



# Aktion Demographischer Wandel

Dokumentation des Themendialogs

**“Prospektive Politikgestaltung”**

am 14. Oktober 2004 in Berlin

1.	<b>Vorwort</b>	3
2.	<b>Demographischer Wandel und prospektive Politikgestaltung</b> Dr. Johannes Meier, Mitglied des Präsidiums der Bertelsmann Stiftung	4
3.	<b>Berichte aus dem Ausland:</b>	
	<b>Das niederländische CPB als institutioneller Ansatz prospektiver Politikgestaltung</b> Dr. Rocus M. van Opstal, Leiter Wirtschafts- und Finanzpolitik, Zentrales Planungsbüro CPB, Den Haag	7
	<b>Langfristprognosen in der schwedischen Gesetzgebung</b> Yvonne Fredriksson, Leiterin Abteilung Langfristprognosen, Schwedisches Finanzministerium, Stockholm	14
	<b>Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates und prospektive Politikgestaltung in Dänemark</b> Niels Ploug, Forschungsleiter, Nationales Dänisches Institut für Sozialforschung, Kopenhagen	23
4.	<b>Berichte aus der Theorie:</b>	
	<b>Expertenkommissionen und Zielsteuerung als Voraussetzung prospektiver Politikgestaltung</b> Dr. Werner Eichhorst, IAB Nürnberg, Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und europäische Integration“	29
	<b>Notwendigkeit und Ansätze prospektiver Politikgestaltung in Deutschland</b> Ole Wintermann, Projektmanager „Aktion Demographischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung	35

5. **Berichte aus der deutschen Praxis:**

**Determinanten prospektiver Politikgestaltung** 42

Prof. Dr. Helmut Seitz, Technische Universität Dresden

**Eckdaten des Gemeinschaftsprojektes „Schulden-Monitor“ der Bertelsmann Stiftung und des ZEW** 51

PD Dr. Thiess Büttner, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

6. **Zusammenfassung, Ausblick und weiteres Vorgehen** 60

Dr. Johannes Meier, Mitglied des Präsidiums der Bertelsmann Stiftung

**Teilnehmerliste** 61

## Vorwort

Mit dieser Dokumentation der „Aktion Demographischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung stellen wir die wichtigsten Inhalte und Ergebnisse des Themendialogs „Prospektive Politikgestaltung“ vom 14. Oktober 2004 in Berlin vor. Ziele des Projektmoduls „Politik prospektiv gestalten“, im Rahmen dessen die Veranstaltung stattfand, sind die Steigerung der Transparenz über die Auswirkungen des demographischen Wandels, die Erarbeitung von politischen Handlungsempfehlungen und deren Umsetzung.

Angesichts des demographischen Anpassungsdrucks auf die politischen und wohlfahrtsstaatlichen Systeme kann politische Umsteuerung nur durch konkrete und langfristige Zielsetzungen erreicht werden. Es geht um die Abkehr von der Rahmensetzung hin zur Zieldefinition auf Basis festgelegter Leitbilder. Eine kontinuierliche Überprüfung der Zielerreichung im Sinne eines Fortschritts-Controllings ist erforderlich. Langfristig wirksame Politikgestaltung darf daher nicht mehr kurzfristig und intuitiv, sondern nur noch prospektiv und systematisch angelegt sein.

Der demographische Wandel verlangt eine institutionelle und inhaltliche Flexibilität der politischen und wohlfahrtsstaatlichen Systeme und Akteure, die gegenwärtig noch nicht in ausreichendem Maße gegeben ist. Damit offenbart sich ein Defizit des politischen Systems, das schon in der aktuellen Sozialstaatsdebatte anklang, aber erst durch die gewaltigen Umwälzungen, die der demographische Wandel mit sich bringen wird, in den Fokus der politischen Diskussion rückt. Der demographische Wandel stellt deshalb eine Möglichkeit dar, mangelnde Flexibilität und kurzfristige Zielsetzungen im politischen und wohlfahrtsstaatlichen System zu überwinden. Eine historisch seltene Chance für Innovationen im politischen Prozess.

Der Themendialog „Prospektive Politikgestaltung“ diente dem Ziel, konkrete Instrumente und institutionelle Ansätze des Auslandes bei der Bewältigung der langfristigen demographischen Herausforderungen politischen Entscheidern, Mitgliedern der Ministerialverwaltungen und Vertretern inländischer Forschungsinstitutionen vorzustellen. Gemeinsam wurden die Möglichkeiten der Übertragbarkeit dieser positiven Erfahrungen bei der prospektiven Gestaltung von Politik auf die Durchführung weitsichtiger Reformen in Deutschland erörtert.

In einem ersten Themenblock (Kapitel 3) wurden die ausländischen Erfahrungen intensiv vorgestellt und diskutiert. Der zweite Themenblock (Kapitel 4) befasste sich auf der theoretischen Ebene mit möglichen Ansätzen langfristiger Politikgestaltung in Deutschland. Der abschließende Themenblock (Kapitel 5) diente der Berichterstattung politischer Berater aus der Praxis und der Konkretisierung realpolitischer Ansätze prospektiver Politikgestaltung.

Ole Wintermann  
Projektmanager  
Aktion Demographischer Wandel



# Demographischer Wandel und prospektive Politikgestaltung



Dr. Johannes Meier

## Demographischer Wandel und prospektive Politikgestaltung

Dr. Johannes Meier, Mitglied des Präsidiums der Bertelsmann Stiftung

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr, dass ich Sie zum heutigen Themendialog „Prospektive Politikgestaltung“ begrüßen darf. Dieser Themendialog ist der dritte in einer Reihe, die thematisch alle aus der „Aktion Demographischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung abgeleitet wurden. Die zuvor veranstalteten Themendialoge hatten die Titel „Öffentliche Verschuldung“ und „Kommunen und Regionen im demographischen Wandel“.

In den beiden vorherigen Themendialogen und in allen bisherigen Arbeiten zum demographischen Wandel gibt es zwei auffallende Situationsbeschreibungen:

- Vorhandenes Wissen um den demographischen Wandel findet zuwenig Niederschlag in der politischen Prioritätensetzung.
- Ungewollte Nebeneffekte von Gesetzen, insbesondere von Umverteilungen und Sozialgesetzen, führen zu kontinuierlichen Nachbesserungen und Nachsteuerungen durch die Legislative, aber auch durch die Gerichte. Dabei führen die wachsende Komplexität der Interdependenzen sowie die im Wachstumsdenken verankerte Fokussierung auf Rechtsansprüche und auf den paternalistischen Staat zu hochkomplexen Einzelfallregeln.

Der demographische Wandel bringt viele der Systemschwächen unausweichlich an das Tageslicht und eröffnet somit die Chance, unsere Gesellschaft zukunftsfähig zu gestalten. Die Notwendigkeit, die Politik langfristig und prospektiv zu gestalten, liegt auf der Hand. Dies hat auch das OECD-Standortranking der Bertelsmann Stiftung verdeutlicht. Die Frage, wie die Politik prospektiv ausgerichtet werden kann, ist entscheidend und daher Gegenstand des heutigen Themendialoges. Folgende Schwierigkeiten müssen dabei berücksichtigt werden:

- Ein Expertenkonsens im Elfenbeinturm, der schwer genug zu erlangen ist, reicht nicht aus. Die Bürger müssen mitgenommen werden. Gerade in Konsolidierungssituationen liegt hier die zentrale Herausforderung. Dies wirft die Frage nach einem stimmigen, positiven Leitbild auf, das als Orientierungshilfe dienen kann.
- Die Glaubwürdigkeit von Institutionen und Personen ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Niedrige Wahlbeteiligungen und Politikerverdrossenheit deuten auf eine niedrige Glaubwürdigkeit der Politik hin. Notwendig ist ein Schumpeterscher Politiker.
- Damit die Projektionen nicht zur dogmatischen Kaffeesatzleserei verkommen, ist ein rationaler Sachdiskurs der Akteure Voraussetzung. Prospektive Politikgestaltung verlangt also eine Berücksichtigung von Politik- und Sachrationalität.

Der heutige Tag will auf der Suche nach Lösungen zunächst den Blick ins Ausland richten, bevor wir die nationale Perspektive wählen. Folgenden Fragen sollen dabei beantwortet werden:

- Wie gelingt es anderen Ländern, die Erkenntnisse aus Expertenkommissionen umzusetzen?
- Welche Rolle spielen dabei Leitbilder und deren Operationalisierung durch Indikatoren?
- Welche Institutionen haben Glaubwürdigkeit als überparteiliche und langfristige Planungsbüros aufgebaut?
- Wie verbindlich sind quantitative Ziele oder Schwellenwerte für Automatismen?
- Wo ergeben sich konkrete Ansätze für Deutschland?

Ich freue mich auf die Vorträge aus den Niederlanden, aus Schweden und aus Dänemark – alles Länder, die hohe Ansprüche an einen sozialen Staat mit dem Willen zur Robustheit und Nachhaltigkeit der Systeme verbinden. Nach dem Mittagessen wenden wir uns Deutschland zu mit Vorträgen und Diskussionen konkreter Ansätze und Werkzeuge.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Johannes Meier

# Das niederländische CPB als institutioneller Ansatz prospektiver Politikgestaltung



Dr. Rocus M. van Opstal

## Das niederländische CPB als institutioneller Ansatz prospektiver Politikgestaltung

Dr. Rocus M. van Opstal, Leiter Wirtschafts- und Finanzpolitik, Zentrales Planungsbüro CPB, Den Haag

Das Centraal Planbureau (<http://www.cpb.nl/>) wurde im September 1945 von der niederländischen Regierung gegründet, um unabhängige ökonomische Analyse durch zu führen, die wissenschaftlichen Standards genügen und trotzdem für die Politikgestaltung relevant sind. Erstaunlich ist die Tatsache, dass das CPB dem Wirtschaftsministerium zugeordnet ist und auch zu ca. 90 Prozent durch die Regierung finanziert wird, es aber in der Öffentlichkeit als unabhängige und glaubwürdige Institution wahrgenommen wird.



**cpb**

*Economic policy analysis  
in The Netherlands*

Berlin  
14-10-2004

### Role and position CPB

---

Role:

- Economic forecasting (short term)
- Medium and long term scenarios
- Economic analysis of policy proposals

Position:

- Part of ministry of Economic affairs
- Independent

## Two examples

---

- Evaluation of election platforms
- Sustainable public finances in ageing society

## Election platforms: process

---

- On request of political parties
- Starting point: published election platforms
- Discussion with representatives political parties
- Concrete policy measures

## Analysis of proposals

---

- Base scenario next 4 years made by CPB
- Check on plausibility proposals
- Economic and budgetary effects
- Effects on structural growth
- Uniform presentation
- Focus on trade-offs

## Presentation of effects

---

“no pain, no gain”: show all relevant dimensions

	Green left	Liberals
economic growth	-	+
income distribution	+	-
public spending	+	-
budget balance	-	+
environment	+	-



## Merits and limitations of analysis

---

- clarity about details proposals
- check on plausibility proposals
- economic effects
  
- no program effects
- only short term effects
- uncertainty on quantitative effects

## Ageing in The Netherlands (2000)

---

- Declining fertility rates
- Declining mortality rates
- Permanently older population structure
- Decline in participation rate

### Effects on public finance

- Declining tax base
- Rise in expenditures (public pensions, health care)



## Methodology and main result

---

- Generational accounting framework
- Long term scenario (steady state growth)
- Sustainable public finances by debt policy (tax smoothing)
  
- Implication for short term policy: target for structural budget surplus of 1.6% in 2001

## Sensitivity and policy options

---

### Sensitivity analysis

- Growth, interest rates
- Demographics
- Labour participation
- Health costs

### Policy options:

- Postponing policy adjustment
- Increasing participation (women, older persons, disabled persons)
- Increasing retirement age

## Ergebnisse der anschließenden Diskussion:



- Das CPB wurde von der Regierung gegründet und wird nur zu 10 Prozent extern finanziert. Trotzdem hat es einen Einfluss auf die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit sowie den politischen Parteien und wird von der Presse positiv wahrgenommen.
- Der Aufbau der Reputation des CPB, so dass es als unabhängig und glaubwürdig wahrgenommen wurde, erwies sich als langwieriger Prozess, der Jahrzehnte in Anspruch genommen hat. Hilfreich waren die nicht föderale Struktur der Niederlande und die parteiübergreifende Basis der Regierungen.
- Die Bewertung der Wahlprogramme findet nur auf Anfrage der Parteien hin statt. Da das CPB Informationen über die Art und Weise, wie die Ziele der Parteien umgesetzt werden sollen, benötigt, müssen die Parteien mit dem CPB zusammen arbeiten. Die Parteien passen ihre Wahlprogramme aufgrund der Bewertungen des CPB solange an, bis sie vom CPB als effizient beurteilt werden.
- Die Parteien werden durch das CPB nicht nur kritisiert, sondern erhalten durch das CPB eine Art Gütesiegel für ihr Wahlprogramm. Die Wähler können aufgrund der Bewertungen durch das CPB die politischen Bereiche identifizieren, die durch das Wahlprogramm positiv oder negativ beeinflusst werden sollen.
- Das CPB verwendet bei den Bewertungen der Wahlprogramme ein allgemein anerkanntes wissenschaftliches Wirtschaftsmodell. Der Wechsel von einem nachfrageorientierten Modell zu einem angebotsorientierten hat sehr frühzeitig stattgefunden.

