen des Staates eng an gängige Verfahren der Planung und Analyse der laufenden Haushaltspolitik und damit an die gewohnte Messung expliziter öffentlicher Verschuldung anlehnen (so die ursprünglichen Arbeiten der OECD). Andererseits wurden Ansätze mit mehr theoretischer Fundierung konzipiert, deren Ziel zunächst vor allem in der Messung von Belastungs- und Verteilungseffekten fiskalischer Maßnahmen auf der Mikroebene bestand (Konzept der Generationenbilanzierung).

Inzwischen sind allerdings längst Ansätze entstanden, die Elemente beider Entwicklungsstränge in sich vereinen. Dazu zählen vor allem die von der EU-Kommission bei der Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten genutzten Verfahren und die dort ermittelten „Sustainability Gaps“. Was Deutschland betrifft, haben sie im ersten Tragfähigkeitsbericht des BMF eine frühe Verwendung gefunden. Sie wurden zuletzt auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen seiner eigenen Arbeiten auf diesem Gebiet eingesetzt.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Ergebnisse eines vom BMF vergebenen und von Prof. Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum, in Kooperation mit ifo, München, bearbeiteten Forschungsauftrags. Der Abschlussbericht dazu wird in zeitlicher Nähe zum Tragfähigkeitsbericht veröffentlicht und enthält eine detaillierte Beschreibung sämtlicher hier vorgestellter Modellrechnungen.

Das grundsätzliche Vorgehen hat sich gegenüber dem Zweiten Tragfähigkeitsbericht des BMF nicht verändert, der Zeithorizont wurde in Anpassung an die jüngsten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes aber bis in das Jahr 2060 ausgedehnt. Die Gutachter analysieren auf der Grundlage von Annahmen über die demografische Entwicklung und einer damit konsistenten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, welchen Verlauf die öffentlichen Ausgaben (am BIP gemessen) in den Bereichen nehmen könnten, die von Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung voraussichtlich besonders betroffen sein werden. Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, gefolgt von den Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung, haben darunter das höchste Gewicht, aber auch die Ausgaben der anderen Zweige der

Sozialversicherung und die Beamtenversorgung, sowie die staatlichen Bildungsausgaben und der Familienleistungsausgleich werden mit Blick auf demografisch bedingte Änderungen untersucht. Unter der Annahme konstanter Quoten für alle übrigen Ausgabenbereiche und einer ebenfalls konstanten Einnahmenquote werden daraus Projektionen für die Staatsquote, die gesamtstaatlichen Finanzierungssalden und den Schuldenstand abgeleitet und die Ergebnisse zu Indikatoren für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland zusammengefasst.

### 2.1.2. Tragfähigkeitsindikatoren der EU-Kommission („sustainability gaps“)

Für die Operationalisierung des Tragfähigkeitsziels und für die Abschätzung erforderlicher Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Solidität der öffentlichen Finanzen gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Bei der haushaltspolitischen Überwachung der EU-Mitgliedstaaten stützen sich der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister und die Europäische Kommission wie das Bundesministerium der Finanzen auf Indikatoren, die neben der Summe der bisher aufgelaufenen Defizite auch künftig zu erwartende Belastungen einbeziehen. Das geschieht einmal im Jahr bei der Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme jedes einzelnen Landes, außerdem in einer Querschnittsuntersuchung für sämtliche Mitgliedstaaten im jährlich vorgelegten „Public Finance Report“ und in einem nur diesem Thema gewidmeten Tragfähigkeitsbericht, den die Kommission immer dann ausarbeitet, wenn auf Gemeinschaftsebene neue Modellrechnungen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Staatsfinanzen vorliegen. Der jüngste derartige Bericht der Kommission („Sustainability Report“) stammt aus dem Jahr 2009.

#### *Erläuterung der Kennziffern*

Zur Einschätzung etwaiger Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen weist die Kommission regelmäßig zwei Indikatoren aus: In einem Fall (**Tragfähigkeitslücke S1**) wird bis zum Ende des Projektzeitraums in sämtlichen Mitgliedstaaten ein Erreichen des Maastricht-Kriteriums für die Schuldenstandsquote (60% in Relation zum BIP) verlangt. Im anderen Fall (**Tragfähigkeitslücke S2**) wird gefordert, dass der Staat seinen expliziten wie impliziten Verbindlichkeiten auf Dauer nachkommen kann.

Wird die vorab festgelegte Bedingung - bei Einrechnung der budgetären Effekte der Bevölkerungsalterung - nicht erfüllt, entstehen Tragfähigkeitslücken. Sie beschreiben das Ausmaß der notwendigen Anpassung in Form einer Verringerung der sich andernfalls einstellenden Defizitquoten (genauer in einer Verbesserung der strukturellen Primärsalden). Weitere Darstellungsformen sind möglich und werden von der EU-Kommission auch genutzt. Zum Beispiel wird über eine Zerlegung der Indikatoren in unterschiedliche Komponenten aufgezeigt, welcher Teil der Lücke schon in der gegenwärtigen Haushaltslage angelegt ist und

welcher Teil erst im Laufe der Zeit über die Zunahme der alterungsbedingten Ausgaben entsteht.

Die Indikatoren legen damit Handlungsbedarfe offen. Spezifische politische Handlungsanweisungen ergeben sich aus den so errechneten Werten nicht: Erreicht werden kann ein Schließen der Tragfähigkeitslücken grundsätzlich sowohl über eine Verringerung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am BIP als auch über eine Steigerung des Anteils der öffentlichen Einnahmen. Zudem bleibt offen, welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt ergriffen werden sollten, damit es zu den notwendigen Änderungen auf der Ausgabenseite und/oder Einnahmenseite kommt.

Die am Ende der Rechnungen ausgewiesenen Kennziffern lassen leicht vergessen, dass dahinter extrem lang angelegte Projektionen mit entsprechend hohen Unwägbarkeiten stehen. Sie werden stark von den zuvor getroffenen Annahmen gesteuert. Das zeigt sich bei entsprechenden Sensitivitätsanalysen. Daher ist Vorsicht bei der Interpretation der numerischen Ergebnisse angebracht. Das gilt erst recht, wenn die Ungleichgewichte in den öffentlichen Haushalten nicht wie im Falle S1 und S2 in einer periodischen „Stromgröße“ sondern als einmalige „Bestandsgröße“ ausgewiesen werden. Das ist zum Beispiel bei der Kalkulation einer impliziten Staatschuld der Fall, die sich aus der Addition der Barwerte künftig anfallender Defizite ergibt. Deren Höhe ist vom jeweils unterstellten Zins- bzw. Diskontierungssatz wesentlich stärker abhängig als die auf Gemeinschaftsebene üblicherweise genutzten Indikatoren, die etwa erforderliche Anpassungen in Form einer dauerhaften Erhöhung des staatlichen Primärsaldos ausweisen. Das hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seiner diesjährigen Frühjahrsexpertise so gesehen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Resultate derartiger Rechnungen in der augenblicklichen Situation mit besonderen Unsicherheiten behaftet sind. Einerseits lässt sich die strukturelle Ausgangsposition der öffentlichen Haushalte derzeit nur schwer korrekt beurteilen. Sofern die vor dem Hintergrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise getroffenen befristeten Maßnahmen nicht vollständig aus den strukturellen Haushalten herausgefiltert worden sind, könnte das Tragfähigkeitsrisiko überschätzt worden sein. Andererseits könnten die Wachstumsmöglichkeiten der Volkswirtschaften auf längere Sicht stärker Schaden genommen haben als bisher angenommen. In diesem Fall würden die Tragfähigkeitsrisiken unterschätzt. Auch das spricht dafür, in entsprechenden Analysen mit unterschiedlichen Szenarien zu arbeiten, die solche Unwägbarkeiten veranschaulichen können. In den Modellrechnungen für Deutschland, die diesem Tragfähigkeitsbericht zugrunde liegen, ist genau das geschehen.

## 2.2. Annahmen der Modellrechnungen

Die beiden Basisvarianten, die für Zwecke des BMF-Tragfähigkeitsberichts konzipiert wurden, beruhen auf divergierenden Annahmen zur langfristigen Entwicklung in den Bereichen Demografie, Arbeitsmarkt und sonstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Hinsichtlich ihrer Konsequenzen für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sind diese Annahmen einerseits von einem gewissen durchgängigen Pessimismus („Variante T–“), andererseits von einem gewissen durchgängigen Optimismus („Variante T+“) getragen. So werden in Variante T+ zum Beispiel hinsichtlich der demografischen Entwicklung eine höhere Geburtenrate und eine größere Zuwanderung unterstellt als in Variante T–. Ausgangsjahr ist das Jahr 2010, für das bei der Durchführung der Rechnungen für die meisten relevanten Größen bereits Ist-Daten oder zumindest verlässliche Schätzwerte vorlagen.<sup>5</sup> Berücksichtigt wurden außerdem einschlägige Eckdaten der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung mit dem Endjahr 2015.

Einen Überblick über sämtliche Annahmen, sowohl in Variante T– als auch in Variante T+, gibt Tabelle 1. Die unterschiedlichen Projektionen zur demografischen Entwicklung wirken sich unter anderem spürbar auf den Altenquotient aus: Während der Quotient in Variante T– von 31,2 im Jahr 2010 über 50,5 im Jahr 2030 auf 68,5 im Jahr 2060 steigt, verläuft der Anstieg in Variante T+ deutlich gedämpfter – hier erreicht der Altenquotient im Jahr 2060 einen Wert von 54,9. Die Annahmen zur Erwerbslosenquote gehen in Variante T– von einer vergleichsweise hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in Höhe von 5,8 % über den gesamten Projektionszeitraum aus, während in Variante T+ eine deutlich günstigere Entwicklung der Erwerbslosenquote angenommen wird (Rückgang bis auf 3,4 % im Jahr 2060). Zusammen genommen wirken sich die Annahmen zur demografischen Entwicklung, zur Höhe der Erwerbsbeteiligung und zur Erwerbslosigkeit unmittelbar auf die Anzahl der Erwerbstätigen aus: In Variante T– sinkt die Zahl der Erwerbstätigen von 40,5 Mio. Personen im Jahr 2010 über 36,1 Mio. Personen im Jahr 2030 auf 29,2 Mio. Personen im Jahr 2060. In Variante T+ ergibt sich dagegen ein deutlich langsamerer Rückgang, mit 38,8 Mio. erwerbstätigen Personen im Jahr 2030 und 35,7 Mio. erwerbstätigen Personen im Jahr 2060.

---

<sup>5</sup> Für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) lagen die Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes vom Jahresanfang 2011 zugrunde. Die große VGR-Revision, deren Ergebnisse das Statistische Bundesamt zum 1. September 2011 veröffentlichte, ist demzufolge hier nicht berücksichtigt.

**Tabelle 1: Annahmen für die Modellrechnungen****Annahmen für die Modellrechnungen: Variante "T -"**

	2010 <sup>a)</sup>	2020	2030	2040	2050	2060
<i>Demographie:</i>						
Wohnbevölkerung (Mio.)	81,6	80,2	78,2	75,2	71,4	66,9
Altenquotient <sup>b)</sup>	31,2	37,0	50,5	60,0	64,3	68,5
<i>Arbeitsmarkt:</i>						
Erwerbsbeteiligung (%)						
- Frauen (15-64)	74,5	76,3	76,9	78,8	79,7	80,5
- Männer (15-64)	83,8	84,1	84,3	85,5	85,8	86,5
Erwerbspersonen (Mio.)	43,3	42,0	38,2	35,5	33,4	30,9
Erwerbstätige (Mio.)	40,5	39,7	36,1	33,6	31,5	29,2
Registr. Arbeitslose (Mio.)	3,2	2,8	2,5	2,3	2,2	2,0
Erwerbslosenquote <sup>c)</sup> (%)	6,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
<i>Gesamtwirtschaft:</i>						
Arbeitsproduktivität <sup>d)</sup> (%)	0,5	1,5	1,7	1,5	1,4	1,4
Bruttoinlandsprodukt <sup>d)</sup> (%)	0,9	1,3	0,7	0,8	0,8	0,6
BIP pro Kopf <sup>d)</sup> (%)	0,9	1,5	1,0	1,2	1,3	1,3

**Annahmen für die Projektionen: Variante "T +"**

	2010 <sup>a)</sup>	2020	2030	2040	2050	2060
<i>Demographie:</i>						
Wohnbevölkerung (Mio.)	81,6	80,8	80,2	78,8	76,7	74,5
Altenquotient <sup>b)</sup>	31,2	36,1	47,5	53,5	54,0	54,9
<i>Arbeitsmarkt:</i>						
Erwerbsbeteiligung (%)						
- Frauen (15-64)	74,5	76,6	77,9	79,4	80,1	80,9
- Männer (15-64)	83,8	84,8	85,7	86,2	86,6	87,2
Erwerbspersonen (Mio.)	43,3	42,7	40,2	38,5	37,9	36,8
Erwerbstätige (Mio.)	40,5	40,8	38,8	37,3	36,7	35,7
Registr. Arbeitslose	3,2	2,3	1,7	1,5	1,5	1,4
Erwerbslosenquote <sup>c)</sup> (%)	6,8	4,7	3,7	3,4	3,4	3,4
<i>Gesamtwirtschaft:</i>						
Arbeitsproduktivität <sup>d)</sup> (%)	0,5	1,6	1,9	1,8	1,7	1,7
Bruttoinlandsprodukt <sup>d)</sup> (%)	0,9	1,6	1,4	1,4	1,5	1,4
BIP pro Kopf <sup>d)</sup> (%)	0,9	1,7	1,5	1,6	1,8	1,7

a) Angaben für 2010 basieren auf Ist-Daten aus der amtlichen Statistik (die bei der Erstellung der Projektionen teilweise noch als Bevölkerungsvorausschätzung; Statistisches Bundesamt (2009).

b) Personen im Alter 65 + je 100 Personen im Alter 15-64

c) In % aller Erwerbspersonen; international standardisierte Definition.

d) Reale Wachstumsraten (jahresdurchschnittliche Werte im vorangegangenen 10-Jahres-Zeitraum).

