

Bevölkerungsalterung und Staatsausgaben: Vorbereitung neuer Langfristrechnungen für die Mitgliedstaaten der EU

1	Einleitung	61
2	Methodik der Modellrechnungen	62
3	Ergebnisse der Abstimmung der Annahmen	63
3.1	Bevölkerungsentwicklung	63
3.2	Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung	63
3.3	Produktivität und gesamtwirtschaftliches Wachstum	64
4	Sensitivitätsanalysen	65
5	Ausblick	65

1 Einleitung

Dass der demografische Wandel negative Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte hat und in Zukunft – ohne gegensteuernde Maßnahmen – in noch größerem Umfang haben wird, ist seit vielen Jahren bekannt und wird kaum noch bestritten. Wie groß genau dieser Effekt sein wird und welchen belastungsmindernden Einfluss bereits verabschiedete Reformen in den sozialen Sicherungssystemen haben, ist allerdings weit aus weniger klar vorherzusagen. Untersuchungen zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen sind daher keine Seltenheit mehr. Nicht nur die Wissenschaft hat in den letzten Jahren ein verstärktes Interesse an diesem Thema entwickelt. Auch die Regierungen einzelner Länder haben mit einer eigenen Berichterstattung zu den fiskalischen Folgen der Bevölkerungsalterung begonnen.¹ Auskünfte über die potenzielle Entwick-

lung der Staatsausgaben in langfristiger Perspektive werden von den Mitgliedstaaten der EU zudem in den jährlich vorzulegenden Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen verlangt.

Die Berechnungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten beruhen in der Regel auf unabhängig voneinander durchgeführten nationalen Analysen, die wegen unterschiedlicher Annahmen und Methoden in den Ergebnissen nicht ohne weiteres über die Länder vergleichbar sind. Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) hat den Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU (WPA) deshalb mit der Durchführung harmonisierter Rechnungen auf Gemeinschaftsebene für den Zeitraum bis 2050 beauftragt. Diese sehen Projektionen für jeden einzelnen Mitgliedstaat der EU auf Basis zuvor verabredeter Annahmen und Methoden vor. Damit sollen ältere Untersuchungen für die EU-15 aktualisiert und auf die neuen Mitgliedsländer ausgeweitet werden.² Die Untersuchungen

¹ In Deutschland hat das Bundesministerium der Finanzen im Juni 2005 einen ersten umfassenden „Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ vorgelegt (siehe Monatsbericht des BMF, Juni 2005, S. 37 ff.). An entsprechenden Arbeiten auf internationaler Ebene ist es seit langem beteiligt.

² Eine erste gemeinschaftsweite Rechnung wurde im Jahr 2001 erstellt, siehe dazu den Bericht des WPA „Budgetary challenges posed by ageing populations: The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances“. Ein Download von dessen Website http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm ist möglich.