# Langfristprognosen in der schwedischen Gesetzgebung



Yvonne Fredriksson

## Langfristprognosen in der schwedischen Gesetzgebung

Yvonne Fredriksson, Leiterin Abteilung Langfristprognosen, Schwedisches Finanzministerium, Stockholm

Die Abteilung für Langfristprognosen (<http://www.regeringen.se/sb/d/2379/a/12962>) ist am schwedischen Finanzministerium angesiedelt und veröffentlicht in regelmäßigen von drei bis sechs Jahren ein Langzeitgutachten über die schwedische Wirtschaft. Die Gutachten werden vor ihrer Veröffentlichung an unterschiedliche Experten gegeben und anschließend nach deren Kommentierung modifiziert. Das aktuelle Gutachten befasst sich mit den verschiedenen Alternativen, auf die Veränderung der zukünftigen Nachfrage nach Wohlfahrtsdienstleistungen bei einer älter werdenden Bevölkerung, zu reagieren.

### **The Aim of the Long Term Survey**

---

- **provides a basis for economic policy**
- **analyses challenges and opportunities**
- **studies their implications for economic policy**
- **contributes to the debate on economic policy**
- **provides an overall assessment of long-term macroeconomic development**

## The Long-Term Survey is published by the Ministry of Finance

---

- once during a political mandate period (4 Yrs)
- is prepared by officials at the Ministry
- the officials choose the subjects and methods
- the scenario picture and special analyses are published in appendices (10-20 reports)
- the main report and appendices are presented with pressreleases and at pressconferences in the Ministry
- the main report is sent to around 100 public actors in the society for comments
- the Government considers actions in the Budget Bill or a separate Bill after analysing the report and the public comments

## The Challenges

---

- Demographic development
- Labour supply
- Demand for welfare services
- Public financing of welfare services



## Public and Private consumption per person 1950–2020

*Average annual percentage change*

	1950– 1960	1960– 1970	1970– 1980	1980– 1990	1990– 2000	2000– 2003	2003– 2020
Public consumption	3,8	5,0	2,8	1,4	0,2	0,9	0,0
Private consumption	1,8	3,0	1,3	1,4	1,2	0,8	2,0
Quota	2,1	1,6	2,2	1,0	0,2	1,2	0,0

## The Analyses – how to meet the demographic challenge

- **Contribution from Economic Growth ?**
- **Contribution from increased productivity ?**
- **Increased tax funding of welfare services ?**
- **Alternative ways of financing welfare ?**

## Central assumptions in baselinescenario

- Negative trend in labour supply is changed
- Foerignborn are better integrated into labour market
- Negative trend for Terms of Trade is changed
- Sustained ambitions for welfare services
- Better health for elderly decreases the need for elderly care
- 2% surplus in public finances until 2015
- Maximum fees within care increases in line with costs
- Increased procurement to municipalities

## Contribution to GDP-growth

		1970-2002	2002-2020
1	Population Aged 16-64	0,3	0,2
2	Employment rate	0,2	0,0
3=1+2	Labour supply	0,5	0,2
4	Unemployment	-0,2	0,0
5	Average working time	-0,3	-0,2
6=3+4+5	Hours worked	0,0	0,0
7	Productivity	2,1	1,8
8=6+7	GDP	2,0	1,8
9	Total population	-0,3	-0,5
10=8+9	GDP per capita	1,7	1,4

## **Alternative scenarios: The impact of economic growth for public sector finances**

---

- **Higher productivity i private sector can increase public expenditure in line with tax income**
- **Several hours worked increases tax income and decreases social services expenditure**
- **Number of hours worked is therefore essential for public finances**

## **Considerations**

---

- **Economic growth increases households income**
- **The demand for more and better welfare services will increase**
- **The public resources will not be able to meet demand**
- **Funding through higher taxes very difficult**
- **Increased employment and productivity can contribute**
- **New ways of financing welfare services are needed**
- **Changes will take time – urgent need to take action**



## Sustainability

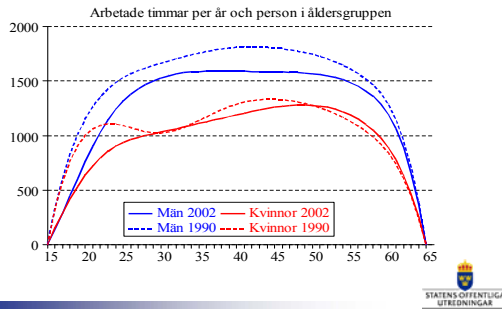
- **The Public Finances are weakly unsustainable in the very long term**
- **The Governments surplustarget (2 % ) is a necessary part in the strategy for sustainability**

## Future challenges

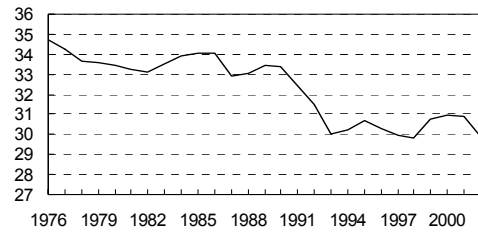
- **Without immigration the working part of the population will decrease. The situation will be worse if the integration of immigrants into labourmarket is not successful.**
- **The calculation indicates that the existing funding system by 2020 can only finance todays standard in welfare services. Will people accept this in the future when disposable income increases and they can consume more and better other services and goods?**

# Annex

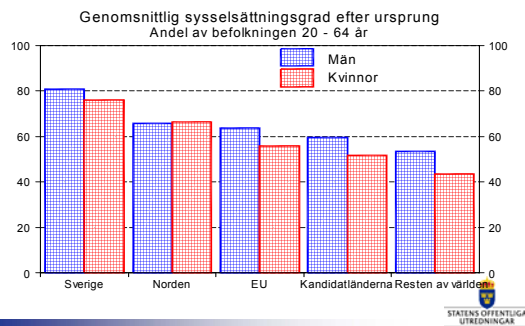
## Hours worked per year and person in the Population Aged 20-64, comparison 1990 and 2002



## Number of Hours Worked per Week by Men Aged 24-54, 1976-2002



## Average employment, men and woman born in Sweden, The Nordic Countries, EU, rest of the World

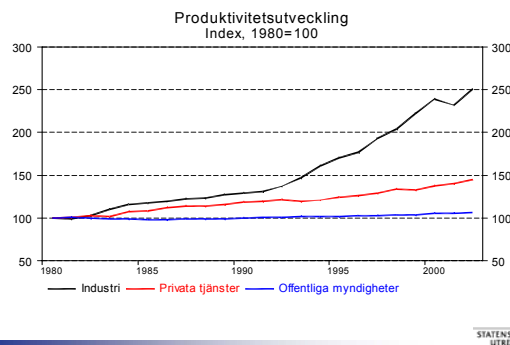


## Public consumption 1950-2000

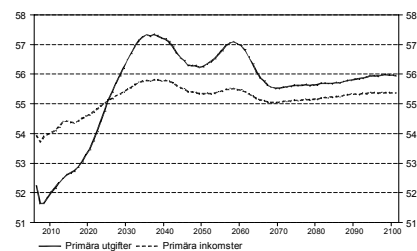
	Average annual percentage change				
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Public consumption	4,4	5,7	3,2	1,7	0,6
Demographic demand	0,8	0,9	0,5	0,5	0,5
Differens	+3,6	+4,9	+2,7	+1,2	+0,1

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

## Productivity 1980 - 2002 Industry, Private Services, Public Services



## Primary Public Sector Income and Expenditure, projections to 2100



## Ergebnisse der anschließenden Diskussion:



- Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der Gutachten ist der politische Wille der in der Regierung verantwortlichen Akteure nach einer Begutachtung der langfristigen Konsequenzen bestimmter gesellschaftlicher Veränderungen. Auch die ausgewogene Auswahl der Experten, die unter anderem aus Universitäten, Zentralbank, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften stammen, und die Implementierung ihrer Kommentierungen in die Gutachten, erhöhen das Ansehen in der Öffentlichkeit und in der Presse.
- In Deutschland besteht oftmals das Problem, dass Gutachten nicht als ideologiefrei angesehen werden, da den Mitarbeitern von Institutionen eine bestimmte politische Gesinnung unterstellt wird. In der schwedischen Abteilung für Langfristprognosen werden die inhaltliche Arbeit und die persönlichen Parteipräferenzen strikt getrennt. Der Diskurs mit den Politikern wird auf einer pragmatischen Ebene geführt und Fragen nach der Parteizugehörigkeit bleiben dabei außen vor.
- In Schweden ist gesetzlich vorgeschrieben, dass die Regionen einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen haben. Der Staat belohnt dabei die Regionen, die Fortschritte bei der Haushaltssanierung aufweisen können.
- In ähnlicher Weise ist die Verpflichtung zu einem langfristigen Haushaltsüberschuss von 2% auf gesamtstaatlicher Ebene aus demographischen Gründen gesetzlich geregelt.

# Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates und prospektive Politikgestaltung in Dänemark

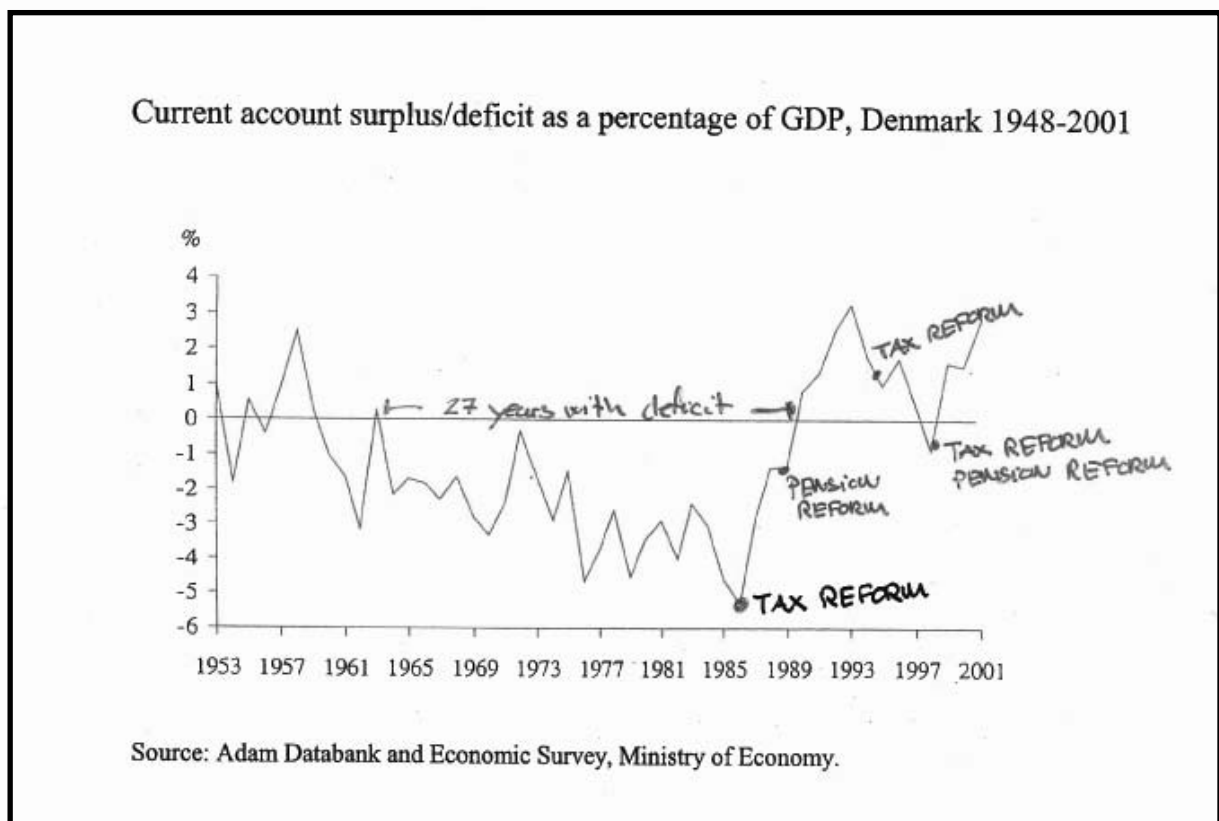


Niels Ploug

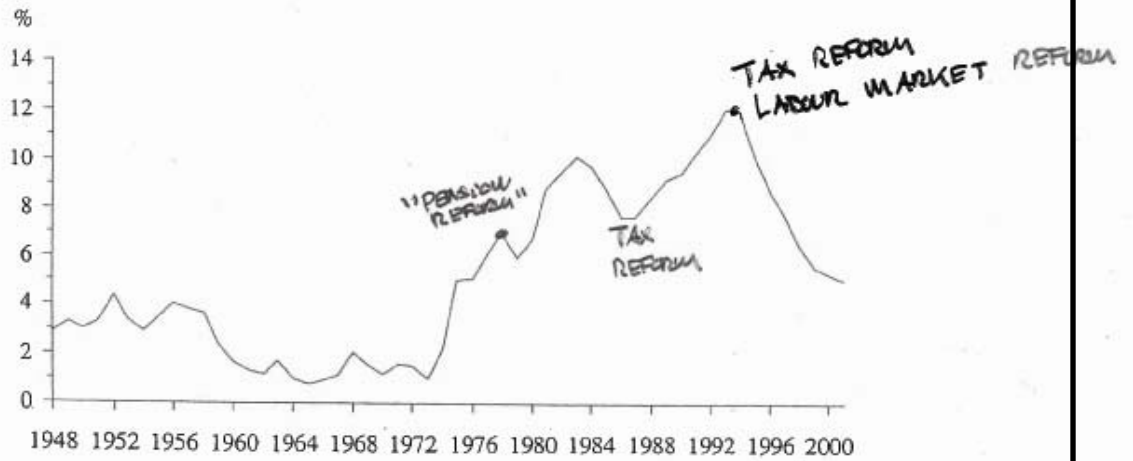
## Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates und prospektive Politikgestaltung in Dänemark