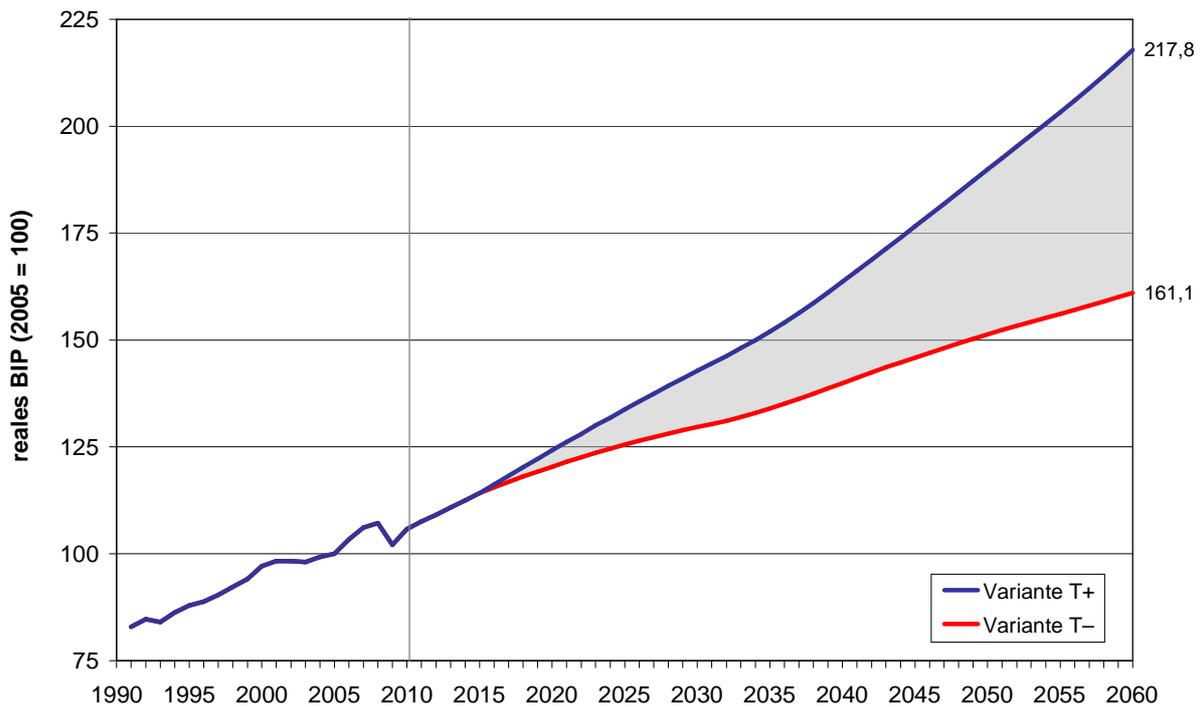
Quelle: Werding/ifo 2011

Als Rechtsstand lagen den beiden Basisvarianten die zu Jahresbeginn 2011 geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für alle einzeln erfassten Bereiche der öffentlichen Finanzen zugrunde, einschließlich darin bereits geregelter, jedoch erst während des Projektionszeitraums wirksam werdender Änderungen. Vorgaben für die Entwicklung des

gesamtstaatlichen Defizits oder der gesamtstaatlichen Verschuldung in Form spezifischer Haushaltsregeln wurden jenseits des Zeithorizonts der mittelfristigen Finanzplanung nicht gemacht. Andernfalls würden langfristig entstehende Belastungen – wie sie sich aus den Folgen des demografischen Wandels aber auch als Konsequenz einer ungünstigen Haushaltslage am aktuellen Rand und einer dadurch zunehmenden Staatsverschuldung ergeben könnten – eher verschleiert als aufgedeckt.

Zusammen genommen beschreiben die beiden Varianten einen Korridor möglicher künftiger Entwicklungen, ohne dass die dahinter stehenden Szenarien als extrem erscheinen. Wie schwierig das insbesondere bei den Annahmen über die künftige Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit sein kann, hat sich schon bei den in der Vergangenheit durchgeführten Untersuchungen gezeigt. Unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise zum Beispiel hatten sich bei vielen Beobachtern die Erwartungen für einen langfristigen Abbau der Unterbeschäftigung in Deutschland gravierend verschlechtert und diese hatten eine ad-hoc durchgeführte Aktualisierung der Modellrechnungen aus dem Zweiten Tragfähigkeitsbericht, deren wichtigste Ergebnisse das Bundesministerium der Finanzen der Öffentlichkeit im vergangenen Jahr ebenfalls bekannt gemacht hat, wesentlich geprägt. Die anschließende rasche Erholung, die nicht allein konjunkturellen Faktoren geschuldet sein dürfte, lässt einen Rückgang gemäß der unter günstigen Bedingungen in der Variante T+ schon im Vorgängerbericht erwarteten Größenordnung dagegen durchaus wieder möglich erscheinen, zugleich wurde die ungünstige Variante T– in dieser Hinsicht weniger pessimistisch angelegt. Dafür spricht nicht zuletzt die zu erwartende Knappheit beim Faktor Arbeit, die zur weiteren Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt führen sollte. Unter diesen Umständen wäre von dieser Seite nicht nur mit verringerten Transferleistungen und einer deutlichen Verminderung des Drucks auf die öffentlichen Haushalte zu rechnen. Auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum fiel aufgrund der dann höheren Beschäftigung günstiger aus.

Der Entwicklungspfad für das Bruttoinlandsprodukt wurde in beiden Basisvarianten erneut nicht exogen vorgegeben, sondern wie in den vorherigen Projektionen aus einer Produktionsfunktion abgeleitet. Die Bandbreite der sich dann abzeichnenden Entwicklung für das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential spiegelt Abbildung 4 wider. Bei einem Blick zurück ist der Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Jahr 2009 charakteristisch. Ein Anschluss an das vor der Krise erreichte Produktionsniveau wurde in Deutschland anders als in vielen anderen betroffenen Volkswirtschaften inzwischen aber bereits wieder erreicht. Gemessen am Stand des Jahres 2005 kann langfristig in der günstigen Variante (T+) mehr als eine Verdoppelung der gesamtwirtschaftlichen Leistung erzielt werden. In der ungünstigen Variante (T–) ergibt sich dagegen kaum mehr als eine Steigerung um die Hälfte, die sich überwiegend aus dem unterstellten Produktivitätsfortschritt speist.

**Abbildung 4: Bruttoinlandsprodukt (Indexwerte 2005 = 100; 1991-2060)**

Quelle: Werding/ifo 2011

## 2.3. Ergebnisse

### 2.3.1. Basisvarianten

Die grundsätzlichen Verfahren zur Fortschreibung der öffentlichen Finanzen haben sich in den Modellrechnungen im Vergleich zum Vorgängerbericht nicht geändert. Die Projektionen beruhen bei allen Budgetkomponenten auf dem bei Erstellung der Rechnungen geltenden Rechtsstand und nutzen die Kenntnis alters- und geschlechtsspezifischer Ausgabenprofile für die langfristige Fortschreibung der Entwicklung in den einzelnen Ausgabenbereichen. Sie berücksichtigen hinsichtlich der demografischen und makroökonomischen Entwicklung zugleich die in Abschnitt 2.2. beschriebenen Annahmen und führen im Vergleich zu den früheren Rechnungen zu folgenden Ergebnissen:

– Die infolge der Krise sich einstellende Schrumpfung der gesamtwirtschaftlichen Produktion, die bei einem Blick auf die Entwicklung des BIP in der jüngeren Vergangenheit inzwischen so deutlich erkennbar ist (vgl. Abbildung 4), war zum Zeitpunkt der Erstellung der Rechnungen für den Vorgängerbericht nicht erwartet worden. Auf der anderen Seite sind die Staatsausgaben in keinem der hier betrachteten Bereiche entsprechend zurückgegangen. Daher zeigt sich in praktisch allen Feldern ein charakteristischer Sprung im Niveau der Ausgaben in Relation zum laufenden BIP, dessen langfristige Effekte durch die seither eingetretene gesamtwirtschaftliche Entwicklung allerdings wieder leicht gedämpft werden.

Abgesehen davon entsprechen vor allem die projizierten Verläufe der Ausgaben der *gesetzlichen Rentenversicherung* sowie der *gesetzlichen Krankenversicherung* weitestgehend den Resultaten der Projektionen für den Zweiten Tragfähigkeitsbericht.

– Im Bereich der *Beamtenversorgung* und der *sozialen Pflegeversicherung* führen zwischenzeitliche Rechtsänderungen, die bei den früheren Projektionen im Rahmen der Basisvarianten noch nicht berücksichtigt wurden, bei den Ausgaben jeweils zu einer verringerten langfristigen Aufwärtsdynamik. Besonders ausgeprägt sind diese Effekte bei der Pflegeversicherung. Sie sind langfristig aber auch mit einer deutlichen Reduktion des Sicherungsniveaus dieses Systems verbunden.

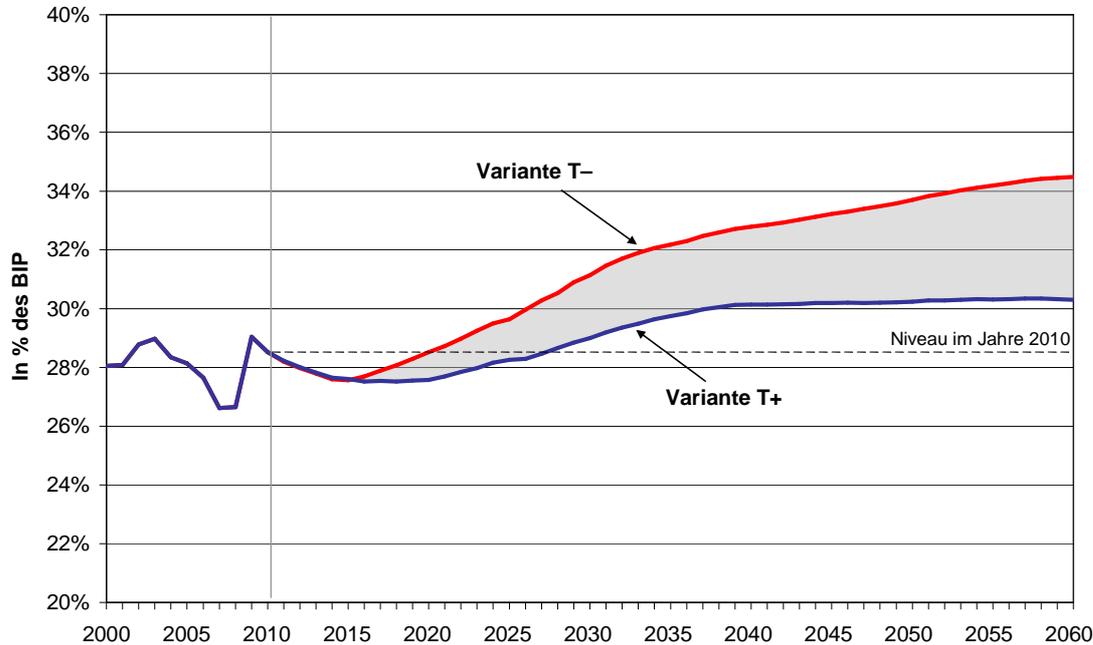
– Bei den Leistungen der *Arbeitslosenversicherung* und der *Grundsicherung für Arbeitsuchende* machen sich kurz- bis mittelfristig noch die Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsmarktentwicklung bemerkbar. Langfristig wirken sich zudem die geänderten Regelungen zur Anpassung der Leistungen der Grundsicherung aus.

– Die projizierten Verläufe der öffentlichen Ausgaben für *Bildung und Kinderbetreuung* sowie für den *Familienleistungsausgleich* erhöhen sich gegenüber den Projektionen zum Zweiten Tragfähigkeitsbericht ebenfalls jeweils leicht. Im Falle der Bildungsausgaben liegt dies vor allem an einer Berücksichtigung aktualisierter Daten am aktuellen Rand, nach denen diese zuletzt schon stärker gestiegen sind als zuvor unterstellt wurde. Auch die Ausgaben für den Familienleistungsausgleich sind zwischenzeitlich gezielt erhöht worden.

Werden die Ergebnisse der Rechnungen zusammengeführt und gleichzeitig um den so genannten Verrechnungsverkehr - also Zahlungen zwischen den Teilbudgets - bereinigt, so nimmt die Entwicklung der demografieabhängigen Ausgaben in der Summe den in Abbildung 5 dargestellten Verlauf: Die von der demografischen Entwicklung besonders abhängigen Ausgaben belaufen sich danach im Basisjahr (2010) in allen hier erfassten Bereichen auf 28,5 % des BIP und entsprechen damit rund 61 % aller öffentlichen Ausgaben. Es wird erwartet, dass diese Quote – nach ihrem deutlichen Anstieg im Zuge der jüngsten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise – im Zeithorizont der hier berücksichtigten Mittelfristprojektion der Bundesregierung bis 2015 auf rund 27,6 % zurückgeht. In der pessimistischeren Basisvariante „T–“ beginnt die Ausgabenquote danach allerdings rasch wieder zu steigen, und zwar insbesondere im Zeitraum bis 2035, mit verringertem Tempo jedoch weiter bis 2060. Sie erreicht bis zum Ende des Projektionszeitraums dann 34,5 %. In der optimistischeren Basisvariante „T+“ ergibt sich eine deutlich geringere, langfristige Dynamik der Ausgabenquote, durch die sie in dieser Variante bis 2060 lediglich auf 30,3 % steigt. Die projizierte Zunahme der Ausgabenquote gegenüber 2010 beläuft sich je nach Variante somit auf 1,8 bis 6,0 Prozentpunkte, gegenüber 2015 sogar auf 2,7 bis 6,9 Prozentpunkte. Hält man rechnerisch alle anderen öffentlichen Ausgaben in Relation zum laufenden BIP konstant,

würde sich daraus ein langfristiger Anstieg der gesamtstaatlichen Ausgabenquote von zuletzt (2010) ca. 46,7 % auf Werte von 48,5 % bis 52,7 % des BIP ergeben.

**Abbildung 5: Aggregierte Ausgabenquoten (2000-2060)**



Die aggregierte Ausgabenquote basiert auf den konsolidierten Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, der Beamtenversorgung, der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen Pflegeversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie der staatlichen Ausgaben für Bildungseinrichtungen (inkl. Kinderbetreuung) und den Familienleistungsausgleich.

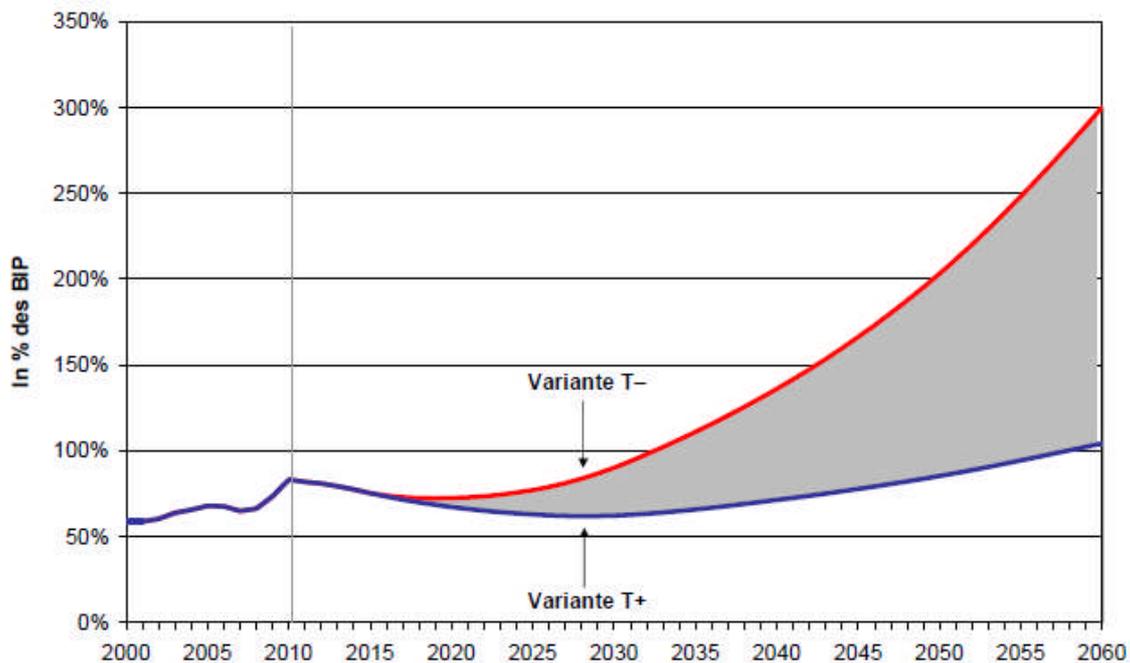
Quelle: Werding/ifo 2011

Gestützt auf die für die einzelnen Budgetkomponenten durchgeführten Belastungsrechnungen und ausgehend von den Vorgaben der mittelfristigen Finanzplanung wurden von den Gutachtern langfristige Projektionen auch für die Entwicklung von Defizit und Schuldenstand erstellt und anschließend unter Tragfähigkeitsaspekten analysiert. Dabei ist von Bedeutung, dass sich die unterstellte budgetäre Ausgangsposition im Vergleich zu den Annahmen im Zweiten Tragfähigkeitsbericht verschlechtert hat, denn die Primärsalden am Ende des mittelfristigen Projektionszeitraum (hier das Jahr 2015) bilden jeweils die Basis für die Fortschreibung der langfristigen fiskalischen Entwicklung. Zur Identifikation möglicher Probleme für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurde in den untersuchten Basis-Szenarien unterstellt, dass es in Zukunft weder zu Strukturreformen („no policy change“) noch zu einer weiteren (über den Zeithorizont der mittelfristigen Finanzplanung hinausreichenden) Haushaltskonsolidierung kommt.

