Einführung von jährlichen Generationenbilanzen: Schriftliche Stellungnahme des IfW

Bearbeitet von Dr. Jens Boysen-Hogrefe und Prof. Dr. Henning Klodt

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/2224

Vorbemerkungen

Die Idee hinter dem Konzept der Generationenbilanzen lautet, die staatliche Verschuldung möglichst umfassend darzustellen und nicht auf die explizite Staatsverschuldung zu begrenzen. Für diesen Ansatz spricht, dass er den Prinzipien der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit in einem umfassenden Sinne zur Geltung verhelfen kann. In der praktischen Umsetzung ergeben sich allerdings manche nicht leicht zu lösenden Probleme:

(1) Im Fokus der Generationenbilanzen stehen vor allem die *Sozialversicherungen*. Insbesondere die Rentenversicherung, zunehmend aber auch die Pflegeversicherung versprechen Leistungen für künftige Generationen, die sie unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen aller Voraussicht nach nicht in vollem Umfang erfüllen können. Für Deutschland insgesamt wird geschätzt, dass die in diesem Bereich eingegangenen Verpflichtungen etwa 110 % des BIP ausmachen, während die offiziell ausgewiesene Staatsverschuldung aktuell bei 83 % liegt.

Gelegentlich werden diese beiden Prozentsätze schlicht aufaddiert, um zum „wahren“ Ausmaß der Staatsverschuldung zu gelangen. Das ist allerdings irreführend, da auf diese Weise gleichsam Äpfel mit Birnen verglichen werden. Denn die implizite Verschuldung der Sozialversicherungen lässt sich – anders als die explizite Staatsverschuldung – zumindest in gewissen Grenzen gestalten, indem die Rahmenbedingungen verändert werden. Bei der Rentenversicherung beispielsweise lässt sich die implizite Verschuldung durch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters massiv reduzieren. Außerdem gilt die heute ermittelte implizite Schuld der Sozialversicherungen nur unter bestimmten Annahmen über die Fertilität und die Wanderungssalden. Sie ist also keineswegs in Stein gemeißelt, sondern nur grob abschätzbar und vor allem politisch gestaltbar.

(2) Das auf Laurence Kotlikoff (1987) zurückgehende Konzept der Generationenbilanzen wurde ursprünglich für den *Staatssektor insgesamt* entwickelt. Es lässt sich nur bedingt auf Einzelhaushalte übertragen. Als Beispiel kann auch hier die Rentenversicherung dienen: Relativ einfach ließen sich vermutlich die Altersversorgungsansprüche von Landesbeamten und Landesangestellten ermitteln. Sollen auch die im Bundesland ansässigen Rentenansprüche aus der Privatwirtschaft mit erfasst werden, wie es ja bei der Ermittlung der impliziten Staatsverschuldung für den Staat insgesamt geschieht? Wenn nicht, werden die aus privatwirtschaftlichen Arbeitsverhältnissen entstandenen Rentenansprüche dann bei einer Disaggregation nach Gebietskörperschaften vollständig dem Bund (oder den Kommunen) zugeschlagen? Analoge Überlegungen gelten natürlich für die Pflegeversicherung. Daraus kann gefolgert werden: Das Konzept der Generationenbilanzen ist für den gesamten Staatshaushalt weitaus besser geeignet als für die Haushalte einzelner Gebietskörperschaften. Dafür spricht auch, dass angesichts der derzeitigen Ausgestaltung des Fiskalföderalismus in Deutschland die Adressaten einer Generationenbilanz eher auf Bundesebene oder bei der Ländergesamtheit zu sehen sind, da es hier um die Kernfragen des Steuer- und Transfersystems geht.