Niels Ploug, Forschungsleiter, Nationales Dänisches Institut für Sozialforschung, Kopenhagen

Das Soziale Forschungsinstitut (SFI) ist dem dänischen Sozialministerium zugeordnet (<http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp-?artikelID=6668>) und analysiert unter anderem die Auswirkungen von Reformen des Wohlfahrtsstaates. Die dänische Regierung hat aufgrund der hohen Staatsverschuldung als Zielvorgabe für die Salden der zukünftigen Haushalte einen Überschuss von jährlich 1,5 – 2,5 % festgelegt. Das SFI ist dafür verantwortlich, den Erfolg von Reformen, die zu dem Zweck der Haushaltssanierung beschlossen wurden, zu messen und eventuelle Fehlentwicklungen frühzeitig aufzuspüren.



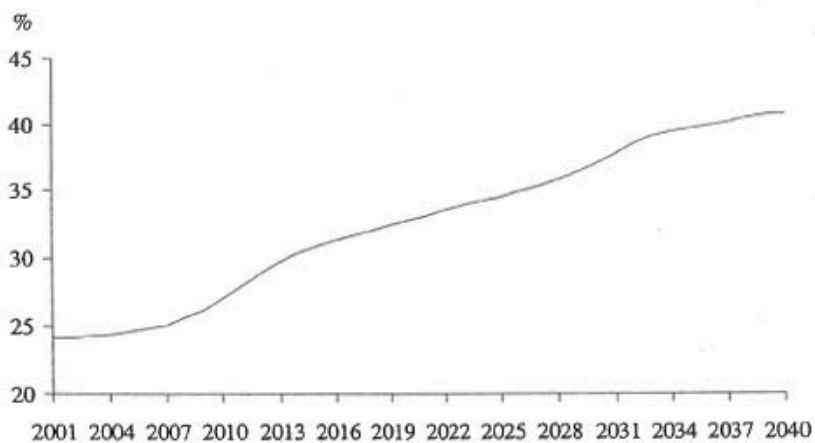
### Unemployment percentage, Denmark 1948-2001



Number of unemployed workers (insured) in relation to the workforce.

Source: Adam Databank and Economic Survey, Ministry of Economy.

### Proportion of senior citizens, Denmark 2001-2040



Calculated as the number of persons over 65 in relation to the population between 20-64. According to 1998 projection.

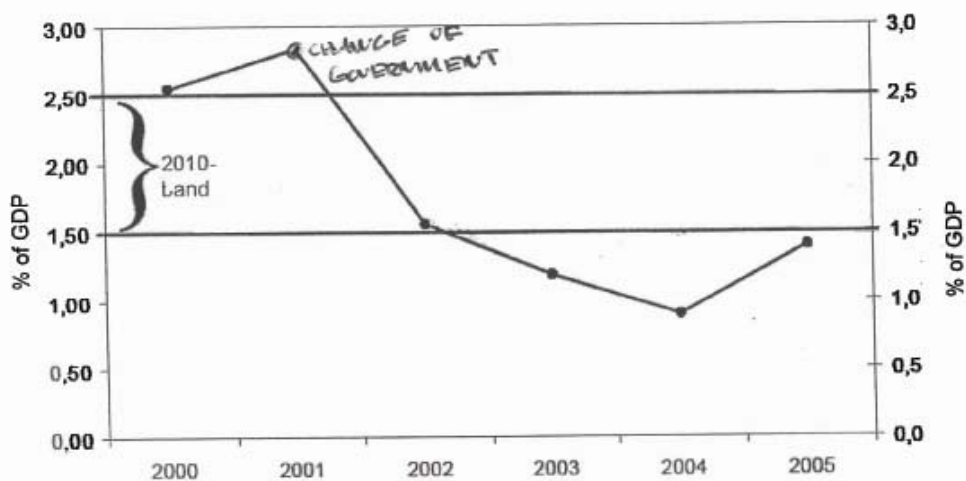
Source: Danmarks Statistik's population projection.



### Main objectives for the 2010 programme

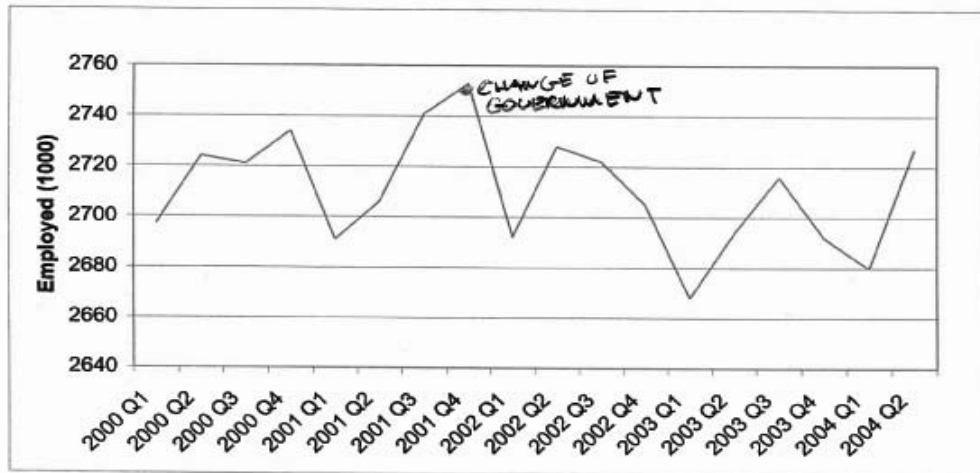
- Surplus on central government finance: 1½ - 2½ % of GDP on average
- Total increase in employment of 60,000
- Rate of employment: 2,778,000
- Total decrease in unemployment of 41,000
- Rate of unemployment: 130,000 / 4.5 % of the workforce

### Surplus as a percentage of GDP, Denmark 2000-2005



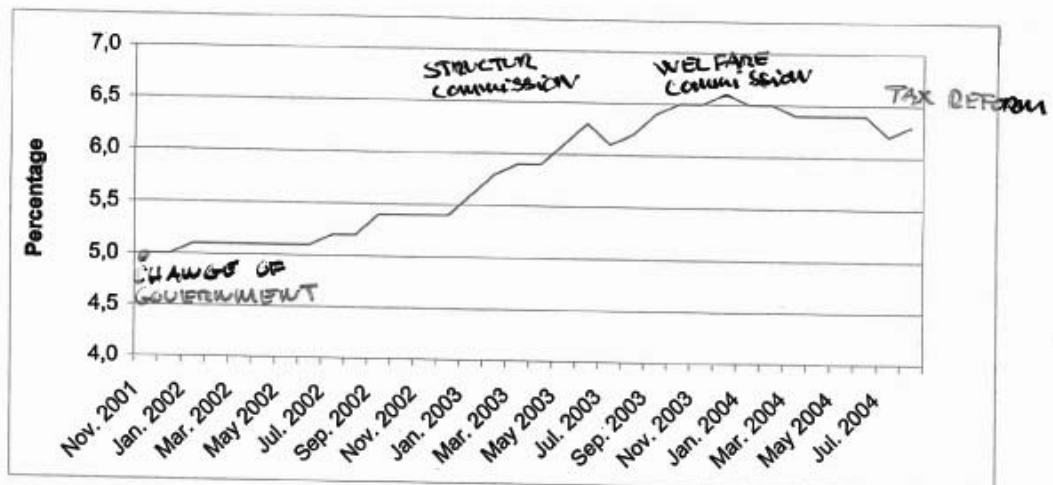
Source: Ministry of Finance and Aerådet

**Quarterly rate of employment,  
Denmark first quarter 2000 – second quarter 2004**



Source: Danmarks Statistik

**Seasonally adjusted unemployment percentage,  
Denmark November 2001 – August 2004**



Source: Danmarks Statistik



## Ergebnisse der anschließenden Diskussion:



- In Dänemark kann man der demographisch bedingten Problematik des sinkenden Erwerbspersonenpotenzials nicht durch eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote entgegenwirken, da die Erwerbsquoten bei Männern und Frauen schon annähernd gleich hoch sind. Die Regierung will daher die Veränderung der Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt als deregulierendes Instrument der Politik nutzen.
- Die dänische Regierung hat in der Vergangenheit auf Haushaltsdefizite mit Steuerreformen reagiert. Die Reformen wurden dabei teilweise schon zu einem Zeitpunkt beschlossen, als ein Defizit nur abzusehen war, das Berechnungsjahr aber noch nicht beendet war. Die Politik wusste zwar noch nicht genau wie hoch das Defizit ausfallen würde, aber sie konnte bereits die Größenordnung abschätzen und nahm dies zum Anlass, das Steuersystem anzupassen.
- In Dänemark wird die politische Diskussion über Reformen pragmatischer als in Deutschland geführt. Zudem herrscht in der Politik ein breiter Konsens über die Aufgaben eines Wohlfahrtsstaates.

# Expertenkommissionen und Zielsteuerung als Voraussetzung prospektiver Politikgestaltung



Dr. Werner Eichhorst

## Expertenkommissionen und Zielsteuerung als Voraussetzung prospektiver Politikgestaltung

Dr. Werner Eichhorst, IAB Nürnberg, Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und europäische Integration“

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (<http://www.iab.de>) wurde 1967 als Forschungsinstitut der jetzigen Bundesagentur für Arbeit gegründet und erhielt vom Gesetzgeber den Auftrag, Arbeitsmarktforschung aus der Perspektive verschiedener Disziplinen zu betreiben, um so den Arbeitsmarkt besser verstehen und Problemlösungen entwickeln zu können. Dr. Werner Eichhorst war von 1999 bis 2004 verantwortlich für das "Benchmarking Deutschland" der Bertelsmann Stiftung:

**IAB** Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

---

### Overview

1. The Politics of Reforms
  2. The Role of Advice and Advisory Commissions
  3. Some Empirical Observations
  4. Necessary Preconditions for Prospective Policy-making
-

## The Politics of Reforms

- Distributive effects of established policies, e.g. pensions, labour market policies
  - Changes if policy paths are no longer viable
  - But policy learning often only in situations of acute crisis
  - The dilemma of long-term adaptation and political myopia
  - How can the costs associated with delayed policy adaptation be reduced?
- 

## The Role of Advice and Advisory Commissions I

- Can policy advise further timely changes in order to avoid cumulation of problem pressure?
  - Scientific advice as a potential resource for problem-oriented policy-making
    1. Clarification of problems, causality and remedies
    2. Legitimation of reform strategies
  - Different channels of political advice:
    1. Informal advice (personal contacts)
    2. Expert hearings
    3. Independent think tanks
    4. Systematic long-term planning within the government
    5. Advisory commissions
-

## The Role of Advice and Advisory Commissions II

- Three types of advisory commissions
    1. Commissions with limited mandate and life span (e.g. Hartz Commission)
    2. Permanent commissions providing regular reports (e.g. Sachverständigenrat)
    3. Permanent commissions with permanent access to policy-makers (e.g. Council of Economic Advisors)
  - Which set-up of policy advice is most conducive to prospective policy-making?
- 

## Some Empirical Observations I

- Economic and labour market policy reform in Germany
  - Necessity of structural reforms concerning labour market institutions and welfare state
  - But only insufficient effective reforms
  - Limited impact of „classical“ expert committees such as „Sachverständigenrat“
  - Only temporary importance of more pragmatic expert groups („Hartz Commission“)
  - No long-term reform strategy based on expertise and pragmatic advice
-

## Some Empirical Observations II

- Pragmatic advice and long-term policy-making: Experiences from abroad
    1. The Dutch experience with CPB
    2. The Swedish example
  
  - Apart from different forms of policy advice and higher permeability between science and administration these countries benefit from
    1. Less complex political systems
    2. Stronger government and social partnership
- 

## Some Empirical Observations III

- Long-term objectives in the EU Lisbon Strategy
  - „Open Method of Coordination“ in EU policy-making – „Management by Objectives“ in public policy
  - (Some) national employment policies have become more goal-oriented
  - But lack of national intermediate employment objectives and clear assignment of responsibility in Germany
  