Unter diesen Annahmen würde die Kombination von ungünstiger Ausgangslage und alterungsbedingtem Ausgabenanstieg dazu führen, dass die staatliche Schuldenquote in beiden Varianten am Ende stetig ansteigt – wenn auch in unterschiedlichem Tempo (Abbildung 6). Ausgehend von einem Niveau in Höhe von rund 84 % in Relation zum BIP im

Jahr 2010 führt die Fortschreibung in der optimistischen Variante zunächst zu einem Absinken der Schuldenstandsquote, bevor es in etwa ab dem Jahr 2030 zu einem stetigen Anstieg der Schuldenstandsquote bis auf rund 100 % in Relation zum BIP kommt. In der pessimistischen Variante ergibt die Fortschreibung dagegen einen sehr viel steileren Anstieg der Schuldenstandsquote – im Jahr 2060 wird hier ein Wert von rund 300 % in Relation zum BIP erreicht.

**Abbildung 6: Rechnerische Fortschreibung der Schuldenstandsquote unter Vernachlässigung der Wirkung von rechtlichen Schranken (2000-2060)**



Quelle: Werding/ifo 2011

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist Vorsicht geboten: Die Werte sind nicht als Prognosen zu verstehen, sondern als eine rein rechnerische Fortschreibung. Sie veranschaulichen die hypothetische Entwicklung der staatlichen Finanzen unter der Annahme, dass die bisherige Politik unverändert beibehalten wird. In diesem Zusammenhang wird auch das Einhalten rechtlicher Schranken (Schuldenregel, Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt, Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung) bewusst vernachlässigt. Dies geschieht mit der Absicht, den Handlungsbedarf offen zu legen, der zur langfristigen Sicherung solider Staatsfinanzen besteht. Langfristige Belastungen in den öffentlichen Haushalten wären nicht mehr zu erkennen, wenn rechtliche Verschuldungsschranken in den Modellrechnungen per Annahme eingehalten würden. Eine Darstellung der Schuldenstandsquote unter der Bedingung, dass die rechtlichen Schranken eingehalten werden, findet sich in Kapitel 3.2.1., Abbildung 11.

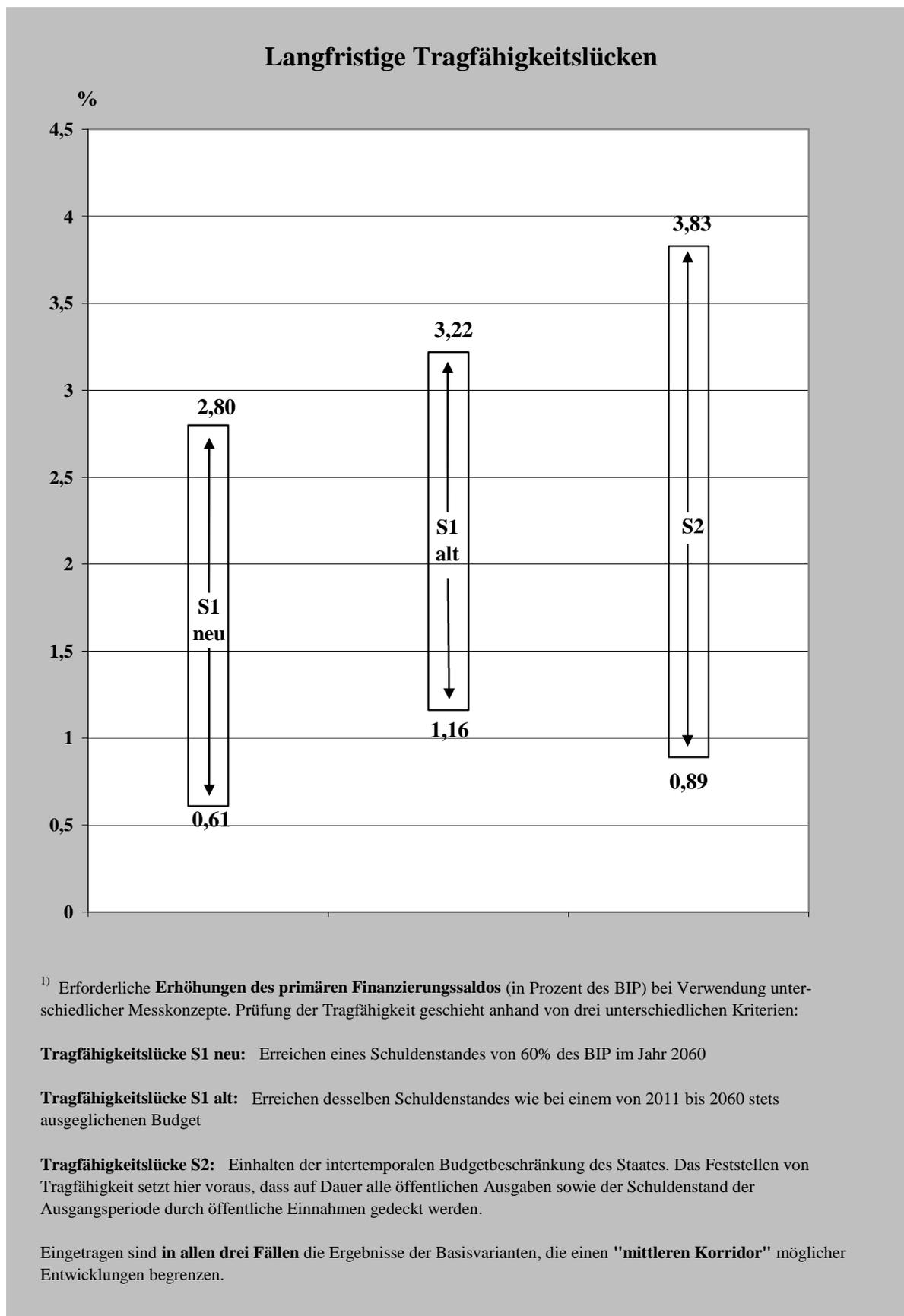
Während im Jahr 2008 ein Erfolg im Bemühen um einen langfristig tragfähigen Zustand trotz der demografisch bedingten Belastungen in greifbare Nähe gerückt zu sein schien, haben die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise mit ihren unmittelbaren Auswirkungen einerseits und die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung andererseits den Abstand von diesem Ziel über eine Erhöhung der Schuldenstandsquote, die bis in das Jahr 2010 hinein reicht, zunächst einmal wieder vergrößert. Der danach folgende Rückgang ist nicht von Dauer, weil langfristig in beiden Varianten der demografiebedingte Ausgabenanstieg zu wirken beginnt, die Einnahmenquote aber annahmegemäß konstant bleibt.

Die Resultate der Berechnungen zur Höhe der Tragfähigkeitslücken für alle drei von den Gutachtern ermittelten Indikatoren werden in Abbildung 7 zusammengefasst. Der Bildung von Korridoren bei den zuvor beschriebenen Projektionen entspricht die Darstellung von Spannen für das Ausmaß der erforderlichen Budgetkorrektur. Im Falle des Indikators S2 zum Beispiel läge die ermittelte Tragfähigkeitslücke unter günstigen Bedingungen (Variante T+) bei nicht mehr als 0,9 % des BIP, bei Annahme ungünstiger Bedingungen (Variante T-) aber deutlich darüber, nämlich bei etwa 3,8 % des BIP. Die Ergebnisse für alle drei hier berechneten Kennziffern liegen bei einem Wert über Null, sie weisen in ihrer Gesamtheit also eindeutig Tragfähigkeitslücken aus.<sup>6</sup> Dabei 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. Wird die mittelfristig angestrebte Konsolidierung nicht erreicht, macht sich das aufgrund der vergleichsweise ungünstigeren Ausgangslage unmittelbar in den langfristigen Budgetrechnungen negativ bemerkbar.

---

<sup>6</sup> Anmerkung: 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.

Abbildung 7: Ergebnisse der Berechnungen zu langfristigen Tragfähigkeitslücken



In den aktuellen Rechnungen wird darüber hinaus auf die Ursachen der festgestellten Tragfähigkeitsrisiken (aktuelle Verschlechterungen der Haushaltslage einerseits, Auswirkungen des demografischen Wandels andererseits) eingegangen. Dazu werden die Tragfähigkeitslücken in die üblicherweise auch von der EU-Kommission isolierten Komponenten zerlegt. So wird deutlich, dass es nicht zuletzt die in den öffentlichen Haushalten sich niederschlagenden Effekte der Krise sind, die zur Vergrößerung der Tragfähigkeitslücken geführt haben. In den Projektionen, die dem Zweiten Tragfähigkeitsbericht zu Grunde lagen, hatte die Fortschreibung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf Basis der damaligen mittelfristigen Finanzplanung den aus der Bevölkerungsalterung resultierenden Belastungen noch stärker entgegen gewirkt.

### **2.3.2. Alternative Varianten**

#### *Sensitivitätsanalysen*

Welche Auswirkungen einzelne Modifikationen der demografischen und gesamtwirtschaftlichen Annahmen haben, lässt sich durch einen sukzessiven Übergang von Variante T- zu Variante T+ veranschaulichen. Die einzelnen Schritte für diesen Übergang bei den getroffenen Annahmen sind in Kasten 2 dargestellt. Die unterschiedlichen Auswirkungen der jeweiligen Annahmevariationen werden in einem Vergleich der jeweils errechneten Tragfähigkeitslücken deutlich (siehe Tabelle 2). So ist beispielsweise der Anteil, den der unterstellte Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit für die sich ergebende Bewegung hin zum günstigeren Ergebnis hat, bemerkenswert hoch. Von dem Abstand, der zwischen der ungünstigen und günstigen Variante im Falle von S2 bei rund drei Prozentpunkten liegt, lässt sich rund ein Prozentpunkt - also etwa ein Drittel - allein durch Unterschiede im Ausmaß der jeweils angenommenen Unterbeschäftigung erklären. Da der Abstand zwischen den beiden Varianten im Falle von S1 insgesamt etwas kleiner ist, fällt der relative Beitrag zur Verringerung der Lücke mit annähernd der Hälfte der festgestellten Differenz hier sogar noch etwas höher aus. Dieser Befund unterstreicht, welche große Bedeutung der Nutzung (unfreiwillig) brach liegender Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt nicht nur für das gesamtwirtschaftliche Wachstum, sondern auch für die Sicherung des Tragfähigkeitsziels zukommt.

## **Kasten 2: Annahmevariationen für die Sensitivitätsanalysen**

Im Sinne eines sukzessiven Übergangs von einer Basisvariante zur anderen wurden von den Gutachtern, ausgehend von Variante „T–“, folgende alternative Varianten betrachtet:

*Geringerer Anstieg der Lebenserwartung:* In dieser Variante erhöht sich die Lebenserwartung weiblicher Neugeborener bis 2060 auf 89,2 Jahre, die männlicher Neugeborener auf 85,0 Jahre (statt auf 91,2 Jahre bzw. 87,7 Jahre wie in Variante „T–“).

*Höhere Immigration:* In dieser Variante steigt zudem der jährliche Zuwanderungsüberschuss rasch wieder auf 200.000 Personen im Jahr (statt sich, ausgehend von zuletzt noch niedrigeren Werten, bei 100.000 Personen im Jahr zu stabilisieren).

*Steigende Fertilität:* In dieser Variante nimmt schließlich auch noch die zusammengefasste Geburtenziffer langfristig wieder auf 1,6 Kinder je Frau zu (statt auf Dauer bei 1,4 Kindern je Frau zu verharren).

*Längere Lebensarbeitszeit:* In dieser Variante verlängert sich, zusätzlich zur Anpassung der oben genannten demografischen Annahmen, die durchschnittliche Lebensarbeitszeit nach der Heraufsetzung der gesetzlichen Regelaltersgrenze ab 2012 um insgesamt zwei weitere Jahre (statt um ein weiteres Jahr wie in Variante „T–“).

*Sinkende Erwerbslosigkeit I:* In dieser Variante sinkt zudem die Erwerbslosenquote von 2016 bis 2022 auf 4,6 % und bleibt anschließend konstant (statt bis 2020 wieder auf 5,8 % zu steigen wie in Variante „T–“).

*Sinkende Erwerbslosigkeit II:* In dieser Variante reduziert sich die Erwerbslosenquote von 2016 bis 2035 kontinuierlich weiter auf 3,4 % und bleibt erst dann auf diesem Niveau konstant.

Einen bedeutsamen Beitrag zur Erklärung der graduellen Verringerung der Tragfähigkeitslücken liefern außerdem die Annahmen über die Entwicklung der Lebenserwartung und des Wanderungssaldos. Sowohl bei einem geringeren Anstieg der Lebenserwartung als auch bei einer höheren Zuwanderung ergibt sich jeweils eine günstigere Altersstruktur der Bevölkerung. Im ersten Fall führt die Variation der Annahmen in erster Linie zu geringeren Ausgaben, im zweiten Fall verändert sich aufgrund einer höheren Anzahl von Erwerbspersonen bei ansonsten unveränderten Bedingungen vor allem das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential. Damit erhöht sich die Bezugsgröße für alle anderen in den Langfristprojektionen ausgewiesenen Größen, die ansonsten errechneten Belastungen haben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht mehr das gleiche Gewicht.

**Tabelle 2: Sensitivitätsanalysen – Erläuterung des Übergangs von T- zu T+**

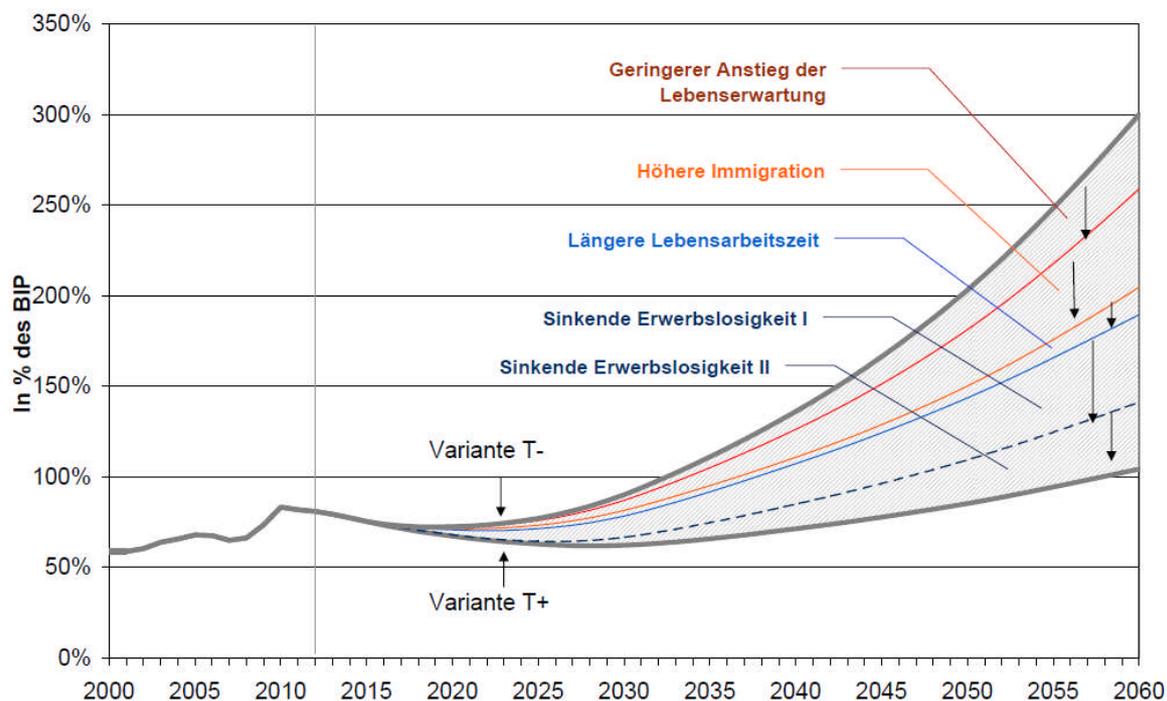
	Tragfähigkeitslücken		Veränderung durch Variation der Annahmen (suksessiv)	
	(S 1)	(S 2)	(S 1)	(S 2)
<i>Ergebnisse für die Variante T -</i>	2,80	3,83		
- Geringerer Anstieg der Lebenserwartung	2,32	3,03	-0,48	-0,80
- Höherer Wanderungssaldo	1,81	2,37	-0,51	-0,66
- Steigende Fertilität	1,93	2,38	0,12	0,01
- Längere Lebensarbeitszeit	1,70	2,13	-0,23	-0,25
- Sinkende Erwerbslosigkeit I	1,08	1,48	-0,62	-0,65
- Sinkende Erwerbslosigkeit II	0,69	1,05	-0,39	-0,43
<i>Ergebnisse für die Variante T +</i>	0,61	0,89		

Quelle für Ursprungsdaten: ifo/Werding.