Zu den Fragen im Einzelnen

1. Wesentliche Risiken für die öffentlichen Haushalte resultieren derzeit aus der demografischen Entwicklung (vgl. *Boysen-Hogrefe et al., Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 504/505, Kasten 4, 2012*). Betroffen sind hier insbesondere die Sozialversicherungen, da das Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen in besonderem Maße von der Relation zwischen aktiver und inaktiver Bevölkerung abhängt. Für das Land dürfte vorwiegend die relativ zur aktiven Bevölkerung steigende Zahl der Pensionäre von Bedeutung sein (die Steuereinnahmen dürften weniger stark auf demografische Veränderungen reagieren). Zudem bestehen Risiken durch das derzeit sehr niedrige Zinsniveau. Plötzliche Zinsänderungen könnten erhebliche Mehrausgaben mit sich bringen. Die Landesregierung hat bezüglich dieses Risikos durchaus Maßnahmen ergriffen, indem sie sich gegen das Zinsänderungsrisiko versichert hat. Weitere Risiken könnten im ausgesprochen niedrigen Investitionsniveau stecken. Entweder bedeutet dies, dass in Bälde deutlich mehr Investitionen gemacht werden müssen, oder es könnte zu negativen Konsequenzen für den Bestand der Infrastruktur und somit die Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung kommen (möglicher Einwand ist allerdings, dass niedrigere Investitionen angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung gerechtfertigt sind).
2. Gerade aktuell ist das Zinsänderungsrisiko erheblich. Die Verwendung aktueller Zinssätze wäre somit hoch problematisch. Theoretisch sollte das langfristige Realzinsniveau der Zeitpräferenzrate entsprechen. Allerdings gibt es hier kaum zu überbrückende Messprobleme. Gegebenenfalls sollte daher auf die Berechnung eines Barwerts verzichtet werden und der Gedanke der Darstellung nachhaltiger öffentlicher Finanzen in die mittel- bis langfristige Finanzplanung übernommen werden. Vgl. Antwort zu 9 und die Vorbemerkungen.
3. Die Vorschriften des HGB sind vor dem Hintergrund des Gläubigerschutzes zu interpretieren (Stichwort: Zerschlagungswert). Die prinzipiellen Überlegungen dürften nicht komplett auf die Situation eines Landes als Schuldner übertragbar sein. Die generelle Übertragung entspräche einer grundsätzlichen Besserstellung der zukünftigen Steuerzahler im Vergleich zu den Jetzigen. Angesichts der aktuellen Schuldenlast ist allerdings eine Ungleichgewichtung der Risiken künftiger Verpflichtungen zu den Chancen künftiger Einnahmen durchaus erwägenswert.
4. Die Aussagekraft der Bruttoinvestitionen ist in der Tat begrenzt. Problem bei der Berechnung der Nettoinvestitionen ist jedoch die Bestimmung der Abschreibungen. In den meisten Fällen dürften keine Marktpreise vorliegen, um den gegenwärtigen Wert „alter“ Investitionen zu bestimmen. Nach Auffassung der Deutschen Bundesbank und anderer könnten die vom statistischen Bundesamt (im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden die Abschreibungen auf die Bruttoinvestitionen in getrennter Rechnung sowohl zu Anschaffungs- als auch zu Wiederbeschaffungswerten berücksichtigt) gewählten Ansätze für die Abschreibungen eher zu stark als zu schwach sein, da viele Anlageinvestitionen auch nach vollständiger statistischer Abschreibung noch physisch vorhanden und technisch nutzbar sind. Außerdem wird das Grund- und Immobilienvermögen bei der Vermögensbilanz des Staatssektors gar nicht berücksichtigt (*ausführlicher dazu: Boss, Klodt et al., Kieler Beiträge*

zur *Wirtschaftspolitik* 3, 2011, S. 2 ff.). Zudem sollten die Nettoinvestitionen vor dem Hintergrund einer möglicherweise schrumpfenden Bevölkerung gesehen werden. Bei sinkender Bevölkerung wäre ein Rückgang des öffentlichen Kapitalstocks durchaus zu rechtfertigen. Festzuhalten bleibt allerdings, dass das aktuell erreichte Investitionsniveau des Landes ausgesprochen gering ist. Wünschenswert wäre eine Prüfung, ob dieses im Einklang mit dem zu erwarteten Erhaltungsaufwand bei der landeseigenen Infrastruktur ist. Der Aufwand einer solchen Prüfung kann von unserer Seite jedoch nicht abgeschätzt werden und könnte durchaus erheblich sein.