  - Comparative research shows: Strategic policy-making consistent with Lisbon targets is strengthened if
    1. intermediate goals are formulated at the national level and
    2. Specific administrative units take responsibility to coordinate policies
-



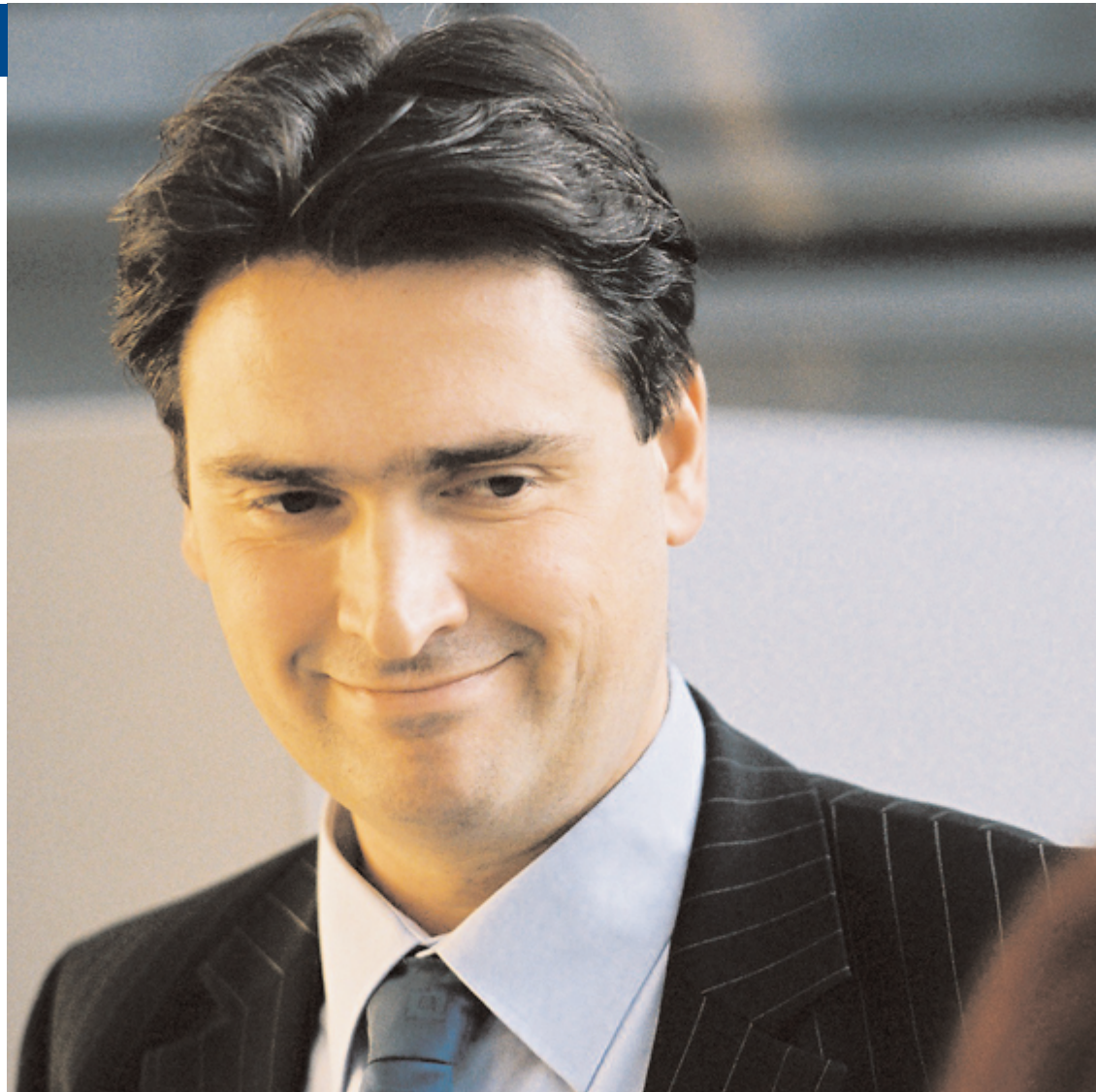
## Necessary Preconditions for Prospective Policy-making I

- Procedural aspects:
    1. Credible empirical assessment of situation, future prospects and causal factors (i.e. policy alternatives)
    2. Clear, consistent, transparent and realistic policy objectives
    3. Continuous monitoring of performance and policies
    4. Willingness and capability to formulate pragmatic policy recommendations
    5. Clear responsibility for policy advice and policy-making consistent with long-term goals
- 

## Necessary Preconditions for Prospective Policy-making II

- Some Organisational considerations:
    1. Independent monitoring of performance, factual policy evaluation and pragmatic advice -> role of think tanks or standing advisory committee
    2. Strong long-term planning unit within government
  - Intensive dialogue between advisors and policy-makers
  - But how to overcome short-termism in day-to-day political struggles in a complex political system?
-

# Notwendigkeit und Ansätze prospektiver Politikgestaltung in Deutschland



Ole Wintermann



# Notwendigkeit und Ansätze prospektiver Politikgestaltung in Deutschland

Ole Wintermann, Projektmanager „Aktion Demographischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung

Das Projektmodul „Prospektive Politikgestaltung“ ist Teil der „Aktion Demographischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung und zielt auf die Steigerung der Transparenz bezüglich der Auswirkungen des demographischen Wandels, die Ableitung politischer Handlungsempfehlungen sowie die Implementierung eines systematischen politischen Entscheidungsverfahrens ab.

**Aktion Demographischer Wandel | BertelsmannStiftung**

## Prospektive Politikgestaltung - Definition -

<u>Von</u>		<u>Zu</u>
Intransparenz der Ziele Mangelhafte Datenlage Unabgestimmte Kurzfristkonzepte Umsetzungsdefizit	→ → → →	Transparenz des Leitbildes Kennziffern Integrierte Langfristkonzepte Umsetzungsnahe

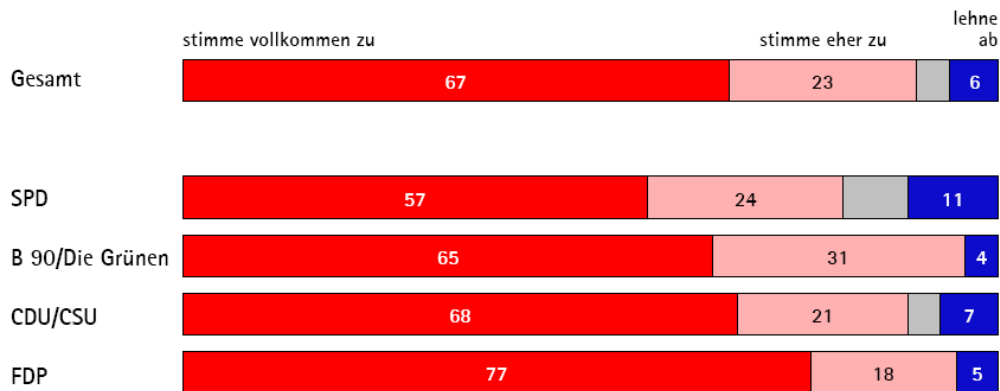
  

**Wie kann die Idee politisch umgesetzt werden?**

Ole Wintermann Seite 2

## Prospektive Politikgestaltung - Beispiel aus der wahlpolitischen Praxis -

Bevor wichtige Gesetze beschlossen werden, sollte eine Abschätzung vorliegen, welche Auswirkung die Gesetze auf den Schuldenstand von Bund, Länder und Gemeinden haben.



## Prospektive Politikgestaltung - Beispiel aus der politischen Praxis -

Deutscher Bundestag

Drucksache 15/3418

15. Wahlperiode

24. 06. 2004

### Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes und anderer Gesetze

### 3. Gleichstellungspolitische Gesetzesfolgenabschätzung

Die in diesem Gesetz geregelten Änderungssachverhalte haben keine eigenständige Gleichstellungsrelevanz.

## Prospektive Politikgestaltung - Beispiel aus der wissenschaftlichen `Praxis` -

### DEMOGRAFISCHE FORSCHUNG

Aus Erster Hand

## Politikdiskussion fehlt verlässliche statistische Grundlage

### Datenprobleme in der Demografie am Beispiel der Kinderlosigkeit in Deutschland

*Die niedrigen Geburtenraten in Deutschland werden von Politik und Medien zunehmend als sozialpolitische Herausforderung wahrgenommen. Der Dis-*

*bestehenden Ehe" müsste die „biologische Rangfolge" festgehalten werden, was in den meisten europäischen Ländern Praxis ist. Die wichtigste amtliche Befragung zu Haushalts-*

*gütig kinderlos bleiben. Würde man die Häufigkeit von Kinderlosigkeit in diesem Alter ermitteln, ließen sich Verzerrungen durch Kinder, die den Haushalt verlassen haben, reduzieren. Bislang war dies gängige*

Quelle: MPI für demographische Forschung (Hg.), Demografische Forschung, Jg. 1, Nr. 3

## Prospektive Politikgestaltung - Auffassung der Wissenschaft -

### Basis: Interviewreihe mit ausgewählten Experten (Juni-August 2004)

- Demographie
- Volkswirtschaftslehre
- Sozialwissenschaft
- Politische Wissenschaft
- Gesundheit
- Bildung

## Prospektive Politikgestaltung - Argumentative Unterstützung der Umsetzung -

- Stellt einzige Möglichkeit dar, inhaltlich zielgerichtet Einfluss zu nehmen
- Berücksichtigt auch langfristige Wirkungszusammenhänge
- Ist eher als Parteipolitik fähig, Veränderungen zu legitimieren
- Ermöglicht Kontrolle der politischen Performance
- Baut auf positive Erfahrungen in anderen Ländern auf

## Prospektive Politikgestaltung - Umsetzungshemmnisse -

- Keine politikrelevante Erstellung von Langfristprognosen
- Fehlende Erfahrung der Politik mit systematisierter Politikgestaltung
- Politische Performance bisher kein Bewertungsmaßstab
- Schnittstellenproblematik Wissenschaft-Politik (SVR, Forschungsinstitute)
- Fehlende gesetzliche Institutionalisierung (Art. 115 GG, Maastricht)
- Skepsis gegenüber politischer Planbarkeit bei politischen Akteuren (GFA)
- Unwissen über Funktionsweise in Vergleichsländern (DK, NL, S)

## Prospektive Politikgestaltung - Vorgehen der Bertelsmann Stiftung -

1. **Transparenz erhöhen**
  - a. Demographisch sensitiver Indikatorenkatalog (laufend)
  - b. Schulden-Monitor (Jahreswechsel 2004/5)
  - c. Zukunfts-Bilanz (Frühjahr 2005)
  
2. **Integrierte Handlungsempfehlungen vorlegen**
  - a. Themendialoge (laufend)
  - b. Indikatorenbasierte Lösungsvorschläge (laufend)
  
3. **Umsetzung voran bringen**
  - a. Praktikable Folgenabschätzung (laufend)
  - b. Phasenplan (bis Ende 2004)
  - c. Länder-Seminar (laufend)

## Prospektive Politikgestaltung - Weitere *theoretisch* denkbare Optionen -

1. **Budgetgesetz (Bund/Land)**
  - a. Vom Bundes-/Landtag festzulegendes Ausgabendach
  - b. Ressortausweitung nur zu Lasten anderer Ressorts
  - c. Finanzielle verbindliche Nachhaltigkeitskriterien
  
2. **Institutionalisierte Berücksichtigung wissenschaftlicher Expertise**
  - a. Vorbilder S, GB, CAN?
  - b. Institutionelle Reform
  - c. SVR/Forschungsinstitute/Kommissionswesen
  
3. **Veto-Recht der Wähler bei ausgewählten Gesetzesvorhaben**
  
4. **Super-Mehrheiten bei Langfristentscheidungen**

## Ergebnisse der anschließenden Diskussion:



- Nicht die Qualität der wissenschaftlichen Arbeit ist das Problem bei der Politikberatung, sondern die politische Verwertbarkeit der wissenschaftlichen Lösungsvorschläge. Zudem existiert keine wissenschaftliche Autorität wie sie zum Beispiel in Großbritannien und Schweden durch institutionalisierte Kommissionen in der Gesetzgebung gegeben sind.
- Fraglich ist, ob der institutionelle Ansatz in den Niederlanden auch in Zeiten, in denen die langfristige Nachhaltigkeit kein mediales Thema ist, ein Ausufern des Gegenwartskonsums verhindern kann. Eine Verfassungsänderung mit der Aufnahme von verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien bezüglich der Staatsfinanzen verspricht für die deutsche Finanzpolitik mehr Kontinuität.
- Wichtig bei dem Aufbau einer prospektiven Politikgestaltung ist die Einbeziehung und Berücksichtigung aller politischen Parteien und der wissenschaftlichen Expertise. Die Umsetzung der Vorschläge der Zuwanderungskommission hat gezeigt, dass eine pragmatische Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik nicht automatisch zu einer prospektiven Politikgestaltung führen muss.