Die Angaben zu den Tragfähigkeitslücken beziehen sich auf erforderliche Erhöhungen (+) des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos (in Prozent des BIP). Die daneben ausgewiesenen Veränderungen zeigen die Ergebnisse einer sukzessiven Variation der Annahmen (in Prozentpunkten).

Von der veränderten Fertilitätsannahme geht – jedenfalls in der hier unterstellten Größenordnung – im betrachteten Zeitraum kein wesentlicher Einfluss auf die Tragfähigkeitslücken aus. Das liegt vor allem daran, dass der mit einer zunehmenden Geburtenrate verbundene Anstieg der Bevölkerung, die sich wegen ihrer Jugend (noch) nicht im Erwerbsalter befindet, während des hier betrachteten Zeitraums über steigende Ausgaben für Kinderbetreuung, Bildung und familienpolitische Leistungen in Relation zum BIP fast durchgängig zu einer etwas höheren Ausgabendynamik führt, die sich erst ab etwa 2035 abschwächt und nach 2055 umkehrt. Denn auf lange Sicht werden immer mehr der zusätzlich geborenen Personen aktiv und tragen als Erwerbstätige zu einem höheren BIP bei.

Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen lassen sich auch durch einen Blick auf die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote veranschaulichen. Abbildung 8 stellt die unterschiedlichen Verläufe der Schuldenstandsquote dar, die sich bei einer Variation der Annahmen einstellen würden. Dabei wird deutlich, dass der jeweilige Einfluss der einzelnen Faktoren im Großen und Ganzen der Gewichtung entspricht, die sich auch in Tabelle 2 für die Tragfähigkeitslücken ergeben hat. So hat beispielsweise der Abbau der strukturellen Erwerbslosigkeit vergleichsweise große Auswirkungen auf die Reduktion der bis in das Jahr 2060 fortgeschriebenen Schuldenstandsquote. Zu einer noch weiteren Aufspreizung käme es, wenn zusätzlich zu den bisherigen Annahmen auch die jeweils unterstellten Zinssätze verändert würden. Bei höheren Zinsen ergäbe sich ein noch steilerer Anstieg der Kurve, bei niedrigeren Zinsen ein flacherer Verlauf.

**Abbildung 8: Sensitivitätsanalysen – Auswirkungen auf die Schuldenstandsquote**

Quelle: Werding/ifo 2011

Dagegen reagieren die langfristigen Budgetprojektionen auf die Annahme eines stärkeren Produktivitätsfortschritts kaum. Denn eine dadurch bewirkte Erhöhung des Potentialwachstums und die dann ebenfalls stärkere Dynamik aller Ausgaben, die mit dem realen Lohn- oder Wirtschaftswachstum überwiegend Schritt halten, gleichen sich größtenteils aus. Aber selbst wenn sich die fiskalischen Effekte in Grenzen halten: Dem Produktivitätsfortschritt kommt allein wegen seiner wohlstandserhöhenden Wirkung eine immense Bedeutung zu. Mit seiner Hilfe dürften sich die ökonomischen Konsequenzen des demografischen Wandels bewältigen lassen, ohne dass es zu Einschränkungen des Wohlstandsniveaus, also des Bruttoinlandsprodukts je Kopf der Bevölkerung kommt.

#### *Alternative Szenarien zur Entwicklung der Gesundheitsausgaben*

Die besonderen Unwägbarkeiten, denen in Projektionen zur langfristigen Entwicklung der staatlichen Ausgaben im Bereich Gesundheit Rechnung zu tragen ist, wurden in den für diesen Tragfähigkeitsbericht erstellten Modellrechnungen erneut dadurch abgebildet, dass die Sensitivitätsanalysen um weitere Varianten ergänzt werden, in die sowohl die Effekte einer sinkenden altersspezifischen Morbidität als auch des medizin-technischen Fortschritts auf die Entwicklung der Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung einfließen.

Was den Gesundheitsstand der Bevölkerung angeht, wird hier anders als in den beiden Basisvarianten angenommen, dass sich das Altersprofil der Leistungsausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung bis 2060 in selbem Maße streckt wie die Lebenserwartung zunimmt. Parallel dazu wird auch die unterstellte Häufigkeit einer Nutzung der Leistungen der sozialen Pflegeversicherung nach unten angepasst. Vergleicht man das Ergebnis mit der Höhe der Tragfähigkeitslücken in den beiden Basisvarianten (siehe Tabelle 3) zeigt sich eine Reduktion der Werte, die in Kombination mit den Annahmen der günstigeren Variante T+ sogar ausreichen würde, die ansonsten errechnete Lücke komplett zu schließen.

**Tabelle 3: Alternative Szenarien für die Entwicklung der Gesundheitsausgaben**

	Tragfähigkeitslücken		Abstand gegenüber der Basisvariante (T- bzw. T+)	
	(S 1)	(S 2)	(S 1)	(S 2)
<i>Ergebnisse für die Variante T -</i>	2,80	3,83		
- Lohnorientierte Kostenfortschreibung	3,54	4,83	0,74	1,00
- Sinkende altersspezifische Morbidität	1,96	2,50	-0,84	-1,33
- Medizin-technischer Fortschritt	4,48	6,70	1,68	2,87
<i>Ergebnisse für die Variante T+</i>	0,61	0,89		
- Lohnorientierte Kostenfortschreibung	0,93	1,29	0,32	0,40
- Sinkende altersspezifische Morbidität	-0,18	-0,39	-0,79	-1,28
- Medizin-technischer Fortschritt	2,28	3,90	1,67	3,01

Die Angaben zu den Tragfähigkeitslücken beziehen sich auf erforderliche Erhöhungen des primären gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos (in Prozent des BIP. Kriterien für das Feststellen von Tragfähigkeit:

**S1:** Erreichen des Maastricht-Schuldenstandes im Endjahr der Projektion.

**S2:** Einhalten der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates. Dabei wird vorausgesetzt, dass über einen virtuell unendlichen Zeithorizont alle öffentlichen Ausgaben sowie der Schuldenstand der Ausgangsperiode durch öffentliche Einnahmen gedeckt werden.

Die unterstellten Auswirkungen des medizinischen Fortschritts schlagen sich in den errechneten Tragfähigkeitslücken dagegen in einer deutlichen Ausweitung nieder. Allerdings ist das Ausmaß der Reaktion auf die Veränderung einzelner Einflussfaktoren auch von der jeweils angenommenen Stärke der Variation abhängig. Das gilt nicht zuletzt für die in den Alternativrechnungen unterstellten Kostenwirkungen des medizinischen Fortschritts. Dahinter steht in diesem Fall die Annahme, dass die Leistungsausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung – bei unveränderter Morbidität – Jahr für Jahr um jeweils einen Prozentpunkt mehr steigen als es der Wachstumsrate des BIP pro Kopf entspricht. Das ist bei einem Wirtschaftswachstum, das in den Varianten T– und T+ seinerseits eine Größenordnung von 1 ½ bis 1 ¾ Prozent pro Jahr nicht übersteigt ein nicht unerheblicher Aufschlag.

Weniger stark sind die Effekte, wenn für die Fortschreibung der Gesundheitsausgaben der jeweils angenommene Anstieg der Arbeitsproduktivität genutzt wird, welcher der

unterstellten Entwicklung der Löhne und Gehälter in den Langfristrechnungen durchweg entspricht. Für die (nur auf eine Teilkostendeckung ausgerichtete) Pflegeversicherung bleibt es dagegen hier wie dort bei einer realen Konstanz der Pflegesätze, wie sie sich aus der inflationsorientierten Anpassung ab 2012 nach geltendem Recht ergibt. Dass den Entwicklungen im Gesundheitssektor für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eine hohe Bedeutung zukommt – und dass in diesem Bereich erhebliche Schätzunsicherheiten bestehen – hat sich bei der Aktualisierung der langfristigen Budgetprojektionen bestätigt.

### *Politiksimulationen*

Eine dritte Serie von Alternativrechnungen haben die Gutachter gezielten Politiksimulationen gewidmet. Die Ergebnisse unterstreichen, dass die in den letzten Jahren ergriffenen Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung, der Beamtenversorgung und der Pflegeversicherung bereits sehr wichtige Beiträge zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen geleistet haben. Die seit 2007 gesetzlich geregelten Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit sind darunter vor allem deshalb von Bedeutung, weil ihre Auswirkungen sich nicht auf die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung beschränken. Sie können vielmehr auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die finanzielle Situation anderer Sicherungssysteme günstig beeinflussen und nicht zuletzt zur Angemessenheit des Leistungsniveaus des Rentensystems beitragen.

### *Verzögerte Schließung der Tragfähigkeitslücken*

Welche Zusatzkosten („costs of delay“) entstehen, wenn Maßnahmen zur Schließung der Lücken, sei es über eine Reduzierung des expliziten Schuldenstands, sei es über eine Verminderung der impliziten Verbindlichkeiten, nicht sofort ergriffen, sondern zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden, wurde in den Modellrechnungen ebenfalls untersucht. Zur Illustration der Effekte wird in diesem Fall eine Verzögerung von fünf Jahren unterstellt. Das würde im Ergebnis dazu führen, dass die auf Dauer erforderliche Anpassung (Erhöhung des Primärsaldos) langfristig noch einmal um bis zu einem halben Prozentpunkt höher ausfallen müsste, als bei einer sofortigen Korrektur.

## **2.4. Internationaler Vergleich**

Welche fiskalischen Folgen hat der demografische Wandel? Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem krisenbedingten Anstieg des Schuldenstandes in vielen Ländern und den Veränderungen der Haushaltslage am aktuellen Rand? Das sind Fragen, die nicht nur auf nationaler Ebene sondern auch auf europäischer und internationaler Ebene intensiv diskutiert werden.

Dahinter steht die Erkenntnis, dass es nicht mehr lange dauert, bis die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Das gilt für die USA, wo die Zeit eines beschleunigten Anstiegs der Fertilität („Babyboom“) bereits unmittelbar nach dem Jahr 1945 einsetzte, aber es gilt auch für Länder wie Deutschland, wo dies erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung geschah. Spätestens dann wird sich zeigen, ob die von Land zu Land unterschiedlich ausgestalteten Systeme der sozialen Sicherung nur unter vergleichsweise günstigen Bedingungen funktionieren oder den Herausforderungen des demografischen Wandels gewachsen sind und sich auch unter verschlechterten wirtschaftlichen Bedingungen bewähren.

Von daher ist es nur folgerichtig, dass der Blick auf weit in die Zukunft reichende Entwicklungen bei der haushaltspolitischen Überwachung der EU-Mitgliedstaaten im Laufe des letzten Jahrzehnts an Bedeutung gewonnen hat. Auskünfte über die potenzielle Entwicklung der Staatsausgaben in langfristiger Perspektive sind zu einem selbstverständlichen Bestandteil der jährlich von den EU-Mitgliedstaaten vorzulegenden Stabilitäts- und Konvergenzprogramme geworden. Darüber hinaus wächst die Zahl der Länder, die sich mit langfristigen Risiken für die öffentlichen Finanzen in eigenen Tragfähigkeitsberichten auseinandersetzen.

Die Untersuchungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zur Bevölkerungsalterung beruhen in aller Regel auf unabhängig voneinander durchgeführten Projektionen, die nationale Besonderheiten vergleichsweise gut abbilden, wegen unterschiedlicher Annahmen und Methoden in den Ergebnissen allerdings nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Abhilfe schaffen Modellrechnungen, die vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU (über die von ihm eingesetzte „Ageing Working Group“ – AWG) und die Europäische Kommission (über deren Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen – DG ECFIN) im Abstand von drei bis vier Jahren bereitgestellt werden. Nach dem jüngsten dazu erarbeiteten Bericht („Ageing Report 2009“) wird der demografische Wandel die staatlichen Ausgaben in den auf Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung besonders stark reagierenden Bereichen bei ansonsten unveränderten Bedingungen – in den meisten Mitgliedstaaten der EU insgesamt auf ein deutlich höheres Niveau als heute treiben. Der Belastungsquotient, der die Ausgaben für die altersabhängigen Budgetkomponenten im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt beschreibt, würde bis zum Jahr 2060 in der Gemeinschaft insgesamt um rund 4 ¾ Prozentpunkte steigen. Das ist eine Größenordnung, die in etwa auch dem für Deutschland errechneten Belastungszuwachs entspricht und die – bei allen Unterschieden im Detail – zu den Ergebnissen der hier präsentierten Modellrechnungen nicht im Widerspruch steht.

Insgesamt ist das Spektrum, das sich für die EU-Mitgliedstaaten ergibt, allerdings sehr breit. Nach den im Jahr 2009 auf Gemeinschaftsebene durchgeführten Rechnungen (siehe Tabelle 4) ergab sich für ein Drittel der Länder eine Zunahme der demografiebedingten Ausgaben um

mehr als 7 Prozentpunkte, bei einem weiteren Drittel fällt die Differenz mit einer Differenz von unter 4 Prozentpunkten wesentlich moderater aus. Deutschland liegt mit seinem Ergebnis in der mittleren Gruppe.

**Tabelle 4: Vergleich des Belastungsanstiegs in den EU-Mitgliedstaaten**

Veränderung der altersabhängigen Ausgaben in Relation zum BIP (2007 bis 2060) von		
<b>mehr als 7 %-Punkten</b>	<b>zwischen 4 und 7 %-Punkten</b>	<b>unter 4 %-Punkten</b>
Luxemburg	Belgien	Bulgarien
Griechenland	Finnland	Schweden
Slowenien	Tschechische Republik	Portugal
Zypern	Litauen	Österreich
Malta	Slowakei	Frankreich
Rumänien	Vereinigtes Königreich	Dänemark
Niederlande	Deutschland	Italien
Spanien	Ungarn	Lettland
Irland		Estland
		Polen

Quelle: Ageing Report 2009, Rangfolge der Länder ergibt sich aus der Höhe des Anstiegs

Selbst wenn die Auswirkungen des demografischen Wandels ausgeklammert werden, ist die gegenwärtige Haushaltslage in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten so schlecht, dass sich die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vergrößern, wenn es nicht alsbald zu einer Besserung kommt. Das zeigt sich bei einer Zerlegung der auf europäischer Ebene für sämtliche Mitgliedstaaten der EU ermittelten Tragfähigkeitslücken. Der von der Kommission errechnete Anpassungsbedarf war für die die EU-27 schon in den Rechnungen, die sie ihrem jüngsten Tragfähigkeitsbericht zugrunde gelegt hatte, etwa zur Hälfte auf die fiskalischen Effekte der Bevölkerungsalterung, zur anderen Hälfte aber auf die budgetäre Ausgangslage im Jahr 2009 und den Ausschluss weiterer Konsolidierungsschritte danach zurückzuführen. Für Deutschland hatte die Tragfähigkeitslücke S2 im dort beschriebenen „Baseline-Szenario“ deutlich unter dem für die EU-27 ermittelten Durchschnitt von 6,5 % des BIP gelegen, nämlich bei 4,2 %, wovon der überwiegende Teil auf Demografiebedingten Ursachen zurückging und nur der kleinere Teil seinen Ursprung in der damaligen budgetären Ausgangsposition hatte (vgl. Tabelle 5).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Eine zusammenfassende Darstellung findet sich im BMF-Monatsbericht, Ausgabe Dezember 2009 (Link einfügen).