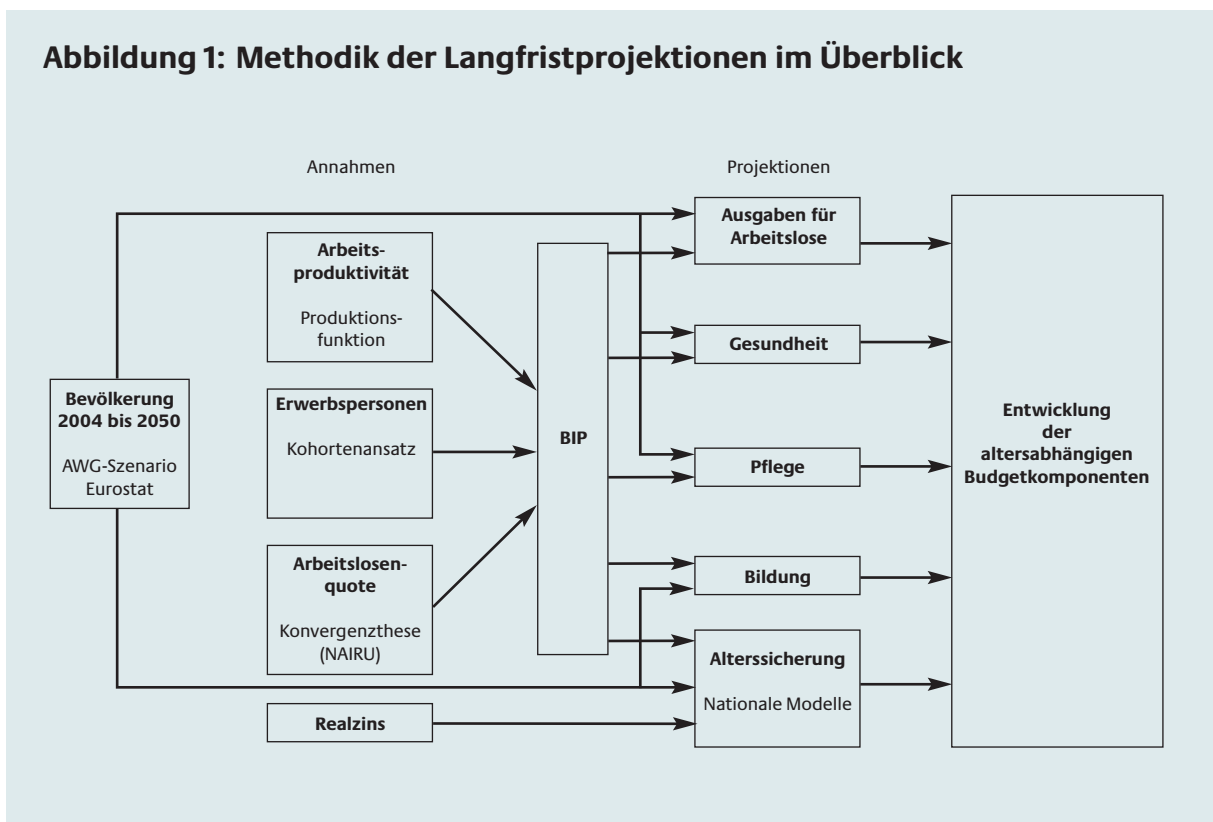
werden erneut von der EU-Kommission (Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen) und Experten der Mitgliedstaaten in der Arbeitsgruppe Bevölkerungsalterung (Ageing Working Group – AWG) des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU durchgeführt.

Die konzeptionellen Vorarbeiten für die neuen Budgetrechnungen sind inzwischen abgeschlossen, eine intensive Diskussion über deren demografische und gesamtwirtschaftliche Annahmen hat stattgefunden. Die Arbeitshypothesen und Methoden wurden vom WPA im November 2005 gebilligt. Die Vorgehensweise wird in einem umfassenden Bericht dokumentiert, der Interessenten schon jetzt in elektronischer Form zur Verfügung steht.³ Dessen wichtigste Inhalte werden im Folgenden ausgewertet und zusammengefasst.

2 Methodik der Modellrechnungen

Ausgangspunkt der Untersuchungen auf Gemeinschaftsebene sind die vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) erstellten Bevölkerungsvorausrechnungen bis zum Jahr 2050, die mit den nationalen Statistikämtern abgestimmt und – soweit erforderlich – angepasst wurden (AWG-Szenario). In einem zweiten Arbeitsschritt erfolgte die Einigung auf einen gemeinsamen Rahmen von Annahmen zur Abbildung des Arbeitsmarktes und zur künftigen Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Das grundsätzliche Vorgehen lässt sich in Abbildung 1 nachvollziehen. Ziel der jetzt noch laufenden Untersuchungen ist die Darstellung langfristiger Entwicklungslinien für solche Kategorien

Abbildung 1: Methodik der Langfristprojektionen im Überblick



³ Das Dokument mit dem Titel „The 2005 EPC projections of age-related expenditure: Agreed underlying assumptions and projection methodologies“ kann von der Website des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU unter http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm abgerufen werden.

staatlicher Ausgaben, die von Änderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung – bei ansonsten unveränderten Bedingungen – voraussichtlich stark beeinflusst werden.

Explizit betrachtet werden die potenziellen Entwicklungen der öffentlichen Ausgaben bis zum Jahr 2050 in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, dazu die Bildungsausgaben und die Entwicklung der Lohnersatzleistungen als Folge möglicher Änderungen der strukturellen Arbeitslosigkeit. Die Ergebnisse für die einzelnen Budgetkomponenten können nach Abschluss der diesbezüglichen Arbeiten zu einer Projektion der demografieabhängigen Ausgaben zusammengefasst und in eine Prüfung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als Ganzes eingebracht werden.