# Determinanten prospektiver Politikgestaltung



Prof. Dr. Helmut Seitz



## Determinanten prospektiver Politikgestaltung

Prof. Dr. Helmut Seitz, Technische Universität Dresden

Prof. Dr. Helmut Seitz lehrt an der Technischen Universität Dresden (<http://www.tu-dresden.de/www/wlemp>) Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Ein Forschungsschwerpunkt von Prof. Dr. Helmut Seitz ist die Analyse der finanzpolitischen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte, insbesondere auf die Haushalte der ostdeutschen Länder.

### Das Beispiel der Konsolidierung der ostdeutschen Haushalte

#### *Ausgangsbedingungen in den ostdeutschen Ländern:*

1. Die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte sind überfrachtet mit zu hohen laufenden Ausgaben und insbes. zu hohen Personalbeständen
2. In vielen Bereichen übersteigen die Standards wie bei der Kita - Versorgung, den Kulturausgaben usw. die Westvergleichswerte erheblich!
3. Die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte stehen schon jetzt vor einem Nachhaltigkeitsproblem (mit Ausnahme des Freistaates Sachsen), und dieses Problem wird ohne Anpassung an die Abschmelzung der Osttransfers und die Einnahmenverluste infolge der Bevölkerungsverluste in den nächsten Jahren noch dramatisch größer.
4. Probleme werden auf die lange Bank geschoben. Dies zeigt sich in den „globalen Minderausgaben“, die häufig in den Finanzplänen ausgewiesen werden. Damit werden Ausgabenkürzungen beschlossen, ohne diese „aufzulösen“ (d.h. auf die Politikbereiche zu verteilen). Später wird ein erheblicher Teil dieser „globalen Minderausgaben“ durch Verschuldung aufgelöst.
5. Der bereits bestehende Handlungsbedarf, und mehr noch der in den nächsten Jahren weiter ansteigende Anpassungsdruck, erfordert eine fundamentale Kurskorrektur.

## *Zerlegung des Konsolidierungsprozesses in vier Stufen*

### Schritt 1: **Face Facts**

Aktuelle Lage schonungslos offen legen und zukünftige Entwicklung der exogenen Rahmenbedingungen aufzeigen; Wissen vermitteln, Transparenz schaffen und Problemlage – insbes. im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung – aufzeigen.

### Schritt 2: **Benchmarking** (national, international)

Wo stehen wir im Vergleich zu anderen?

### Schritt 3: **Strukturdiskussion**

Über Anpassungsoptionen unter Verwendung von wissenschaftlich fundierten Analysen und Treffen von Entscheidungen.

### Schritt 4: **Transparente Vermittlung der Entscheidungen**

In Verbindung mit einer tragfähigen bzw. nachhaltigen Zukunftsvision (im Sinne einer prospektiven Politik).

## *Zu Schritt 1: Face Facts*

1. Das Wissen um die Fakten und das Wissen über Zusammenhänge ist in der Politik äußerst defizitär.
2. Vielfach gibt es „Denkverbote“, da man keine vermeintlich „heißen“ Eisen anpacken will und den Bürger vor „Wahrheiten“ schützen zu müssen glaubt.
3. Intransparenz und mangelhafte Information: Öffentliche Haushalte sind auch für Experten kaum noch transparent, und damit für die politischen Entscheider noch viel weniger durchschaubar.
4. Das Geflecht der öffentlichen Haushalte untereinander – EU, Bund, Länder, Gemeinden und ausgelagerte Einrichtungen – ist völlig intransparent und damit auch nicht mehr kontrollierbar.
5. Daten und Informationen werden zurückgehalten, wenn diese nicht hinreichend „positiv“ sind; Prognosen und Finanzpläne beruhen häufig mehr auf Wunschdenken als auf realen Gegebenheiten. Beispiel: Steuerschätzung
6. Beitrag zur Problemlösung:
  - Publikationspflicht aller die öffentlichen Haushalte betreffenden Daten
  - Mehr Politikbeobachtung durch NGO's
  - Mehr Personalfluktuation zw. Politik, Wirtschaft und Wissenschaft
  - Aus- und Weiterbildung für Politiker (parteiübergreifend und nicht durch parteinahe Institutionen)

## *Zu Schritt 2: Benchmarking (national, international)*

1. Aufzeigen des Ressourcenspielraums (zukünftige Einnahmeentwicklung).
2. Verdeutlichen der bereits aufgebauten „Erblasten“ (z.B. Verschuldung, Pensionslasten etc.).
3. Darstellung der „Eckdaten“ öffentlicher Haushalte und Ableitung des Anpassungsbedarfs sowohl statisch (kurzfristig) als auch dynamisch (langfristig).
4. Darstellung von Ausgaben- und Personalüberhängen nach Aufgabenbereichen bzw. Funktionen.
5. Kritische Beleuchtung von „Kausalaussagen“, die oft publikums-/medienwirksam als Argument angeführt werden (Abbau der Lehrerzahl führt zu noch schlechterer Performance der Schüler und der Abbau von Personalüberhängen bei der Polizei bringt die öffentliche Sicherheit in Gefahr).
6. Benchmarks führen in der Regel zu heftigen Reaktionen der von „Überausstattung“ betroffenen Ressorts, der betroffenen Interessengruppen, der Medien usw. Hierbei werden die typischen Argumente wie das der fehlenden Vergleichbarkeit und der politisch nicht gewollten Durchsetzbarkeit vorgetragen.
7. Die Politik ist selektiv beratungs- und sogar faktenresistent; aufgenommen bzw. selektiert werden nur Ergebnisse und Fakten, die mit den eigenen Vorstellungen kompatibel sind.

## *Zu Schritt 3: Strukturdiskussion und Treffen von Entscheidungen*

1. Verbindung der Fakten und Erkenntnisse aus dem Schritt 2 mit politischen Zielsetzungen/Programmen, ohne jedoch den Budgetrahmen zu verlassen. Wichtigste Probleme ist die expansive Wirkung der in Budgetverteilungsprozessen errungenen Ressourcen bzw. der Verteidigung der zur Kürzung vorgesehenen Ressourcen und die Angst vor der Medienwirkung bei den „Verlierern“.
2. Der Ressortegoismus führt zu einer Verkrustung von Strukturen; stattdessen wäre eine Corporate Identity (das Land als Ganzes sehen) erforderlich.
3. Einbinden der kommunalen Ebene insbesondere in den neuen Ländern wegen deren Transferabhängigkeit und der potenziellen Konkurrenzsituation von Landes- und Gemeindeebenen. Das Management dieser Strukturdiskussion und die daraus resultierenden Entscheidungen zu treffen ist die zentrale „politische Führungsaufgabe“ im Konsolidierungsprozess

#### *Zu Schritt 4: Transparente Vermittlung der Entscheidungen und nachhaltige Zukunftsorientierung*

1. Zentrales Problem ist die Überzeugung der Öffentlichkeit und der von den Maßnahmen betroffenen Beschäftigten im öffentlichen Bereich sowie der unmittelbar betroffenen Bürger.
2. Hierzu muss man zunächst und insbesondere auch die Medien in ihrer Eigenschaft als „Stimmungsmacher“ überzeugen
3. Es muss des Weiteren ein Gesamtkonzept erkennbar sein und nicht nur Stückwerk.
4. „Überzeugen“ bzw. Einbinden der Medien ist in Mediengesellschaft unabdingbar.
5. Es muss erkennbar sein, dass die jetzt vorgesehenen Maßnahmen der Zukunftssicherung dienen; das geht aber nur dann, wenn auch Instrumente/Institutionen implementiert werden, die in die Zukunft blicken.
6. Es ist das Denken in Termini von Folgekosten bei öffentlichen Ausgaben und Investitionen notwendig. Hier geht es um die Abschätzung der Folgen von Gesetzen, institutionellen Veränderungen usw. gerade vor dem Hintergrund der langfristigen demographischen Veränderungen.

	Sachsen	andere Ostflächenländer	Sachsen in % der anderen Ostflächenländer
<b>Wirtschaftsdaten im Vergleich</b>			
Arbeitslosenquote (Ø 2001-2003)	19,2%	19,6%	-
reales BIP je Einwohner, 2002	16.540	16.250	101,8%
Finanzpolitische Vergleichsdaten (Landes- und Gemeindeebene) für das Jahr 2003 in Euro je Einwohner bzw. in %			
laufende Primärausgaben	3.110	3.450	90,1%
Zinsausgaben	200	360	55,6%
Investitionsausgaben	960	980	98,0%
Primäreinnahmen	4.090	4.110	99,5%
Finanzierungssaldo	-140	-580	24,1%
Kreditmarktschulden	3.670	7.110	51,6%

Anmerkung: In Sachsen wurden die „Fluteffekte“ herausgerechnet!

### *Feststellung:*

1. Die wirtschaftliche Lage unterscheidet sich zwischen Sachsen und dem Durchschnitt der anderen ostdeutschen Länder nicht dramatisch!
2. Alle ostdeutschen Flächenländer (Länder- und Gemeindeebene) verfügen über vergleichbare Einnahmen; es muss Unterschiede in der „finanzpolitischen“ Philosophie der Länder bzw. deren politische Entscheider geben.
3. Eine andere Finanzpolitik ist möglich – aber das Umsteuern wird viele Jahre benötigen, wobei insbesondere auch die hohe Verschuldung in den anderen ostdeutschen Ländern eine erhebliche Belastung darstellt!

Im Kern hat Deutschland ein **Governance-Problem** und ohne Beseitigung dieses Problems wird Deutschland den Anschluss an die Weltspitze nicht wieder finden.

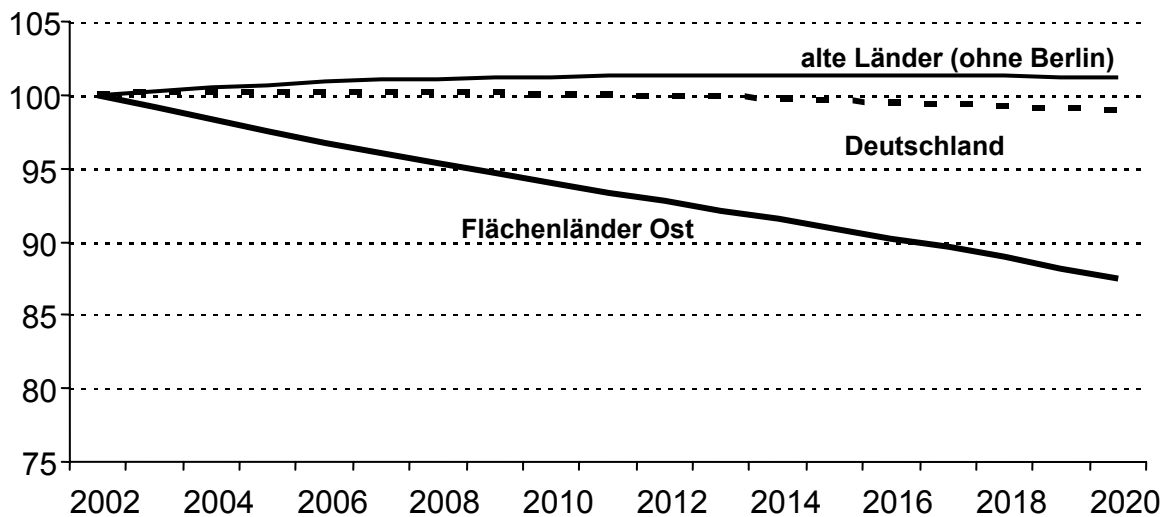
Governance-Defizite äußern sich z.B. in:

- ◆ mangelhafter Transparenz politischer Entscheidungen
- ◆ erheblich eingeschränkter Fähigkeit zur gemeinsamen Problemlösung
- ◆ die Medien sind nur oberflächlich „politikkritisch“; tatsächliche oder vermeintliche Skandale sind attraktiver als sachkritische Berichterstattung
- ◆ Gutachterlicher Rat, Expertenrat usw. werden nur kurzzeitig und hoch selektiv wahrgenommen (Was nutzt mir? Und was schadet meinem politischen Gegner?)
- ◆ Reformprozesse dauern zu lange und werden so verwässert
- ◆ politstrategisches verdrängt problemorientiertes Denken
- ◆ zu hohe Bürokratie- und Rechtsintensität

Grundsätzlich gilt: Auch ein finanzarmes Land oder ein Land mit erheblichem Konsolidierungsbedarf kann sich in einzelnen Aufgabenbereichen eine überdurchschnittliche Ausstattung leisten. Das muss aber durch unterdurchschnittliche Ausstattungen in anderen Bereichen gegenfinanziert werden! Politische Forderungen nach Mehrausgaben (beliebte Forderung: Mehr für Bildung und Forschung) sind nur dann diskussionswürdig, wenn sie durch seriöse Finanzierungsvorschläge (An welchen Stellen sollen die Mehrausgaben eingespart werden?) untermauert werden.