**Tabelle 5: Internationaler Vergleich der Tragfähigkeitslücken – Ergebnisse von Berechnungen der EU-Kommission**

Tabelle: Ergebnisse von Berechnungen der EU-Kommission (Baseline-Szenario)

	Tragfähigkeitslücke (S2) in % des BIP		
	insgesamt	davon ausgelöst durch...	
		...die budgetäre Ausgangsposition	... die Veränderung der alterungsbedingten Kosten
Belgien	5,3	0,6	4,8
Bulgarien	0,9	-0,6	1,5
Tschechien	7,4	3,7	3,7
Dänemark	-0,2	-1,6	1,4
Deutschland	4,2	0,9	3,3
Estland	1,0	1,1	-0,1
Griechenland	14,1	2,6	11,5
Spanien	11,8	6,1	5,7
Frankreich	5,6	3,8	1,8
Irland	15,0	8,3	6,7
Italien	1,4	-0,1	1,5
Zypern	8,8	0,5	8,3
Lettland	9,9	8,9	1,0
Litauen	7,1	3,9	3,2
Luxemburg	12,5	-0,4	12,9
Ungarn	-0,1	-1,6	1,5
Malta	7,0	1,4	5,7
Niederlande	6,9	1,9	5,0
Österreich	4,7	1,6	3,1
Polen	3,2	4,4	-1,2
Portugal	5,5	3,7	1,9
Rumänien	9,1	4,3	4,9
Slowenien	12,2	3,9	8,3
Slowakei	7,4	4,5	2,9
Finnland	4,0	-0,5	4,5
Schweden	1,8	0,2	1,6
Vereinigtes Königreich	12,4	8,8	3,6
EU 27	6,5	3,3	3,2

Quelle für Ursprungsdaten: Tragfähigkeitsbericht der EU-Kommission (Sustainability Report 2009)

Alternativrechnungen hat die EU-Kommission bei den diesbezüglichen Arbeiten ebenfalls angestellt. Unter der Annahme, dass die bislang geltenden mittelfristigen Haushaltsziele (medium-term objectives – MTO) bereits im Jahr 2015 von allen Mitgliedstaaten erreicht werden, kam es in den entsprechenden Rechnungen zu einer deutlichen Verbesserung der Ergebnisse. Die dann erreichten Veränderungen in den strukturellen Finanzierungssalden würden den erwarteten Anstieg der Demografiebedingten Lasten in der Wirkung auf die Tragfähigkeitslücken in der EU insgesamt annähernd ausgleichen können. Allerdings hat das

so beschriebene „MTO Szenario“ auch für die Gewinnung von Tragfähigkeitsurteilen auf europäischer Ebene nicht mehr den gleichen Stellenwert wie in früheren diesbezüglichen Untersuchungen. Das liegt vor allem daran, dass die verwendeten Zielgrößen für die mittelfristige Haushaltskonsolidierung vor dem Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise formuliert wurden und in einigen Fällen unrealistisch hohe Abbauschritte implizieren.

Eine Überprüfung der Mittelfristziele steht nach den Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspaktes („Preventive Arm“) alle vier Jahre an, möglichst immer dann, wenn auf Gemeinschaftsebene neue langfristige Budgetprojektionen der AWG und darauf aufbauende Tragfähigkeitsanalysen der EU-Kommission vorliegen. Vorarbeiten dazu laufen bereits, Experten der Mitgliedstaaten sind daran intensiv beteiligt. Die Ergebnisse der neuen Langfristrechnungen sollen dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister in der ersten Jahreshälfte 2012 vorgestellt werden, ein neuer „Sustainability Report“ der EU-Kommission wird dann voraussichtlich im Oktober desselben Jahres erscheinen.

Darüber hinaus werden Rat und Kommission eine Beurteilung möglicher Langfristrisiken für die öffentlichen Finanzen weiter auch bei der jährlichen Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, also im Zuge der haushaltpolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten vornehmen. Was Deutschland betrifft, haben ihre Rechnungen auf Basis des von der Bundesregierung im April 2011 vorgelegten Stabilitätsprogramms im Falle des Szenarios, das die Haushaltssituation des Jahres 2010 ohne Annahme weiterer Konsolidierungsschritte fortschreibt, Tragfähigkeitslücken von 4,5 % (S1) bzw. 5,0 % (S2) ergeben. Nach den Ergebnissen des alternativ berechneten Szenarios, bei dem – wie in den Modellrechnungen für den Tragfähigkeitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen – eine Realisierung der in das Programm eingestellten Haushaltsziele unterstellt wird, verringern sich die ausgewiesenen Lücken deutlich. Der errechnete gesamtstaatliche Konsolidierungsbedarf liegt unter diesen Umständen gemessen am BIP bei 2,2 % für S1 und bei 2,8 % für S2. Das sind Werte, die sich für S1 und S2 innerhalb der in diesem Bericht aufgezeigten Spannen für die beiden Basisvarianten T+ und T– bewegen, ihre Größenordnung erscheint aus heutiger Sicht plausibel.

## **2.5. Rückblick: Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalysen im Zeitverlauf**

Wie haben sich die Tragfähigkeitslücken zu den verschiedenen Zeitpunkten, an denen eine solche Prüfung für die öffentlichen Finanzen in Deutschland vorgenommen wurde, verändert? Wenn man die auf nationaler Ebene in mehrjährigem Abstand erstellten Rechnungen ansieht und die jetzt ermittelten Werte mit denen aus dem Vorgängerbericht vergleicht, so haben sich die Messwerte eindeutig vergrößert. Die Tragfähigkeitslücke nach dem besonders „anspruchsvollen“ Indikator (S2) liegt nach den für diesen Bericht durchgeführten Rechnungen zwischen 0,9 % und 3,8 % des BIP, je nachdem, ob für die zukünftige

demografische und wirtschaftliche Entwicklung eher optimistische oder eher pessimistische Annahmen getroffen werden.

Nach den Berechnungen von 2008 hatten sich mit Tragfähigkeitslücken von 0,0 % bzw. 2,4 % des BIP (für die optimistische/pessimistische Variante) günstigere Werte ergeben. Gemessen an der damaligen Situation hat sich der Konsolidierungsbedarf für die öffentlichen Haushalte demnach um rd. einen BIP-Prozentpunkt bzw. knapp anderthalb BIP-Prozentpunkte erhöht. Ähnlich sind die Größenordnungen im Falle von S1.

Ein differenzierteres Bild lässt sich gewinnen, wenn man die jeweils ausgewiesenen Lücken nicht nur aus Sicht eines einzelnen Vorkrisenjahres (2008) und eines einzelnen Jahres danach (2011) betrachtet, sondern auch für die Berechnungen in der Zeit dazwischen. Gemessen an der Interimsrechnung des Jahres 2010 bzw. an den von der EU-Kommission bei der Prüfung des deutschen Stabilitätsprogramms ermittelten Werten haben sich die Tragfähigkeitslücken inzwischen bereits wieder ein gutes Stück verringert. Die in allerjüngster Zeit wieder erzielte Verbesserung (siehe Tabelle 6) ist ein eindeutiges Ergebnis der in Deutschland verfolgten Konsolidierungspolitik. Denn an den als Folge der Bevölkerungsalterung zu erwartenden Belastungen hat sich in dieser Zeit nicht so viel geändert.

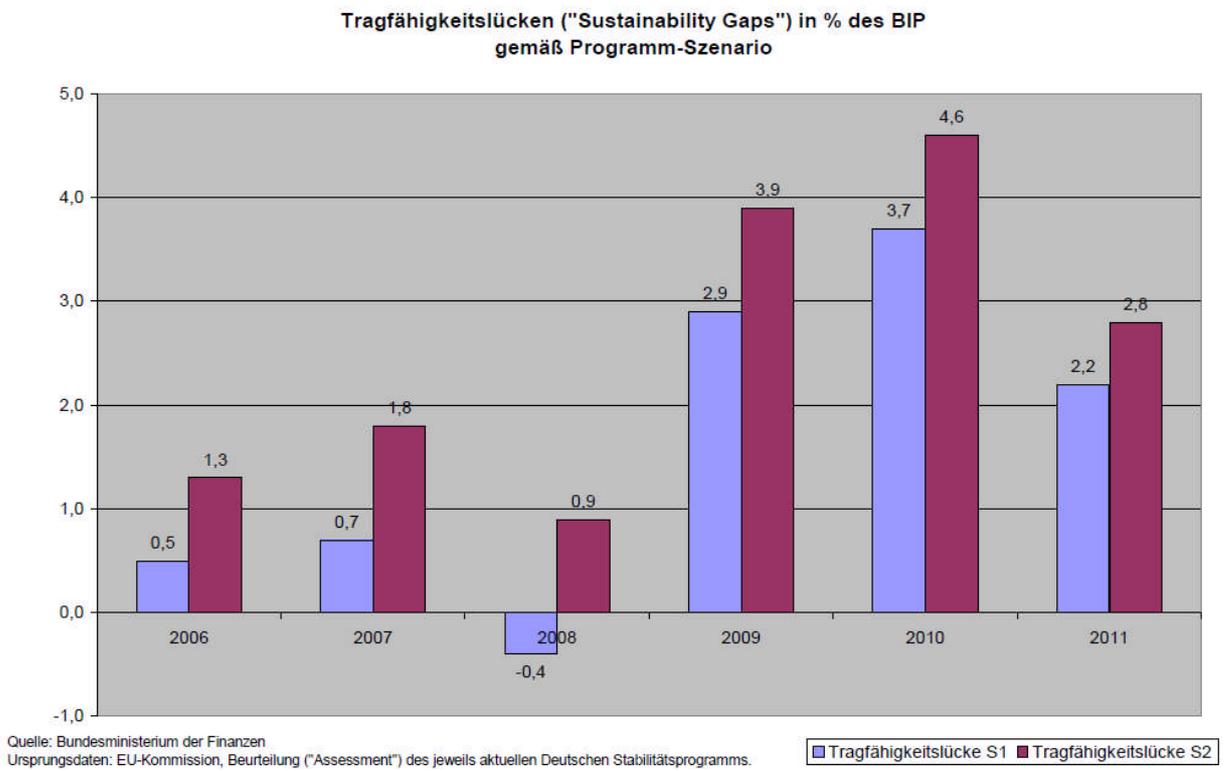
**Tabelle 6: Ergebnisse von Tragfähigkeitsanalysen im Zeitverlauf (Berichterstattung des BMF)****Tragfähigkeitslücken im Vergleich****- Ergebnisse der Modellrechnungen nach jeweils aktuellem Stand -**

	Angaben für S 1 (in % des Bruttoinlandsprodukts)		
Variante	Tragfähigkeitsbericht 2008	Interimsrechnung 2010	Tragfähigkeitsbericht 2011
T+	-0,8	1,8	0,6
T-	0,8	4,1	2,8

	Angaben für S 2 (in % des Bruttoinlandsprodukts)		
Variante	Tragfähigkeitsbericht 2008	Interimsrechnung 2010	Tragfähigkeitsbericht 2011
T+	0,0	2,1	0,9
T-	2,4	5,2	3,8

Die gleiche Einschätzung ergibt sich, wenn man die von der EU-Kommission bei der Prüfung der deutschen Stabilitätsprogramme produzierten Daten (vgl. Abschnitt 2.4.) für einen entsprechenden Vergleich heranzieht. Danach sind in der ausgewiesenen Höhe des Indikators drei unterschiedliche Phasen zu unterscheiden (siehe Abbildung 9): Während sich die Werte aus entsprechenden Veröffentlichungen bis zum Schätzzjahr 2008 (insbesondere durch die Einbeziehung der bis dahin erzielten Haushaltskonsolidierung und der zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedeten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung) deutlich verringert hatten, sind sie als Folge der Krise, die eine massive Verschlechterung der Haushaltslage mit sich brachte, wieder kräftig gestiegen. Denn auch die dadurch weiter angestiegene Schuldenstandsquote muss sukzessive abgebaut werden, wenn die öffentlichen Finanzen langfristig als tragfähig gelten sollen. Die zuletzt beobachtete Reduzierung der Tragfähigkeitslücke zeigt dagegen an, dass bei einer Realisierung der bis in das Jahr 2015 reichenden gesamtwirtschaftlichen und budgetären Projektionen der Bundesregierung trotz zunehmender demografischer Belastungen wieder mit einem Stück Annäherung an das Tragfähigkeitsziel gerechnet werden kann.

**Abbildung 9: Ergebnisse von Tragfähigkeitsanalysen im Zeitverlauf (EU-Kommission)**



### 3. Die Rolle der Politik bei der Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen

Eine Politik zugunsten tragfähiger öffentlicher Finanzen muss über Legislaturperioden und mittelfristige Finanzplanungen hinausschauen. Sie muss fragen, wie sich sowohl langfristige Bevölkerungs- und Wachstumstrends als auch heutige politische 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 zu verbessern.

Die Ergebnisse der Modellrechnungen in Kapitel 2 zeigen, dass sich die Werte für die errechneten Tragfähigkeitsindikatoren im Vergleich zu den Ergebnissen der Berechnungen im Jahr 2008 verschlechtert haben. Die Tragfähigkeitslücke in der auf europäischer Ebene gängigen Abgrenzung liegt nach den neuen Rechnungen zwischen 0,9 % und 3,8 % des BIP, je nachdem, ob für die zukünftige wirtschaftliche und demografische Entwicklung eher optimistische oder eher pessimistische Annahmen getroffen werden. Es besteht also weiterhin dringender politischer Handlungsbedarf, um die Solidität der deutschen Staatsfinanzen sicherzustellen.

#### 3.1. Leitlinien einer Politik für tragfähige öffentliche Finanzen

Angesichts der hohen Schuldenstandsquote und der in Zukunft zu erwartenden demografischen Veränderungen sollte sich die Politik an vier Leitlinien orientieren:

1. **Tragfähige Politik braucht beides, Konsolidierung und Wirtschaftswachstum.** Eine langfristig tragfähige Finanzpolitik ist zunächst auf die strukturelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ausgerichtet. Dabei kommt es insbesondere darauf an, langfristig nur solche Ausgaben zu tätigen, die langfristig auch durch Einnahmen abgesichert sind. Zugleich bedeutet tragfähige Politik, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung optimal auszugestalten. Denn die Frage, ob die öffentlichen Finanzen eines Landes solide sind, ist immer auch im Verhältnis zu seiner Wirtschaftskraft zu beurteilen. Da der demografische Wandel unter ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen mit einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots einhergeht, hat er tendenziell eine dämpfende Wirkung auf die wirtschaftliche Dynamik. Eine tragfähige Politik setzt hier an und schafft die Rahmenbedingungen dafür, dass sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Deutschland auch bei einer älter werdenden Gesellschaft weiter verbessert.
2. **Tragfähige Politik ist eine ressortübergreifende Aufgabe.** Die Solidität der Staatsfinanzen kann nicht allein durch die Finanzpolitik sichergestellt werden. Vielmehr spiegeln die öffentlichen Finanzen auch die Entscheidungen in vielen anderen Politikfeldern wider. Bei der Überprüfung öffentlicher Ausgaben auf

Notwendigkeit und Effizienz sind alle Ressorts and alle staatlichen Ebenen gefordert. Zugleich erfordert die demografische Herausforderung ein umfassendes und langfristig angelegtes finanz-, wirtschafts-, bildungs-, familien- und sozialpolitisches Konzept.