An der grundsätzlichen Methodik der Belastungsrechnungen hat sich gegenüber den früheren Arbeiten auf internationaler Ebene⁴ nur wenig geändert. Bei der Ableitung der Zahl der Erwerbspersonen (Kohortenansatz) und mit der Verwendung einer Produktionsfunktion wurden allerdings Neuerungen eingeführt. Sie erhöhen zwar die Komplexität der Rechnungen, erlauben aber ein genaueres Nachvollziehen der unterstellten ökonomischen Zusammenhänge. Der Festlegung konsistenter Annahmen und Methoden kommt für die spätere Vergleichbarkeit der Ergebnisse eine hohe Bedeutung zu.

3 Ergebnisse der Abstimmung der Annahmen

3.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Zahl der Einwohner in der gesamten EU wird nach den Annahmen des AWG-Szenarios von heute etwa 457 Millionen bis zum Jahr 2025 auf etwa 470 Millionen weiter steigen, anschließend

aber allmählich zurückgehen und im Jahr 2050 einen Stand erreichen, der mit 454 Millionen etwas unter dem derzeitigen Niveau liegt.

Dahinter stehen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Entwicklungen. Während die Bevölkerung in manchen Ländern bis zum Projektionshorizont weiter wächst (Belgien + 4 %, Frankreich + 9 %, Schweden + 13 %, Vereinigtes Königreich + 8 %), geht sie in einigen anderen in etwa gleichem Umfang zurück (Deutschland – 6 %, Italien – 7 %, Polen – 12 %). Gemessen an dem sehr langen Zeitraum sind die Veränderungen in der absoluten Zahl der Einwohner nicht sonderlich groß. Von der Vorstellung eines stetigen Wachstums der Bevölkerung wird man sich – wenn die hier unterstellten Bedingungen eintreten – aber in vielen Fällen verabschieden müssen.

Noch viel deutlicher wird sich in Zukunft die altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung vom heute gewohnten Bild unterscheiden. Der Altenquotient, der die Zahl der Senioren im Verhältnis zur Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter beschreibt, dürfte sich in der EU insgesamt – wie auch in Deutschland – bis 2050 annähernd verdoppeln. Tempo und Ausmaß der zu erwartenden Veränderungen unterscheiden sich allerdings von Land zu Land.

3.2 Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung

Nach dem Schätzansatz, auf den sich die AWG für ihre Rechnungen verständigt hat, wird die Erwerbsbeteiligung der 15- bis 64-Jährigen in der EU insgesamt um etwa sechs Prozentpunkte ansteigen, von 69,4 % im Jahr 2003 über 74,6 % im Jahr 2025 auf 75,2 % im Jahr 2050. Der Anstieg in Deutschland läge mit etwa 6 1/2 Prozentpunkten über den gesamten Zeitraum sogar darüber und wäre bei den Frauen durchweg stärker als bei

⁴ Die ersten Untersuchungen in der EU wurden im Zusammenhang mit einer Expertengruppe der OECD durchgeführt. Beide Projekte basierten auf identischen makroökonomischen und demografischen Annahmen. Siehe OECD Economic Outlook Nr. 69, Juni 2001.

den Männern ausgeprägt. Am deutlichsten nimmt die Erwerbsbeteiligung in der EU in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen zu, weil sich hier nach den Annahmen der AWG auch die Effekte der – in Deutschland wie in einigen anderen Ländern – bereits verabschiedeten Rentenreformen in einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters niederschlagen.

Aus dem unterstellten Erwerbsverhalten und der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots lassen sich in Kombination mit einer Hypothese über den Verlauf der Arbeitslosigkeit Informationen über die anzunehmende Entwicklung der Beschäftigung im Projektionszeitraum gewinnen. In den Rechnungen auf Gemeinschaftsebene wird grundsätzlich unterstellt, dass die Arbeitslosenquote bis 2010 einen Wert annimmt, der dem Ansatz der EU-Kommission für die inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAIRU) entspricht. In Mitgliedstaaten mit überdurchschnittlich hoher struktureller Arbeitslosigkeit wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass es bis 2015 zu einer Annäherung an den derzeit für die EU-15 insgesamt geschätzten Wert kommt. Im Falle Deutschlands bedeutet das, dass die Arbeitslosigkeit in den Modellrechnungen von rund 10 % aktuell über 8,5 % im Jahr 2010 auf rd. 7 % im Jahr 2015 sinkt. Im Falle der neuen EU-Mitgliedstaaten wird – bei wesentlich höheren Werten – ein längerer Anpassungszeitraum unterstellt. Vom Jahr 2025 an verändern sich die Arbeitslosenquoten in der Ausgangsvariante dann nicht mehr. Mögliche Reaktionen auf die langfristig eintretende Verknappung des Faktors Arbeit werden in einer Sensitivitätsanalyse (siehe Abschnitt 4, S. 65) berücksichtigt.