5. Es dürfte gegebenenfalls schwer fallen hier eindeutig zu diskriminieren. Insbesondere müsste berücksichtigt werden, dass Teile der Infrastruktur immer wieder obsolet werden (schrumpfende Bevölkerung, neue Technologien etc.).
6. Die zu den Fragen 4 und 5 diskutierten Probleme machen hier eine abschließende Beantwortung kaum möglich.
7. Der Antrag nennt neben der Generationenbilanz, die neben den zukünftigen Ausgaben auch die zukünftigen Einnahmen berücksichtigen sollte, die Darstellung eines umfassenden Verschuldungsstandes (Gewährträgerhaftung etc.) und fordert den Vergleich mit bestehenden Vermögen. Die Berücksichtigung zukünftiger Risiken in der Darstellung der Finanzlage erscheint auf jeden Fall wünschenswert. Ob dies in einer Generationenbilanz (vgl. dazu die ergänzenden Überlegungen) oder einer zu modifizierenden mittel- bis langfristigen Finanzplanung abgebildet werden sollte, sei dahin gestellt. Eine umfassende Berichterstattung aller finanziellen Verpflichtungen ist jedenfalls begrüßenswert. Generell wird man aber mehreren Problemen nicht aus dem Weg gehen können. Zukünftige Ausgaben und Einnahmen erfordern Projektionen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung. Für ein kleines Land dürfte aber bereits die Bevölkerungsprognose mit gewissen Unsicherheiten behaftet sein. Ebenso gilt, dass bei der Feststellung des öffentlichen Vermögens erhebliche Probleme bestehen. Teilweise dürfte dies in kaum marktfähigen Werten oder, wie im Falle der Bankenrettungen, mit erheblichen Unsicherheiten behafteten Werten bestehen. Sofern also das Ziel sein sollte, eine allumfassende Zahl über den Zustand der Landesfinanzen zu nennen, ist dieses Ziel vermutlich zu hoch gegriffen oder wird kaum belastbarere Informationen liefern als die bestehenden Kennziffern. Eine transparente und möglichst umfassende Darstellung von mittel- und langfristigen Budgetrisiken erscheint allerdings als wünschenswerter Schritt.
8. Generell halten wir es für kaum möglich, den Aspekt der Generationengerechtigkeit im Rahmen einer Generationenbilanz zu quantifizieren. Ziel der Generationenbilanz soll eine umfassende Darstellung der Haushaltslage sein. Fragen der Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger sind im ursprünglichen Rahmen der Generationenbilanzen nicht vorgesehen und würden diesen vermutlich überlasten. Generationenbilanzen können aus unserer Sicht maximal die Nachhaltigkeit des öffentlichen Haushaltes, aber nicht die Generationengerechtigkeit abbilden. Beispielhaft dafür ist die Umwelt- und Klimapolitik. Umwelt- und Klimaveränderungen werden aller Voraussicht nach künftigen Generationen erhebliche Anpassungslasten auferlegen. Eine seriöse Quantifizierung erscheint aber aus heutiger Sicht kaum möglich, und

zwar aus mehreren Gründen. Erstens ist die monetäre Bewertung von Umwelt- und Klimaschäden nur sehr rudimentär möglich. Zweitens hängen die Belastungen künftiger Generationen stark von den künftig verfügbaren Technologien zur Vermeidung und Bekämpfung von Umwelt- und Klimaschäden ab, die heute noch keiner kennt. Und drittens gilt für den Umwelt- und Klimaschutz ähnliches wie für die Rentenversicherung: Die Belastung künftiger Generationen ist schon heute politisch gestaltbar durch die Art und Weise, wie wir Umwelt- und Klimaschutz betreiben. Quantifizierungen in diesem Bereich wären also zwangsläufig auf sehr restriktive Annahmen über die Politik angewiesen. Anstatt zu versuchen die Umwelt- und Klimapolitik in einer Generationenbilanz abzubilden, wäre es wohl zielführender, sich heute konkrete Gedanken darüber zu machen, welche finanziellen Ressourcen auf Landesebene längerfristig in den Umwelt- und Klimaschutz investiert werden sollen/müssen und wie diese Mittel in die Finanzplanung integriert werden können.

9. Die Erstellung einer umfassenden Generationenbilanz dürfte zum einem gewissen Mehraufwand führen. Ein Zwischenschritt könnte die Aufstellung einer mittel- bis langfristigen Finanzplanung (inklusive Szenarien für die Projektion des Schuldenstands) sein, die mit Szenarien arbeitet. Diese Szenarien könnten dann die u.a. zur Frage 1. genannten Risiken abbilden.

Fazit

Die in Zusammenhang mit den Generationenbilanzen aufgeworfenen Fragen geben wichtige Denkanstöße, die bei der längerfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden könnten. Aus gegenwärtiger Sicht erscheint es allerdings zumindest als verfrüht (wenn nicht gar als verfehlt), diese Fragen in eine Generationenbilanz auf Landesebene integrieren zu wollen. Ratsamer wäre es, zunächst einmal die für die Finanzplanung des Landes relevanten Fakten, welche nicht in den Haushaltsgesetzen erfasst sind, in ergänzenden Informationssystemen zur Finanzplanung darzustellen. Wenn dabei erkennbare Fortschritte erzielt worden sind, könnte erneut darüber nachgedacht werden, all diese Informationen in einer Generationenbilanz zusammenzufassen.