3. **Tragfähige Politik handelt rechtzeitig.** Ein Hinausschieben notwendiger politischer Entscheidungen zur Sicherung der Tragfähigkeit wäre mit hohen Kosten verbunden. Daher besteht bereits jetzt Handlungsbedarf, bevor die demografische Entwicklung dazu führt, dass Gestaltungsspielräume weiter eingeengt werden. Dies entspricht auch der Empfehlung, frühzeitig zu Handeln, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Expertise zu den Herausforderungen des demografischen Wandels abgegeben hat.<sup>8</sup> Je früher gehandelt wird, desto geringer sind die Anpassungskosten und desto größer sind die Hebelwirkungen von Reformmaßnahmen.
4. **Tragfähige Politik berücksichtigt Risiken.** Projektionen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sind grundsätzlich mit großen Unsicherheiten verbunden, nicht zuletzt weil der betrachtete Zeithorizont weit in die Zukunft reicht. Tragfähige Politik stützt sich daher nicht alleine auf günstige Szenarien, sondern wappnet sich auch für eine mögliche ungünstige künftige Entwicklung. Eine Politik auf Basis einer Einschätzung der langfristigen Entwicklung, die sich im Nachhinein als zu optimistisch herausstellte, wäre nicht tragfähig, da sie kommenden Generationen unverhältnismäßig hohe Lasten aufbürden würde.

### 3.2. Ansatzpunkte in der Finanzpolitik

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hängt nicht zuletzt von den in Zukunft zu erwartenden demografischen Veränderungen ab. Probleme ergeben sich dabei mittel- bis langfristig weniger aus dem Bevölkerungsrückgang als aus den Veränderungen in der Altersstruktur unserer Gesellschaft. Ein Blick auf die Struktur des Bundeshaushaltes zeigt, dass hier altersabhängigen Ausgabenbereichen bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine relativ große Bedeutung zukommt (vgl. Abbildung 10). So lag beispielsweise der Anteil der Mittel an die gesetzliche Rentenversicherung an den Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2010 bei 26,5 %.

#### 3.2.1. Nationale Ebene

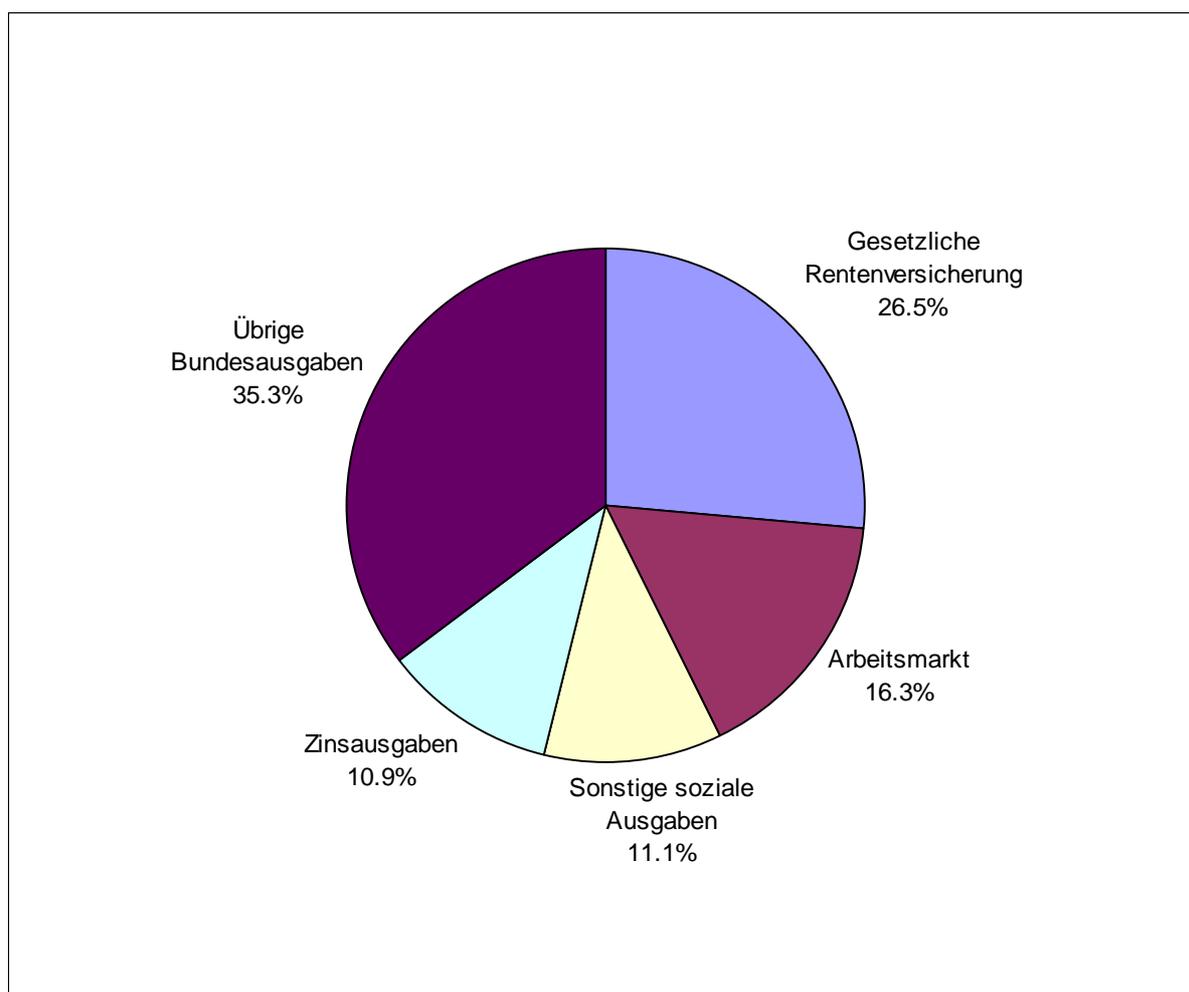
Die Bundesregierung hat bereits in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sicherzustellen. Weit

---

<sup>8</sup> Sachverständigenrat, „Herausforderungen des demografischen Wandels“, Mai 2011. Abrufbar unter: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>.

reichende Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt und in den Systemen der sozialen Sicherung haben zu einer Stärkung der öffentlichen Finanzen beigetragen. Mit der Einführung der Schuldenregel hat der Gesetzgeber das Prinzip der langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern im Grundgesetz verankert. Damit sind erste entscheidende institutionelle Rahmenbedingungen dafür geschaffen, die bestehenden Tragfähigkeitslücken kontinuierlich abzubauen. Allerdings hat die Krise dazu geführt, dass sich die Ausgangslage für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verschlechtert hat.

**Abbildung 10: Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt 2010**



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die **Schuldenregel** wurde 2009 während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise beschlossen; die konzeptionellen Vorarbeiten waren jedoch schon viel früher begonnen worden. Auch vor der Krise bestand bereits ein breiter Konsens darüber, dass die alte grundgesetzliche Regelung, nach der die Höhe der neuen Kredite im Regelfall die Höhe der Investitionen im Haushaltsplan nicht überschreiten durfte, den Aufbau von Schulden nicht nachhaltig begrenzen konnte. Ebenfalls Konsens bestand darüber, dass ein nachhaltiger

Konsolidierungskurs für die öffentlichen Finanzen unabdingbar ist – insbesondere vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft und verfestigter struktureller Probleme in den Haushalten.

Die in Folge entwickelte neue grundgesetzliche Regel verpflichtet den Bund nach einer Übergangsfrist erstmals im Jahr 2016 und die Länder erstmals im Jahr 2020 zu im Grundsatz strukturell ausgeglichenen Haushalten. Sie folgt der Einsicht, dass weder Ausgabenerhöhungen noch Steuersenkungen dauerhaft über Kreditaufnahme finanziert werden dürfen. Damit zielt die neue Schuldenregel auf strukturelle Haushaltsverbesserungen ab. Konkret sieht die Regel vor, dass der Bund sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis 2016 auf maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückführt und danach diese Grenze nicht überschreitet. Damit gibt die Schuldenregel die maximal zulässige Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung einer Konjunkturkomponente sowie unter Ausschluss von finanziellen Transaktionen, also bspw. Privatisierungserlösen, vor.<sup>9</sup> Die langfristige Einhaltung der Schuldenregel bei Bund und Ländern sowie gesamtstaatlich die Einhaltung des im präventiven Arm des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verankerten Mittelfristziels sichern eine nachhaltige Rückführung der Staatsverschuldung.

Abbildung 11 zeigt die rechnerische Fortschreibung der Schuldenstandsquote unter der Bedingung, dass die neue Schuldenregel dauerhaft eingehalten wird.<sup>10</sup> Ausgehend von einem Niveau in Höhe von rund 84 % in Relation zum BIP im Jahr 2010 führt die Fortschreibung in der optimistischen Variante T+ zu einem stetigen Absinken der Schuldenstandsquote bis auf rund 25 % in Relation zum BIP im Jahr 2060. In der pessimistischen Variante T- ergibt die Fortschreibung dagegen eine etwas flachere Rückführung der Schuldenstandsquote – im Jahr 2060 wird hier ein Wert von rund 35 % in Relation zum BIP erreicht.

Die neue deutsche Schuldenregel ist auch im Ausland auf Interesse gestoßen und hat die Diskussion um wirkungsvolle Fiskalregeln intensiviert. Auch aus wissenschaftlicher Sicht wird die Schuldenregel vor dem Hintergrund der Konsolidierungserfordernisse durchweg positiv beurteilt. So stellte beispielsweise der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fest, dass die Schuldenregel einen wichtigen und richtigen Beitrag zur wirksamen Begrenzung der staatlichen Verschuldung leistet.<sup>11</sup>

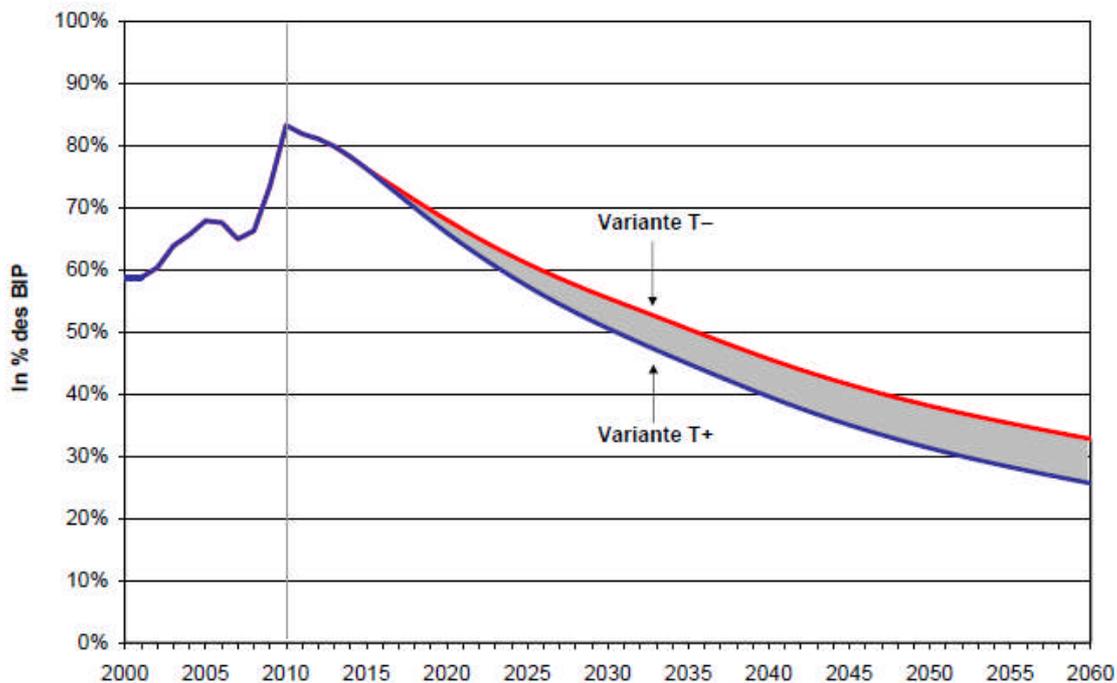
---

<sup>9</sup> Detaillierte Erklärungen zur Schuldenregel des Bundes bietet das „Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz“. Weiterführende Informationen zum Konjunkturbereinigungsverfahren der Schuldenregel finden sich im BMF-Monatsbericht Februar 2011: „Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel“. Beides ist abrufbar unter: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

<sup>10</sup> Maastricht-Schuldenstandsquote bei langfristig strukturellem Defizit von 0,35 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

<sup>11</sup> Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010/2011, Textziffer 360. Abrufbar unter: [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)

**Abbildung 11: Rechnerische Fortschreibung der Schuldenstandsquote unter Beachtung der grundgesetzlich verankerten Schuldenregel (2000-2060)**



Quelle: Werdning/ifo 2011

Um den Vorgaben der Schuldenregel und damit auch einer Politik mit dem Ziel tragfähiger Staatsfinanzen besser gerecht werden zu können, erfolgt die Aufstellung des Bundeshaushalts seit diesem Jahr im so genannten **Top-Down Verfahren**. Bei der Aufstellung des Haushalts 2012 und des Finanzplans bis 2015 hat das Bundeskabinett – auf Vorschlag des Bundesministers der Finanzen – erstmals bereits Mitte März Einnahme- und Ausgabeplafonds für die einzelnen Ministerien abgeleitet und festgelegt. Das neue Verfahren stellt sicher, dass die Bundesregierung frühzeitig ihre Prioritätensetzung in den verschiedenen Bereichen des Bundeshaushalts definiert. Im Vordergrund steht nicht mehr der mutmaßliche Bedarf der einzelnen Ministerien, sondern die Setzung von politischen Prioritäten unter Wahrung der notwendigen Haushaltskonsolidierung. Zudem steigt bei der anschließenden Umsetzung die Eigenverantwortung der Ressorts, und die politischen Zielsetzungen müssen sich stärker als bisher an qualitativen und nicht mehr nur an quantitativen Vorgaben orientieren.

Die Bundesregierung hat bereits im vergangenen Jahr mit dem **Zukunftspaket** einen wichtigen Grundstein gelegt, um mittelfristig die Einhaltung der Schuldenregel sicherzustellen. Dabei geht es um Begrenzung des Staatskonsums, Kürzung von Subventionen, Erhöhung der Leistungsanreize und Festhalten an der Priorität für Ausgaben in Bildung und Forschung. Das Zukunftspaket steht für einen finanzpolitischen Kurswechsel und für intelligentes Sparen. Gleichzeitig kann der Bund durch die überaus positive konjunkturelle

Entwicklung deutlich größere Fortschritte bei der Konsolidierung erreichen als bisher erwartet. Im Ergebnis unterschreitet der Bund mit dem vorliegenden Regierungsentwurf 2012 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2015 die maximal zulässige Neuverschuldung in allen Jahren deutlich.

Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass der neue Finanzplan in den Jahren 2014 und 2015 weiterhin die auf dem Zukunftspaket beruhenden Globalen Minderausgaben enthält. Im Übrigen definiert die Schuldenregel für die strukturelle bzw. die absolute Neuverschuldung eine unverrückbare Obergrenze. Mit Blick auf Schätzunsicherheiten und Planungsrisiken sollte diese nicht vollkommen ausgeschöpft werden. Ein angemessener Sicherheitsabstand schafft den notwendigen Puffer um kurzfristige und ggf. tief greifende Planungsanpassungen zu vermeiden. Es entspricht gerade dem Sinn und Zweck der Schuldenregel, konjunkturell bedingte Entlastungen (Mehreinnahmen oder Minderausgaben) vorrangig zur weiteren Senkung der Neuverschuldung heranzuziehen.