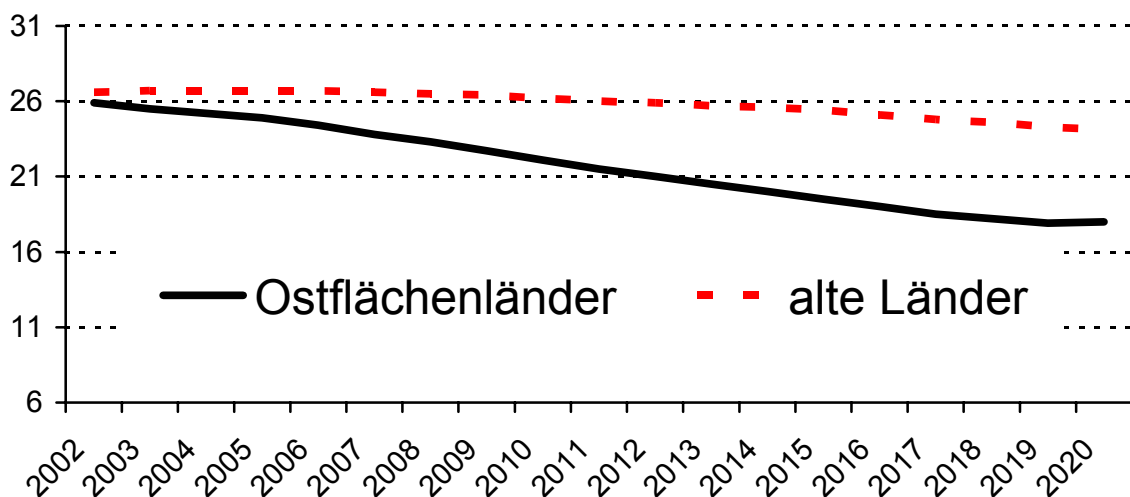
Bevölkerungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland im Zeitraum von 2002 bis 2030  
(Durchschnitt der Varianten 4 und 5 der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose)

Normierte Darstellung: 2002 = 100



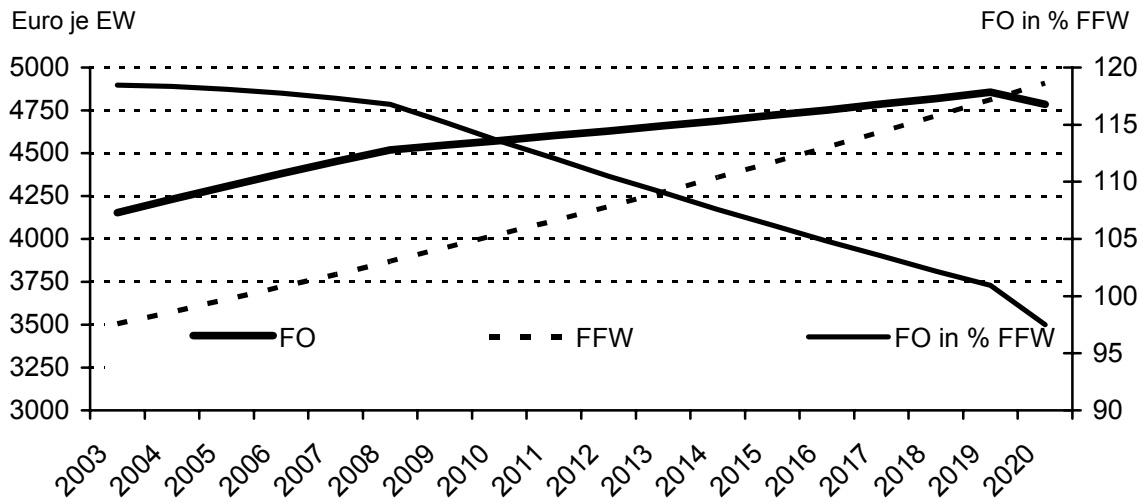
Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der regionalisierten 10ten Bevölkerungsprognose.

Bildungsrelevante Bevölkerung (Altersgruppe von 5 bis unter 29 Jahren) in den Ostflächenländern und den alten Ländern (ohne Berlin) im Zeitraum von 2003 bis 2030 in % der Gesamtbevölkerung



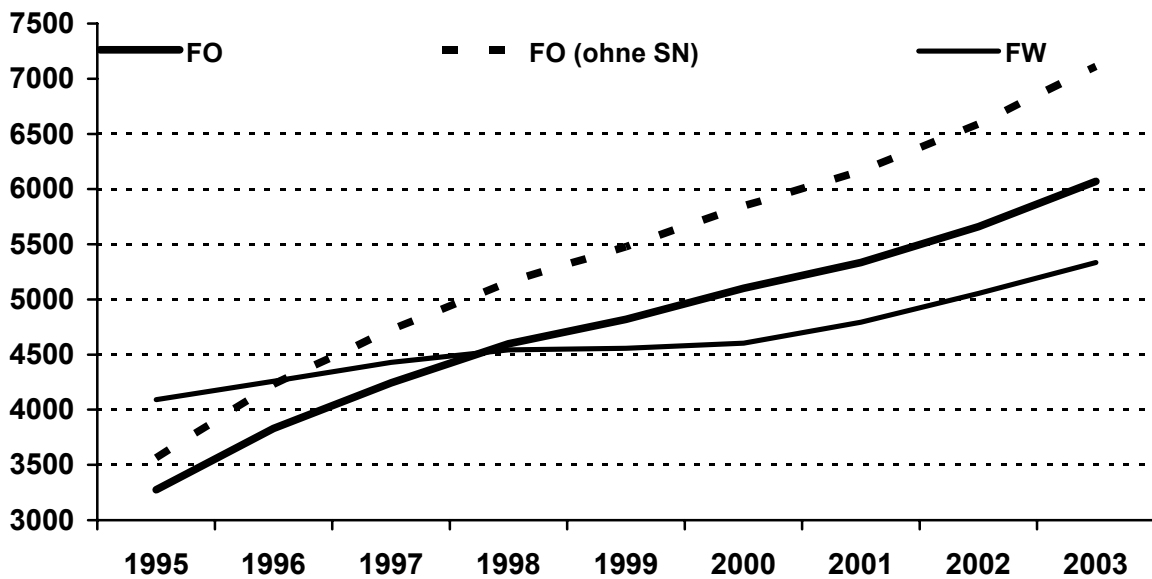
Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der regionalisierten 10ten Bevölkerungsprognose. Durchschnitt der Prognosevarianten 4 und 5.

Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer (mit und ohne Sachsen) und der westdeutschen Flächenländer (Länder- und Gemeindeebene)



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen in den Ostflächenländern und den finanzschwachen Westflächenländern unter der Annahme einer Wachstumsrate der Einnahmen von 2%

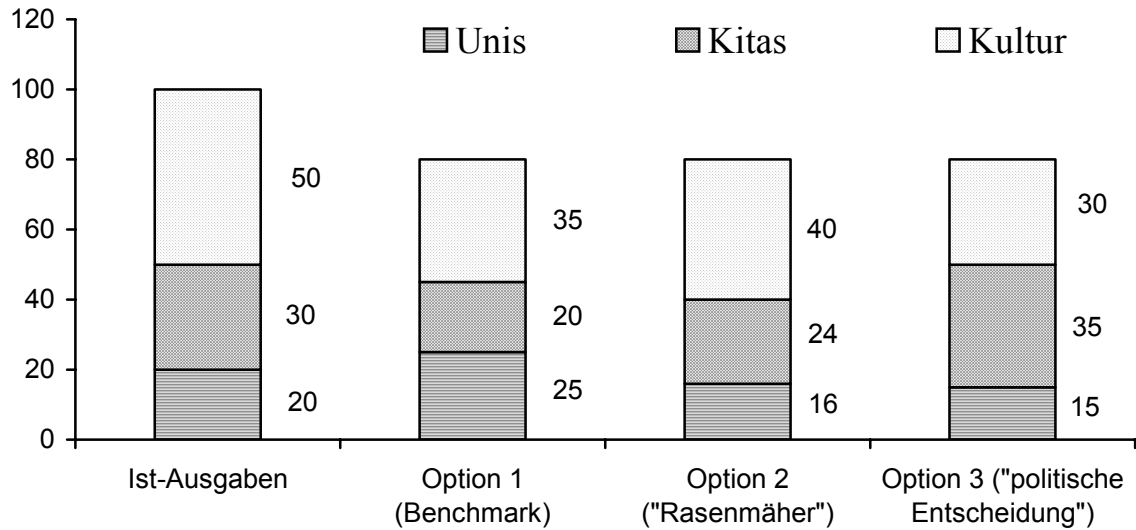


Quelle: Eigene Berechnungen.



Denken in Termini von Alternativkosten:

*Gegenwärtige Ist-Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von 100 Euro  
finanzierbar sind aber nur 80 Euro*



Benchmark: Ausgabenstruktur von Vergleichsländern

„Rasenmäher“: Alle Bereiche werden um den gleichen Prozentsatz gekürzt

„Politische Entscheidung“: Ausgabenstruktur aufgrund sachlich fundierter politischer Strukturentscheidungen

# Eckdaten des Gemeinschaftsprojektes "Schulden-Monitor" der Bertelsmann Stiftung und des ZEW



PD Dr. Thiess Büttner

## Eckdaten des Gemeinschaftsprojektes „Schulden-Monitor“ der Bertelsmann Stiftung und des ZEW

PD Dr. Thies Büttner, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Angesichts die seit Jahren kumulierenden Verschuldung besteht der Bedarf einer laufenden und umfassenden Bewertung der Konsolidierungserfordernisse und Konsolidierungsbestrebungen nicht nur auf gesamtstaatlicher Ebene, sondern dezidiert auch für die Länderebene. Der Schulden-Monitor, der ein Gemeinschaftsprojekt der Bertelsmann Stiftung und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) ist, bewertet daher die demographische Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern unter Verwendung eines wissenschaftlich fundierten Konzeptes.

Die Ergebnisse sollen öffentlichkeitswirksam an die relevanten Zielgruppen von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft verbreitet werden, um die Transparenz hinsichtlich der expliziten und impliziten Staatsverschuldung zu erhöhen. Darüber hinaus sollen im Dialog mit Wissenschaftlern und Politikern Lösungsansätze entwickelt werden, um ein weiteres Anwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern und die finanzpolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft zu sichern.

### **Introduction**

#### Growing concern about public debt in Germany

Germany repeatedly violates Stability and Growth Pact

Challenge of demographic change

Large implicit debt burden (statutory pension scheme and public servants)

#### State and local debt

Subnational level is contributing to growth in public debt

National stability pact lacks enforcement

Constitution and supreme court ruling supports raiding of the commons

Demogr. change interacts with interregional labor mobility

⇒ Project aims at monitoring fiscal sustainability of German states

## Elements of the Public Debt Monitor

Focus on state and local debt

Federal budget analyzed as a benchmark

Simple interpretation

Transparency

Official statistics

Continuous updating

## Computation of Expenditure Gap (OECD Definition)

Sustainable expenditure:  $g^* = \left[ \frac{\text{Present value of revenues} \text{ ./ } \text{spending obligations}}{\text{multiplier}} \right]$

Expenditure gap:  $\equiv g_t - g^*$

Assumptions and definitions:

present values and multipliers:

- interest rate
- growth rate of labor productivity
- development of employment

revenues:

- development of revenue / GDP ratio

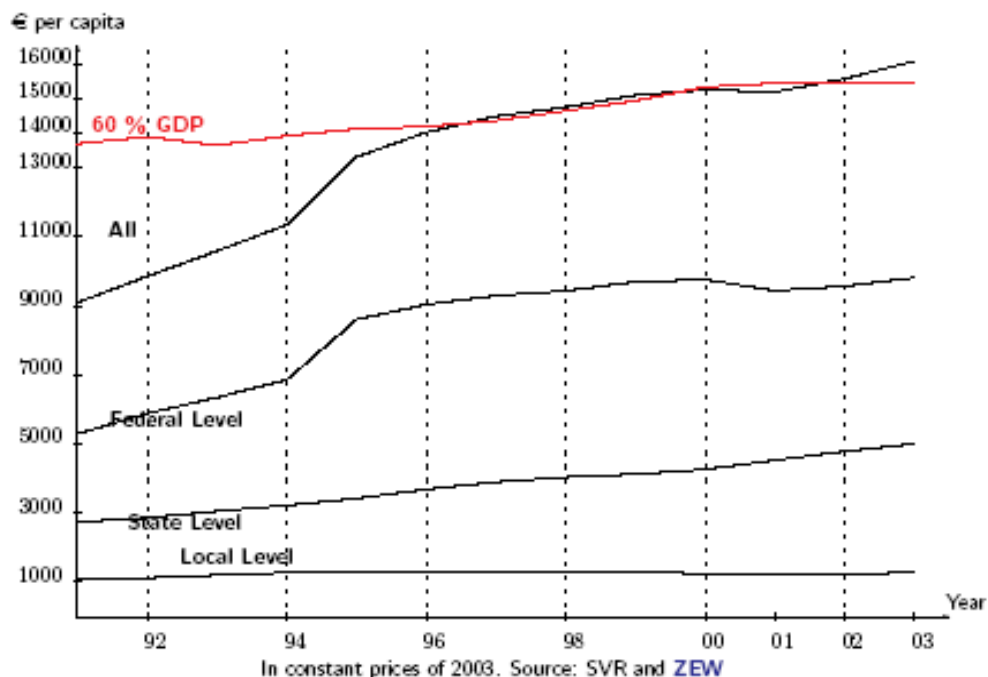
spending obligations:

- debt / GDP ratio
- development of retirement expenses for civil servants
- ...