3.3 Produktivität und gesamtwirtschaftliches Wachstum

Der vergleichsweise einfache Ansatz der letzten koordinierten SchätZRunde, bei der das gesamtwirtschaftliche Wachstum aus der Zahl der Erwerbstätigen und der angenommenen Verän-

derung der Arbeitsproduktivität abgeleitet wurde, wird für die neuen Rechnungen auf Gemeinschaftsebene aufgegeben. Stattdessen kommt eine Produktionsfunktion zum Einsatz, die neben dem Faktor Arbeit die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks einbezieht. Die Schätzung des Produktionspotenzials erfordert in diesem Fall zusätzliche Annahmen über die künftige Entwicklung der Investitionen sowie den technischen und organisatorischen Fortschritt (die totale Faktorproduktivität). Sie wurden so kalibriert, dass sich am Ende des Projektionszeitraums über alle Länder hinweg eine Konvergenz in der Entwicklung der Arbeitsproduktivität auf einen Wert von jahresdurchschnittlich $+1\frac{3}{4}\%$ ergibt. Langfristig unterscheidet sich diese Annahme von den bisher – auch von der OECD – verwendeten Setzungen nicht.



Werden alle Daten in der Produktionsfunktion zusammengeführt, ergibt sich schließlich ein Zeitpfad für die Entwicklung des potenziellen Bruttoinlandsprodukts. Für die EU-25 würde sich das für die Jahre 2004 bis 2010 geschätzte Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten von preisbereinigten 2,4 % auf einen Zuwachs von 1,2 % pro Jahr im Zeitraum 2031 bis 2050 verringern. In den neuen Mitgliedstaaten würde das Wachstum mit einer Verlangsamung von 4,2 % auf 0,9 % noch stärker gebremst. Dies ist auf die unterstellte Angleichung beim Produktivitätsfortschritt, vor allem aber auch auf die angenommene (gegenüber den Jahren zuvor deutlich ungünstigere) demografische Entwicklung zurückzuführen. In Deutschland liegt das errechnete Potenzialwachstum auf mittlere Sicht (2004 bis 2010) bei

jahresdurchschnittlich 1,7%. Unter den hier getroffenen Annahmen – das heißt auch ohne weitere Politikmaßnahmen – dürfte es gegen Ende des Projektionszeitraums wie in der Gemeinschaft insgesamt bei nur noch 1,2% liegen. Schon in den Jahrzehnten dazwischen würde die Verminderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung bzw. der Beschäftigung nicht mehr vollständig ausgeglichen.

4 Sensitivitätsanalysen

Um die Reagibilität der geplanten Budgetprojektionen gegenüber Änderungen in den Annahmen zu testen, sollen – wie bei Langfristrechnungen üblich – Sensitivitätsanalysen durchgeführt werden. Auch die Grundzüge hierzu sind für die Rechnungen auf Gemeinschaftsebene bereits

festgelegt. Der WPA verständigte sich auf Variationen der Annahmen bezüglich der Lebenserwartung, der Beschäftigung, der Produktivität und des langfristigen Zinssatzes, der in der Ausgangsvariante bei real 3% liegt. Über die Durchführung weiterer Zusatzrechnungen, mit denen sich die Auswirkungen künftiger Reformen abschätzen ließen, soll zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

5 Ausblick

Die Arbeiten an den Budgetprojektionen werden voraussichtlich Anfang nächsten Jahres abgeschlossen. Ein Bericht darüber soll dem ECOFIN-Rat im Februar 2006 vorgelegt werden. Eine Veröffentlichung auch dieser Ergebnisse durch den WPA ist geplant, und wir werden zu gegebener Zeit an dieser Stelle darüber berichten.