Eng mit der Reform der Verschuldungsregel verknüpft ist die Einführung eines bundesstaatlichen Frühwarnsystems zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen. Hierzu wurde der **Stabilitätsrat** errichtet, der 2010 seine Arbeit aufgenommen hat. Dem Rat gehören die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundeswirtschaftsminister an. Der Stabilitätsrat überwacht die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern anhand von vier Kennziffern (struktureller Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote) sowie einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen. Falls der Stabilitätsrat beim Bund oder in einem Land eine drohende Haushaltsnotlage feststellt, ist mit den Betroffenen ein Sanierungsprogramm zu vereinbaren. Das Sanierungsprogramm erstreckt sich über einen Zeitraum von fünf Jahren und wird laufend vom Stabilitätsrat überwacht. Ziel ist es, die drohende Haushaltsnotlage in betroffenen Gebietskörperschaften abzuwenden. Dem Stabilitätsrat kommt mit der regulären Haushaltsüberwachung und dem Instrument der Sanierungsprogramme eine zentrale Rolle zur Stärkung der Haushaltsdisziplin im Bund und in den Ländern zu.

Eine **Steuerpolitik** zur Verbesserung der Tragfähigkeit muss die Balance wahren zwischen nachhaltiger Stärkung der Wachstumskräfte und nachhaltiger Sicherung der Finanzierung staatlicher Aufgaben. Dass diese Ziele miteinander vereinbar sind, zeigen beispielhaft die steuerpolitischen Maßnahmen, die überwiegend im Rahmen des Zukunftspakets umgesetzt wurden. Die beschlossenen Einsparungen und Einnahmeverbesserungen sind so ausgestaltet, dass weder das Wachstumspotenzial noch die soziale Balance beeinträchtigt werden.

Die Maßnahmen des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 dienen der Vereinfachung des Steuerrechts und der Modernisierung des Besteuerungsverfahrens. Steuerzahler und Steuerverwaltung werden spürbar von Erklärungs-, Prüf- und Verwaltungsaufwand entlastet. Anspruchsvoraussetzungen werden gestrafft, der Dokumentationsaufwand wird vermindert.

Insgesamt werden überwiegend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Familien mit Kindern um rund 590 Mio. € jährlich entlastet, ohne den Konsolidierungskurs zu gefährden.

Im Bereich der **Unternehmensbesteuerung** lässt die Bundesregierung derzeit Möglichkeiten für eine strukturelle Verbesserung des Steuersystems prüfen. Geprüft werden sollen Möglichkeiten, wie das Unternehmensteuerrecht unter Berücksichtigung der Aufkommensneutralität weiter modernisiert und international wettbewerbsfähig ausgestaltet werden kann. Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden eingesetzt, die Möglichkeiten für eine Neustrukturierung der Regelungen zur Verlustverrechnung sowie für den Ersatz der ertragsteuerlichen Organschaft durch ein modernes Gruppenbesteuerungssystem prüfen soll.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung eine Kommission eingesetzt, die Reformoptionen für den Katalog der mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz besteuerten Güter und Dienstleistungen prüfen wird.

Die Regierungskoalition beabsichtigt, zum 1. Januar 2013 kleinere und mittlere Einkommen steuerlich zu entlasten und die kalte Progression zu vermindern. Politisch verabredet ist, im Herbst über die Einzelheiten zu entscheiden und einen Gesetzentwurf vor der endgültigen Verabschiedung des Bundeshaushaltes 2012 vorzulegen.

### 3.2.2. Europäische Ebene

Die Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist nicht nur eine nationale Aufgabe, sondern aufgrund der finanz- und wirtschaftspolitischen Interdependenzen in der EU und der Eurozone zugleich auch eine maßgebliche europäische Herausforderung.<sup>12</sup>

Die Sorge um die langfristige Entwicklung der Staatsfinanzen hat die nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der EU Mitgliedstaaten sowie die diesbezüglichen länderspezifischen Empfehlungen schon in den vergangenen Jahren deutlich geprägt. Neben der Tragfähigkeitsberichterstattung auf europäischer Ebene zielt insbesondere auch das so genannte **mittelfristige Haushaltsziel** des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) darauf ab, langfristig tragfähige Staatsfinanzen sicherzustellen. Das Mittelfristziel schreibt strukturell annähernd ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse vor. Die länderspezifische Festlegung des Ziels wird unter anderem auch durch die Höhe der aktuellen Schuldenstandsquote und die Kosten der Alterung der Gesellschaft bestimmt.

---

<sup>12</sup> Vgl. Broschüre „Zukunft des Euro – Reform der Wirtschafts- und Währungsunion“, Juli 2011. Abrufbar unter: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

Aus heutiger Sicht muss man feststellen, dass die bestehenden Regeln die Akkumulation hoher Schuldenstände in einigen Mitgliedstaaten nicht verhindert haben. Ursächlich hierfür war, dass einzelne Staaten die Vorgaben für eine solide Haushaltsführung und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nicht eingehalten haben und diese von den europäischen Partnern auch nicht nachdrücklich genug eingefordert wurden. Insbesondere das Mittelfristziel wurde oftmals vernachlässigt. Einige Euroländer weisen inzwischen so hohe Schuldenstände aus, dass sie ohne solidarische Hilfe der europäischen Partner ihren Zahlungsverpflichtungen aktuell nicht nachkommen können. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und die zur Krisenbewältigung erforderlich gewordenen staatlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur und der Finanzmärkte haben diese Entwicklungen noch verschärft.

In diesem Prozess sind verschiedene Schwachstellen im Regelwerk der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion aufgedeckt worden, die es zu beseitigen gilt. Die EU insgesamt, insbesondere aber der Euroraum, erfordert in den Mitgliedstaaten eine nachhaltige Finanzpolitik sowie eine auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Ohne eine solche gemeinsame Ausrichtung kann der europäische Wirtschafts- und Währungsraum nicht funktionieren.

Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs eine umfassende Gesamtstrategie zur Stabilisierung und Reform der Wirtschafts- und Währungsunion verabschiedet.

Die Strategie setzt an den identifizierten Schwachstellen an:

- Die Mitgliedstaaten werden zu einer strikt stabilitätsorientierten Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik verpflichtet.
- Die Koordinierung und Überwachung durch die Partnerländer und die europäischen Institutionen wird durch geeignete Mechanismen verschärft.
- Die Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors wird durch eine europäische Finanzaufsicht und strengere Regulierung gestärkt.
- Zur Abwendung akuter Krisensituationen wird mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ab 2013 ein dauerhafter institutioneller Schutz- und Nothilfemechanismus eingerichtet, der den temporären europäischen Rettungsschirm ablöst.

Damit künftig alle Mitgliedstaaten einen ausgeglichenen Haushalt anstreben und ihre Schulden effektiv begrenzen, verschärft die Europäische Union die Vorgaben des SWP. Im präventiven Arm wird das Mittelfristziel verbindlicher verankert und sanktionsbewehrt. Im korrektiven Arm wird ein Schuldenstandskriterium dem Defizitziel gleichwertig zur Seite gestellt. Unter dem SWP in seiner bisherigen Form konnte gegen einen Mitgliedsstaat ein so

genanntes „Verfahren wegen übermäßigen Defizits (VÜD)“ eingeleitet werden, wenn dessen Haushaltsdefizit 3 % des BIP überschritten hatte. Zukünftig kann die Europäische Kommission auch dann ein VÜD einleiten, wenn die Staatsverschuldung oberhalb des Referenzwertes von 60 % des BIP liegt und die Differenz zwischen Schuldenstandsquote und Referenzwert nicht jährlich um 1/20 abgebaut wird (verpflichtender Abbaupfad). Dadurch wird sichergestellt, dass Länder mit zu hohen Schuldenstandsquoten diese systematisch solange abbauen, bis sie maximal 60 % betragen.

Damit die neuen Regeln auch durchgesetzt werden, greifen in den Euroländern die Sanktionen zukünftig früher, umfassender und quasi automatisch, wenn ein Mitgliedstaat das Regelwerk missachtet. Quasi automatisch bedeutet, dass nur noch eine große (qualifizierte) Mehrheit (so genannte „umgekehrte Mehrheit“) im EU-Finanzministerrat die Sanktionen stoppen kann.

Zu den wesentlichen Ursachen der aktuellen Schuldenkrisen gehört neben einer unsoliden Haushaltspolitik, dass in einigen Mitgliedstaaten die Wirtschaftspolitik nicht entschlossen genug auf die Stärkung des Wachstumspotentials und der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet war. Denn solides Wachstum und eine wettbewerbsfähige Wirtschaft sind wesentliche Voraussetzungen für nachhaltige öffentliche Finanzen. Künftig wird daher die Umsetzung wichtiger Strukturreformen in den Mitgliedstaaten stärker überwacht und vorangetrieben werden. Hierzu haben die Staats- und Regierungschefs den **Euro-Plus-Pakt** beschlossen. Er sieht vor, dass sich die teilnehmenden Staaten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs jährlich konkrete nationale Ziele setzen, die sie in den kommenden zwölf Monaten umsetzen müssen. Zusätzlich wurde ein neues Verfahren etabliert, das wirtschaftliche Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten überwacht. Übergeordnetes Ziel dieses Verfahrens ist es, über die Vermeidung bzw. Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten sowie der Eurozone und der EU als Ganzes zu stärken, und – zusammen mit der haushaltspolitischen Überwachung - die finanzielle Stabilität der Eurozone zu sichern. Das Verfahren sieht u.a. die Einrichtung eines Frühwarnmechanismus vor, der helfen soll, potentielle makroökonomische Ungleichgewichte und Schwächen in der Wettbewerbsfähigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten frühzeitig zu identifizieren, z.B. im Fall hoher Leistungsbilanzdefizite oder stark steigender Lohnstückkosten.

Nicht zuletzt besteht eine weitere Lehre aus der Krise darin, dass die Finanzmärkte so reguliert werden müssen, dass Transparenz, Kontrolle und Anreizstrukturen gewährleistet werden. Nur so lässt sich das Vertrauen der Marktteilnehmer in funktionsfähige Märkte und ein faires, kundenorientiertes Finanzdienstleistungssystem wieder herstellen.

Die EU hat sich deshalb unter anderem dafür eingesetzt, dass Banken mehr Eigenkapital vorhalten müssen. Diese Reserven sollen verhindern, dass die Banken in einer Krise erneut staatliche Hilfen benötigen. Eine weitere zentrale Maßnahme der Finanzmarktreform besteht darin, den Finanzsektor strenger zu überwachen. Dazu hat die EU eine europäische

Finanzmarktaufsicht geschaffen. Zusammen mit der strengeren nationalen Regulierung kann Krisen nun besser vorgebeugt werden.

Diese Maßnahmen werden entscheidend dazu beitragen, die Finanzstabilität in der EU und der Eurozone wieder herzustellen und nachhaltig zu wahren. Die Eintrittswahrscheinlichkeit künftiger Krisen wird damit deutlich reduziert. Sollte dennoch zur Abwendung akuter Krisen, die die Finanzstabilität in der Eurozone bedrohen, finanzielle Unterstützung erforderlich werden, steht ab 2013 mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein neuer dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus zur Verfügung. Der ESM wird den bis dahin bestehen bleibenden temporären europäischen Rettungsschirm (EFSM und EFSF) ablösen.

### 3.3. Ansatzpunkte in anderen Politikfeldern

#### 3.3.1. Wachstum und Beschäftigung

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen steht immer auch im Verhältnis zur langfristigen Entwicklung der Wirtschaftskraft. Daher gilt es, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland weiter zu verbessern. Insbesondere ist entscheidend, dass es gelingt, den in Zukunft zu erwartenden negativen Einfluss der rückläufigen Anzahl von Personen im erwerbsfähigen Alter auf die langfristigen Wachstumsmöglichkeiten auszugleichen. Hierzu ist zunächst das bereits vorhandene Arbeitskräftepotenzial stärker zu nutzen – durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, durch eine höhere Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Frauen und von älteren Personen, sowie durch einen weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit. Die konkreten Maßnahmen lassen sich dabei den folgenden drei Bereichen zuordnen:

1. **Stärkere Einbeziehung von Älteren in den Arbeitsmarkt („Rente mit 67“).** Bereits 2007 wurde in Deutschland die Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung ab 2012 von derzeit 65 Jahren auf 67 Jahre bis 2029 beschlossen. Obwohl die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen sich bereits Anfang 2011 der 60-Prozentgrenze (EU-2020 Zielwert) nähert, sind neben Maßnahmen zur Verbesserung von Bildung und Qualifizierung nach wie vor weitere Anstrengungen in der Gesundheitsvorsorge und der altersgerechten Gestaltung von Arbeitsplätzen erforderlich. Zugleich ist vielfach ein Umdenken auf Seiten der Arbeitgeber nötig, damit auch ältere, erfahrene Arbeitnehmer verstärkt ihre Potentiale in den Arbeitsmarkt einbringen können.
2. **Stärkere Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt.** In Deutschland nehmen 6,3 Millionen Frauen im erwerbsfähigen Alter nicht am Erwerbsleben teil, ein großer Anteil davon verfügt über eine mittlere bis höhere Qualifikation und viele sind kurzfristig an einer Arbeitsaufnahme interessiert. Dies stellt ein großes Potenzial zur Deckung des Fachkräftebedarfs dar. Wissenschaftler und Bundesagentur für Arbeit sehen bei den Frauen das größte und am schnellsten zu aktivierende Fachkräftepotential im Inland. Zwar ist die individuelle Verteilung bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Familien- und Fürsorgearbeit zwischen Frauen und Männern vielfältiger geworden, dennoch bestehen geschlechtsspezifische Arbeitsteilungsmuster fort. Neue Forschungen zeigen, dass in knapp 20 Prozent aller Mehrpersonenhaushalte in Deutschland Frauen die Haupteinkommensbezieherinnen sind. Die Bundesregierung und die Länder verfolgen daher einen umfassenden Ansatz zum Abbau geschlechtsbedingter Beschäftigungshemmnisse. Er zielt auf die Steigerung der Erwerbstätigenquote von Frauen und auf die Gleichstellung von Frauen

und Männern in der Arbeitswelt. Schwerpunkte sind hierbei insbesondere die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Erleichterung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben, die Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen sowie die Minderung geschlechterspezifischer Entgeltungleichheit.

3. **Stärkere Integration von arbeitsmarktfernen Bevölkerungsgruppen.** Ein entscheidender Faktor hin zu einer besseren Nutzung des Arbeitskräftepotenzials und zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist die von der Bundesregierung angestrebte Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit um 20 Prozent bis 2020. Die Bundesregierung folgt dem Prinzip „Integration durch Arbeit“. Hierzu ist mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2005 die Grundlage geschaffen worden. Seitdem werden die Gestaltungsmöglichkeiten für eine individuelle und passgenaue Unterstützung der Arbeitsuchenden kontinuierlich erweitert. Zudem wird mit der ab 1. Januar 2011 greifenden Organisationsreform im Bereich der Grundsicherung die Leistungsorientierung der Jobcenter gestärkt.

Neben einer besseren Nutzung des Arbeitskräftepotenzials kommt es jedoch auch darauf an, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Deutschland weiter zu erhöhen. Der aktuelle Wirtschaftsaufschwung wird vor allem von der Binnennachfrage getragen: Bereits im Jahr 2010 trug sie in Deutschland etwa zwei Drittel zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum bei; dieses Jahr dürfte es noch mehr sein. Um die Wachstumskräfte im Inland weiter zu stärken, ist vor allem ein investitionsfreundliches Umfeld notwendig. Dazu dienen Maßnahmen wie ein weiterer Abbau von Bürokratie, Vorhaben zur Steuervereinfachung sowie eine Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Daneben finden sich Initiativen zum wettbewerbsorientierten Ausbau von Infrastrukturen im Energie- und im Telekommunikationsbereich (Energiekonzept und Breitbandstrategie).