### Expected Results of the PUBLIC DEBT MONITOR

- **Debt / GDP Ratio:** How large is the explicit and implicit debt burden?
- **Expenditure Gap:** How large is the necessary budget cut which will keep the debt / GDP ratio constant over the next five years, or until 2050?
- **SG Pact:** How large is the necessary budget cut which will bring down the debt / GDP ratio to the 60 % level of the Maastricht Treaty within the next five years, or until 2050?
- **Budget Proposals:** To what extent do current budget proposals improve or deteriorate fiscal sustainability?
- **Progress in Consolidation:** What progress has been made in restoring sustainability as compared to the previous budget period?
- **Policy Assessment:** To what extent will the need for consolidation increase if spending for certain services shall stay constant or increase?

Figure 1: Public Debt in Germany



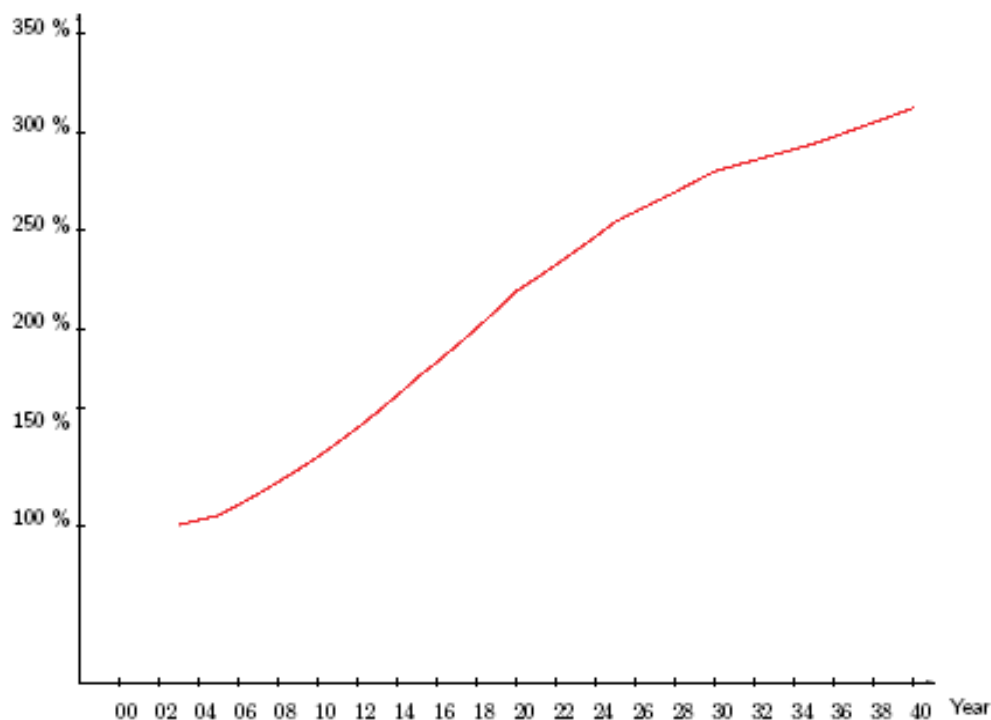
### State and Local Public Debt in 2003

	Debt per capita (in €)			Debt / GDP-Ratio (in %)			
	State	Local	State & Local	State	Local	State & Local	Federal (38.5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Berlin	14380	.	14380	63.1	.	63.1	101.5
Bremen	15994	.	15994	45.4	.	45.4	83.9
Sachsen-Anhalt	6604	1325	7929	37.7	7.6	45.2	83.7
Brandenburg	6317	693	7010	36.1	4.0	40.1	78.6
Mecklenburg-Vorpommern	5483	1210	6693	32.0	7.1	39.0	77.5
Thüringen	5509	1231	6740	31.3	7.0	38.2	76.7
Schleswig-Holstein	6583	810	7393	28.2	3.5	31.7	70.1
Saarland	6570	858	7428	27.0	3.5	30.6	69.1
Rheinland-Pfalz	5454	1129	6583	23.9	4.9	28.8	67.3
Niedersachsen	5422	989	6411	23.7	4.3	28.0	66.5
Nordrhein-Westfalen	5268	1350	6618	20.4	5.2	25.6	64.1
Hamburg	11161	.	11161	25.1	.	25.1	63.6
Sachsen	2625	1203	3828	14.7	6.7	21.5	59.9
Hessen	4461	1276	5737	14.0	4.0	18.0	56.5
Baden-Württemberg	3337	615	3952	11.3	2.1	13.4	51.9
Bayern	1634	1149	2784	5.5	3.8	9.3	47.8

Source: Statistisches Bundesamt (2003), VGRdL (2003) and ZEW

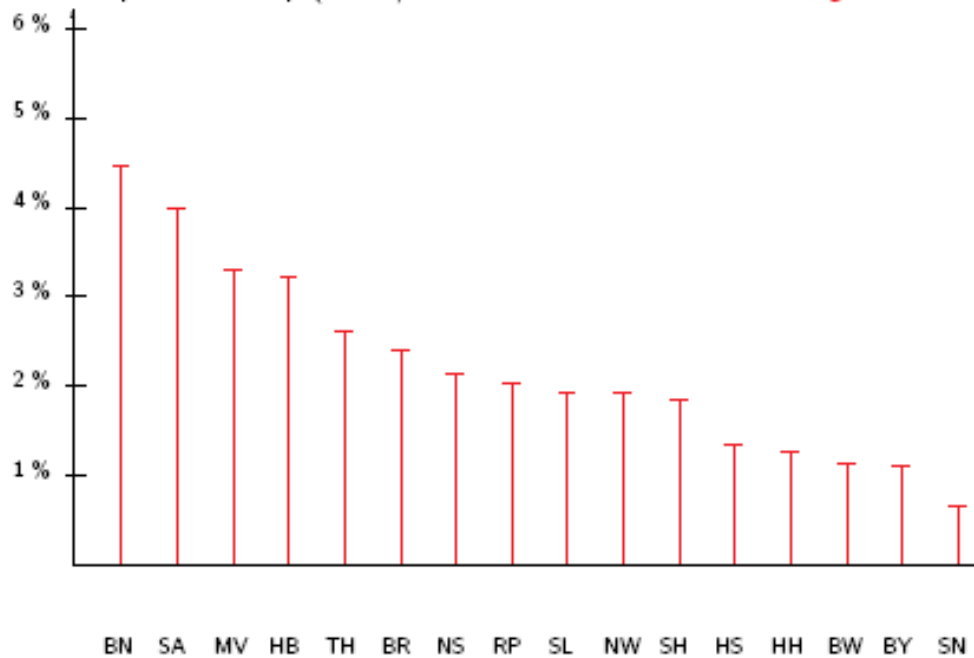
Public Debt Monitor – a Joint Project of ZEW and Bertelsmann Foundation

Figure 2: State Retirement Spending relative to Status Quo 2003



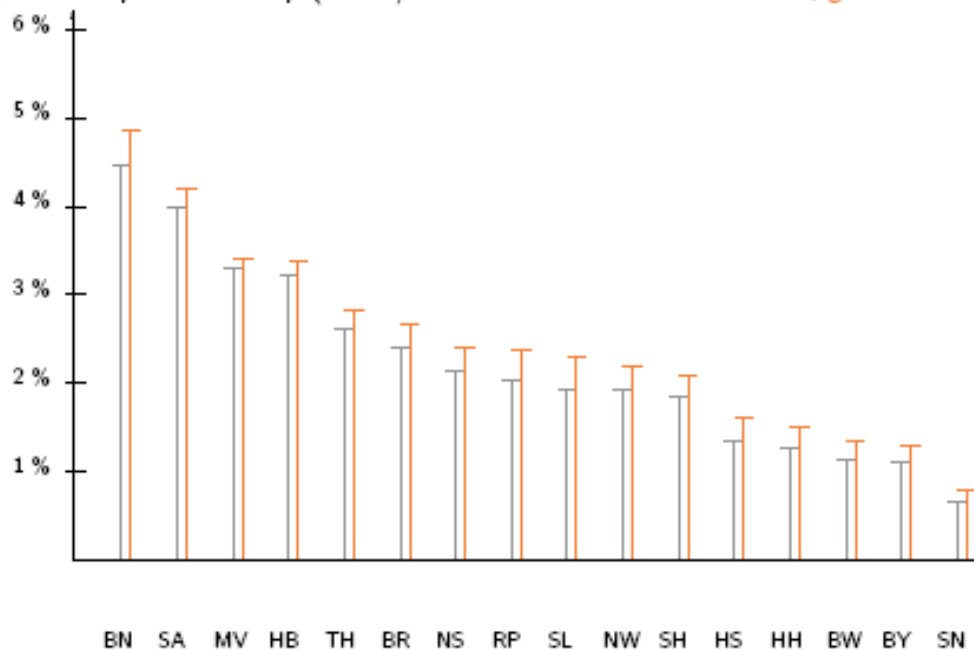
Public Debt Monitor – a Joint Project of ZEW and Bertelsmann Foundation

Figure 3: Expenditure Gap (Debt / GDP ratio constant until 2008, growth rate 2 %)



Public Debt Monitor – a Joint Project of ZEW and Bertelsmann Foundation

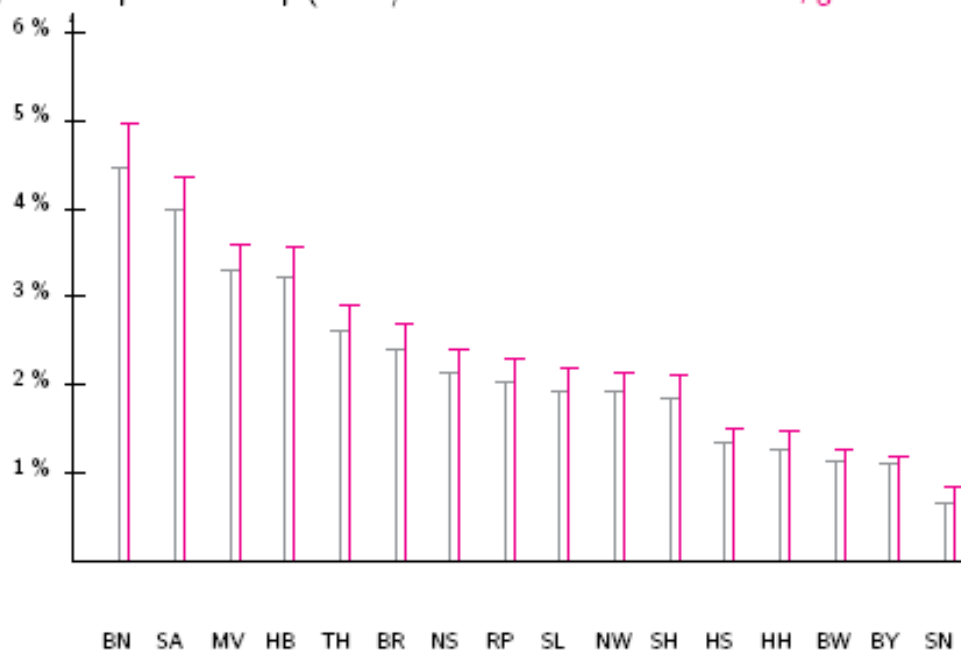
Figure 3: Expenditure Gap (Debt / GDP ratio constant until 2050, growth rate 2 %)



Public Debt Monitor – a Joint Project of ZEW and Bertelsmann Foundation

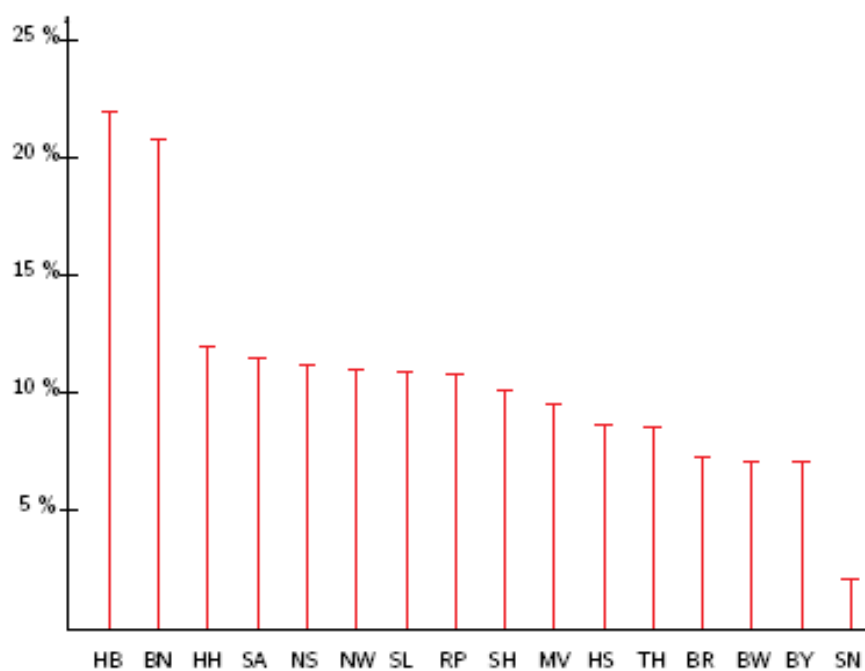


Figure 3: Expenditure Gap (Debt / GDP ratio constant until 2008, growth rate 1 %)