### **3.3.2. Zuwanderungspolitik**

Im Bereich der Migrationspolitik bestehen gute Chancen, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland zu erhöhen. Eine verstärkte und gezielte Zuwanderung kann dazu beitragen, dem schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzial und den damit verbundenen negativen Wachstumseffekten entgegenzuwirken.

Die Bundesregierung wird daher durch die Ausgestaltung des Zuwanderungsrechts die Attraktivität Deutschlands als Migrationsziel für Hochqualifizierte steigern. Bürokratische Hindernisse für qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind abzubauen und die Rahmenbedingungen für ihre Niederlassungs- und Aufenthaltserlaubnis zu verbessern.

Die seit 1. Mai 2011 geltende unbeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Staatsangehörigen von acht weiteren EU-Mitgliedstaaten stellt eine große Chance dar. Experten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) rechnen mit bis zu 100.000 Menschen pro Jahr, die infolge der unbeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit zusätzlich nach Deutschland kommen.

In Berufen und Branchen, in denen schon jetzt ein Fachkräftemangel besteht, der nicht allein durch die Aktivierung von inländischem Potenzial beseitigt werden kann, ist es notwendig, diesen rasch durch einen unkomplizierten und attraktiven Zuzug zu mindern. Die Bundesregierung wird dazu neben Anpassungsbedarf im Zuwanderungsrecht auch prüfen, wie das bestehende Instrumentarium zur Arbeitsmigration besser und vollständiger genutzt werden kann.

So wurde bereits im Juli 2011 die Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit nach dem Arbeitsgenehmigungsrecht für bestimmte Ingenieurberufe sowie für die Berufsgruppe der Ärzte ausgesetzt. Bei ärztlichen Berufen ist diese Maßnahme erforderlich, da trotz insgesamt nach wie vor steigender Arztzahlen bereits heute nicht mehr in allen Bereichen und Regionen Ärzte in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen. Es wird damit auch der Bedeutung des Arztberufs für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung Rechnung getragen. Diese Aussetzung der Vorrangprüfung erfolgte für die genannten Berufe auf der Grundlage von Analysen der Bundesagentur für Arbeit. Die Sachlage wird zum Zwecke der Anpassung regelmäßig daten- und expertengestützt halbjährlich überprüft.

Zudem stimmt die Bundesregierung derzeit einen Entwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung ab (sog. „Blue Card“ Richtlinie). Nach den Vorgaben der Richtlinie wird insbesondere ein neuer (befristeter) Aufenthaltstitel „Blaue Karte EU“ für ausländische Arbeitnehmer mit einer akademischen oder vergleichbaren Qualifikation und einem bestimmten Mindesteinkommen eingeführt. Die Bundesregierung wird hierbei die in der Richtlinie enthaltenen Spielräume für eine attraktive Ausgestaltung der sog. Blauen Karte EU nutzen.

### **3.3.3. Bildungs- und Innovationspolitik**

Wichtige Triebfedern für die langfristige Wirtschaftskraft Deutschlands bestehen im Bereich Bildungs- und Innovationspolitik. Zugleich sichern Bildung und Wissen die Erwerbsfähigkeit des Einzelnen über den Lebenszyklus. Somit leistet die Priorität für Ausgaben im Bereich **Bildung und Forschung** einen zentralen Beitrag zur wachstumsfreundlichen Ausrichtung der

bisher ergriffenen Politikmaßnahmen. Bildung und Forschung wurden von Kürzungen ausgenommen und gezielt weiter aufgestockt: Für Bildung, Forschung und Innovation stellt der Bund in der aktuellen Legislaturperiode zusätzlich 12 Mrd. € bereit; eine Hälfte davon entfällt auf den Bereich Forschung und Innovation.

Mit der zusätzlichen Summe von 6 Mrd. € für Forschung und Innovation macht der Bund einen wesentlichen Schritt, um bis 2020 zusammen mit den Ländern und der Wirtschaft 3 % des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Innovation zu investieren. Dieses Ziel haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu Beginn des neuen Jahrtausends im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ beschlossen und 2010 in der „Europa 2020“-Strategie nochmals bestätigt. Im Jahr 2009 betrug die Quote der Gesamtausgaben für Forschung und Innovation in Deutschland 2,8 %.

Die Mittel zur Forschungsförderung werden in großem Umfang in der von der Bundesregierung bereits 2006 beschlossenen und 2010 weiterentwickelten nationalen Forschungs- und Innovationsstrategie („Hightech-Strategie“, HTS) eingesetzt. In dieser wurden für die unterschiedlichen Forschungs- und Innovationsfelder Ziele formuliert, Prioritäten gesetzt und neue Instrumente eingeführt. Neben den Förderaspekten werden auch die Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation und deren Verbesserung in den Blick genommen. Die Forschungs- und Innovationspolitik wird in Zukunft stärker an den großen globalen und gesellschaftlichen Herausforderungen ausgerichtet. Diese bestehen besonders auf den Feldern Klima/Energie, Gesundheit/Ernährung, Mobilität, Sicherheit und Kommunikation. Mit der weiterentwickelten HTS 2020 werden ausgewählte Zukunftsprojekte ins Zentrum künftiger Forschungs- und Innovationspolitik gerückt, um dadurch konkrete wissenschaftliche und technologische Entwicklungen über einen Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren zu verfolgen. Ziel ist es, Deutschland zum Vorreiter bei der Entwicklung zukunftsfähiger Lösungen zu machen und als Leitanbieter für diese Lösungen zu etablieren.

Im Bildungsbereich sind die Politikmaßnahmen vorrangig im Verantwortungsbereich der Länder. Beiträge des Bundes sind sehr vielfältig, sie konzentrieren sich vor allem auf die Aus- und Weiterbildung in allen Lebensphasen. Dies reicht von der Verbesserung der schulischen Bildung über die nochmalige Verlängerung des Ausbildungspaktes bis hin zu vielfältigen Initiativen zur Verbesserung der universitären Bildung (z. B. Exzellenzinitiative, Stipendienprogramme, BAföG-Anhebung).

Die Investition in Bildung stellt eine Investition in die Zukunft dar, deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung kaum überschätzt werden kann. So genannte „weiche“ Faktoren wie der Erhalt des sozialen Friedens, die Gerechtigkeit zwischen den Generationen oder die individuelle Zufriedenheit in der Bevölkerung werden durch Investitionen in Bildung ebenso beeinflusst wie der „harte“ Faktor, den Bildung zur Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands unter Bedingungen von Globalisierung und Spezialisierung

beiträgt. Insgesamt gesehen leisten die Ausgaben im Bereich Bildung und Forschung einen zentralen Beitrag zur Stärkung der Wachstumskräfte in Deutschland.

### 3.3.4. Systeme der sozialen Sicherung

Aufgrund der demografischen Entwicklung werden die Systeme der sozialen Sicherung in Zukunft sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite vor besondere Herausforderungen gestellt. Um die finanziellen Auswirkungen der sich ändernden Altersstruktur und der steigenden Lebenserwartung zu begrenzen, hat die Politik in Deutschland in den vergangenen Jahren bereits erhebliche Anstrengungen unternommen. Hervorzuheben sind die Reformen der **gesetzlichen Rentenversicherung** („Nachhaltigkeitsfaktor“; „Anhebung der Regelaltersgrenze“), mit denen die Grundlagen für langfristig tragfähige Rentenfinanzen gelegt wurden. Dabei wird die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von bisher 65 auf 67 Jahre im Zeitraum von 2012 bis 2029 nicht nur dazu beitragen, dass Arbeitnehmer künftig länger erwerbstätig sein werden, sondern wird in den kommenden Jahren auch zu einer spürbaren Entlastung der öffentlichen Haushalte führen. Bereits in den vergangenen Jahren haben sich die Erwerbsbeteiligung und die Arbeitsmarktchancen für Ältere deutlich verbessert. Grund dafür war auch die Abkehr von der Frühverrentung. Die Anhebung der Altersgrenze verhindert eine Überforderung der jüngeren Generation und erhöht das Einkommensniveau für die künftigen Rentnerinnen und Rentner.

Um die langfristige Finanzierbarkeit der **gesetzlichen Krankenversicherung** zu sichern, hat die Bundesregierung im Jahr 2010 eine grundlegende Reform eingeleitet. Mit dem Festschreiben der Beitragssätze und der Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge wird die Finanzierung der gesetzlichen Krankenkassen auf eine zukunftsfeste Basis gestellt. Die Lohnzusatzkosten werden so vom Anstieg der Gesundheitsausgaben entkoppelt. Im Bedarfsfall erhalten die Beitragszahler einen Sozialausgleich, der sie vor einer Überforderung schützt.

Die **Pflegeversicherung** bildet ein wesentliches Element der sozialen Sicherung. Ziel der Bundesregierung ist es, dass Pflegebedürftige auch künftig qualitätsgesicherte und angemessene Pflegeleistungen zu einem bezahlbaren Preis erhalten können. Die Pflegeversicherung und die Rahmenbedingungen für die pflegerische Versorgung sollen deshalb so weiterentwickelt werden, dass die Bürger auch in Zukunft würdevoll gepflegt und betreut werden können. Die aufgrund der demografischen Entwicklung steigende Zahl der Pflegebedürftigen setzt neben der Weiterentwicklung eine dauerhaft tragfähige Finanzierung der Pflegeversicherung voraus. Daher beabsichtigt die Bundesregierung, die derzeit bestehende Umlagefinanzierung mit Elementen der Kapitaldeckung zu ergänzen und somit eine generationengerechte Ausgestaltung der Pflegeversicherung zu gewährleisten.

Bereits 2008 sind mit dem Pflegeweiterentwicklungsgesetz vor allem die leistungs- und vertragsrechtlichen Strukturen der Pflegeversicherung besser an die Bedürfnisse der Betroffenen, der pflegenden Familienangehörigen sowie des Pflegepersonals angepasst worden. Im Zentrum stand die Stützung häuslicher Versorgungsstrukturen, damit Pflegebedürftige möglichst lange in ihrer gewohnten Umgebung bleiben können. Ambulante und stationäre Leistungen wurden schrittweise ausgeweitet. In regelmäßigen Abständen prüft die Bundesregierung, ob und in welcher Höhe die Leistungen anzupassen sind. Erstmals soll dies 2014 erfolgen.

### **3.3.5. Familienpolitik**

Die Familienpolitik der Bundesregierung erleichtert es den Menschen, Verantwortung füreinander zu übernehmen und gewünschte Lebensentwürfe zu realisieren. Ein zentrales Ziel besteht darin, Familie und Beruf leichter in Einklang zu bringen, damit Mütter und Väter sich besser um ihre Kinder und Kinder sich besser um ihre unterstützungs- und hilfebedürftigen Eltern kümmern können. Eine gute Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördert nicht nur die Erwerbsbeteiligung von Eltern, sondern ermutigt auch junge Paare, sich für Kinder zu entscheiden. Internationale Vergleiche zeigen, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen einhergeht mit einer vergleichsweise hohen Geburtenrate.

Um die Erfordernisse von Familie und Beruf besser miteinander in Einklang bringen zu können, wird die **Kinderbetreuung** umfassend ausgebaut. Die Bundesregierung hat sich mit den Ländern und Kommunen darauf verständigt, für unter Dreijährige bis 2013 rund 750.000 Betreuungsplätze in Einrichtungen und in der Kindertagespflege zu schaffen. Außerdem wird ab August 2013 jedes Kind mit Vollendung des ersten Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz erhalten. Der Bund beteiligt sich bis 2013 mit vier Milliarden Euro an den entstehenden Kosten. Davon stehen 2,15 Milliarden Euro für Investitionsmittel bereit und 1,85 Milliarden Euro sind ein Beitrag zur Finanzierung der Betriebskosten. Ab 2014 unterstützt der Bund die Länder mit jährlich 770 Millionen Euro.

Die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann nicht allein von staatlicher Seite erreicht werden, weitere Anstrengungen u.a. in den Unternehmen sind hierfür nötig. Viele Unternehmen haben – auch vor dem Hintergrund der Fachkräftediskussion – erkannt, dass familiengerechte Arbeitsbedingungen im Rahmen der Personalpolitik ein wichtiger Wettbewerbsfaktor sind, und bieten ihren Beschäftigten vielfältige flexible Arbeitszeiten und Arbeitsformen an.

#### 4. Fazit und Ausblick

Die Bundesregierung hat bereits in der Vergangenheit erfolgreiche Maßnahmen ergriffen, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Allerdings haben sich die Risiken für die dauerhafte Solidität der Staatsfinanzen zuletzt spürbar erhöht. Somit sind weiterhin erhebliche Anstrengungen erforderlich, um durch rechtzeitiges und entschlossenes Handeln die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen.

Aus dem dritten Tragfähigkeitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen lassen sich folgende Kernbotschaften ableiten:

- Die Tragfähigkeitslücken sind im Vergleich zum Zweiten Tragfähigkeitsbericht (2008) angestiegen: Die Tragfähigkeitslücke in der auf europäischer Ebene gängigen Abgrenzung liegt nach den neuen Rechnungen zwischen 0,9 % und 3,8 % des BIP, je nachdem, ob eher optimistische oder eher pessimistische Annahmen für die zukünftige demografische und wirtschaftliche Entwicklung zugrunde gelegt werden. Nach den Berechnungen von 2008 hatten sich mit Tragfähigkeitslücken von 0,0 % bzw. 2,4 % des BIP (für die optimistische/pessimistische Variante) günstigere Werte ergeben. Das bedeutet: Der Handlungsbedarf zur Sicherstellung solider Staatsfinanzen ist deutlich größer geworden.
- Diese Entwicklung ist nicht zuletzt auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurückzuführen. Der Tragfähigkeitsbericht zeigt aber auch, dass ein Aufschieben von Reformen zur Sicherung solider Staatsfinanzen zu einem weiteren Anwachsen der Probleme führt. Um härtere Einschnitte in der Zukunft zu vermeiden, ist es geboten, bereits heute mit dem Einführen von politischen Maßnahmen in einigen Bereichen zu beginnen (Vorbild: allmählicher Anstieg des Rentenalters). Je früher gehandelt wird, desto geringer sind die Anpassungslasten und desto höher ist die positive Wirkung von Reformen.
- Die Schuldenbremse sichert die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zwar rechtlich ab – zur Einhaltung dieser rechtlichen Vorgaben sind jedoch auch in Zukunft weitere politische Anstrengungen notwendig.
- Handlungsbedarf besteht sowohl mit Blick auf die öffentlichen Haushalte als auch mit Blick auf das Wachstumspotenzial. Aufgrund der „Demografie-Anfälligkeit“ sind insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung weitere Anstrengungen notwendig. Dabei muss gewährleistet sein, dass etwaige Kostensteigerungen grundsätzlich auch mit Qualitätsverbesserungen einhergehen. Beispielsweise hätte ein nachhaltig verbesserter Gesundheitszustand der Bevölkerung unmittelbar positive Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit und ginge so mit einer Stärkung der Wachstumskräfte einher.

- Die Ergebnisse der Modellrechnungen zeigen drei Bereiche auf, in denen Politikmaßnahmen besonders wirksam zu einer verbesserten Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen: (1) Weiterer Abbau der strukturellen Erwerbslosigkeit (Senkung der Tragfähigkeitslücke um bis zu 1,1 %-Punkte), (2) Erhöhung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte (Senkung um 0,7 %-Punkte), (3) Verlängerung der Lebensarbeitszeit (Senkung um 0,3 %-Punkte).