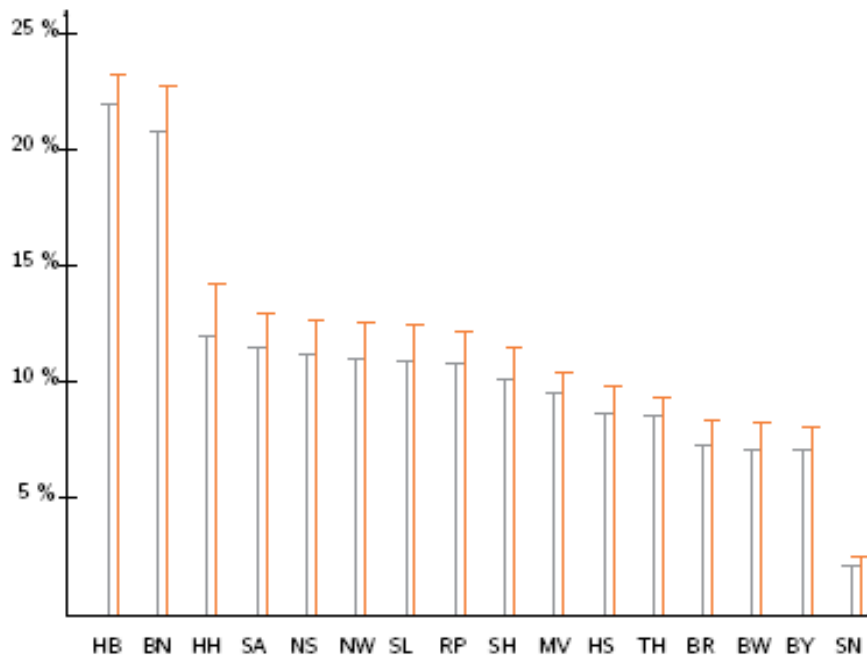
Public Debt Monitor – a Joint Project of ZEW and Bertelsmann Foundation

Figure 4: Consolidation Need (Debt / GDP ratio constant until 2008, growth rate 2 %)



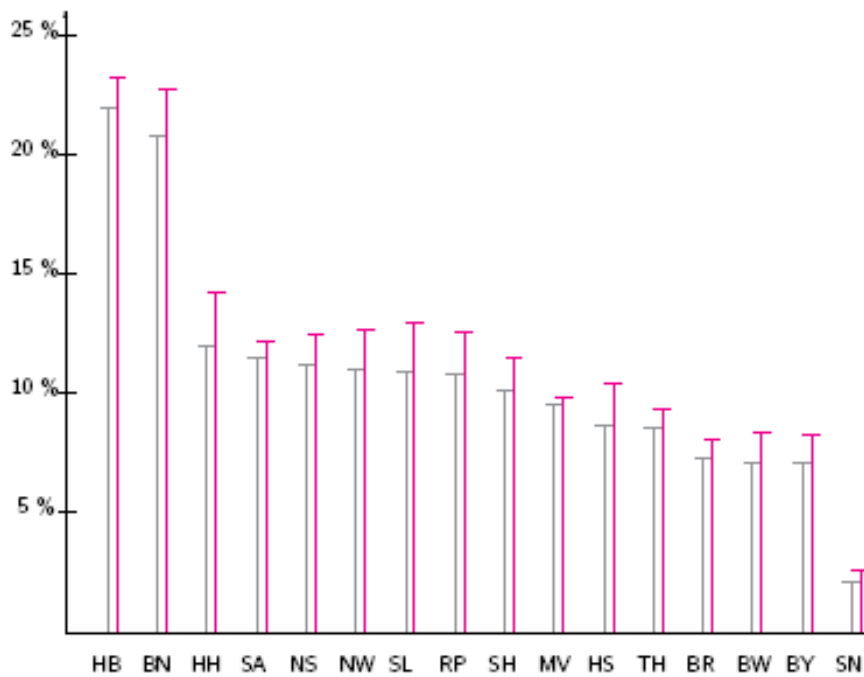
Public Debt Monitor – a Joint Project of ZEW and Bertelsmann Foundation

Figure 4: Consolidation Need (Debt / GDP ratio constant until 2050, growth rate 2 %)



Public Debt Monitor – a Joint Project of ZEW and Bertelsmann Foundation

Figure 4: Consolidation Need (Debt / GDP ratio constant until 2008, growth rate 1 %)



Public Debt Monitor – a Joint Project of ZEW and Bertelsmann Foundation

## Ergebnisse der anschließenden Diskussion:



- Gesellschaftliche Probleme werden erst dann von der Politik wahrgenommen und behandelt, wenn daraus ein politisches Problem entsteht. Daher ist die mediale Dimension stets zu berücksichtigen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Öffentlichkeit nicht durch politisches Taktieren die Notwendigkeit der Reformen anzweifelt, wie etwa bei der Abschaffung des Demographiefaktors bei der Rentenversicherung und der späteren Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors.
- Bei der Diskussion über die Auswirkungen des demographischen Wandels ist nicht nur der ökonomische sondern auch der soziale Aspekt von großer Bedeutung. Es besteht die Gefahr, dass der notwendige Abbau von staatlich finanzierten Leistungen zu drastischen Veränderungen in der sozialen Struktur der zukünftigen Gesellschaft führt.

## Zusammenfassung, Ausblick und weiteres Vorgehen

Dr. Johannes Meier, Mitglied des Präsidiums der Bertelsmann Stiftung

Die Denkanstöße der heutigen Vorträge und Diskussionen lassen sich in drei Voraussetzungen und drei Handlungsansätze zusammenfassen. Motive bzw. unterstützende Faktoren für eine prospektive Politikgestaltung sind dabei:

- ➔ Unabhängige und mit einer hohen Reputation versehene Politikberater sind wünschenswert und hilfreich, besonders wenn langfristige Horizonte durchgedacht werden müssen.
- ➔ Grundkonsens auf hoher Ebene würde helfen bei dem Aufbau von
  - Ordnungspolitischen Prinzipien
  - Sozialpartnerschaft in der Gesellschaft.Klarheit über die Richtung und die Ziele des politischen Gestaltungsprozesses ist zudem die Voraussetzung für ein Fortschritts-Controlling. Dies erfordert wiederum die vorherige Entwicklung eines Leitbildes der Gesellschaft.
- ➔ Führung und Führungspersönlichkeiten sind essentiell, um mit einer Zielsteuerung beziehungsweise Konsolidierung konstruktiv umzugehen. Notwendig hierfür ist es, Verantwortlichkeiten zu klären und Führungseignungen kritisch zu prüfen.

Handlungsansätze im Hinblick auf das Ideal einer prospektiven Politikgestaltung sind:

- ➔ Autorität und Qualität des Landes durch eine bessere Zusammenarbeit der Wissenschaft und der Politik stärken. Hierbei kann die Bertelsmann Stiftung die Moderationsfunktion übernehmen. Der Aufbau von Reputation ist dabei ein wichtiger Prozess und muss erarbeitet werden.
- ➔ Rezeptionsfähigkeit der Politik verbessern, indem Freiräume geschaffen werden, um sich sowohl über Leitbilder zu verständigen, als sich auch jenseits politischer Rituale der Sachrationalität zu stellen. Indikatoren helfen dabei die Information und Transparenz zu fördern und sind die Basis für Kampagnen. Der Beitrag der Bertelsmann Stiftung ist die Bereitstellung von Frei- und Reflektionsräumen sowie die transparente Darstellung von Indikatorendaten.
- ➔ Robustheit und Nachhaltigkeit der Gesellschaft als Ziel – gerade unter demographischen Gesichtspunkten – stärker in das gesellschaftliche Leitbild verankern. Politische Rationalität muss in einer Krise angesichts der Anpassungserfordernisse zur strategischen Rationalität werden. Nicht nur die finanzielle sondern auch die soziale und kulturelle Dimension ist zu berücksichtigen. Die Chancen liegen dabei in der integrierten Sichtweise

## Teilnehmerliste

<b>Bardt</b> , Dr. Hubertus	Persönlicher Referent von Herrn Prof. Hüther, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
<b>Beuth</b> , Peter	MdL; Hessischer Landtag, Wiesbaden
<b>Beyer</b> , Wolf	Referatsleiter i. R., Landesumweltamt Brandenburg
<b>Block</b> , Prof. Dr. Hans-Jürgen	Vorstand, Innovationsstiftung Schleswig-Holstein, Kiel
<b>Büttner</b> , PD Dr. Thiess	Fachbereichsleiter, Unternehmensbesteuerung und öffentl. Finanzwirtschaft, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim
<b>Dinkel</b> , Prof. Dr. Reiner Hans	Lehrstuhl für Demographie und Ökonometrie, Universität Rostock
<b>Dunkel</b> , Monika	Stellv. Sprecherin, Staatskanzlei Sachsen, Dresden
<b>Eichhorst</b> , Dr. Werner	Bereichsleiter Forschungsbereich "Internationale Vergleiche und europäische Integration", Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg
<b>Emmerich</b> , Dr. Knut	Mitarbeiter Forschungsbereich "Internationale Vergleiche und europäische Integration", Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg
<b>Esche</b> , Andreas	Projektleiter „Aktion Demographischer Wandel“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
<b>Fredriksson</b> , Yvonne	Director, Division for Structural Analyses Policy, Ministry of Finance, S-Stockholm
<b>Frick</b> , Frank	Projektmanager, Themenfeld Wirtschaft und Soziales, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
<b>Geißler</b> , Dr. Nils	Referent für Bildungspolitik / Ressort-Koordination, Sächsische Staatskanzlei, Dresden
<b>Gemmingen-Hornberg</b> , Markus von	Politische Angelegenheiten, Landesvertretung Baden-Württemberg beim Bund, Berlin

<b>Glauben, Roman</b>	Leiter des Referates B/2, Saarland Staatskanzlei, Abteilung Grundsatzfragen, Saarbrücken
<b>Hardt, Gabriele</b>	Abteilung Arbeitsmarkt, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle
<b>Hauptmeier, Sebastian</b>	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
<b>Henke, Hans Jochen</b>	Rechtsanwalt, Staatssekretär a.D.; Partner, Ernst & Young AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Stuttgart
<b>Küntzel, Petra</b>	Referentin, Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin
<b>Lührmann, Anna</b>	MdB; Bündnis 90 / Die Grünen, Berlin
<b>Meier, Dr. Johannes</b>	Mitglied des Präsidiums, Bertelsmann Stiftung
<b>Metzger, Oswald</b>	Fellow der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, freier Publizist und Politikberater, Bad Schussenried
<b>Michels, Irene</b>	Referentin, Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Referat Planung, Kiel
<b>Müller, Annette</b>	Referentin Abteilung Planung und Controlling, Hessische Staatskanzlei, Wiesbaden
<b>Müller, Dr. Joachim</b>	Capital Hauptstadtbüro, Berlin
<b>Netzler, Dr. Andreas</b>	Referatsleiter, Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, München
<b>Oel, Dr. Hans-Ulrich</b>	Projektleiter Demographische Entwicklung, Staatskanzlei Brandenburg, Potsdam
<b>Opdenhövel, Dr. Patrick</b>	Referatsleiter Politische Planung und Controlling, Hessische Staatskanzlei, Wiesbaden
<b>Opstal, Rocus van</b>	Centraal Planbureau, sector conjunctuur en collectieve sector, NL-Den Haag
<b>Ploug, Niels</b>	Research Director, The Danish National Institute of Social Research, DK-Copenhagen

<b>Raven, Hans-Joachim</b>	Haushaltsreferent, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Berlin
<b>Seitz, Prof. Dr. Helmut</b>	Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Technische Universität Dresden
<b>Steen, Peter</b>	Referatsleiter Geschäftsbereich Finanzen, Verkehr, Arbeit und Bau, Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
<b>Stumm, Dr. Ingrid von</b>	Akademische Geschäftsführerin, Max-Planck-Institut, Rostock
<b>Theilmeier, Jürgen</b>	Assistent, „Aktion Demographischer Wandel“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
<b>Tremmel, Jörg</b>	Geschäftsführender Vorstand, Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen, Oberursel
<b>Vogel, Hans-Josef</b>	Bürgermeister Stadt Arnsberg, Nordrhein-Westfalen
<b>Wegner, Dr. Eckhard</b>	Referatsleiter, Senatskanzlei des Landes Bremen
<b>Wintermann, Ole</b>	Projektmanager „Aktion Demographischer Wandel“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh