

VIII. Generationengerechtigkeit

Nirgendwo zeigt sich die post-sozialstaatliche Vorstellung, dass der Sozialstaat kein Garant sozialer Gerechtigkeit, sondern eine Ursache sozialer Ungerechtigkeit sei, so deutlich wie bei der Parole von der »Generationengerechtigkeit«. Sie hat wohl auch deswegen politische Hochkonjunktur, weil sie es ermöglicht, den Sozial- und Interventionsstaat herkömmlicher Ausprägung im Namen der Gerechtigkeit, also sozusagen hinterrücks, zu attackieren. Besonders die hohe und weiter wachsende öffentliche Verschuldung und der – tatsächlich oder angeblich – drohende Zusammenbruch des staatlichen Alterssicherungssystems erregen den Verdacht, dass die jüngeren und künftigen Generationen durch den Sozialstaat systematisch benachteiligt würden.

Zweifellos verdienen Staatsverschuldung und langfristige Stabilität der Alterssicherung eine ernsthafte Debatte. Bei keinem anderen Thema sind aber auch so viele Missverständnisse im Umlauf wie bei der Generationengerechtigkeit. Viele Behauptungen, die auf den ersten Blick einleuchten, erweisen sich bei näherer Betrachtung mehr oder weniger als Halbwahrheiten. Deshalb muss dieser Fragenkreis etwas genauer betrachtet werden.

1 Vorbemerkung: Was heißt »Generation«?

Häufig ist von »Generationengerechtigkeit« die Rede, ohne dass die Diskussionsteilnehmer sich Klarheit darüber verschafft zu haben scheinen, was sie mit »Generation« überhaupt meinen. Der Begriff ist mehrdeutig und wenn er nicht präzise geklärt wird, dann kann er im Verlauf einer Argumentationskette seinen Inhalt ändern, ohne dass die Beteiligten es bemerken.

Prinzipiell gibt es zwei Begriffe von Generation und somit auch von Generationengerechtigkeit, welche sorgfältig auseinandergehalten werden müssen.

1. Unter Generationen können gleichzeitig lebende Altersgruppen verstanden werden, also z. B. die heute lebenden Kinder und Jugendlichen und die heutigen Rentnerinnen und Rentner.
2. Der Begriff »Generation« kann unterschiedliche Geburtsjahrgänge oder Gruppen von Geburtsjahrgängen, die aufeinanderfolgen, bezeichnen. In der Sprache der Statistiker ist dann von »Kohorten« oder »Geburtskohorten« die Rede.

Fragt man nach der Gerechtigkeit im Verhältnis zwischen gleichzeitig lebenden Altersgruppen, dann müssen wir die Verteilung der Einkommen, Vermögen oder auch der gesamten Lebensressourcen in einer Querschnittbetrachtung, also zu einem bestimmten Zeitpunkt (z.B. im Jahr 2011), untersuchen und anhand noch zu definierender Gerechtigkeitskriterien bewerten. Man müsste also beurteilen, ob – in Abwägung von Bedürfnissen und Leistungsfähigkeit – die Lebensbedingungen der beteiligten Altersgruppen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Legt man den Begriff der Generation als einer »Geburtskohorte« zugrunde, dann geht es bei der Generationengerechtigkeit nicht um eine angemessene Verteilung zwischen gleichzeitig lebenden Jungen und Alten, sondern zwischen nacheinander lebenden Eltern-, Kinder- und Enkelgenerationen, bezogen jeweils auf ihren gesamten Lebenszyklus, also von der Kindheit bis zum Alter. Wenn wir prüfen wollen, ob keine der in diesem Sinne definierten Generationen ungerecht bevorzugt oder benachteiligt ist, dann müssen wir eine Längsschnittbetrachtung anstellen. Dafür muss man z. B. das gesamte Lebenseinkommen oder sämtliche Ein- und Auszahlungen in das Alterssicherungssystem für die heutigen Rentnerjahrgänge (z.B. für die Geburtsjahrgänge 1912 bis 1947) untersuchen und diese dann mit den entsprechenden Größen für die Generation der heutigen jüngeren Erwerbstätigen (also z. B. für die Geburtsjahrgänge 1967 bis 1997) vergleichen. Ein solcher Vergleich erfordert auch Prognosen für die Zukunft; man muss versuchen abzuschätzen, wie die heutigen Jüngeren künftig leben werden, wenn sie selbst einmal alt sein werden, z. B. über welche Renteneinkünfte sie dann verfügen.

In unserem Zusammenhang wird der Generationenbegriff in der zuletzt genannten Bedeutung gebraucht, also im Sinne einer Gruppe von Geburtsjahrgängen. Zur Unterscheidung der verschiedenen Generationen ist von »heute lebenden« und »künftigen« Generationen oder auch von »Eltern«, »Kinder«- oder »Enkelgeneration« die Rede. Sind gleichzeitig lebende Angehörige verschiedener Gruppen von Geburtsjahrgängen gemeint, wird der Begriff »Altersgruppe« verwendet.

2 Wohlstandsübertragungen zwischen Generationen

2.1 Fehler in der Bilanzierung

Der erste und schwerwiegendste Fehler, der in der aktuellen Diskussion über Generationengerechtigkeit gemacht werden kann und sehr häufig

auch gemacht wird, besteht darin, dass die vielfältigen Wohlstandstransfers zwischen Generationen unvollständig bilanziert werden. In aller Regel werden die Transferbeziehungen nicht adäquat erfasst, sondern es wird eine willkürliche Auswahl getroffen. Beabsichtigt oder nicht – das Ergebnis ist fast immer tendenziös, und zwar in dem Sinne, dass der Anschein der Ausbeutung der jüngeren durch die älteren Generationen entsteht. Diese objektiv manipulative Tendenz durchzieht praktisch die gesamte Diskussion über Generationengerechtigkeit.

Die ökonomisch relevanten Wohlstandsübertragungen zwischen Generationen sind ungeheuer vielfältig. Das Wort »ökonomisch« ist dabei im weitesten Sinne zu verstehen; es bezeichnet nicht nur die am Markt abgewickelten Transaktionen, sondern auch solche, die mit einem in Geldgrößen bezifferbaren Nutzen oder Aufwand verbunden sind. Dabei ist zu unterscheiden:

- zwischen privaten (in der Regel innerfamiliären) und staatlichen intergenerativen Übertragungen sowie solchen, die sich weder dem privaten noch dem staatlichen Bereich zuordnen lassen,
- zwischen monetären Übertragungen, Naturalleistungen und Dienstleistungen,
- zwischen regelmäßig laufenden Übertragungen und einmaligen Vermögensübertragungen,
- zwischen positiven und negativen Übertragungen (also solchen, die den Wohlstand der Empfänger erhöhen oder mindern).

Tabelle 2 stellt die relevanten Wohlstandsübertragungen zwischen einer Eltern- und ihrer Kindergeneration systematisch dar. Dabei wird deutlich, dass es außer den Renten und der Staatsverschuldung noch andere höchst wichtige Transferbeziehungen gibt. Erst die vollständige Bilanz kann zeigen, ob im Endergebnis die Kinder wirklich, wie behauptet, einen Nettotransfer an die Eltern leisten oder umgekehrt.

Besonders hervorzuheben ist der gesamte Bereich der privaten Transfers zwischen Eltern- und Kindergenerationen. Sie vollziehen sich in aller Regel innerhalb der Familien und reichen von der Kindererziehung und dem Unterhalt der Eltern für ihre Kinder über die Pflege der alten Eltern bis zu Vermögensübertragungen durch Schenkungen oder Erbschaft. Besonders die privaten Vermögensübertragungen dürfen bei der Bilanzierung der ökonomischen Beziehungen zwischen den Generationen nicht vernachlässigt werden. Man muss sich vor Augen halten, dass z. B. der gesamte Immobilienbesitz, das gesamte ständig wachsende Produktionskapital und die öffentliche Infrastruktur eines Industrielands permanent durch Vererbung von der einen zur nächsten Generation weitergereicht werden.

Tab. 2: Ökonomisch relevante Transferbeziehungen zwischen Eltern- und Kindergenerationen

	Transfers von der Eltern- auf die Kindergeneration		Transfers von der Kinder- auf die Elterngeneration
	Positive Transfers (zugunsten der Empfänger)	Negative Transfers (zulasten der Empfänger)	
Private (direkte) Transfers (in der Regel innerfamiliär)	<ul style="list-style-type: none"> Lebensunterhalt für die Kinder Betreuung und Erziehung der Kinder Familiäre Unterstützung während der Erwerbsphase der Kindergeneration (z. B. Hilfe bei der Erziehung der Enkelgeneration) Private Netto-Vermögensübertragungen (Schenkungen, Erbschaften, abzüglich Schulden) 		<ul style="list-style-type: none"> Familiäre Unterstützung im Alter (z. B. Pflege und Betreuung)
Staatlich vermittelte (indirekte) Transfers	<ul style="list-style-type: none"> Bildung und Ausbildung Öffentliche Gesundheitsversorgung für Kinder und Jugendliche Öffentliche Sozialleistungen zugunsten von Kindern und Jugendlichen Öffentliche Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Staatsschulden 	<ul style="list-style-type: none"> Öffentliche Altersversorgung (Renten usw.) Öffentliche Gesundheitsversorgung und Pflege im Alter Sonstige öffentliche Sozialleistungen im Alter
Gesamtgesellschaftliche Effekte	<ul style="list-style-type: none"> Technische Innovationen Wissenschaftliches und kulturelles Erbe 	<ul style="list-style-type: none"> Nettoverbrauch natürlicher Ressourcen (einschließlich hinterlassener Umweltbelastungen) 	

Ein erheblicher Teil der gegenseitigen Wohlstandsübertragungen zwischen den Eltern- und Kindergenerationen wird ganz ohne Zweifel durch den Staat umgesetzt, wobei unter »Staat« hier die Gesamtheit aus Zentralstaat (Bund), Gliedstaaten (Ländern), Städten und Gemeinden sowie der Sozialversicherung zu verstehen ist. Diese staatlichen Transfers stehen im sozialstaatskritischen Diskurs über Generationengerechtigkeit ja auch im Vordergrund, insbesondere die Transferzahlungen der staatlichen Rentenversicherung. Auch die Staatsschuld wird häufig diskutiert; in der Tat stellen die staatlichen Schulden, die während der Lebenszeit einer Generation angehäuft werden, eine Form von negativer Erbschaft dar, die von der Folgegeneration verzinst werden muss (allerdings nicht getilgt, wie bisweilen angenommen wird; von den Staatsschulden wird später noch die Rede sein).

Es gibt jedoch weitere staatlich vermittelte intergenerative Transfers, die häufig nicht berücksichtigt werden. Dazu gehört das staatlich finanzierte Bildungssystem, das eine Leistung der Eltern- an die Kindergeneration darstellt, sowie – meist gänzlich ignoriert – die staatliche Infrastruktur, d. h. Straßen, Brücken, Schienenwege, öffentliche Gebäude, Schulen, Universitäten, Forschungseinrichtungen, Museen, Theater und Opernhäuser, Kinderspielplätze, Parkanlagen, Wasserstraßen, Kanalisationen, Leitungssysteme aller Art; das gilt übrigens auch dann, wenn diese Einrichtungen inzwischen, was vielfach geschehen ist, privatisiert worden sind. Auch die staatliche Verwaltung und der Justizapparat als organisiertes System von Kompetenz, gehören zur Infrastruktur eines Landes.

Diese Infrastruktur ist eine Art von Vermögen, das – in der Regel beständig renoviert, modernisiert und erweitert – von Generation zu Generation vererbt wird. Man muss sogar noch einen Schritt weiter gehen: Zu den Übertragungen zwischen Generationen gehört letztlich das gesamte akkumulierte und von jeder Generation gepflegte, aufbewahrte und vermehrte wissenschaftliche, technische und kulturelle Wissen, also letztlich der historische Erfahrungsschatz einer Gesellschaft. Auch dies darf in einer Betrachtung über Generationengerechtigkeit nicht außer Acht bleiben.

Eine spezielle Form der Wohlstandsübertragung zwischen Generationen ist besonders zu erwähnen, nämlich der Verbrauch an natürlichen Ressourcen und die Umweltbelastungen. Jede Generation übernimmt von ihrer Eltern- generation einen begrenzten Vorrat an Naturreserven (Rohstoffe, Energievorräte, Entsorgungsmöglichkeiten für Abfälle und Schadstoffe, Erholungsflächen, Biodiversität usw.) und vererbt ihrer Kindergeneration den noch nicht aufgebrauchten Teil dieser Ressourcen einschließlich der Umweltbelastungen, die sie zusätzlich verursacht hat (z. B. den CO₂-Gehalt in der Atmo-

sphäre). Den Ressourcenverbrauch kann man weder zu den privaten noch zu den staatlich vermittelten Transfers zählen, sondern es handelt sich bei ihm um einen gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Effekt. Dieser Wohlstandstransfer zwischen den Generationen ist nach allen Erfahrungen in der Summe negativ. Zwar können einzelne verbrauchte Naturressourcen verbessert oder wiederhergestellt werden, z.B. durch Verbesserung der Wasserqualität oder Wiederaufforstung abgeholzter Wälder; aber in der bisherigen Geschichte hat jede Generation insgesamt die Ressourcen vermindert, die den Nachfolgenden zur Verfügung stehen. Der Nettoverbrauch natürlicher Ressourcen ist also eine für alle künftigen Generationen irreversible Belastung; insofern ist er von allen Wohlstandstransfers zwischen Generationen derjenige, der unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit weitaus am schwersten wiegt; allerdings hat gerade dieses intergenerative Problem mit dem Sozialstaat kaum etwas zu tun.

2.2 Die Gesamtbilanz einer Generation

Jede Generation steht in der Mitte zwischen ihren Eltern und ihren Kindern. *Tabelle 3* stellt die wichtigsten ökonomischen Transfers dar, die eine beliebige Generation im Laufe ihres Lebens von ihrer Geburt bis zu ihrem Tode von ihren Eltern und von ihren Kindern empfängt oder an sie leistet. Die Darstellung greift auf das Konzept des »Generationenerbes« zurück, das von Richard Hauser (2004) entwickelt worden ist.¹

Empfangene Transfers werden mit einem Plus gekennzeichnet; bei ihnen handelt es sich entweder um Leistungen, die eine Generation von ihrer Eltern- oder Kindergeneration erhält, oder um Belastungen, die sie auf diese abwälzt. Ein Minus bezeichnet die Leistungen, die eine Generation für ihre Eltern- oder Kindergeneration erbringt bzw. Belastungen, die sie an deren Stelle übernimmt. Ist der abschließende Saldo einer Generation positiv, dann hat sie teilweise »auf Kosten« ihrer Vor- oder Nachfahren gelebt. Eine negative Gesamtbilanz bedeutet, dass sie einen Nettobeitrag zum Wohlstand anderer Generationen geleistet hat.

Tabelle 2 und *3* verdeutlichen, wie dicht und umfassend das Geflecht der relevanten Wohlstandsübertragungen zwischen Generationen ist. Es dürfte selbstverständlich sein, dass ein Urteil darüber, ob eine Generation »auf Kosten« einer anderen lebt, nur dann möglich ist, wenn diese Wohlstandsübertragungen vollständig bilanziert und sämtliche relevante Posten in die Rechnung einbezogen werden. Gerade daran fehlt es aber in der gängigen Diskussion zur Generationengerechtigkeit, die – wie bereits erwähnt –

Tab. 2: Schema der Transferbilanz einer Generation

Von der Vorgängergeneration übernommenes Erbe:	
a)	privates Vermögen (+)
b)	private Schulden (-)
c)	öffentliches Vermögen und öffentliche Infrastruktur (+)
d)	öffentliche Schulden (-)
e)	noch nicht verbrauchte natürliche Ressourcen (+)
+ Von der Vorgängergeneration empfangene Leistungen:	
a)	private Leistungen: <ul style="list-style-type: none"> • Kindererziehung und familiärer Unterhalt (+) • Unterstützung durch die Elterngeneration bei der Erziehung der eigenen Kinder (+)
b)	öffentliche Leistungen: <ul style="list-style-type: none"> • Bildung und Ausbildung, öffentliche Gesundheitsversorgung (+) • staatliche Geldleistungen für Kinder und Jugendliche (+)
+ Für die Vorgängergeneration erbrachte Leistungen:	
a)	private Leistungen: Unterstützung und Pflege der alten Eltern (-)
b)	öffentliche Leistungen: Beiträge und Steuern für öffentliche Altersversorgung, öffentliche Gesundheitsversorgung und für Pflegeleistungen im Alter (-)
+ Von der Nachfolgeneration empfangene Leistungen:	
a)	private Leistungen: Unterstützung und Pflege im Alter durch die erwachsenen Kinder (+)
b)	öffentliche Leistungen: öffentliche Altersversorgung, öffentliche Gesundheitsversorgung und Pflegeleistungen im Alter (+)
+ Für die Nachfolgeneration erbrachte Leistungen:	
a)	private Leistungen: <ul style="list-style-type: none"> • Kindererziehung und familiärer Unterhalt (-) • Unterstützung der erwachsenen Kinder bei der Erziehung der Enkelgeneration (-)
b)	öffentliche Leistungen: Bildung und Ausbildung, öffentliche Gesundheitsversorgung und staatliche Geldleistungen für Kinder und Jugendliche (-)
+ Der Nachfolgeneration hinterlassenes Erbe:	
a)	privates Vermögen (-)
b)	private Schulden (+)
c)	öffentliches Vermögen und öffentliche Infrastruktur (-)
d)	öffentliche Schulden (+)
e)	noch nicht verbrauchte natürliche Ressourcen (-)
=	Saldo einer Generation

nahezu ausschließlich auf die öffentliche Verschuldung und auf das staatliche Rentensystem fokussiert ist; allenfalls die Vererbung natürlicher Ressourcen findet gelegentlich Erwähnung. Völlig außer Betracht bleiben in

der Regel die privaten Transfers zwischen Generationen, die sich meist innerhalb der Familien vollziehen und von der Kindererziehung und dem Unterhalt der Eltern für ihre Kinder bis zur Pflege der alten Eltern reichen. Ebenso fehlen die privaten Vermögensübertragungen durch Schenkungen oder Erbschaft in der Rechnung.

Gerade dies ist keine Marginalie, denn man muss sich vor Augen halten, dass der gesamte Immobilienbesitz eines Landes und das gesamte ständig wachsende Produktionskapital einer Volkswirtschaft permanent durch Vererbung von der einen zur nächsten Generation weitergereicht werden. Auch die Vererbung des öffentlichen Vermögens, also der gesamten Infrastruktur eines Industrielands, bleibt unberücksichtigt, desgleichen das öffentliche Bildungswesen, das unzweifelhaft eine Leistung der Eltern- an die Kindergeneration darstellt.

Wir kommen also zu einem ersten Zwischenergebnis: Jedes Urteil über Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit zwischen den Generationen, das sich allein auf die Betrachtung der Staatsfinanzen und des staatlichen Alterssicherungssystems stützt, ist zwangsläufig falsch, da es auf unvollständiger Bilanzierung beruht. Wenn von den Verteilungsprozessen zwischen den Generationen als umfassende Personenkollektive die Rede ist, dann muss die Gesamtheit der intergenerativen Umverteilungsprozesse in die Rechnung einbezogen werden und diese Umverteilungsprozesse spielen sich zu einem sehr erheblichen Teil außerhalb des staatlichen Abgaben- und Transfersystems ab.

Dass die übliche, auf die Probleme der öffentlichen Verschuldung und der Rentenfinanzierung beschränkte Betrachtungsweise zu einem systematisch verzerrten Bild führt, liegt indessen nicht zuletzt an einer Asymmetrie, die für den modernen Sozialstaat typisch ist: die Übertragungen von der Kinder- auf die Elterngeneration – vor allem die Alterssicherung – sind sehr weitgehend staatlich organisiert, während die Übertragungen von der Eltern- auf die Kindergeneration ganz überwiegend innerhalb des privaten Sektors und innerfamiliär stattfinden. Diese Art Arbeitsteilung ist natürlich nicht zufällig entstanden; sie resultiert vielmehr aus der Tatsache, dass sich das enge Zusammenleben und die Haushaltsgemeinschaften der jüngeren Erwachsenen mit ihren alten Eltern infolge der Industrialisierung und der damit verbundenen sozialen Veränderungen weitgehend aufgelöst haben, während die jüngeren Erwachsenen weiterhin mit ihren noch nicht erwachsenen Kindern zusammenleben. Aus dieser gesellschaftlich bedingten Asymmetrie auf eine systematische Ungerechtigkeit des Sozialstaats zulasten künftiger Generationen zu schließen, ist jedenfalls voreilig.

Das bisher Gesagte hat hoffentlich verdeutlicht, dass Aussagen über die Gerechtigkeit zwischen Generationen nur dann sinnvoll sind, wenn sie die Gesamtheit aller intergenerativen Transfers einschließlich der privaten Transfers und einschließlich der privaten und öffentlichen Vermögensübertragungen berücksichtigen. Gegen diese Zusammenrechnung könnte man allerdings argumentieren, dass die Addition all dieser sehr verschiedenartigen Transaktionen zu einer Gesamtbilanz eigentlich unsinnig sei, denn die Bevölkerungsgruppen, welche die Rentenversicherungsbeiträge zahlen, alte Menschen pflegen, Millionenvermögen erben oder vererben, Kinder erziehen oder Geld in Staatsanleihen anlegen, sind nicht immer deckungsgleich. Dieser Einwand ist als solcher nicht unberechtigt, aber er trifft im Grunde diejenigen, welche die These von der Generationenungerechtigkeit im Sozialstaat vertreten und dabei von ganzen Generationen sprechen, als ginge es dabei um einheitliche Kollektive.

In unserem Zusammenhang geht es nur um Folgendes: Wenn man, was fragwürdig genug ist, Generationengerechtigkeit als buchhalterische Aufrechnung von Leistung und Gegenleistung versteht, dann muss diese Buchhaltung auch vollständig sein und man darf nicht manipulativ auswählen, welche Teilaspekte man dabei berücksichtigt und welche man außer Acht lässt.² Im Übrigen betreffen die wirklich gerechtigkeitsrelevanten Fragestellungen die Verhältnisse zwischen sozialen Gruppen, Schichten oder Klassen, also kurzum die sozioökonomischen Machtstrukturen, und diese Gerechtigkeitsfragen treten innerhalb jeder Generation auf und nicht primär zwischen den Generationen.

Im Folgenden werden die beiden politischen Sachprobleme näher betrachtet, welche die Diskussion über Generationengerechtigkeit dominieren, nämlich die öffentliche Verschuldung und die Finanzierung der umlagefinanzierten Alterssicherung.

3 Generationengerechtigkeit und Staatsverschuldung

Nach gängiger Meinung bedeuten Staatsschulden, dass die heute lebende Generation Belastungen auf künftige Generationen abwälzt. Der starke Anstieg der Staatsverschuldung in den letzten Jahren und vor allem die immer bedrohlichere Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion, in deren Verlauf einige Länder an den Rand des Staatsbankrotts geraten sind und der die Regierungen – jedenfalls bis zu dem Tag, an dem das vorliegende Buch abgeschlossen wurde – nahezu machtlos gegenüber-

stehen, scheint diesen Eindruck zu bestätigen. Trotzdem kann eine kritische Überprüfung zeigen, dass die Vorstellung von der Staatsverschuldung auf Kosten künftiger Generationen zumindest erheblich relativiert werden muss. Auf die Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion, die diese These auf den ersten Blick besonders eindrucksvoll zu bestätigen scheint, wird am Ende dieses Abschnitts in einem Exkurs etwas genauer eingegangen.

3.1 Einige Fakten zur Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Die Zahlen vermitteln in der Tat den Eindruck einer dramatischen Entwicklung. Das durch zusätzliche Kredite zu finanzierende Haushaltsdefizit des gesamten staatlichen Sektors in Deutschland – Bund, Länder, Städte, Gemeinden und Träger der Sozialversicherung – war 2010 auf 106,0 Mrd. Euro angewachsen; 2011 ging es dann allerdings wieder auf 25,3 Mrd. Euro zurück. 2008 hatte das Defizit des staatlichen Sektors nur 1,4 Mrd. Euro betragen und 2007 war – ein seltener Ausnahmefall in der Geschichte der Staatsfinanzen – sogar ein kleiner Überschuss von 5,5 Mrd. Euro erwirtschaftet worden.³

Der Bund für sich genommen nahm 2008 neue Kredite in Höhe von 11,8 Mrd. Euro auf, 2010 waren es dann 51,6 Mrd. Euro und 2011 nur noch 12,4 Mrd. Euro. Im Haushaltsplan für 2012 sind wieder 32,5 Mrd. Euro vorgesehen.⁴

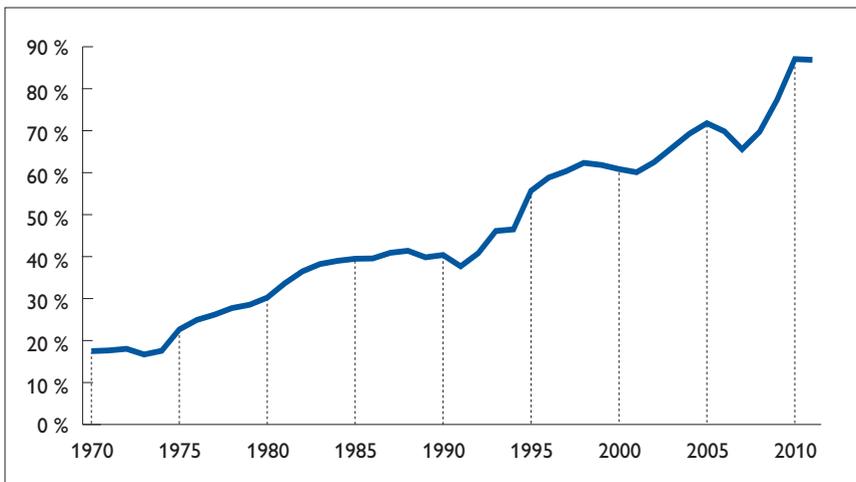
Noch viel eindrucksvoller sind die Zahlen, wenn man nicht nur die zusätzlichen Schulden, die der Staatssektor in den einzelnen Kalenderjahren aufnimmt – die sogenannte Nettokreditaufnahme – betrachtet, sondern die Summe aller Staatsschulden, die im Verlauf der Jahre und Jahrzehnte angesammelt worden sind. Im Jahr 1970 – damals noch in der alten Bundesrepublik – betrug die Staatsschuld umgerechnet 64 Mrd. Euro; dieser Betrag war übrigens nur deshalb im internationalen Vergleich relativ niedrig, weil die gewaltigen Kriegsschulden aus dem 2. Weltkrieg durch die Währungsreform von 1948 annulliert worden waren und die Siegermächte keine Entschädigungszahlungen von Deutschland gefordert hatten. 2010, 40 Jahre später, war die Staatsschuld auf 1 678 Mrd. Euro, d. h. auf mehr als das 25-Fache angewachsen.

Absolute Zahlen bezüglich der Staatsschuld sind aber nur dann wirklich aussagekräftig, wenn man sie ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes setzt. Dies geschieht in *Abbildung 26*, welche die sogenannte Schuldenstandsquote darstellt, d. h. den Bestand an Staats-

schulden (Bund, Länder und Gemeinden sowie Sozialversicherung) in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt ist der Anstieg der Staatsschulden zwar etwas flacher als in absoluten Euro-Beträgen, aber immer noch beeindruckend. 1970 betrug die Schuldenstandsquote 18%, bis 2011 ist sie auf knapp 87,1% angewachsen, 2011 ging sie dank der guten Konjunktur-entwicklung geringfügig auf 86,9% zurück⁵.

Abb. 26: Staatsschulden in Deutschland 1970 – 2011 (in % des Bruttoinlandsprodukts)

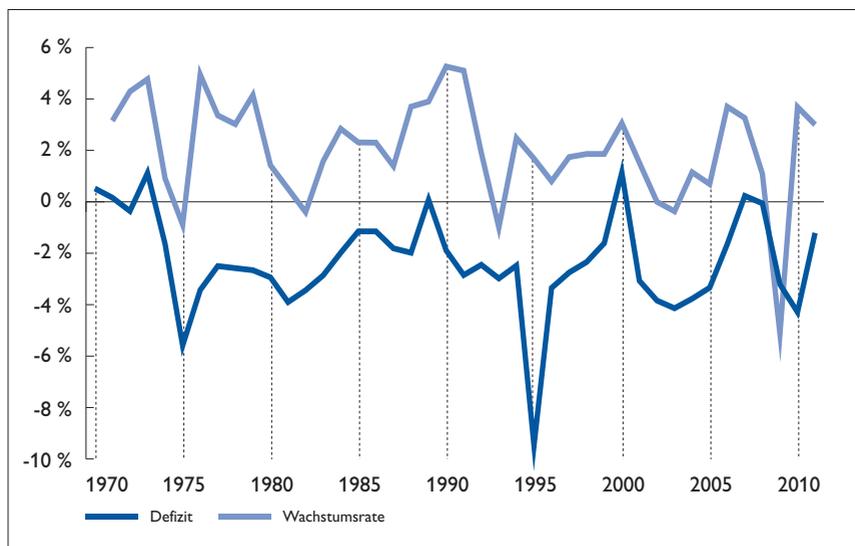


Eigene Grafik. Datenquelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Lange Zeitreihen, Reihen ZR 012 (sachverstaendigenrat.de).

Im späteren Verlauf dieses Kapitels wird jedoch gezeigt werden, dass die Schuldenstandsquote längst nicht die Bedeutung für die Generationengerechtigkeit hat, die ihr gemeinhin zugeschrieben wird. Deshalb wenden wir uns zunächst wieder den jährlichen Staatsdefiziten zu. Die Betrachtung der Entwicklung der Staatsdefizite ermöglicht, die Folgen von Konjunkturreinbrüchen und ähnlichen einmaligen Ereignissen von den langfristigen strukturellen Entwicklungen zu unterscheiden. Diesem Zweck dient *Abbildung 27*. Sie kontrastiert das Defizit des gesamten staatlichen Sektors in Deutschland (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) in Prozent des Bruttoinlandsprodukts mit der sogenannten realen Wachstumsrate, d. h. der jährlichen prozentualen Veränderung des preis-

bereinigten Bruttoinlandsprodukts. Die Zusammenschau dieser beiden statistischen Größen – Defizitquote und reale Wachstumsrate – ist aufschlussreich, weil sie zeigt, durch welche Umstände der heute bestehende »Schuldenberg« entstanden ist.

Abb. 27: Defizitquote des Staates und reales Wirtschaftswachstums in Deutschland 1971 bis 2011 (in %)



Eigene Grafik. Datenquelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Lange Zeitreihen, Reihen ZR 020, ZR 040, ZR 37 und ZR 043 (sachverstaendigenrat.de). Die Werte von 1971 bis 1990 beziehen sich auf Westdeutschland, ab 1991 auf Gesamtdeutschland.

Aus *Abbildung 27* wird sichtbar, dass die staatlichen Defizite erheblichen Schwankungen unterworfen sind, die in erster Linie durch die Konjunkturzyklen zu erklären sind; diese Konjunkturzyklen sind gut am Auf und Ab der realen Wachstumsrate ablesbar. In Konjunkturflauten gehen die Steuer- und Beitragseinnahmen wegen rückläufiger Beschäftigung und sinkender Gewinne zurück; die Staatsausgaben wie die Gehälter und Pensionen der Beamten oder die Ausgaben für Renten und Gesundheitswesen bleiben gleich oder steigen sogar, etwa bei den Aufwendungen für Arbeitslose. Hinzu kommen gegebenenfalls kostspielige Konjunkturprogramme.

Neben den Konjunkturzyklen hat auch die deutsche Einheit tiefe Spuren in der Geschichte der Staatsverschuldung zurückgelassen, wie aus den Kurvenverläufen für das Jahrzehnt zwischen 1990 und 2000 zu erkennen ist. In dieser Zeit mussten hohe Kredite aufgenommen werden, um Sozialtransfers an die ostdeutsche Bevölkerung leisten und den Aufbau der öffentlichen Infrastruktur in Ostdeutschland finanzieren zu können. Mit der Finanzierung der deutschen Einheit hängt auch der extreme Spitzenwert der Defizitquote im Jahr 1995 zusammen.⁶ Ebenfalls auf einen Sondereffekt ist die auffallend niedrige Defizitquote des Jahres 2000 zurückzuführen.⁷

Sieht man aber von der Deutschen Einheit ab, so sind Konjunkturereintritte die Hauptursache steigender Staatsverschuldung gewesen. Deutlich ist auch der umgekehrte Effekt. Ebenso wie sich die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen in Rezessionen öffnet, schließt sie sich wieder bei Konjunkturaufschwüngen, wenn die Steuer- und Beitragseinnahmen steigen und die Sozialausgaben des Staates, besonders für die Arbeitslosigkeit, zurückgehen. Dies deutet auf einen wichtigen Zusammenhang hin, der häufig vergessen wird: Viel entscheidender für die Entwicklung der Staatsverschuldung als die Einnahmen- und Ausgabenpolitik der Finanzminister ist das Wirtschaftswachstum. Deswegen sind die Bemühungen der Regierungen, das Defizit durch Sparprogramme zu begrenzen, in der Regel wenig erfolgreich gewesen. Der Finanzminister der rot-grünen Regierung, Hans Eichel, musste trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen ein stark steigendes Defizit hinnehmen, während sein Nachfolger in der Großen Koalition Peer Steinbrück, dank des kräftigen Wirtschaftsaufschwungs in den Jahren 2007 und 2008 nahezu ohne neue Schulden auskommen konnte – bis die nachfolgende Krise alle Konsolidierungserfolge wieder zunichtemachte.

Insgesamt kann man sagen, dass die Defizite in den Staatshaushalten in erster Linie Reflex der ökonomischen Großkonstellation sind. Über die gesamte Zeit von 1970 bis zur Gegenwart hatte die Defizitquote zwar eine steigende Tendenz, aber die Defizitquote von 2010 (3,3% des Bruttoinlandsprodukts) wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach übertroffen und konnte später wieder reduziert werden. Es ist auch deutlich zu sehen, dass es immer bestimmte Störungen waren, die eine starke zusätzliche Staatsverschuldung ausgelöst haben: Dies waren die »1. Ölpreiskrise« 1973 bis 1975, die »2. Ölpreiskrise« 1980 bis 1982, die Deutsche Einheit in den Jahren 1990 bis 1995, die Stagnation der Jahre 2000 bis 2003 sowie die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008.

Das bisher Gesagte sollte die Staatsverschuldung nicht bagatellisieren, sondern lediglich darauf aufmerksam machen, dass wir es nicht mit Katastro-

phen zu tun haben, sondern mit im Prinzip lösbaren Problemen. Vor allem aber sollte man sich vor Augen halten, dass das gegenwärtige Staatsdefizit, das von den absoluten Zahlen her gesehen als aberwitzig und als Rekordwert erscheint, bei Lichte betrachtet – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – nicht höher ist als sonst bei größeren Konjunkturreinbrüchen: Es ist nicht die Folge eines unersättlichen Staates oder des unverantwortlichen Handelns haltloser populistischer Politiker, sondern in erster Linie das Produkt einer der vielen zyklischen Krisen, die zum Wesen marktwirtschaftlich-kapitalistischer Wirtschaftssysteme gehören; ein Teil dieses Defizits wird daher auch wieder verschwinden, wenn – aber auch nur wenn – die Konjunkturkrise überwunden sein wird. Allerdings ist es noch niemals in der Geschichte der Bundesrepublik gelungen, in den guten Jahren die Defizite, die in den schlechten Jahren aufgelaufen waren, wieder dauerhaft zu reduzieren oder gar auf null zurückzuführen. Die Folge davon ist, dass der Gesamtbestand an Staatsschulden mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen ist.

3.2 Kredite auf Kosten künftiger Generationen?

Dass die Staatsverschuldung ökonomisch keineswegs unproblematisch ist, zeigt sich daran, dass die Defizitquote im langfristigen Trend – also im Durchschnitt über die Konjunkturzyklen hinweg – allmählich anwächst und es praktisch niemals gelungen ist, zu ausgeglichenen Haushalten zurückzukehren. Aber in unserem Zusammenhang geht es nicht um finanztechnische Probleme, sondern um Generationengerechtigkeit. Daher müssen wir den Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit grundsätzlicher betrachten und kritisch beleuchten. Stimmt es wirklich, dass die Staatsverschuldung einer Ausbeutung nachfolgender Generationen gleichkommt? Müssen tatsächlich unsere Kinder unsere Schulden bezahlen? Die Rede von der Staatsverschuldung auf Kosten künftiger Generationen leuchtet zwar den meisten Menschen unmittelbar ein, sie ist in dieser Form allerdings nicht berechtigt. Sie erfasst die wirtschaftlichen Vorgänge nur teilweise und lässt einige wichtige Zusammenhänge außer Acht (vgl. Reuter 2003, Konrad/Zschäpitz 2010, S. 142–152).

Gegen die These, dass unsere Kinder die heutige Staatsverschuldung bezahlen müssen, sprechen vor allem drei Argumente:

1. Den Staatsschulden steht ein positives Staatsvermögen gegenüber, das genauso vererbt wird wie die Staatsschulden und daher in der Generationenbilanz berücksichtigt werden muss.

2. Den Staatsschulden entsprechen immer auch private Vermögenstitel; auch diese privaten Vermögenstitel werden vererbt und müssen in die Rechnung eingehen.
3. Staatsschulden insgesamt müssen im Unterschied zu Schulden von Einzelpersonen nicht getilgt, sondern nur verzinst werden; insofern muss die Befürchtung, die nachkommenden Generationen müssten die Schulden des Staates bezahlen, zumindest relativiert werden.

3.3 Staatsschuld und Staatsvermögen

Dass der Staatsverschuldung auch Vermögenswerte des Staates in beträchtlichem Umfang entsprechen, die bei der Bilanzierung nicht unter den Tisch fallen dürfen, ist im Grunde trivial, denn das verhält sich nicht anders als bei privaten Haushalten. Die Vermögensposition einer Familie, die ihrer Bank 100 000 Euro schuldet, wäre völlig falsch dargestellt, wenn man nicht gleichzeitig auch den Wert ihres Eigenheims berücksichtigt, das sie mit Hilfe dieses Kredites gebaut hat. Die Verschuldung dieser Familie wird erst dann zu einem Problem, wenn sie ihre Raten nicht mehr bezahlen kann.

Auch der Staat verfügt über ein beträchtliches Realvermögen in Gestalt der öffentlichen Infrastruktur und über immer noch staatliche Beteiligungen an privaten Unternehmen. Nach der volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz des Statistischen Bundesamts (s. *Tabelle 4*) stand in Deutschland im Jahr 2009 der gesamten Staatsschuld (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) von rd. 1,7 Bio. Euro ein Bruttovermögen von rd. 1,9 Bio. Euro gegenüber (1,3 Bio. Euro Realvermögen und rd. 630 Mrd. Euro Geldvermögen einschließlich Vermögensbeteiligungen). Nun kann der Staat allerdings die öffentliche Infrastruktur des Landes nicht einfach verkaufen wie die überschuldete Familie ihr Haus. Aber in unserem Zusammenhang ist lediglich entscheidend, dass nicht nur die Staatsschulden, sondern auch das staatliche Vermögen an künftige Generationen vererbt werden. So besehen war die Staatsverschuldung des Jahres 2009, wie *Tabelle 4* zeigt, unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit, jedenfalls gerade noch, unbedenklich. Allerdings ist die Summe der Staatsschulden von 1992 bis 2009 um 196% gewachsen, sie hat sich also nahezu verdreifacht (hauptsächlich als Folge der Deutschen Einheit und der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise), das Bruttovermögen des Staates ist jedoch nur um 38% angestiegen (nicht zuletzt weil Erlöse aus Vermögensveräußerungen zur Finanzierung des laufenden Haushalts verwendet wurden). Die staatliche Verschuldungsquote ist dementsprechend von 42,9% des Brutto-

Tab. 4: Volkswirtschaftliche Vermögensbilanz für die Bundesrepublik Deutschland (2009; in Mrd. Euro)⁶

	Staat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung)	
(1)	Realvermögen (Gebäude, Infrastruktur usw.)	1 282,94
(2)	Staatliches Geldvermögen (incl. Unternehmensbeteiligungen)	629,81
(3)	Bruttovermögen des Staates = Position (1) + (2)	1 912,75
(4)	Staatsschuld	1 720,20
(5)	Reinvermögen des Staates = Position (3) - (4)	192,55
	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften (ohne Finanzsektor)	
(6)	Realvermögen (Produktionsanlagen, Rechte und Patente, Immobilien usw.)	3 076,24
(7)	Geldvermögen	2 431,75
(8)	Bruttovermögen der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften = Position (6) + (7)	5 507,99
(9)	Fremdkapital (z. B. Bankkredite)	2 316,00
(10)	Eigenkapital = Position (8) - (9)	3 191,99
(11)	davon Anteilsrechte der Aktionäre	1 648,80
(12)	Reinvermögen der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften = Position (10) - (11)	1 543,19
	Finanzielle Kapitalgesellschaften (Finanzsektor)	
(13)	Realvermögen (Gebäude, Immobilien usw.)	206,00
(14)	Geldvermögen (darunter Kredite an Staat, Unternehmen und private Haushalte)	9 566,78
(15)	Bruttovermögen des Finanzsektors = Position (13) + (14)	9 772,77
(16)	Fremdkapital (z. B. Einlagen von Sparern)	7 962,80
(17)	Eigenkapital = Position (15) - (16)	1 809,97
(18)	davon Anteilsrechte der Aktionäre	1 357,50
(19)	Reinvermögen des Finanzsektors = Position (17) - (18)	452,47
	Privatsektor (private Haushalte einschließlich Selbstständige sowie private Organisationen ohne Erwerbszweck)	
(20)	Realvermögen (Gebäude, Immobilien, Anlagevermögen der Unternehmen ohne Kapitalgesellschaften usw.)	5 652,63
(21)	Geldvermögen (einschließlich Aktien)	4 433,40
(22)	Bruttovermögen des Privatsektors = Position (20) + (21)	10 086,02
(23)	Kredite und sonst. Verbindlichkeiten	1 531,00
(24)	Reinvermögen des Privatsektors = (22) - (23)	8 555,02
	Gesamte Volkswirtschaft	
(25)	Realvermögen = Position (1) + (6) + (13) + (20)	10 217,80
(26)	Forderungen gegenüber dem Ausland	4 858,60
(27)	Bruttovermögen der gesamten Volkswirtschaft = Position (25) + (26)	15 076,40
(28)	Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland	4 401,60
(29)	Reinvermögen der gesamten Volkswirtschaft = Position (27) - (28)	10 674,8

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1992 bis 2010.

inlandsprodukts im Jahr 1992 steil auf 83,2% im Jahr 2010 angestiegen.⁹ Der Staatsverschuldung steht also nur noch zum Teil und in geringer werdendem Umfang ein reales und künftigen Generationen vererbbares Staatsvermögen gegenüber. Insoweit – aber auch nur insoweit – kann die Sorge vor der Belastung künftiger Generationen durch wachsende öffentliche Verschuldung berechtigt sein. Nachdem die Verschuldungsquote des Staates in den Jahren 2006 und 2007 vorübergehend rückläufig war, ist sie infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der beiden Konjunkturprogramme der Bundesregierung erneut stark gestiegen. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass die Geldmittel aus diesen Konjunkturprogrammen nicht einfach »verbrannt« und vernichtet wurden, sondern größtenteils in die öffentliche Infrastruktur geflossen sind und damit das staatliche Vermögen vergrößert haben. Dass damit auch die Staatsschuld wächst, bereitet zwar fiskalpolitische Probleme, aber unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit ist dies nicht zu beanstanden, so weit den zusätzlichen Schulden zusätzliche reale Vermögenswerte entsprechen.

Aber auch wenn Konjunkturprogramme nicht in staatliche Investitionen fließen, sondern die private Nachfrage stützen – wie bei der »Abwrackprämie«, mit der die Automobilkonjunktur stabilisiert wurde –, haben sie einen dauerhaften gesellschaftlichen Wohlstandseffekt, denn sie vermeiden noch größere Produktionsrückgänge und höhere Arbeitslosigkeit. Konjunkturbedingte Staatsverschuldung – sei sie durch die Kosten für die Stimulierung von Nachfrage oder durch Einnahmeausfälle verursacht – lässt sich demnach nicht als ungerechtfertigte Belastung künftiger Generationen einstufen.

3.4 Öffentliche Verschuldung und privates Geldvermögen

Es gibt einen Zusammenhang, der auch demjenigen einleuchten dürfte, der sich nie mit Buchhaltung beschäftigt hat: Hat jemand Schulden, dann muss es zwangsläufig irgendjemand anderen geben, der einen Anspruch auf Rückzahlung genau dieser Geldsumme sowie auf die Zinsen besitzt. Wenn eine Familie ihr Eigenheim mit dem Hypothekenkredit einer Sparkasse finanziert hat, dann steht ihren Schulden in den Büchern der Sparkasse ein Vermögenstitel in derselben Höhe gegenüber. Die Binsenweisheit, dass jeder Zahlungsverpflichtung eine Forderung und jedem Schuldner ein Gläubiger entspricht, gilt auch für den Staat. Dass das allzu oft vergessen wird, ist einer der Gründe für die Annahme, die Staatsverschuldung hätte etwas mit Generationengerechtigkeit zu tun.

Den staatlichen Schulden entsprechen also die Forderungen von Gläubigern, die dem Staat Geld geliehen haben, z. B. in Form von Bundesschatzbriefen, Anleihen der Länder oder Kommunalobligationen, die sich im Besitz von Privatpersonen oder auch von Banken und Versicherungen befinden. Beides, sowohl die öffentlichen Schulden als auch die privaten Forderungen gegenüber dem Staat werden von der Elterngeneration auf die Kindergeneration vererbt. Wenn also von Gerechtigkeit zwischen Generationen als Ganzer die Rede ist, dann müssen beide Seiten des Schuldverhältnisses berücksichtigt werden. In der Gesamtbetrachtung einer Generation saldieren sich die Staatsschulden (von Staatsschulden gegenüber dem Ausland abgesehen) und die privaten Forderungen an den Staat zu null; es verbleibt das staatliche Sachvermögen als Reinvermögen. Eine echte Nettobelastung für kommende Generationen sind nur die (im Falle Deutschlands geringfügigen) Staatsschulden gegenüber dem Ausland, denn ihnen stehen keine vererbaren Gläubigerforderungen von Inländern gegenüber.

Man kann diesen Zusammenhang auch in den Zahlen der bereits dargestellten Vermögensbilanz der deutschen Volkswirtschaft für 2009 ausdrücken (s. *Tabelle 4*): Das gesamte Bruttovermögen der deutschen Volkswirtschaft betrug im Jahr 2009 rd. 15,1 Bio. Euro. Es setzte sich aus nur zwei Positionen zusammen:

- aus dem addierten öffentlichen und privaten Sachvermögen (zusammen 10,2 Bio. Euro) und
- aus Forderungen gegenüber dem Ausland (ungefähr 4,9 Bio. Euro).

Die anderen Positionen der volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz, nämlich die gegenseitigen Forderungen und Verbindlichkeiten der insgesamt vier inländischen Sektoren (Staat, Privathaushalte, Produktionsunternehmen und Finanzsektor), heben sich gegenseitig auf und tauchen deshalb im Bruttovermögen der deutschen Volkswirtschaft nicht mehr auf.

Von dem so errechneten Brutto-Gesamtvermögen der deutschen Volkswirtschaft sind dann die (öffentlichen und privaten) Schulden gegenüber dem Ausland (rd. 4,4 Bio.) abzuziehen, sodass 2009 ein Reinvermögen von gut 10,7 Bio. Euro verblieb. Dieses Volksvermögen wird – im Lauf der Zeit weiter vermehrt – an die Bevölkerung vererbt werden, die im Jahr 2030, 2050 oder 2080 in der Bundesrepublik Deutschland leben wird. Da sich also Staatsschulden und private Vermögenstitel innerhalb einer jeden Generation und innerhalb der Gesamtheit einer Volkswirtschaft (von Staatsschulden gegenüber dem Ausland abgesehen) zu null saldieren, gibt es für Generationen insgesamt, d. h., wenn man sie als einheitliche Kollektive betrachtet, infolge der Staatsschuld kein Problem der intergenera-

tiven Gerechtigkeit. Ein wirkliches Problem ist allerdings die Verteilung des Volksvermögens auf die sozialen Schichten der Bevölkerung, aber dies ist hier nicht das Thema.

Wir haben gesehen, dass die Staatsverschuldung nicht als Schulden der heutigen bei der künftigen Generation interpretiert werden kann. Vielmehr gibt es in allen Generationen sowohl Schuldner als auch Gläubiger. Wie aber steht es mit den Zinsen? Auch hier handelt es sich sozusagen um In-sich-Geschäfte, die sowohl innerhalb der gegenwärtigen als auch innerhalb der nachfolgenden Generation stattfinden, aber nicht zwischen aufeinanderfolgenden Generationen. Auf der einen Seite müssen die Steuerzahler auf einen Teil ihres Einkommens verzichten, um die Zinsen bezahlen zu können. Auf der anderen Seite erhalten die Inhaber der staatlichen Wertpapiere Vermögenseinkommen. Es handelt sich also um reine Zahlungsvorgänge innerhalb einer Generation und keineswegs um Zahlungen zwischen den Generationen. Nicht anders verhält es sich mit den Rückzahlungen von Staatskrediten. Im Folgenden wird gezeigt, dass Staatsschulden überhaupt nicht getilgt werden müssen.

Aber selbst wenn sie es müssten, wäre auch die Tilgung ein In-sich-Geschäft innerhalb einer Generation, denn den Ausgaben der Steuerzahler stehen die Einnahmen derer gegenüber, die dem Staat Geld geliehen haben; die Schulden der einen verschwinden ebenso wie die Forderungen der anderen. Selbst im Falle eines Staatsbankrotts kann man nicht davon sprechen, dass eine ganze Generation verliert. Auch hier gibt es sowohl Gewinner als auch Verlierer: Verlierer sind die Besitzer von Geldvermögen, Gewinner sind die Steuerzahler, die sich der Zinslast entledigen können. Beide Gruppen überschneiden sich natürlich. Die Besitzer von Geldvermögen sind mehrheitlich auch Steuerzahler, insofern werden sie für ihren Verlust teilweise entschädigt.

3.5 Ein Sonderfall: öffentliche Verschuldung im Ausland

Die Staatsschulden sowie die darauf lastenden Zinsverpflichtungen werden von der einen Steuerzahlergeneration auf die nächste vererbt. Da aber die Gläubiger des Staates ihre Forderungen mitsamt des Anspruchs auf Zinsen ebenfalls an die nächste Generation vererben, saldiert sich beides zu null und die öffentliche Verschuldung ist insoweit vielleicht ein fiskalisches Problem, aber kein Generationenproblem. Dieser Zusammenhang ist hoffentlich deutlich geworden. Solange wir uns im Rahmen einer – wie die Ökonomen sagen – »geschlossenen Volkswirtschaft« bewegen und von

Kreditbeziehungen zum Ausland absehen, gibt es realwirtschaftlich keine Verschuldung im Verhältnis zwischen Generationen; jede Generation kann nur konsumieren, was sie selbst produziert hat (vgl. die Darstellung dieses Zusammenhanges bei Beck/Prinz 2011, S. 72–75).

Damit kommen wir zu einem neuen Aspekt: Zum Generationenproblem kann die öffentliche Verschuldung allerdings dann werden, wenn der Staat seine Kredite nicht im Inland, sondern im Ausland aufgenommen hat. Da den Auslandsschulden des Staates – anders als bei seinen Inlandsschulden – keine positiven Forderungen von Inländern entsprechen, könnte man, falls man den Begriff der »Generation« rein national definiert, in der Tat sagen, dass sie zulasten der kommenden Generation gehen.

Allerdings ist das Problem der Auslandsverschuldung des Staates in dieser Form für die Bundesrepublik Deutschland nicht relevant, da sie, wie *Tabelle 4* zeigt, in der Summe aus Staat und allen privaten Sektoren zusammengerechnet gegenüber dem Ausland ein Nettogläubiger ist: Die Forderungen an das Ausland überstiegen im Jahr 2009 – dem letzten, für das eine volkswirtschaftliche Vermögensbilanz vorliegt – die Auslandsschulden um mehr als 400 Mrd. Euro. Zwar befindet sich ein Teil der deutschen Staatsanleihen in den Händen von Ausländern, was dadurch zu erklären ist, dass sie zu den sichersten Geldanlagen der Welt gezählt werden. Die Forderungen des Auslands an den deutschen Staat werden aber durch die Forderungen des deutschen Privatsektors an das Ausland mehr als ausgeglichen. Man kann dies auch so ausdrücken: das Geld, das die Ausländer beim deutschen Staat angelegt haben, haben sie sich per Saldo bei deutschen Banken, Unternehmen und Privathaushalten geliehen. Diese deutschen Forderungen ans Ausland bilden einen Ausgleich für die Auslandsschulden des deutschen Staates und werden ebenfalls auf die nächste Generation vererbt.

Allerdings: Wenn auch die Auslandsverschuldung des Staates in Deutschland keine Rolle spielt, so ist sie, wie die Euro-Staatsschuldenkrise zeigt, in einigen anderen europäischen Ländern sogar zu einem dramatischen Problem geworden. Darauf wird weiter unten in einem kurzen Exkurs eingegangen (→ Kap. 3.10).

3.6 Tilgung der Staatsschulden?

Dass künftige Generationen die bis heute angesammelten Staatsschulden zurückzahlen müssten, ist ein Standardargument in nahezu allen Medienbeiträgen und politischen Meinungsäußerung zum Thema Generatio-

nengerechtigkeit. Trotzdem ist es falsch, denn was für Privatpersonen und einzelne Unternehmen richtig ist, kann nicht einfach auf den Staat übertragen werden. In Wirklichkeit muss die Staatsschuld nicht getilgt, sondern nur verzinst werden. Zwar erhält jeder einzelne Gläubiger, der dem Staat etwas geliehen hat – z. B. durch den Kauf von Bundesschatzbriefen – bei Fälligkeit selbstverständlich sein Geld zurück. Aber es findet in aller Regel nur eine Umschuldung statt. An die Stelle des alten Gläubigers tritt ein neuer und der staatliche Schuldenstand wird nicht geringer, sondern bleibt gleich oder – was der Regelfall ist – wächst allmählich weiter.

Dass die Staatsschulden insgesamt nicht getilgt, sondern nur verzinst werden, ist allgemeine Praxis, auch in solchen Staaten, die als erstklassige Kapitalanlageländer gelten. Es gibt kein Beispiel dafür, dass ein Staat jemals seine Schulden zurückgezahlt hätte. Die einzigen historisch bekannten Formen, die Staatsschuld zu beseitigen oder nennenswert zu reduzieren, sind Staatsbankrott bzw. Währungsreform. Von diesem Mittel haben Staaten zu allen Zeiten häufig Gebrauch gemacht. Seit dem Ende des 2. Weltkriegs gab es zwar nur drei Staatsbankrotte in Industrieländern (im ehemaligen Deutsche Reich, in Japan sowie in der DDR), aber 90 Bankrotte von Entwicklungs- und Schwellenländern allein seit 1980 (vgl. Konrad/Zschäpitz 2010, S. 102–109). Möglicherweise wird aber die europäische Staatsschuldenkrise Staatsbankrotte zur Folge haben.

Vom Staatsbankrott abgesehen tilgt kein Staat seine Schulden. Alle begnügen sich, auch wenn sie eine solide Finanzpolitik betreiben, völlig zu Recht damit, den Zuwachs ihres Schuldenstands zu bremsen, die Staatsschuldenquote am Sozialprodukt nicht steigen zu lassen oder – im Extremfall – keine zusätzlichen Schulden mehr aufzunehmen und im Übrigen die Zinsen auf die bestehenden Schulden zu zahlen, um ihre Glaubwürdigkeit gegenüber privaten Kreditgebern nicht aufs Spiel zu setzen. Deshalb interessiert man sich in der seriösen wirtschafts- und finanzpolitischen Diskussion nur für die »Neuverschuldung« oder »Netto-Kreditaufnahme« (neue Schulden abzüglich Tilgungen). Gewiss wird in einzelnen konjunkturell besonders günstigen Jahren auch einmal ein Haushaltsüberschuss erzielt, was in der Tat bedeutet, dass die Staatsschuld abgebaut wird (z. B. in den USA in der Clinton-Ära in den 1990er Jahren). Aber dies ist die Ausnahme und nicht die Regel.

Aber weshalb brauchen Staaten ihre Schulden nicht zurückzuzahlen? Warum können sie durchaus solide mit einem hohen Schuldenstand wirtschaften, solange nur die Neuverschuldung nicht aus dem Ruder läuft? Der Grund liegt darin, dass es sich beim Staat bzw. seinen Untergliederungen wie Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung im Normalfall

um »ewige« – besser gesagt auf unabsehbar Zeit existierende – Institutionen handelt (es gibt allerdings auch Ausnahmen, wie am Beispiel der DDR zu sehen war). Wenn eine Bank einem Privatmann Geld leiht, z. B. zum Kauf eines Wohnhauses, dann muss sie darauf achten, dass er den Kredit im Lauf seines Lebens zurückzahlen kann, denn seine Erben könnten das Erbe auch ausschlagen, wenn es überwiegend aus Schulden besteht. Deshalb wird sich die Bank für den Fall der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners das Zugriffsrecht auf das Haus einräumen lassen und in der Regel auch verlangen, dass er eine Lebensversicherung abschließt. Beim Staat ist es anders; er ist nicht mit einzelnen Personen, Privathaushalten oder Unternehmen vergleichbar, denen immer nur eine absehbar begrenzte Lebensdauer beschieden ist.

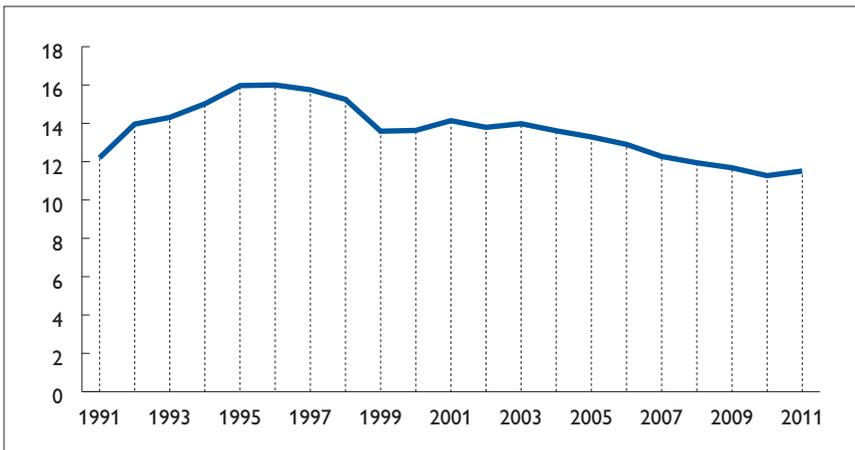
Vergleichen kann man den Staat daher nur mit der Gesamtheit aller privaten Haushalte oder aller privaten Unternehmen. Unter dieser Perspektive gibt es keinen systematischen Unterschied zwischen dem Staat und den Sektoren der privaten Haushalte und der privaten Unternehmen, denn auch diese perpetuieren, in der Summe gesehen, ihren Schuldenstand und erhöhen ihn allmählich im Lauf der Zeit entsprechend dem Wirtschaftswachstum. So hat z. B. der Schuldenstand der Privathaushalte (etwa 1,6 Bio. Euro im Jahr 2005) die gleiche Größenordnung wie die Staatsschuld, die Verschuldung der Produktionsunternehmen ist mit 1,9 Bio. Euro etwas höher und die des Finanzsektors mit 6,8 Bio. Euro sogar sehr viel höher als die Staatsschuld. Trotzdem kritisiert niemand, dass die Unternehmen ihre Investitionen statt aus laufenden Erlösen durch Kredite finanzieren und dass sie die Kosten auf künftige Generationen von Konsumenten abwälzen (obwohl sich einzelne Unternehmen natürlich überschulden und zahlungsunfähig werden können).

3.7 Der rationale Kern des Staatsverschuldungsproblems: die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Zinszahlungen

Öffentliche Schulden belasten somit künftige Generationen nicht durch Rückzahlungsverpflichtungen, sondern nur durch Zinslasten. Dies ist der quantitativen Dimension nach ein gewaltiger Unterschied; die Belastung künftiger Generationen beträgt nur einen Bruchteil dessen, was sie bei Schuldentilgung zu tragen hätte. Gleichwohl stehen die Regierungen bei der Finanzierung der Staatsausgaben vor der Alternative, entweder bar zu bezahlen und dafür unter Umständen die Steuern oder Abgaben erhöhen zu müssen oder aber zusätzliche Kredite aufzunehmen und für die Folgezeit »auf ewig« Zinsen zu zahlen.

Damit kommen wir zu dem rationalen Kern des Verschuldungsproblems, das aber mit der Generationengerechtigkeit nicht viel zu tun hat: Wenn die Staatsverschuldung größere Ausmaße annimmt, dann werden die Zinszahlungen zwangsläufig zu einer erheblichen Belastung für die öffentlichen Haushalte. Dieser Zustand ist in der Bundesrepublik Deutschland bereits eingetreten. Für den Gesamtstaat aus Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung liegt, wie *Abbildung 28* zeigt, der Anteil der Steuerausgaben, der für Zinszahlungen ausgegeben werden muss, derzeit (2010) bei 10,5%. Allerdings war er in der Mitte der 1990er Jahre noch höher. Der Rückgang dieser Quote ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Zinsen heute wesentlich niedriger sind als damals.

Abb. 28: Anteil der öffentlichen Zinszahlungen (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung) an den Steuereinnahmen in Deutschland 1991 bis 2011 (in %)



Eigene Grafik. Datenquelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Lange Zeitreihen, Reihen ZR 040.

Betrachtet man nicht den Gesamtstaat, sondern nur den Bund, so ist das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen noch etwas ungünstiger. Im Jahr 2010 musste der Bund für Zinsen 38,4 Mrd. Euro ausgeben; dies waren 15,1% seiner Steuereinnahmen, die 254,9 Mrd. Euro betragen hatten.¹⁰ Offenbar ist es also keineswegs gleichgültig, ob die Staatsausgaben – seien sie konsumtiv oder investiv – mittels Krediten oder aus laufenden Steuereinnahmen bezahlt werden. Die Wahl der Finanzierungs-

art beeinflusst vielmehr die Höhe der Steuerbelastung, die der Staat seinen Bürgern – gleichgültig welcher Generation – zumuten muss.

Bei der Barzahlung sind ausschließlich die Steuerzahler der gegenwärtigen Generation belastet. Bei der Kreditaufnahme müssen die Steuerzahler aller Generationen die Zinslasten tragen, also sowohl der heute lebenden als auch der künftigen. Allerdings gibt es bei der Kreditfinanzierung auch in allen Generationen Begünstigte, nämlich diejenigen, die Zinseinkommen aus öffentlichen Anleihen beziehen – weswegen es hier auch nicht um die Gerechtigkeit zwischen Generationen, sondern zwischen sozialen Gruppen geht. Die Belastung der künftigen Steuerzahler kann unter bestimmten Bedingungen gerechtfertigt werden, nämlich dann, wenn die Staatsausgaben nicht nur für die gegenwärtige, sondern auch für die künftige Generation Vorteile bringen und wenn die gegenwärtigen Steuerzahler von der Vorfinanzierung überfordert wären. Aus dem Grundsatz, dass diejenigen Generationen, die den Nutzen von den Staatsausgaben haben, sich auch an der Finanzierung beteiligen sollen, hat man die »Pay-as-you-use«-Regel abgeleitet, die man als »goldene Regel der Finanzpolitik« bezeichnen könnte und die bis zum 31. Juli 2009 auch im Grundgesetz (Art. 115) verankert war:¹¹ »Konsumtive« Ausgaben des Staates (d. h. hauptsächlich Personalausgaben und soziale Transferleistungen) sollen über laufende Steuern und Abgaben finanziert werden, »investive Ausgaben« hingegen durch Kredite.

Allerdings zeigt sich schnell, dass das theoretisch durchaus plausible Pay-as-you-use-Prinzip – abgesehen davon, dass es von den Regierungen entgegen dem Gebot des Grundgesetzes wiederholt verletzt worden ist – in der praktischen Anwendung nicht viel weiter hilft. Schwierigkeiten bereitet vor allem die Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben. Ist es sinnvoll, einen Dienstwagen als investiv, das Gehalt einer Lehrerin als konsumtiv zu verbuchen? Der Bau eines Bürogebäudes für ein Ministerium oder eine Stadtverwaltung ist eine Investition; wird der gleiche Büroraum angemietet, wird die Investition buchungstechnisch zur Konsumausgabe. In der Praxis ist es nie gelungen, dieses Abgrenzungsproblem befriedigend zu lösen.

Aber auch wenn es gelöst würde, könnte die Pay-as-you-use-Regel wenig zur Orientierung beitragen. In der Realität ist die Investitionstätigkeit des Staates nämlich kontinuierlich (oder sie sollte es jedenfalls sein); es handelt sich nicht um einmalige außergewöhnliche Ausgaben (wie es etwa der Bau eines Wohnhauses für eine Familie darstellt), sondern um einen Jahr für Jahr in etwa gleicher Größenordnung, aber mit leicht wachsender Tendenz wiederkehrenden Ausgabenblock. Wenn dies der Fall ist

und die staatlichen Investitionen relativ zum Sozialprodukt einigermaßen konstant bleiben, dann werden alle Generationen bei ihrer Finanzierung im Prinzip gleich behandelt, unabhängig davon, ob die Investitionen mit Steuern oder Krediten finanziert werden. Bei konstanter staatlicher Investitionsquote ist es nicht mehr unterscheidbar, ob die heutigen Steuerzahler für die in der Vergangenheit getätigten oder für die aktuellen Staatsinvestitionen zahlen.¹²

Ob ein solcher kontinuierlicher Strom staatlicher Investitionen aus aktuellen Steuereinnahmen oder durch Kredite finanziert wird (und Steuern infolgedessen lediglich benötigt werden, um die Zinsen aufzubringen), ist also unter dem Gesichtspunkt der Lastenverteilung zwischen den Generationen letztlich unerheblich. Im Grunde spielt es, wenn die Staatsausgaben mehr oder weniger kontinuierlich und etwa konstantem Verhältnis zum Sozialprodukt fließen, auch gar keine Rolle, ob es sich um Konsum- oder Investitionsausgaben handelt. Wir können also zusammenfassen: Das Ausmaß der Staatsverschuldung ist zwar kein Problem der Generationengerechtigkeit, aber ein finanzpolitisches Problem; es ist letztlich mit entscheidend für die Steuerlast, welche die Bürger eines Staates – gleich welcher Generation sie angehören – auf die Dauer zu tragen haben.

Zu dieser Frage hat der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Evsey D. Domar bereits vor 65 Jahren die entscheidenden Überlegungen angestellt (Domar 1944): Nehmen wir an, die Ausgaben des Staates stünden immer in einem bestimmten Verhältnis zum Sozialprodukt (konstante Staatsausgabenquote) und würden ausschließlich durch Kredite finanziert. Dann muss der Staat Steuern nur in dem Umfang erheben, der nötig ist, um die Zinsen bezahlen zu können. In einem solchen System würde, wenn die nominale (d. h. nicht preisbereinigte) Wachstumsrate des Sozialprodukts konstant bleibt, die Staatsschuldenquote (Staatsschuld im Verhältnis zum Sozialprodukt) anfangs selbstverständlich rapide steigen, aber – wie Domar mathematisch gezeigt hat – nicht ins Unendliche, sondern sie würde sich einem Grenzwert annähern, der von der (konstanten) Ausgabenquote des Staates und von der nominellen (d. h. nicht preisbereinigten) Wachstumsrate des Sozialprodukts abhängt.

Wenn es aber für die Staatsschuldenquote einen obersten Grenzwert gibt, dann nähert sich auch das Verhältnis der staatlichen Zinsausgaben zum Sozialprodukt einem Grenzwert. Schließlich gibt es eine solche Obergrenze, die nicht überschritten wird, dann auch für die Steuerquote, d. h. für den Anteil der Steuern am Sozialprodukt, der zur Aufbringung der Zinsen erforderlich ist. Die Höhe dieses Grenzwerts der Steuerquote wird durch die Staatsausgabenquote, die Wachstumsrate und den Zinssatz, zu dem der Staat seine

Kredite aufnehmen kann, determiniert. Falls der Zinssatz höher ist als die Wachstumsrate, ist der Grenzwert der Steuerquote höher als der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt. Die Steuerzahler müssen dann auf Dauer stärker belastet werden als es bei unmittelbarer Steuerfinanzierung der Staatsausgaben notwendig wäre. Ist aber die Wachstumsrate höher als der Zinssatz, dann bringt die Kreditfinanzierung den Steuerzahlern Vorteile gegenüber der direkten Steuerfinanzierung. Die Frage der Staatsverschuldung ist also, so betrachtet, keine Grundsatzfrage der Generationengerechtigkeit, sondern eine der fiskalischen Zweckmäßigkeit, nämlich wie für die Aufgaben des Staates eine Finanzierungsform gefunden werden kann, welche die Steuerzahler möglichst wenig belastet.

Domars Theorem hat übrigens noch eine Lücke. Er hat nämlich nicht berücksichtigt, dass die Zinseinkommen, die infolge der Staatsverschuldung entstehen, ebenfalls besteuert werden können und dass auf diese Weise einen Teil der Zinsausgaben des Staates in seine Kassen zurückfließt. Darauf hat in etwa zeitgleich mit Domar der amerikanische Ökonom Abba P. Lerner hingewiesen (Lerner 1943). Wenn diese Zinseinkommen wie die übrigen Einkommen besteuert werden – wie es eigentlich im Sinne der Steuergerechtigkeit selbstverständlich sein sollte, wenngleich selten konsequent praktiziert wird –, dann darf der Zinssatz sogar noch etwas höher als die nominelle Wachstumsrate sein und die Kreditfinanzierung wäre für die Steuerzahler auf die Dauer immer noch vorteilhafter als die direkte Steuerfinanzierung.

Trotzdem rechtfertigt das Domar-Theorem keine bedenkenlose staatliche Schuldenpolitik, ganz im Gegenteil. Ein Blick auf die statistischen Daten der letzten Jahrzehnte zeigt nämlich, dass der Zinssatz für Anleihen der öffentlichen Hand nicht nur in Deutschland, sondern auch in vergleichbaren Ländern durchweg deutlich höher war als die nominale Wachstumsrate des Sozialprodukts. Daher ist die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben auf Dauer – jedenfalls unter den gegenwärtig normalen Bedingungen – für die Steuerzahler teurer als die direkte Steuerfinanzierung (vgl. Konrad/Zschäpitz 2010, S. 136–142). Auch der eben erwähnte Zinsbesteuerungseffekt fällt nicht so stark ins Gewicht, dass sich daran etwas ändert. Unter den üblicherweise herrschenden Rahmenbedingungen ist die Steuerbelastung dauerhaft am niedrigsten, wenn alle Staatsausgaben einschließlich der Investitionen – von der Notwendigkeit defizitfinanzierter Konjunkturprogramme abgesehen – bar bezahlt und unmittelbar aus laufenden Steuereinnahmen finanziert werden. Wenn der Staat hingegen Kredite aufnimmt und Steuern lediglich zur Finanzierung der Zinsausgaben erhebt, dann ist die Steuerlast auf die Dauer höher.

Wir können jetzt zusammenfassen, worin das wirkliche Gerechtigkeitsproblem der Staatsverschuldung besteht: Wenn der Staat einen Teil seiner Ausgaben durch Kredite finanziert, dann bewirkt die daraus entstehende Zinsverpflichtung auf Dauer, dass die Steuerlast höher ist, als sie sein müsste, wenn der Staat seine Ausgaben bar bezahlen würde. Es werden also Steuern erhoben, damit den Besitzern von Geldvermögen Zinserträge zufließen. Dies ist aber kein Problem der Generationengerechtigkeit, sondern ein Verteilungsproblem zwischen Steuerzahlern und Kapitaleignern, das innerhalb jeder Generation auftritt.

3.8 Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum

Zum Schluss soll noch auf das Problem des Zusammenhangs von Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum eingegangen werden. Bisher sind wir stillschweigend davon ausgegangen, dass es keine Kausalbeziehung zwischen der Kreditaufnahme des Staates und dem Wachstum des Sozialprodukts gibt. Falls es aber einen solchen Zusammenhang doch gäbe, dann würde dies ein neues Licht auf das Problem der Generationengerechtigkeit werfen:

- Gesetzt den Fall, dass das Wirtschaftswachstum um so geringer ist, je höher die Staatsverschuldung ist: Es bleibt dann zwar immer noch richtig, dass Schulden und Guthaben, Tilgung und Anspruch auf Kreditrückzahlung, Zinslasten und empfangene Vermögenseinkünfte Angehörige gleichzeitig lebender Generationen und nicht aufeinanderfolgender Generationen betreffen. Wenn die Staatsverschuldung von heute aber das Sozialprodukt von morgen schmälert, dann hätte sie in der Tat für alle Angehörigen der künftigen Generation negative Auswirkungen, und zwar unabhängig davon, ob sie zur Gruppe der Schuldner oder der Gläubiger gehören. Dann – aber auch nur dann – wäre die These, die öffentliche Verschuldung gehe zulasten nachfolgender Generationen, richtig.
- Gesetzt den umgekehrten Fall, dass die Staatsverschuldung von heute das Wirtschaftswachstum positiv beeinflusst: Dann würde sich die Verschuldung des Staates – anders als üblicherweise angenommen wird – zugunsten kommender Generationen auswirken.

Das Problem ist nun allerdings, dass die ökonomische Theorie nicht in der Lage zu sein scheint, eindeutige Aussagen über den Kausalzusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum zu liefern. Dass in Zeiten von massiven Konjunkturreinbrüchen staatliche kreditfinanzierte Ausgabenprogramme das Wirtschaftswachstum wieder anstoßen

können, wird heute – nach den Erfahrungen der großen Finanz- und Wirtschaftskrise – auch von liberalen Ökonomen nicht mehr wirklich bestritten. Aber hier geht es nicht um den Fall kurzfristiger Störungen, sondern um die langfristige Kreditfinanzierungsquote im Durchschnitt über die Konjunkturzyklen hinweg. Was die langfristigen Wirkungen der staatlichen Schuldenaufnahme betrifft, so konkurrieren unter anderem folgende Hypothesen:

- **Infrastruktur-Effekt:** Durch öffentliche Investitionen, aber auch durch Ausgaben für Bildung verbessert der Staat die Infrastruktur einer Volkswirtschaft und erhöht damit ihre Wachstumschancen zum Vorteil künftiger Generationen. Dass diese Staatsausgaben die Infrastruktur verbessern, ist allerdings unabhängig davon, ob sie über Kredite oder durch höhere Steuern finanziert werden. Trotzdem kann das Infrastruktur-Argument in eingeschränkter Form aufrechterhalten werden: Wenn die Steuern nicht erhöht und keine anderen Staatsausgaben gestrichen werden können oder sollen, dann ist es für das Wachstum und damit für die nachfolgenden Generationen besser, die Infrastruktur durch Kredite zu finanzieren, als dies völlig zu unterlassen.
- **Nachfragesog:** Diese Theorie stützt sich auf die Tatsache, dass Wachstum im Prinzip nur dann möglich ist, wenn sich irgendjemand – seien es private Investoren, seien es die Konsumenten, sei es eben der Staat – verschuldet. Wenn also der Staat Kredite aufnimmt, d. h. mehr ausgibt, als er einnimmt, ermöglicht er damit von der Nachfrageseite her höheres Wachstum.
- **Verdrängungstheorie (»Crowding-Out«):** Nach dieser Theorie verdrängt der Staat als Schuldner private Investoren vom Kapitalmarkt. Je mehr Kredite der Staat aufnimmt, desto höher steigen die Zinsen, was dann die privaten Investitionen und damit auch das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Auf diese Weise geht die öffentliche Verschuldung zulasten der künftigen Generationen.
- **Theorie der rationalen Erwartungen:** Sie ist die Gegenthese zur Nachfragesog-Theorie und besagt, dass kreditfinanzierte staatliche Ausgaben die volkswirtschaftliche Nachfrage nicht dauerhaft erhöhen können, weil rational handelnde private Investoren und Konsumenten erwarten, dass wegen der höheren Staatsausgaben früher oder später die Steuern erhöht werden müssen. Deshalb, aus Furcht vor künftigen höheren Steuern, halten sie sich zurück, sodass die zusätzliche Staatsnachfrage durch geringere private Nachfrage kompensiert wird.

Es würde zu weit führen, das Für und Wider dieser Theorien zu erörtern, zumal es für keine von ihnen eine empirische Bestätigung gibt. Es genügt das

Fazit, dass die Wirkung der Staatsverschuldung auf das Wirtschaftswachstum bereits in der Theorie umstritten ist. Mit einiger Sicherheit kann man wohl sagen, dass die Wirkung von den jeweiligen Umständen abhängt, also z. B. davon, ob die Produktionskapazitäten ausgelastet sind oder nicht, ob die Spartätigkeit der privaten Haushalte hoch oder niedrig ist oder ob bereits eine gute Infrastrukturausstattung vorhanden ist oder nicht. Vor allem können wir die Wirkung der staatlichen Kreditaufnahme nur dann beurteilen, wenn wir wissen, welche Alternative an ihrer Stelle zum Zuge käme: Würden dann die staatlichen Ausgaben eingeschränkt und wenn ja welche? Würden z. B. die staatlichen Investitionen gekürzt oder die Sozialausgaben oder die Gehälter im öffentlichen Dienst? Oder würden die Steuern erhöht und bei welchen Steuern würde man ansetzen? Und welche Folgen hätten die Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen ihrerseits wieder für die wirtschaftliche Entwicklung und die Einnahmen und Ausgaben des Staates?

Für die Frage der Generationengerechtigkeit bedeutet das, dass wir nicht eindeutig sagen können, ob die Staatsverschuldung das Wachstum steigert und künftigen Generationen nützt oder ob sie dieses bremst und Letzteren schadet. Was wir sagen können, ist nur, dass die öffentliche Verschuldung primär kein Problem zwischen den Generationen ist, sondern zwischen Schuldner und Gläubigern innerhalb der Generationen. Aber welche zusätzlichen Effekte von der öffentlichen Verschuldung auf das langfristige Wirtschaftswachstum und somit auf den Wohlstand künftiger Generationen ausgehen, wissen wir nicht.

3.9 Fazit zur Staatsverschuldung

Das Gesamtergebnis unserer Betrachtung zum Problem von Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit ist in gewisser Weise zwiespältig:

- Die Vorstellung, die Schuldenaufnahme des Staates bedeute, dass die heute lebende Generation auf Kosten ihrer Kindergeneration lebt, ist falsch. Bei der Staatsverschuldung handelt es sich nicht um Verbindlichkeiten, Forderungen und Zahlungen zwischen aufeinanderfolgenden Generationen, sondern zwischen gleichzeitig lebenden Altersgruppen. Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit ist Staatsverschuldung in der Regel also kein Problem.
- Andererseits ist die Staatsverschuldung sehr wohl ein Problem, aber nicht zwischen Generationen, sondern für eine rationale Finanzpolitik. Wenn die staatlichen Aufgaben erfüllt werden sollen, ohne die Bürger zu sehr mit Steuern zu belasten, dann empfiehlt sich eine kon-

servative Finanzpolitik, die nach Möglichkeit auf Kreditfinanzierung verzichtet.

Der letzte Punkt, dass die staatlichen Haushalte am besten ohne Kredite auskommen sollten, ist jedoch mit einer ganzen Reihe von Einschränkungen zu verbinden:

1. Diese Regel kann nicht in jedem einzelnen Jahr gelten, sondern nur im Durchschnitt der Konjunkturzyklen.
2. Es ist weder sinnvoll noch möglich, einen im Lauf von Jahrzehnten entstandenen Schuldenstand wieder in nennenswertem Umfang zu reduzieren oder gar auf null bringen zu wollen.
3. Zur Konjunktursteuerung sind – wie die Erfahrungen der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt haben – schuldenfinanzierte Programme des Staates zur Nachfragestützung unentbehrlich. Allerdings sollten die Defizite im Konjunkturaufschwung wieder zurückgefahren werden. Voraussetzung dafür ist, dass Konjunkturprogramme nicht als Vorwand für dauerhaft wirkende Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen missbraucht werden, sondern die zusätzliche Kreditaufnahme nur vorübergehend erhöhen.
4. Das wirkungsvollste Instrument zum Abbau von Staatsschulden sind nicht Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, sondern eine Politik der Wachstumsförderung; wozu – allerdings nur unter bestimmten Bedingungen – kreditfinanzierte Ausgabenprogramme beitragen können.
5. Wenn in Sonderfällen – wie beim Zusammenbruch der DDR und der Deutschen Einheit – plötzlich und in großem Umfang unaufschiebbare Anforderungen auf den Staat zukommen oder wenn Investitionsprogramme von außergewöhnlichem Umfang notwendig sind, dann ist die Kreditfinanzierung sinnvoll.

Das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts ist in Deutschland durch die sogenannte Schuldenbremse (vgl. Anmerkung 11 zu diesem Kapitel) verfassungsrechtlich verankert worden und wurde auf Drängen der deutschen Bundesregierung in Gestalt des »Fiskalpakts« von den anderen Staaten der Europäischen Union übernommen, wobei sich allerdings Großbritannien und Tschechien nicht angeschlossen haben.¹³ Die Kreditaufnahme ist nur noch unter eng begrenzten Bedingungen zum Zwecke der Konjunktursteuerung gestattet, wobei die Haushalte über den ganzen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein müssen, d. h. die im Abschwung aufgenommenen Schulden müssen im Aufschwung getilgt werden. Auch wenn diese Regelung – wie die Überlegungen zum Domar-Theorem weiter oben zeigen – im Kern durchaus rational ist, ist ein solch starres und juristisch fixiertes Schuldenverbot aus folgenden Gründen problematisch:

1. Eine rationale Entscheidung über die Höhe der Schulden kann überhaupt nicht getroffen werden, wenn nicht zugleich auch darüber diskutiert wird, welche Staatsausgaben notwendig und sinnvoll sind und wie hoch die Steuer- und Abgabenlast sein soll.
2. Unter den gegebenen Bedingungen ist zu befürchten, dass der Staat als Folge der Schuldenbremse chronisch unterfinanziert sein wird, was vor allem zulasten der öffentlichen Investitionen und der Infrastruktur einschließlich des Bildungs- und Gesundheitswesens gehen kann.
3. Die wirtschaftspolitisch vertretbare Höhe der Staatsverschuldung kann nicht abstrakt festgelegt werden, sondern sie hängt z. B. auch von der Verschuldung und der Spartätigkeit der privaten Haushalte und von der Investitionstätigkeit bzw. der Kreditnachfrage der Unternehmen ab.
4. Auch die Schuldenbremse kann umgangen werden: Der Staat kann, statt selbst zu investieren und dafür Kredite aufzunehmen, seine Dienstleistungen privatisieren und dazu Verträge mit privaten Investoren abschließen. Statt Zinsen müsste er dann Mieten oder Leasinggebühren zahlen, was einer verschleierten Verschuldung gleichkäme – mit dem Nachteil, dass die demokratische Kontrolle über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verloren ginge.
5. Die Staatsschulden im großen Umfang zu tilgen, wie es den Staaten der Europäischen Union durch den neuen »Fiskalpakt« pauschal zur Pflicht gemacht werden soll, ist im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Folgen äußerst kritisch zu beurteilen. Wenn dem volkswirtschaftlichen Kreislauf auf Jahre hinaus Binnennachfrage entzogen wird, kann dies zu chronischer Stagnation führen.

3.10 Die europäische Staatsschuldenkrise – ein aktueller Exkurs

Das Fazit der bisherigen Überlegungen lautete kurz gefasst, dass Staatsverschuldung zwar ein erhebliches finanzpolitisches Problem sein kann (wenn auch nicht in jedem Fall sein muss), aber nichts mit Generationengerechtigkeit zu tun hat. Die dramatische Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion, besonders in Griechenland, scheint hingegen das genaue Gegenteil zu beweisen. Wenn Staatsbankrotte und der Zusammenbruch ganzer Volkswirtschaften nicht mehr auszuschließen sind, dann geht die übermäßige Kreditaufnahme der Vergangenheit doch offensichtlich auf Kosten jetzt und künftig lebender Generationen.

Gegen diese gewiss auf den ersten Blick einleuchtende Einschätzung sprechen aber zwei Gesichtspunkte:

1. Die aktuelle Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion kann nicht allein aus der Staatsverschuldung einiger Euro-Länder erklärt werden, sondern nur aus dem Zusammentreffen einer Vielzahl verschiedener Ursachen.
2. Die Euro-Staatsschuldenkrise bestätigt nur, was überhaupt nicht bestritten worden ist, nämlich dass übermäßige Staatsverschuldung katastrophale Folgen für die Finanzen und die Wirtschaft eines Landes haben kann. Sie bestätigt aber keinesfalls die Gleichsetzung von Staatsverschuldung und Generationenungerechtigkeit.

3.10.1 Vielfältige Ursachen der Schuldenkrise

Für die Tatsache, dass einige Mitgliedsstaaten der Europäischen Währungsunion vor der Zahlungsunfähigkeit stehen oder zumindest vorübergehend gestanden haben und dass sogar das Auseinanderbrechen der Euro-Zone befürchtet wird, gibt es keine monokausale Erklärung:

- Tatsache ist zwar, dass die allermeisten Euro-Länder einschließlich Deutschlands sich schon seit langer Zeit Jahr für Jahr zusätzlich verschuldet und auf diese Weise einen beträchtlichen Schuldenstand angesammelt haben. Aber bis etwa 2007 war die Staatsverschuldung der Euro-Länder mehr oder weniger stabil, wenn sie auch vielfach über den im EU-Vertrag als Zielwert genannten 60 % des Bruttoinlandsprodukts lag. Erst ab 2008 ist aus der chronischen Verschuldung eine akute Krise geworden. Die Haushaltsdefizite sind geradezu explodiert, vor allem wegen der rezessionsbedingten Steuerausfälle, der steigenden Kosten der Arbeitslosigkeit und wegen der kreditfinanzierten Konjunkturprogramme. Von einer Staatsschuldenkrise im eigentlichen Sinne kann erst ab 2009 die Rede sein, nämlich seit die privaten Kapitalanleger nicht mehr bereit sind, bestimmten hoch verschuldeten Ländern zu normalen Zinsen weiteres Geld zu leihen.
- Dies zeigt, dass die aktuelle Euro-Staatsschuldenkrise zumindest teilweise durch den großen Konjunkturunbruch verursacht wurde und insofern als Folge der weltweiten Finanzkrise zu betrachten ist. Ohne die vom spekulativen Finanzsektor ausgelösten Krise hätte jedenfalls die Staatsverschuldung in der Europäischen Währungsunion keine derartig fatalen Folgen gehabt.
- In Irland und Spanien, die vor der Krise sogar Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet hatten, ist die Überschuldung sogar ausschließlich auf die Finanzkrise zurückzuführen, nämlich auf die Ausgaben des Staates zur Rettung der Banken, die durch Finanzgeschäfte bzw. Immobilienspekulationen in Schwierigkeiten geraten waren.

- Neben der chronischen Verschuldung und der Finanzkrise sind die institutionellen Besonderheiten der Europäischen Währungsunion als weitere Hauptursache für die aktuelle europäische Staatsschuldenkrise zu nennen. Das lässt sich daran ablesen, dass wichtige Länder außerhalb der Euro-Zone wie etwa die USA, Großbritannien und besonders Japan ähnlich oder sogar noch höher verschuldet sind als Griechenland, Portugal, Spanien oder Italien, ohne in eine vergleichbare Krise geraten zu sein. Mit ursächlich für die Euro-Staatsschuldenkrise ist also auch die historisch und weltweit singuläre Konstruktion, dass wir in Europa eine einheitliche Währung *ohne* einen gemeinsamen Staat besitzen. Daraus entsteht ein zentrales Dilemma: Einerseits verfügen die nationalen Regierungen in der Europäischen Währungsunion nicht mehr über die traditionellen Instrumente, mit deren Hilfe normalerweise Staatsbankrotte abgewendet werden können, andererseits besitzt die Währungsunion keine handlungsfähige Regierung und keinen handlungsfähigen Gesetzgeber, die in Krisensituationen schnell und zielgerichtet reagieren könnten (vgl. hierzu Sachverständigenrat 2011, S. 93–94, Schreyer 2011).
- Zu den Ursachen der Krise gehört auch das Krisenmanagement der Regierungschefs der Euro-Zone, das die Situation nicht entschärft, sondern weiter verschärft hat. Dass die 17 Regierungen sich nur schwer auf eine einheitliche und durchgreifende Politik einigen können und dass die von Fall zu Fall mühsam gefundenen Kompromisse bisher kein neues Vertrauen schaffen konnten, ist größtenteils Ausdruck der institutionell bedingten Handlungsunfähigkeit der Währungsunion. Hinzu kamen aber auch vermeidbare Fehler, vor allem die übertrieben harten Sanierungsprogramme, die in den betroffenen Ländern heftige Konjunkturunbrüche ausgelöst haben, wodurch ihre Staatsschulden nicht reduziert, sondern weiter vergrößert wurden; auf diese Weise wurden die Sanierungsprogramme selbst zu einer wesentlichen Ursache der Krise.
- Im Übrigen hängt die chronische Verschuldung der südeuropäischen Länder ebenfalls mit den Konstruktionsprinzipien der Währungsunion zusammen. Unter dem Dach einer einheitlichen Währung sind Länder mit hoher und mit geringerer internationaler Wettbewerbsfähigkeit, mit hohen → Leistungsbilanzüberschüssen und mit hohen → Leistungsbilanzdefiziten, Länder mit chronischem Kapitalexport und mit ebenso chronischem Kapitalimport vereinigt. Infolgedessen verschulden sich die »schwächeren« Länder des Euro-Raums bei den »stärkeren«; an dieser Auslandsverschuldung haben nicht nur die Unternehmen und die privaten Haushalte Anteil, sondern auch die Staaten. Die Staatsverschuldung ist insofern nur ein Teilaspekt der Auslandsverschuldung. Die Aus-

landsverschuldung der weniger wettbewerbsfähigen Mitgliedsländer ist eine mehr oder weniger zwangsläufige Folge der Währungsunion. Hätten diese Länder ihre eigene Währung, wären ihrer Auslandsverschuldung durch den Kursverfall dieser Währung Grenzen gesetzt. In der Währungsunion fehlt aber diese Bremse, sodass der Schuldenberg lange Zeit unbemerkt wachsen kann, bis es zu spät ist. Gleichzeitig haben wettbewerbsstärkere Länder wie die Niederlande oder Deutschland davon profitiert, dass sich die schwächeren Länder lange Zeit unbegrenzt verschulden konnten, denn auf diese Weise konnten sie dorthin nahezu unbegrenzt exportieren.

- Als nicht unwesentliche Teilursache der aktuellen Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion sind auch das Versagen des Finanzmarkts und die Verselbstständigung der spekulativen Finanzmärkte zu nennen. Nach dem Beinahe-Zusammenbruch der Finanzmärkte in der großen Finanz- und Wirtschaftskrise sind neben Aktien, Devisen und Rohstoffen nebst ihrer → Derivate auch Staatsanleihen zum Gegenstand weltweiter Spekulationsgeschäfte geworden. Anders als es traditionell der Fall gewesen ist, werden Staatsanleihen nicht mehr nur für die längerfristige risikolose Vermögensanlage nachgefragt, sondern vermehrt auch zu dem Zweck, durch schnellen Kauf und Verkauf Kursschwankungen auszunutzen und damit → Arbitragegewinne zu erzielen; dabei werden auch neue → Kreditausfallversicherungen eingesetzt. Unter den speziellen Bedingungen der Europäischen Währungsunion sind Spekulationsgeschäfte mit Staatsanleihen besonders attraktiv, weil die Teilnehmer dabei kein Wechselkursrisiko eingehen müssen. Infolgedessen ist der Markt für Staatsanleihen zunehmend durch hektische Bewegungen, Panikreaktionen und »Herdenverhalten« gekennzeichnet, wodurch die jüngste Euro-Staatsschuldenkrise erheblich verschärft worden ist.¹⁴
- Ganz abgesehen davon hat sich in der europäischen Staatsschuldenkrise – wie bereits in der vorausgegangenen Finanzkrise – gezeigt, dass die Finanzmärkte die Regulierungsfunktion, die ihnen von der traditionellen → neoklassischen Wirtschaftstheorie zugemessen wird, nicht oder nur sehr unvollkommen erfüllen. Der Theorie nach sollte nämlich die Verschuldungspolitik des Staates durch einen Automatismus des Finanzmarkts korrigiert werden: Wenn die Verschuldung eines Staates zu hoch wird, dann verliert er das Vertrauen der Kreditgeber; er muss für neue Kredite höhere Zinsen zahlen, wodurch er schließlich gezwungen wird, zu solider Haushaltsführung zurückzukehren. Auf dem Vertrauen auf diesen Mechanismus beruht übrigens auch eine wichtige Grundregel der konservativen Finanzpolitik, nämlich dass der Staat sich seine

Kredite auf dem Kapitalmarkt und zu Marktkonditionen beschaffen muss, statt sie sich bei der Notenbank zu besorgen. Gleichwohl hat der Kapitalmarkt in der Europäischen Währungsunion die ihm zugedachte Kontrollfunktion nicht erfüllt; vielmehr haben hoch verschuldete Staaten wie Griechenland, Portugal oder Italien lange Zeit problemlos Kredite zu ähnlich günstigen Konditionen erhalten wie Deutschland oder Luxemburg. Erst viel zu spät und ausgelöst durch ein eher zufälliges öffentlichkeitswirksames Ereignis¹⁵ erfolgte eine umso heftigere Marktreaktion, die dann die Euro-Staatsschuldenkrise auslöste.

3.10.2 Europäische Staatsschuldenkrise und Generationengerechtigkeit

Das wichtigste Argument gegen die weitverbreitete Auffassung, Staatsschulden gingen zulasten künftiger Generationen, war folgendes: Den heutigen Schuldnern – also der gegenwärtig lebenden Generation, die zugleich Nutznießer der kreditfinanzierten staatlichen Ausgaben ist – stehen Gläubiger gegenüber, die der gleichen Generation angehören, nämlich die Inhaber von Geldvermögen, die sie dem Staat Geld geliehen haben. Beides, sowohl die Schulden als auch die Geldvermögen, werden von Generation zu Generation vererbt, sodass es sich bei der Staatsverschuldung um ein Verhältnis nicht zwischen, sondern innerhalb der Generationen handelt. In der gegenwärtigen europäischen Staatsschuldenkrise sehen wir jedoch am besonders dramatischen Beispiel Griechenlands, wo nach langen Jahren des unbesorgten Schuldenmachens, der Misswirtschaft, der geduldeten Steuerhinterziehung, der Korruption und des »über seine Verhältnisse Lebens« der größte Teil der Bevölkerung in Armut und Verzweiflung versinkt; auf Jahrzehnte hinaus, so ist zu befürchten, wird die übergroße Mehrzahl der Griechen – vielleicht auch der Spanier, Portugiesen oder gar Italiener – nicht mehr den Lebensstandard genießen können, den sie sich vor der Krise auf Kredit geleistet hat. Ist dies nicht doch ein Beispiel dafür, dass hier eine Generation auf Kosten der nachfolgenden gelebt hat?

Aber auch wenn die Folgen für die griechische Bevölkerung sehr schmerzlich und sogar katastrophal sind, so handelt es sich dennoch um Umverteilungsprozesse zwischen gleichzeitig lebenden Menschen und insofern innerhalb derselben Generation. Betrachten wir nun am Beispiel Griechenlands die ökonomischen Transaktionen, die hier im Spiel sind, genauer:

In der ersten Phase, in der Griechenland seine Schulden aufgetürmt hat, hat der griechische Staat Kredite bei griechischen und besonders bei ausländischen Banken und Versicherungen aufgenommen. Aber nicht nur der Staat, sondern auch die griechischen Banken, Unternehmen und Privathaushalte haben sich im Ausland verschuldet. Ermöglicht wurde dies durch

die Europäische Währungsunion; hätte Griechenland statt des Euro eine eigene Währung gehabt, hätte die Verschuldung sehr schnell zur Abwertung geführt und kein ausländischer Kreditgeber wäre bereit gewesen, dem Land Geld zu leihen. Den Schulden Griechenlands stehen die Geldvermögen der Banken und Versicherungen im europäischen Ausland gegenüber.

In der zweiten Phase, in der die Insolvenz Griechenlands unmittelbar bevorstand und fürs Erste lediglich durch europäische Hilfskredite und einen partiellen Schuldenerlass abgewendet werden konnte, fanden folgende Transaktionen statt bzw. könnten möglicherweise noch stattfinden:

- Als Griechenland neue Kredite aus den diversen Hilfsfonds (Griechenland-Rettungsfonds, Europäischer Finanzstabilisierungsfonds EFSE, Europäischer Stabilitätsmechanismus EMS), vom → Internationalen Währungsfonds, von der Europäischen Kommission oder direkt von anderen EU-Staaten erhielt (teils um auslaufende alte Kredite abzulösen, teils um sich noch weiter zu verschulden), war der Mechanismus der gleiche wie in der ersten Phase: den zusätzlichen griechischen Schulden stand ein wachsendes Geldvermögen der Kreditgeber gegenüber.
- Falls Griechenland diese Hilfskredite später nicht zurückzahlen und verzinsen kann, werden die Garantien fällig, welche die beteiligten Eurostaaten ausgesprochen haben. Wenn dann die Bürgerinnen und Bürger der betreffenden Staaten zur Finanzierung herangezogen werden, kommt es zu einem über mehrere Zwischenstationen verlaufenden Umverteilungsprozess: Die Steuerzahler zahlen höhere Abgaben an ihren Staat bzw. die Bürgerinnen und Bürger müssen auf staatliche Leistungen verzichten. Diese Mehreinnahmen oder Einsparungen verwenden die Staaten, um die Garantien einzulösen, die sie den Banken gegeben haben, damit diese den Hilfsfonds Geld leihen. Nachdem die Banken dank der staatlichen Garantien ihr Geld zurückerhalten haben, ist der griechische Staat insoweit von Schulden befreit. Im Ergebnis haben dann die Bürgerinnen und Bürger der garantierenden Staaten einen Teil der Steuerlast der griechischen Bevölkerung übernommen und zugleich die Gläubiger vor dem Verlust ihrer Forderungen gegenüber dem griechischen Staat bzw. gegenüber dem Hilfsfonds bewahrt.
- In dem Umfang, in dem die Gläubiger des griechischen Staates sowie der griechischen Banken, Unternehmen und Privathaushalte ganz oder teilweise auf ihre Forderungen verzichten mussten, stand den Vermögensverlusten, welche sie dadurch erlitten haben, die Entschuldung der Schuldner gegenüber. Dem Verlust der Gläubiger entsprach also in gleicher Höhe eine Art Vermögenszuwachs des griechischen Staates bzw. seiner Bürger, die ansonsten die Staatsschulden hätten tragen müssen.

- Insofern der griechische Staat dank der Steuererhöhungen und der Einschränkungen staatlicher Leistungen, die er der griechischen Bevölkerung aufgeladen hat, teilweise seine Schulden zurückzahlen und fällige Zinszahlungen entrichten konnte, handelt es um die Umkehrung des Vorgangs in der ersten Phase: Der Verminderung der Schulden Griechenlands, ermöglicht durch Konsumverzicht, steht die Verminderung der Geldforderungen der Gläubiger gegenüber.

Man kann es drehen und wenden wie man will: Bei allen Vorgängen, die mit der Staatsschuldenkrise zusammenhängen, gibt es immer nur Zahlungen zwischen gleichzeitig lebenden Personen und Personengruppen bzw. gleichzeitig existierenden Institutionen. Es gibt keine Zahlungen zwischen Generationen. Es gibt immer nur Wohlstandsübertragungen innerhalb der Gegenwart, aber nicht aus der Gegenwart in die Zukunft oder in die Vergangenheit. Selbst wenn es zu einem Zusammenbruch der Staatsfinanzen kommt, saldieren sich die Gewinne und Verluste innerhalb ein und derselben Generation zu Null.

Allerdings muss man zugeben: Der Eindruck, dass die griechischen Bürgerinnen und Bürger jetzt die Schulden für ihre Vorgängergeneration zu zahlen haben, kann leicht entstehen. Aber dieser Eindruck entsteht nur deshalb, weil die griechischen Staatsschulden zum großen Teil Auslandsschulden sind, d. h. vor allem Schulden gegenüber Banken und Versicherungen in anderen Ländern der Europäischen Union und der Euro-Zone. Den Auslandsschulden des Staates entsprechen nämlich, wie bereits ausgeführt worden ist (→ Kap. 3.5) keine positiven Forderungen von Inländern. Insofern – aber auch nur insofern – könnte man in der Tat sagen, dass Auslandsschulden des Staates zulasten der kommenden Generation gehen.

3.10.3 Staatsschulden – eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit

In der europäischen Staatsschuldenkrise geht es, jedenfalls wenn wir den Begriff der »Generation« nicht national, sondern europäisch definieren, nicht um Generationen-, sondern um Verteilungsgerechtigkeit. Die Frage ist also, ob die Wohlstandsübertragungen, die mit der Krise verbunden sind und die eben geschildert wurden, als gerecht betrachtet werden können:

- Ist es vertretbar, wenn – wie im Falle Griechenlands – die unteren und mittleren Einkommenschichten in den »Schuldnerländern« durch harte Sparprogramme und Steuererhöhung die Folgekosten von Steuerhinterziehung und Korruption tragen müssen, obwohl sie diese nicht oder jedenfalls nicht maßgeblich verursacht und davon profitiert haben?
- Gibt es eine Rechtfertigung dafür, dass die Staaten auf Kosten der Steuerzahler Banken retten, die ihr Geld an Staaten mit zweifelhafter Bonität verliehen haben?

- Ist es gerecht, wenn die wirtschaftlich stabileren Staaten, wie etwa Deutschland, einzelne »Schuldnerländer« – letztlich auf die eine oder andere Weise zulasten ihrer Bürgerinnen und Bürger – unterstützen?

Es ist im hier gegebenen Rahmen nicht möglich, diese Fragen umfassend zu erörtern. Deshalb müssen einige Anmerkungen genügen. Prinzipiell ist ein Schuldner, gleich ob es sich um eine einzelne Person, um ein Unternehmen oder um einen Staat handelt, verpflichtet, seine Schuld zu begleichen und die vereinbarten Zinsen zu entrichten. Dieser Pflicht des Schuldners entspricht der gerechte Anspruch des Gläubigers. Beides entspricht dem Gerechtigkeitsgrundsatz der Gegenseitigkeit und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit als Leistungsgerechtigkeit. Wenn der Gläubiger eine Leistung erbracht hat, indem er den Kredit zur Verfügung gestellt hat, dann hat er auch Anspruch auf die Gegenleistung des Schuldners, nämlich Rückzahlung und Zinsen. Der Schuldner seinerseits muss diese Gegenleistung aus eigener Kraft erbringen und hat dabei keinen Anspruch auf Hilfe Dritter. Von diesem an sich klaren Prinzip gibt es allerdings Ausnahmen:

- Nehmen wir an, der Kreditgeber hat mit der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners rechnen können und müssen, diesem aber trotzdem Geld geliehen, entweder aus Leichtsinne oder weil er darauf vertraut hat, dass ein Dritter für den zahlungsunfähigen Schuldner einstehen würde. In diesem Fall kann zwar der Schuldner nicht generell von der Zahlungsverpflichtung freigesprochen werden, aber den Gläubiger trifft ein Mitverschulden. Es ist also zwischen den Interessen des Gläubigers und des Schuldners abzuwägen. Je nach Lage des Falles wird der Gläubiger zumindest auf einen Teil seiner Forderungen verzichten müssen. Keinesfalls aber kann der Gläubiger verlangen, dass Dritte für den Schuldner einstehen und dafür sorgen, dass er zu seinem Geld kommt.
- Etwas anders ist der Fall zu beurteilen, dass der Kreditgeber eine – verschuldete oder unverschuldete – Notlage des Schuldners ausgenutzt hat, um überhöhte Zinsen zu erzielen, etwa weil er darauf vertraut hat, durch ein Insolvenzverfahren (wenn nicht gar durch Drohungen und Gewaltanwendung) wenigstens so viel des verliehenen Geldes zurückholen zu können, dass sich das Geschäft lohnt. Hier lautet das Urteil wohl, dass der Schuldner von der Zahlungspflicht befreit werden sollte und dass der Gläubiger keinen Anspruch auf Begleichung der Schuld hat, und zwar weder durch den Schuldner selbst noch durch andere, die für ihn einstehen.

Leichtfertige Gläubiger oder gar böswillige Kreditgeber können sich also nur begrenzt bzw. überhaupt nicht auf einen gerechten Anspruch auf Til-

gung und Verzinsung berufen. Geht man von diesem Grundsatz aus, dann ist es in bestimmtem Umfang, nämlich soweit man bei den Kapitalanlegern zumindest Leichtfertigkeit annehmen kann, zu rechtfertigen, dass z. B. den privaten Gläubigern des griechischen Staates im Verlauf der europäischen Staatsschuldenkrise ein Forderungsverzicht zugemutet wurde. Das gilt vor allem für jene, die in der Anfangsphase der Krise darauf spekuliert haben, dass die europäischen Staaten unbegrenzt für die Zahlungsfähigkeit Griechenlands haften würden.

Außer der Leistungsgerechtigkeit sind aber auch noch andere Aspekte der sozialen Gerechtigkeit zu berücksichtigen, nämlich → Verteilungsgerechtigkeit und Belange des Gemeinwohls. Wenn die stabileren europäischen Staaten die Banken und Versicherungen unterstützen – obwohl manche von ihnen durch leichtfertige Kreditvergabe selbstverschuldet in Schwierigkeiten geraten sein mögen – und dabei sogar riskieren, ihren Bürgerinnen und Bürgern höhere Steuern oder Kürzungen von Sozialleistungen zumuten zu müssen, dann ist dies sicherlich als Verstoß gegen die Erfordernisse der Verteilungsgerechtigkeit, so unpräzise dieser Begriff im Übrigen auch sein mag, zu werten.

Was mit der Verteilungsgerechtigkeit in Konflikt kommt, kann aber unter dem Blickwinkel des Gemeinwohls – d. h. gemessen an dem Interesse am Erhalt der Funktionsfähigkeit des ökonomischen Gesamtsystems – möglicherweise anders beurteilt werden. So betrachtet können solche Rettungsaktionen vertretbar sein, aber nur dann, wenn sie nicht bedingungslos erfolgen. Vor allem dürfen die Banken und Versicherungen nicht um ihrer selbst willen und nicht zum Vorteil der Aktionäre und Vorstände gestützt werden, sondern ausschließlich im Interesse der Sparer und der Versicherungsnehmer sowie zu dem Zweck, den normalen Geldverkehr in Gang zu halten. Unter anderem folgt daraus, dass die Mittel, die der Staat zur Rettung aufwendet, nicht endgültig in das Eigentum der Banken übergehen sollten, sondern dass sie entweder später zurückgezahlt werden oder dass der Staat dafür Anteile am Eigenkapital der Banken erwirbt. Dies ist bei den staatlichen Garantien für den Europäischen Finanzstabilisierungsfonds (EFSF) und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) leider nicht der Fall; werden die Garantien fällig, dann haben die Staaten verlorene Zuschüsse geleistet. Unter dem Gesichtspunkt des Gemeinwohls ist dies jedenfalls schwer zu rechtfertigen.

Schließlich ist die Frage der internationalen Gerechtigkeit innerhalb Europas von Interesse. Besonders in Deutschland sträuben sich die Regierung und die Deutsche Bundesbank heftig dagegen, dass die Europäische Währungsunion zu einer »Transferunion« wird. Deshalb haben sie die

Forderung, den in Schwierigkeiten geratenen »Schuldnerländern« zu helfen, lange zurückgewiesen und waren nur von Fall zu Fall und unter dem Druck der Verhältnisse bereit, partiell nachzugeben.¹⁶ Diese Hilfsverweigerung entspricht zwar der Meinung der Mehrheit der deutschen Wählerinnen und Wähler, ist aber unter dem Aspekt der Gerechtigkeit durchaus problematisch. Weiter oben wurde bereits ausgeführt, welche Folgen es hat, dass in der Europäischen Währungsunion Länder mit sehr hoher und mit geringer Wettbewerbsfähigkeit unter einem Dach vereinigt sind: Die wettbewerbsstarken Länder – wie etwa Deutschland und die Niederlande – exportieren in die schwächeren Länder, aber dies können sie nur deshalb, weil die schwächeren Länder einschließlich ihrer Staatshaushalte sich im Ausland verschulden. Gläubiger und Schuldner sind Teilnehmer am gleichen europäischen Spiel; ohne Schuldner gibt es keine Gläubiger und ohne Gläubiger keine Schuldner.

Etwas zugespitzt kann man sagen, dass sich Deutschland als Ganzes durchaus in der Lage eines leichtfertigen Gläubigers befindet. Es hat nämlich das geschilderte europäische Spiel maßgeblich vorangetrieben, indem seine Regierungen seit mindestens eineinhalb Jahrzehnten eine systematische Politik der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit betrieben haben. Dabei hätten die deutschen Regierungen wissen müssen, dass dies jedenfalls für einige der Nachbarn in der Währungsunion auf die Dauer nicht ohne negative Folgen – nämlich schwindende Wettbewerbsfähigkeit und wachsende öffentliche und private Verschuldung – bleiben konnte. Aus diesen Gründen ist Deutschland für die jetzige Situation zwar nicht hauptverantwortlich, aber doch mit verantwortlich. Deshalb wäre es gerecht, dass es, wenn es die durch die Währungsunion ermöglichten Vorteile einer überlegenen Exportwirtschaft genießt, zu einem gewissen Teil auch für die Nachteile, nämlich die Verschuldung der Importländer, mit einsteht.

4 Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Alterssicherung

Die umlagefinanzierte gesetzliche Alterssicherung ist das zweite große politische Thema, an dem sich die Diskussion über Generationengerechtigkeit festmacht. Diese Diskussion steht natürlich unter dem Eindruck der Tatsache, dass der Anteil der Älteren an der Bevölkerung in Deutschland in den beiden letzten Jahrzehnten gestiegen ist und weiter stark steigen wird. Seit Ende der 1970er Jahre und vor allem mit den Reformen der rot-grünen

Regierung von 2001 und 2004 sind erhebliche Eingriffe in das Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen worden (ausführliche Darstellung bei Deml u. a. 2008). Trotzdem gibt es eine Art Dogma, das derzeit die gesamte öffentliche Diskussion über die Zukunft der Alterssicherung dominiert, nämlich dass das bisherige Rentensystem wegen der wachsenden Alterslast »nicht mehr bezahlbar« sei. Das alte System fortzuführen, sei deshalb ungerecht gegenüber den jungen und den künftigen Generationen und bedeute, dass die älteren Generationen zu deren Lasten bevorzugt würden. Aus dem an sich unbestrittenen Tatbestand der wachsenden »demografischen → Alterslast« kann aber weder geschlossen werden, dass die umlagefinanzierte Rentenversicherung zwangsläufig zusammenbrechen muss noch dass der Ausstieg aus diesem System für die jüngeren Generationen vorteilhaft oder gar ein Gebot der Gerechtigkeit ist.

Vor allem aber muss der Begriff der »Bezahlbarkeit« kritisch hinterfragt werden. Dem Anschein nach bringt er eine Tatsache oder eine ökonomische Notwendigkeit zum Ausdruck. In Wirklichkeit handelt es sich jedoch um einen politischen Begriff oder um ein Werturteil, das eine politische Prioritätensetzung formuliert. In diesem Falle lautet die Priorität, dass bei insgesamt knappen finanziellen Mitteln für die Alterssicherung auch bei wachsenden Anforderungen keine zusätzlichen Mittel – ggf. unter Erhöhung der Abgaben oder Hintanstellung anderer Projekte – bereitgestellt werden sollten und stattdessen der laufende Konsum der Erwerbstätigen Vorrang haben sollte. Selbstverständlich ist dieses Werturteil möglich, aber es bedarf einer ethischen Begründung und darf nicht als Tatsachenurteil über eine vermeintlich objektiv gegebene Bezahlbarkeit verkleidet werden. Über die Bezahlbarkeit der Alterssicherung kann demnach isoliert überhaupt nicht sinnvoll gesprochen werden, sondern nur im Zusammenhang mit alternativen Möglichkeiten der Verwendung von Finanzmitteln bzw. mit konkurrierenden Finanzierungserfordernissen.

4.1 Sozialstaatliche und post-sozialstaatliche Generationengerechtigkeit

Die Frage nach der Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung besitzt eine herausgehobene Bedeutung in der Auseinandersetzung um die Legitimationsgrundlagen des Sozialstaats. Die gesetzliche Rentenversicherung als die größte und finanziell aufwendigste sozialpolitische Institution ist geradezu ein Symbol für das herkömmliche sozialstaatliche Verständnis von beschützender und zuteilender sozialer Gerech-

tigkeit und umfassender kollektiver Sicherheit. Sie wird verstanden als eine fürsorgliche Vorkehrung, die – je nach Wertung des Betrachters – den Individuen die Eigenverantwortung abnimmt oder sie davor beschützt, zum Spielball der ökonomischen Machtverhältnisse und unkalkulierbarer Risiken des Marktes zu werden.

Es ist charakteristisch für die neue Diskussion, dass sich das Verständnis von Gerechtigkeit zwischen den Generationen grundsätzlich verändert hat. Tendenziell ist die buchhalterische Aufrechnung von Leistung und Gegenleistung an die Stelle von Solidarität und wechselseitiger Verpflichtung getreten (vgl. Nullmeier 2004). Hierin liegt, so kann man sagen, der grundsätzliche Unterschied zwischen dem sozialstaatlichen und dem post-sozialstaatlichen Verständnis von Generationengerechtigkeit.

- Die traditionelle Logik – man sprach, nicht ganz exakt, vom »Generationenvertrag« – war, dass die Erwerbstätigen ihre Eltern unterhalten und dadurch den Anspruch erwerben, ihrerseits im Alter von ihren Kindern unterhalten zu werden. Es handelte sich somit um ein moralisches Verpflichtungsverhältnis zwischen den Generationen; die Prinzipien der innerfamiliären Solidarität wurden auf die Gesellschaft übertragen – mit der Besonderheit, dass das Verpflichtungsverhältnis zwischen Kindern und Eltern sozusagen sozialisiert wird und die direkten Unterhaltsleistungen zwischen den Familienmitgliedern durch die Leistungen des Sozialstaats ersetzt werden.
- Das neue Verständnis von Generationengerechtigkeit orientiert sich dagegen nicht mehr am Muster der innerfamiliären Solidarität, sondern an dem der Tausch- oder Marktgerechtigkeit. Die Gleichstellung von Alterskohorten wird zum Maßstab der Generationengerechtigkeit. Keine Generation soll auf Kosten vorausgehender oder nachfolgender Generationen Vorteile erlangen oder Nachteile hinnehmen müssen. Folgerichtig wird das gesetzliche Alterssicherungssystem in Analogie zu einer kommerziellen privaten Lebensversicherung interpretiert, in der die Beitragszahler mit ihrer Kapitalanlage eine möglichst hohe Rendite erzielen wollen. Generationengerechtigkeit wird folglich als »Renditegerechtigkeit« verstanden: »Das erreichbare Beitrags-Leistungsverhältnis (die Rendite) der jungen und der zukünftigen Generationen aus der staatlichen Rentenversicherung darf nicht niedriger sein als die Rendite der heute älteren und früheren Generationen.« (Tremmel 2003, S. 38)

4.2 Ist die kapitalgedeckte Alterssicherung generationengerecht?

Dass sich die Diskussion über Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung an den Finanzierungsproblemen, die als Folge der Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung entstehen werden, entzündet, ist kein Wunder. Wenn das Zahlenverhältnis zwischen der Bevölkerung im Erwerbsalter und im Rentenalter in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten immer »ungünstiger« wird, dann müssen die prozentualen Beitragssätze in der Rentenversicherung steigen, während die Rentenleistungen allenfalls unverändert bleiben oder gar gekürzt werden müssen. Das bedeutet, dass die Rendite¹⁷ aus dem Rentensystem, also die Verzinsung der eingezahlten Beiträge durch die später gezahlten Renten, für die Jüngeren zwangsläufig geringer sein wird als für die heutigen Älteren. Versteht man aber – wie es charakteristisch für das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsverständnis ist – Gerechtigkeit zwischen den Generationen als einen Zustand, in dem die Rendite aus dem Alterssicherungssystem für alle beteiligten Generationen gleich hoch ist, dann muss man das umlagefinanzierte gesetzliche Alterssicherungssystem als systematisch ungerecht betrachten.

Aus diesem Grund wird das Finanzierungssystem der gesetzlichen Alterssicherung zum zentralen Streitobjekt. Ob die Rentenversicherung mit dem →Umlageverfahren oder mit dem →Kapitaldeckungsverfahren arbeiten soll, ist nämlich alles andere als eine nur technische Frage der Zweckmäßigkeit. Ganz im Gegenteil: jedes dieser beiden Finanzierungsverfahren ist für seine jeweiligen Befürworter mit unausgesprochenen Werturteilen verbunden. Das Umlageverfahren ist geradezu das Symbol des sozialstaatlichen Verständnisses von Generationengerechtigkeit, in der Vorliebe für das Kapitaldeckungsverfahren kommt hingegen die post-sozialstaatliche Sichtweise von der Gerechtigkeit zwischen Generationen zum Ausdruck.

- Beim Umlageverfahren – der klassischen Methode der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1957 werden die Beiträge der Versicherten ohne Zwischenschaltung eines Kapitalstocks sofort gemäß ihrer Zweckbestimmung zur Auszahlung der Renten verwendet. Dieses Verfahren ist die logische Konsequenz aus der normativen Grundidee, dass die soziale Sicherheit im Alter eine Sache der kollektiven Solidarität sein sollte. Die Solidargemeinschaft der Erwerbstätigen bringt die Beiträge auf, die notwendig sind, um die nicht mehr erwerbsfähigen Mitglieder der Gesellschaft angemessen am Wohlstand zu beteiligen. Die Sicherheit der Altersversorgung wird durch die generationenübergreifende kollektive Solidarität garantiert; deshalb ist ein Kapitalstock überflüssig. Die Jungen

sorgen für die Alten und wenn die Jungen einst selbst alt sind, werden sie von den dann Jungen versorgt. Es ist die Aufgabe der staatlichen Rechtsordnung, das Funktionieren dieses Solidarausgleichs zu garantieren.

- Ganz anders ist es beim Kapitaldeckungsverfahren. Hier sammelt der Idee nach jeder Erwerbstätige individuell ein persönliches Vorsorgekapital, das er im Alter mitsamt der Zinsen und Zinseszinsen aufzehren kann. Die normative Grundidee des Kapitaldeckungsverfahrens ist nicht die kollektive Solidarität, sondern die persönliche Vorsorge. Sicherheit und Schutz vor Risiken sind aus dieser Perspektive Leistungen, die im Prinzip jeder am Markt kaufen kann, indem er spart oder Versicherungsverträge abschließt. Jeder sorgt für sich selbst; dies gilt für jedes Individuum und auch für jede Generation. Die Sicherheit wird durch die individuellen Vermögenstitel verbürgt; die staatliche Rechtsordnung spielt nur eine indirekte Rolle, nämlich dadurch, dass sie das Privateigentum schützt. Kollektive Solidarität ist dafür nicht notwendig und auch eher lästig, weil sie die individuellen Gestaltungsmöglichkeiten einschränkt.

Das neue Verständnis von Generationengerechtigkeit ist von der Vorstellung geleitet, dass Gerechtigkeit in der Entsprechung von Leistung und Gegenleistung besteht. Daraus ergibt sich das Postulat der Renditegerechtigkeit, d. h. dass allen Generationen die gleiche Rendite aus ihren Beiträgen zur Alterssicherung zukommen muss. Daraus folgt, dass das Alterssicherungssystem idealerweise nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten sollte, d. h. dass die eingehenden Beiträge nicht – wie es im Umlageverfahren der Fall ist – an die Rentnerinnen und Rentner verteilt, sondern in einem Kapitalstock angelegt werden; auf diese Weise erhalten alle beteiligten Generationen unabhängig von der demografischen Entwicklung die gleiche Verzinsung. Zwar ist die am Kapitalmarkt erzielbare Rendite kurzfristigen Schwankungen unterworfen, aber langfristig gleicht sich dies aus. Nur das Kapitaldeckungsverfahren kann daher, so die Theorie, die Anforderungen der als Renditegerechtigkeit definierten Generationengerechtigkeit erfüllen. Im Umlageverfahren kann es hingegen, folgt man der Logik der Entsprechung von Leistung und Gegenleistung, keine Generationengerechtigkeit geben.

Allerdings sind die Argumente zugunsten des Kapitaldeckungsverfahrens längst nicht so überzeugend, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mögen. In der zweiten Hälfte der 1990er und in der ersten Hälfte der 2000er Jahre wurde in Deutschland ein teilweise erbitterter Prinzipienstreit um Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung ausgefochten (vgl. dazu Rürup 1998, Fasshauer 2001, Ebert 2005, S. 125–144 mit weiteren Literaturangaben). Die wichtigsten Argumente gegen die Umstellung des Rentensystems auf das Kapitaldeckungsverfahren sind die Folgenden:

1. Das Kapitaldeckungsverfahren ist keineswegs unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung und von der Altersstruktur. Die Älteren können aus ihrem angesparten Vorsorgekapital nur dann ihren Lebensunterhalt bestreiten, wenn die Wirtschaft auch die Zinsen erwirtschaftet und die für das Alter angesammelten Vermögenstitel – also z. B. Aktien, Staatsanleihen oder Immobilien – auch Käufer finden. Ob und in welchem Umfang dies möglich sein wird, hängt unter anderem davon ab, wie viele Erwerbstätige, die das Sozialprodukt erarbeiten, dann vorhanden sein werden. Letztlich ist es zweitrangig, ob die geringer werdende Zahl von aktiven Erwerbstätigen die wachsende Beitragslast im Umlageverfahren oder die wachsende Zinslast im Kapitaldeckungsverfahren tragen muss.
2. Wenn es zutrifft, dass auch kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme dem Einfluss von Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung ausgesetzt sind, können sie zentrale Forderung der post-sozialstaatlichen Generationengerechtigkeit nicht erfüllen, nämlich die Gleichheit der Renditen für alle beteiligten Generationen.
3. Aus diesem Dilemma scheint es einen bequemen Ausweg zu geben. Man könnte nämlich größere Teile des Vorsorgekapitals im Ausland anlegen, und zwar außerhalb des Euro-Raums und vorwiegend in aufstrebenden Schwellenländern, die nicht in gleicher Weise wie wir mit dem Problem der ungünstiger werdenden Altersstruktur zu kämpfen haben. Damit würde die kapitalgedeckte Altersversorgung in der Tat weitgehend von der Bevölkerungsentwicklung unabhängig. Aber damit handelt man sich ein womöglich noch größeres Sicherheitsrisiko ein, nämlich die Abhängigkeit von Wechselkursschwankungen und internationalen Finanzkrisen.
4. Dass das Kapitaldeckungs- dem Umlageverfahren renditemäßig überlegen ist, wird oft als selbstverständlich unterstellt, ist aber niemals seriös nachgewiesen worden (vgl. Ebert 2005, S. 145–165). Bei dem Versuch, dies nachzuweisen, gibt es vor allem zwei Probleme, die sich bei näherem Hinsehen als nahezu unlösbar erweisen. Zum ersten gibt es auf dem Markt für private kapitalgedeckte Altersvorsorge (also private Lebensversicherungen, Banksparpläne, Investmentfonds usw.) keine Produkte, die nach ihrem Leistungsprofil (z. B. bei der Absicherung des Erwerbsminderungs- oder des Hinterbliebenenrisikos) mit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar wären. Schon wegen der mangelnden Vergleichbarkeit ist die Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens nicht zu beweisen. Der zweite Punkt ist, dass bei den Rentabilitätsrechnungen für die kapitalgedeckte Altersvorsorge immer ein Kapitalmarktzins unterstellt werden muss, von dem niemand weiß,

ob er wirklich erreicht werden wird. In den zurückliegenden Jahren – während der heftigen Debatten um die Rentenreformen in Deutschland – war jedenfalls zu beobachten, dass die Befürworter des Kapitaldeckungsverfahrens in aller Regel mit viel zu hohen und unrealistischen Zinserwartungen operierten.¹⁸

5. Es ist zu berücksichtigen, dass kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme wegen ihrer Abhängigkeit vom Kapitalmarkt und seinen Risiken niemals den gleichen Grad an Sicherheit haben können wie Umlagesysteme, die notfalls vom Staat garantiert werden. Die jüngste große Finanz- und Wirtschaftskrise hat diese Tatsache eindrucksvoll gezeigt. In vielen Ländern mit kapitalgedeckten Rentensystemen, z. B. in den USA oder Japan, haben viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wesentliche Teile ihrer Rentenansprüche verloren, während die umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland den Zusammenbruch des Finanzsektors völlig unbeschadet überstanden hat.¹⁹ Sollten also kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme wirklich eine höhere Rendite ermöglichen als das Umlagesystem – was, wie bereits ausgeführt wurde, nicht zwingend nachweisbar ist –, dann wäre diese höhere Rendite wenigstens teilweise nicht als echter Vorteil zu betrachten, sondern sie wäre lediglich ein Risikozuschlag, der die größere Unsicherheit kompensiert.
6. Bei der Umstellung der Alterssicherung vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren ergibt sich ein nahezu unlösbares Übergangsproblem: Die alten, im Umlageverfahren erworbenen Ansprüche können in einem Rechtsstaat nicht einfach annulliert, sondern müssen von der Erwerbstätigengeneration erfüllt werden; gleichzeitig aber sollen diese Erwerbstätigen für ihr eigenes Alter einen Kapitalstock ansparen. Die Umstellung erfordert also eine letztlich unzumutbare Doppelbelastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler – oder einen massiven Vertrauensbruch gegenüber den Rentnerinnen und Rentner.
7. Ein letzter Aspekt, der beim Kapitaldeckungsverfahren zu beachten ist, betrifft nicht die Generationengerechtigkeit im eigentlichen Sinne, ist aber umso wichtiger und hat ganz generell mit einer aktuellen Frage der sozialen Gerechtigkeit überhaupt zu tun. Wird nämlich die Alterssicherung vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren umgestellt, dann wird die Summe des weltweit anlagensuchenden Kapitals aufgebläht; damit wird zugleich die Entstehung der Finanzspekulation befördert, deren Auswirkungen in der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre ab 2008 spürbar geworden sind.²⁰ Zu den Lehren aus dieser Krise sollte gehören, dass die kapitalgedeckten Alterssicherungs-

systeme das weltweite Finanzsystem tendenziell unsicherer gemacht haben (s. Kapitel X).

Die genannten Punkte betreffen mehr die ökonomischen Aspekte des Kapitaldeckungsverfahrens und seine technische Machbarkeit. Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit ist aber noch etwas anderes wichtig: Auch das Kapitaldeckungsverfahren kann dem Anspruch nicht genügen, allen Generationen die gleiche Rendite zu gewährleisten und die Alterssicherung auf die sichere Basis der Entsprechung von Leistung und Gegenleistung zu stellen. In Wirklichkeit sind die Renditen aus kapitalgedeckten Systemen längst nicht für alle Generationen konstant; sie sind langfristig unvorhersehbaren Schwankungen unterworfen und überdies keineswegs unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung. Auf die Idee, Generationengerechtigkeit als Renditegleichheit für alle Generationen zu begreifen, kann nur kommen, wer sich in der Scheinwelt der theoretischen Ökonomie und ihrer Modellkonstruktionen bewegt und glaubt, es gebe am Kapitalmarkt ein stabiles Gleichgewicht und sozusagen einen ewig gültigen und stabilen Gleichgewichtszinssatz. Deshalb ist das Ziel der Renditegleichheit für alle Generationen nicht mehr als ein Gedankengebilde.

Im Übrigen widerspricht die Vorstellung, dass Geburtsjahrgänge rechnerisch gleichgestellt werden müssten, vollkommen der historischen Wirklichkeit. Jede Generation trifft auf letztlich einmalige Bedingungen und Herausforderungen (man denke z.B. an Weltwirtschaftskrise, Nationalsozialismus, Weltkrieg, Wiederaufbau- und Prosperitätsperiode in Westdeutschland, kommunistisches System in Ostdeutschland, »Babyboom« und Geburtenrückgang, Ökologiekrise, Umbruchsituation bei der Herstellung der deutschen Einheit, Globalisierung, Finanzkrise usw.). Gleichbehandlung der Generationen ist deshalb prinzipiell ausgeschlossen (vgl. Börsch-Supan 2003, Nullmeier 2004). Deshalb ist auch der normative Anspruch einer Generation, renditemäßig keinesfalls schlechter gestellt zu sein als ihre Vorgängergeneration, äußerst fragwürdig.

4.3 Ein Denkfehler in der Rentendiskussion

In Wirklichkeit wissen die meisten Verfechter des Prinzips der Generationengerechtigkeit als Renditegerechtigkeit, dass ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem aus ihrer Sicht zwar der Idealfall wäre, dass es aber allein schon wegen des Übergangproblems unmöglich vollständig realisiert werden kann. Daher leiten sie aus ihrem Verständnis von Genera-

tionengerechtigkeit, soweit es um praktisch realisierbare Politik geht, zwei Reformschritte ab, die keinen völligen Systembruch erfordern, aber dennoch die Rendite der jüngeren und kommenden Generationen verbessern sollen, um sich dem Ziel der Renditegerechtigkeit wenigstens anzunähern:

1. Kürzung der Renten für die heute lebenden Rentnerinnen und Rentner, um die Beitragslast der kommenden Generationen zu vermindern.
2. Ergänzung der bestehenden umlagefinanzierten Rentenversicherung durch eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge, die es dann ermöglicht, das Sicherungsniveau – und damit auch die Beitragsbelastung – im umlagefinanzierten Basissystem zu reduzieren.

Diese Strategie hat auch die rot-grüne Regierung mit ihren Rentenreformen, dem »Altersvermögensgesetz« von 2001 und dem »Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz« von 2004, verfolgt. Durch Leistungskürzungen für die Älteren und entsprechende Beitragsentlastungen für die Jüngeren wollte man die Renditen der jüngeren Generation verbessern und auf diese Weise der Generationengerechtigkeit im Sinne der Gleichheit der Renditen für alle Generationen näher kommen. Die Frage ist, ob diese Rechnung aufgehen kann.

Wenn im Interesse jüngerer Generationen und im Namen der Generationengerechtigkeit Rentenkürzungen gefordert werden, dann liegt sehr häufig ein Denkfehler vor, der eigentlich so primitiv ist, dass man sich fragen muss, warum er immer wieder vorkommt. Er besteht in dem Glauben, Generationengerechtigkeit sei dasselbe wie möglichst niedrige Beiträge zur Rentenversicherung. Es ist aber ein Irrtum, Kürzungen für die heute lebenden Rentner seien für die jüngeren und künftigen Generationen automatisch von Vorteil. Dieser Glaube kann leicht entstehen, wenn man die beiden Bedeutungen des Wortes »Generationen« verwechselt – nämlich Generationen im Sinne gleichzeitig lebender Altersgruppen und im Sinne aufeinanderfolgender Geburtsjahrgänge (→ Kap. VIII.1). Oder anders ausgedrückt: es kommt zu Fehlern, wenn man in einer Querschnittbetrachtung zu erfassen sucht, was eine Längsschnittbetrachtung erfordert. Wenn z. B. im Jahr 2011 die Renten gekürzt und die Beiträge gesenkt werden, dann werden zweifellos die Einkommen derjenigen erhöht, die in diesem Jahr zwischen 30 und 35 Jahre alt sind. Das sagt aber nichts darüber aus, ob eine solche Maßnahme für die Geburtsjahrgänge 1975 bis 1980 vorteilhaft oder nachteilig ist, denn dies kann man nur beurteilen, wenn man die gesamten Lebenseinkommen dieser → Kohorten betrachtet.

In der Diskussion um Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung ist es jedoch unerlässlich, einen ganz einfachen Tatbestand zu berücksichtigen, der aber allzu oft außer Acht gelassen wird: Die Jungen von heute

sind die Alten von morgen. Deshalb sind, wenn Renten gekürzt werden, um die Beiträge zu senken oder den Anstieg der Beiträge zu vermeiden, nicht nur die gegenwärtigen Rentnerinnen und Rentner negativ betroffen, sondern auch die jüngeren Beitragszahler und Beitragszahlerinnen, und zwar dann, wenn sie selbst einmal rentenberechtigt werden. Denkt man diese einfache Einsicht konsequent zu Ende, dann sieht man schon, dass die Rendite der Jüngeren nicht allein schon deswegen automatisch steigt, weil sie geringere Beiträge zahlen. Bei der Rendite kommt es nicht nur darauf an, welche Beiträge man zahlt, sondern auch welche Rente dadurch erworben wird. Wie hoch die Rendite ist, bestimmt sich aus dem Verhältnis der erworbenen Rentenanwartschaften zu den eingezahlten Beiträgen.

Ein anschauliches Beispiel für den eben erwähnten Denkfehler liefert die Diskussion über die Erhöhung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 65. auf das 67. Lebensjahr. Diejenigen, die diese Maßnahme verteidigen und sich dagegen wehren, dass sie wieder in Frage gestellt wird, argumentieren mit der »Generationengerechtigkeit«.²¹ Die Vorstellung, durch die Altersrente mit 67 würden die kommenden Generationen entlastet, ist aber offenkundig unsinnig, denn gerade die heutigen jungen und heute noch nicht geborenen Beitragszahler werden ja insofern belastet, als sie länger arbeiten müssen. In Wirklichkeit werden – von den heutigen Erwerbstätigen im rentennahen Alter abgesehen – alle Geburtsjahrgänge sowohl entlastet als auch belastet; einerseits bezahlen sie etwas niedrigere Beiträge, andererseits bekommen sie ihre Rente später (oder mit entsprechenden Abschlägen). Alle betroffenen Jahrgänge tauschen einen höheren Nettolohn gegen längere Arbeit. Es geht bei der Erhöhung der Altersgrenze also gar nicht um die Verteilung zwischen heutigen und künftigen Generationen, sondern zwischen den gleichzeitig lebenden Altersgruppen, also zwischen den heute lebenden jüngeren Erwerbstätigen und den heute lebenden rentennahen Jahrgängen.

4.4 Vorteile für die Jüngeren durch Rentenkürzungen? Eine Beispielrechnung

Nach vorherrschender Meinung liegt es im Interesse jüngerer Generationen und ist es ein klares Gebot der Generationengerechtigkeit, die Renten zu kürzen oder wenigstens ihren Anstieg zu bremsen, um auf diese Weise den Beitragssatz zu senken oder zumindest stabil zu halten. Im Folgenden soll jedoch anhand eines Zahlenbeispiels gezeigt werden, dass

diese Logik falsch ist (s. *Tabelle 5*). Ausgehend von den Zahlen des Basisjahrs 2011 wird dargestellt, wie es sich langfristig, d. h. über einen Zeitraum von 40 Jahren, auf die Rendite der jüngeren Jahrgänge auswirkt, wenn die Rentenansprüche für die älteren Jahrgänge vermindert werden. Nach dieser Rechnung haben Durchschnittsverdiener in genanntem Jahr bei einem Jahreslohn von 30 268 Euro und einem Beitragssatz von 19,9% 6 023,33 Euro als Jahresbeitrag zu zahlen. Im gleichen Jahr beträgt die monatliche Rente, die mit einem durchschnittlichen Jahresbeitrag erworben worden ist, 27,34 Euro; dies ist der sogenannte Aktuelle Rentenwert²². Somit erreicht ein Versicherter mit Durchschnittseinkommen aus einem Jahr Beitragszahlung eine Jahresrente von 328,08 Euro, die ihm (von den jährlichen Anpassungen abgesehen) vom Rentenbeginn bis zu seinem Lebensende ausgezahlt wird. Bei einer angenommenen durchschnittlichen Rentensteigerung von 2,0% p. a. wird sich diese Monatsrente im Laufe von 40 Jahren, d. h. bis zum Endjahr (2051), um etwa 120% auf 724,41 Euro erhöhen. Wir nehmen ferner an, dass zur Finanzierung der Renten bei unverändertem rechtlichem Status quo im Endjahr wegen der höheren »Alterslast« ein Beitragssatz von 24,0% (statt 19,9%) erforderlich sein wird. Unter diesen Bedingungen beträgt dann das Verhältnis der im Endjahr wegen der höheren »Alterslast« zu beanspruchenden Jahresrente zu dem im Basisjahr gezahlten Jahresbeitrag $724,41/6\,023,33 = 12,03\%$. Diese Verhältniszahl ist zwar nicht identisch mit der korrekt berechneten finanzmathematischen Rendite, aber sie genügt für unsere Zwecke, um zu illustrieren, wie sich die Rendite bei bestimmten Eingriffen in das Rentensystem verändert.

Will man nun, der herrschenden Meinung folgend, die Beitragszahler der Rentenversicherung auf Kosten der Rentner entlasten, um auf diese Weise für die Jüngeren die Rendite aus dem Rentensystem zu erhöhen, dann stehen im Prinzip zwei Methoden zur Verfügung:

1. Die Renten werden zu einem bestimmten Zeitpunkt gekürzt und anschließend wieder, ausgehend von dem nunmehr abgesenkten Niveau, Jahr für Jahr nach einem unveränderten Anpassungsmodus erhöht (Variante A).
2. Die Renten bleiben zunächst ungekürzt, aber die Anpassungsformel wird so geändert, dass die jährlichen Rentenerhöhungen abgeflacht oder sogar abgeschafft werden (Variante B).

Beide Verfahren können natürlich auch kombiniert werden, aber sie werden im Folgenden separat behandelt, um ihre Wirkungsmechanismen zu verdeutlichen.

4.4.1 Variante A: Kürzung der laufenden Renten

Bei Variante A würden die laufenden Renten im Basisjahr um 10% gekürzt: Der »Aktuelle Rentenwert« (also die Monatsrente, die durch eine durchschnittlichen Jahresbeitrag erworben wird) würde sofort von 27,34 auf 24,61 Euro und die entsprechende Jahresrente von 328,08 auf 295,27 Euro sinken. Zwar könnte der Beitragssatz von 19,9% auf 17,91% ermäßigt werden und ein Durchschnittsverdiener müsste im Basisjahr nicht mehr 6 023,33, sondern nur noch 5 421,00 Euro an die Rentenversicherung zu zahlen. Aber bei unveränderter durchschnittlicher Rentensteigerung von 2,0% würde die aus der Durchschnittsbeitragszahlung des Basisjahrs resultierende Jahresrente im Jahr 2051 nicht 724,41, sondern nur noch 90% davon, d. h. 651,97 Euro betragen. In 40 Jahren wären also die jungen Erwachsenen des Basisjahrs, die den Vorteil der herabgesetzten Rentenversicherungsbeiträge genossen haben, selbst rentenberechtigt und folglich ebenfalls von der Kürzung betroffen.

Man sieht also: es werden keineswegs allein die im Basisjahr laufenden Renten gekürzt, sondern auch die *Rentenansparungen*, sprich die Höhe dessen, was die heutigen Beitragszahler an Ansprüchen erwerben und später an Renten zu erwarten haben. Wenn also sowohl der Beitrag als auch der damit erworbene Rentenanspruch um jeweils 10% gemindert werden, bleibt das Verhältnis der nach 40 Jahren zu beanspruchenden Jahresrente zu dem ursprünglich gezahlten Beitrag unverändert, nämlich $651,97/5\,421,00$. Bei Variante A bliebe also die Rendite gegenüber dem Status quo unverändert. Das liegt daran, dass bei dieser Methode die Rentensteigerungen (2,0% p. a.) nicht tangiert werden.

Die Auswirkungen von Rentenkürzungen nach dem Muster von Variante A auf die Renditen kann man wie folgt zusammenfassen:

- Die einmalige prozentuale Rentenkürzung in einem bestimmten Basisjahr verschlechtert die Rendite aller Rentenversicherungsbeiträge, die *vor* dem Basisjahr geleistet worden sind, um den gleichen Prozentsatz. Davon sind nicht nur sämtliche im Basisjahr lebenden Rentner betroffen, sondern auch alle Erwerbstätigen, soweit sie vor dem Basisjahr in das System eingezahlt haben.
- Die prozentuale Rentenkürzung im Basisjahr lässt die Rendite aus allen Rentenversicherungsbeiträgen, die *im* Basisjahr und in allen *Folgejahren* gezahlt werden, unverändert. Zwar sinkt der Beitragssatz im Basisjahr infolge der prozentualen Rentenkürzung im gleichen Verhältnis und bleibt auch in allen Folgejahren niedriger, als er ohne diesen Eingriff gewesen wäre. Aber nicht nur die Einzahlungen in das Rentensystem, sondern auch die Auszahlungen werden prozentual im gleichen Verhältnis gekürzt.

- Bei Variante A gibt es sowohl Verlierer (in erster Linie die Rentner und Rentnerinnen, in zweiter Linie alle Beitragszahler, die bereits vor dem Basisjahr eingezahlt haben) als auch solche, denen die ganze Operation weder Vor- noch Nachteile bringt (die künftigen Beitragszahler). Es gibt jedoch keine Gewinner.

4.4.2 Variante B: Verminderung der Rentenanpassungen

Bei Variante B würden die Renten im Basisjahr ungekürzt bleiben und auch der Beitragssatz bliebe unverändert bei 19,9%. Dafür würden die Rentensteigerungen so vermindert, dass nach 40 Jahren im Vergleich zum Status quo das gleiche Resultat erreicht würde wie bei Variante A, nämlich die Absenkung des »Aktuellen Rentenwerts« um 10% auf 54,33 (statt 60,37) Euro. Die schließlich gezahlte Jahresrente aus dem durchschnittlichen Jahresbeitrag beträgt dann ebenfalls nur 651,97 Euro (statt 724,41 Euro nach dem rechtlichen Status quo). Folglich verschlechtert sich das Verhältnis der im Endjahr zu beanspruchenden Rente zu dem im Basisjahr gezahlten Beitrag, und zwar genau um 10% auf $651,97/6023,33 = 10,82\%$. Der Grund liegt in der Abflachung der Rentensteigerungen gegenüber dem Status quo bzw. der Variante A von jahresdurchschnittlich 2,0% auf 1,73%.

- Wenn die Rentendynamik nach dem Muster von Variante B abgebremst wird, dann hat dies folgende Auswirkung auf die Rendite:
- Wegen der niedrigeren Rentenanpassungen, die sich, beginnend mit dem Basisjahr, im Lauf der Jahre kumulieren, verschlechtert sich die Rendite auf alle Rentenversicherungsbeiträge, gleich wann sie geleistet worden sind oder erst noch in Zukunft geleistet werden. Negativ betroffen – gemessen an der Rendite – sind nicht nur die im Basisjahr lebenden Rentner und Rentnerinnen, sondern auch alle heutigen und künftigen Beitragszahlergenerationen. Daher gibt es, anders als bei Variante A, bei B ausschließlich Verlierer. Allerdings sind die Verluste auf die Generationen ungleich verteilt.
- Die geringeren Rentenanpassungen betreffen zwar auch die Rentner/innen, aber da die Renten im Vergleich zum rechtlichen Status quo nur allmählich sinken, ist die Variante B für die heutigen Rentner und Rentnerinnen deutlich schonender als die Variante A.
- Die Tatsache, dass die Beitragssätze wegen der geringeren Rentenerhöhungen im Vergleich zum rechtlichen Status quo allmählich sinken, verhindert keineswegs, dass sich die Rendite für die gegenwärtigen und künftigen Erwerbstätigen verschlechtert. Entscheidend dafür, wie sich der Gegenwartswert eines eingezahlten Beitrags entwickelt, ist vielmehr ausschließlich die Rentendynamik in der Zeit zwischen der Zahlung

des Beitrags und der letzten empfangenen Rentenzahlung. Zwar müssen die Versicherten einen niedrigeren Beitrag zahlen, aber dafür verliert auch die Rentenanwartschaft, die sie damit erwerben, wegen der geringeren Dynamik an Wert. Der gezahlte Beitrag entspricht also, um ein Bild zu gebrauchen, dem Preis, für den ein Wertpapier erworben wird, während die Rentendynamik mit den Kurssteigerungen dieses Wertpapiers zu vergleichen ist.

- Die im Basisjahr lebenden Erwerbstätigen sind stärker negativ betroffen als die Rentner und Rentnerinnen, und zwar umso stärker, je jünger sie sind. Die verminderten Rentenerhöhungen summieren sich erst im Lauf der Jahre zu einer (gemessen am rechtlichen Status quo) gravierenden Rentenkürzung. Daher fallen die Renditeverluste umso stärker ins Gewicht, je länger die Zeit zwischen dem Basisjahr (d. h. dem Beginn der verminderten Rentenanpassungen) und dem Ende des individuellen Rentenbezugs ist.
- Bei Eingriffen, welche dem Muster der Variante B folgen, sind demnach die Generationen der künftigen Beitragszahler (d. h. diejenigen, die erst nach dem Basisjahr in die Versicherung eintreten) in besonderem Maß die Verlierer.

Das numerische Beispiel hat gezeigt: In einem umlagefinanzierten Rentensystem mit lohnbezogenen Beiträgen und lohnbezogener Rentenberechnung können die Renditen für die jüngere Generation und für künftige Generationen weder durch Absenkung der laufenden Renten für die vorhandene Rentnergeneration noch durch Abbremsen der Rentensteigerungen verbessert werden. Man kann sogar mathematisch beweisen und auch durch empirisch gestützte Simulationsrechnungen belegen, dass die Rendite eines umlagefinanzierten Rentensystems ausschließlich von der sogenannten Rentendynamik abhängt, d. h. davon, in welchem Umfang Renten und die Rentenanwartschaften im Zeitverlauf steigen (s. Ebert 2005, S. 145–166, S. 41–55). Ob und in welchem Umfang die Renten und Rentenanwartschaften steigen, wird zum einen durch die »Rentenanpassungsformel« bestimmt, d. h. durch das gesetzlich geregelte Verfahren, nach dem die Rentenerhöhungen – meist in Abhängigkeit von der ökonomischen und demografischen Entwicklung – berechnet werden. Die andere entscheidende Größe bilden die Lohnerhöhungen, denn in allen umlagefinanzierten Rentensystemen folgen die Rentenanpassungen in irgendeiner Weise der Lohnentwicklung und sind die Lohnerhöhungen – neben der ökonomischen und demografischen Entwicklung und der Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel – eine der entscheidenden Bestimmungsfaktoren

Tab. 4: Wirkung von Rentenkürzungen auf die jüngeren und künftigen Beitragszahler

	Rechtlicher Status quo		Variante A		Variante B	
			Rentenkürzung ab Basisjahr		Gebremster Rentenanstieg	
	Basisjahr	Endjahr	Basisjahr	Endjahr	Basisjahr	Endjahr
Durchschnittslohn	30 268,00 €		30 268,00 €		30 268,00 €	
Beitragssatz	19,90 %	24,00 %	17,91 %	21,60 %	19,90 %	21,60 %
Jahresbeitrag	6 023,33 €		5 421,00 €		6 023,33 €	
»Aktueller Rentenwert« (Jahresdurchschnitt)	27,34 €	60,37 €	24,60 €	54,33 €	27,34 €	54,33 €
Jahresrente aus einem Jahresbeitrag entsprechend dem Durchschnittseinkommen	328,08 €	724,41 €	295,27 €	651,97 €	328,08 €	651,97 €
Kürzung der Renten um ... % gegenüber dem rechtlichen Status quo			10,00 %	10,00 %	0,00 %	10,00 %
Rentensteigerung insgesamt vom Basis- bis zum Endjahr		120,80 %		120,80 %		98,70 %
Jahresdurchschnittliche Rentensteigerung		2,00 %		2,00 %		1,73 %
Jahresrente im Endjahr in % des Jahresbeitrags im Basisjahr		12,03 %		12,03 %		10,82 %

der Rentendynamik und damit auch der Rendite, die aus den in das Rentensystem eingezahlten Beiträgen erzielt werden kann.

Daraus folgt etwas Wichtiges für die Generationengerechtigkeit, wenn man sie im post-sozialstaatlichen Sinne als Renditegerechtigkeit versteht: Das Beste für die Rendite in der Rentenversicherung sind nachhaltig und für alle beteiligten Generationen wachsende Löhne, besser gesagt wach-

sende Reallöhne, denn es kommt darauf an, welche preisbereinigte Rendite nach Abzug des inflationsbedingten Kaufkraftverlusts übrig bleibt. Die Lohnsteigerung ist unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel eine entscheidende Größe für die Rendite. Das gilt auch dann, wenn – wie es seit den Rentenreformen von 2001 und 2003 geschieht – die Anpassungsformel systematisch darauf angelegt ist, dass die Renten in geringerem Umfang wachsen als die Löhne.²³

Lohnsteigerungen sind auch deshalb für die Rendite aus der Rentenversicherung so bedeutsam, weil sie – etwa im Unterschied zur Bevölkerungsentwicklung – relativ leicht politisch beeinflusst werden können, nicht nur durch die Lohnpolitik der Gewerkschaften, sondern auch durch die staatliche Wirtschaftspolitik. So besehen ist es umso auffälliger, dass die Bedeutung der Lohnsteigerungen gerade von denjenigen kaum beachtet wird, die ansonsten über die zu geringe Rendite aus der gesetzlichen Rentenversicherung besonders zu klagen pflegen. Das erklärt sich daraus, dass das Renditeargument in der Regel deshalb vorgebracht wird, um die kapitalgedeckte Alterssicherung zu propagieren. Eine hohe Rendite in der Kapitalanlage setzt aber hohe Gewinne und insofern möglichst niedrige Löhne voraus. So zeigt sich deutlich, dass die übliche Diskussion über Generationengerechtigkeit in der Rentenversicherung auch etwas mit den grundlegenden Verteilungskonflikten zwischen Arbeit und Kapital zu tun hat.

Aus den bisherigen Ergebnissen können bereits einige wichtige politische Schlussfolgerungen gezogen werden:

1. Da Generationengerechtigkeit im Sinne gleicher Renditen für alle Generationen weder in umlagefinanzierten noch in kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen möglich ist, sollte für alle beteiligten Generationen die höchste Rendite angestrebt werden, welche für sie nach den gegebenen Umständen, vor allem angesichts der wachsenden »Alterslast«, erreichbar ist.
2. Es liegt im wohlverstandenen Interesse aller Generationen, ein gegebenes umlagefinanziertes Alterssicherungssystem mit möglichst hohen Rentensteigerungen aufrechtzuerhalten.
3. Dies gilt allerdings mit der wichtigen Einschränkung, dass der Beitragsatz nicht so stark steigen darf, dass er von künftigen Beitragszahlergenerationen nicht mehr getragen werden kann, weil diese sonst ihren Gegenwartskonsum zu sehr einschränken müssten.
4. Die höchste erreichbare Rendite für alle beteiligten Generationen weist dasjenige umlagefinanzierte Rentensystem auf, das die höchsten Rentensteigerungen garantiert und zugleich finanzierbar ist mit Beitragsätzen, die von künftigen Beitragszahlergenerationen gerade noch getragen werden können.

5. Möglichst hohe Reallohnsteigerungen für alle beteiligten Generationen sind die wichtigste Voraussetzung für eine gute Rendite in lohnbezogenen und umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen.

4.5 Höhere Rendite in der Alterssicherung durch schleichenden Systemwechsel?

Wie wir gesehen haben, ist es unmöglich, innerhalb des Umlagesystems die Rendite der jüngeren und künftigen Generationen durch Senkung des Rentenniveaus oder durch Abbremsen der Rentendynamik zu verbessern. Es gibt aber noch eine andere Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen. Wenn man im Umlagesystem die Renten kürzt (oder ihren Anstieg bremst), könnte man dort den Beitragssatz senken und die dadurch eingesparten Beiträge in eine besser verzinsliche kapitalgedeckte Vorsorge investieren. Auf diese Weise würde sich dann eine aus den Erträgen des Umlage- sowie des Kapitaldeckungssystems zusammengesetzte Gesamtrendite ergeben, die theoretisch höher sein könnte als die ursprüngliche Rendite aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Eine solche Operation ist eine abgeschwächte Variante der Umstellung des Finanzierungsverfahrens vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung bleibt zwar bestehen, aber daneben oder zusätzlich wird mit Hilfe öffentlicher Förderung ein ergänzendes System der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge aufgebaut. Langfristig verschieben sich dann die Gewichte zugunsten des kapitalgedeckten Teils, wenn man nur das Rentenniveau im Umlagesystem lange genug sinken lässt und den Beitragssatz einfriert oder begrenzt. Diese Logik eines partiellen – oder auch schleichenden – »Systemwechsels« lag auch den Rentenreformen der Regierung Schröder und der Einführung der sogenannten Riester-Rente zugrunde. Ob ein solches Kalkül aufgehen kann, ist aber aus einer Reihe von Gründen fraglich:

1. Wenn die Rentendynamik im Umlagesystem abgebremst wird, verschlechtert sich die Rendite für alle Generationen. Die (erhoffte) bessere Rendite im Kapitaldeckungsverfahren muss zunächst einmal diesen Verlust kompensieren; erst wenn sie darüber hinausgeht, kann per Saldo ein Renditevorteil entstehen.
2. Ob aber im Kapitaldeckungsverfahren wirklich so viel bessere Renditen erzielt werden als im Umlagesystem, ist besonders auf lange Sicht keineswegs sicher und angesichts der aktuellen Finanz- und Staatsschuldenkrise ist es zusätzlich fraglich geworden. Hohe Renditen wären allen-

falls zu erzielen, wenn das Vorsorgekapital zum erheblichen Teil in solchen Ländern angelegt würde, die eine deutlich günstigere demografische Entwicklung aufweisen. Dann würde allerdings die Alterssicherung von den internationalen Kapitalmärkten abhängig und entsprechend unsicher.

3. Den möglichen Renditevorteilen für jüngere und künftige Beitragszahler aus einer partiellen Umschichtung auf das Kapitaldeckungsverfahren stehen stets sichere Renditenachteile für die älteren und mittleren Generationen gegenüber. Deren Rendite im Umlagesystem wird verschlechtert, ohne dass sie dies durch kapitalgedeckte Vorsorge kompensieren können.
4. Renditevorteile aus der Umschichtung kann es nur dann geben, wenn die Beiträge, die in der gesetzlichen Rentenversicherung (gemessen am Zustand ohne Eingriff in Rentenniveau und/oder Rentendynamik) eingespart werden, vollständig in kapitalgedeckte Vorsorge investiert werden; dies ist zumindest bei der jetzigen Gesetzeslage (freiwillige Vorsorge mit staatlicher Förderung) nicht der Fall.
5. Vor allem müssen nicht nur die eingesparten Arbeitnehmer-, sondern auch Arbeitgeberbeiträge in die kapitalgedeckte Zusatzversorgung der Arbeitnehmer fließen. Wenn sie aber nur zur Senkung der »Lohnnebenkosten« verwendet werden und die Gewinne erhöhen, können sie nicht die Rendite aus der Alterssicherung verbessern.

Diese Bedingungen dürften in der Regel nicht erfüllt sein.²⁴ Der partielle Systemwechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren kann allenfalls die Renditen für die jüngeren Beitragszahler um den Preis größerer Unsicherheit etwas erhöhen, wohl aber kaum Generationengerechtigkeit gewährleisten. Die Forderung nach Generationengerechtigkeit für die jüngeren und künftigen Generationen ist weder durch die üblicherweise empfohlenen Einschnitte in die umlagefinanzierte Rentenversicherung noch durch partiellen oder gar völligen Systemwechsel zum Kapitaldeckungssystem erfüllbar.

Demzufolge sollte es im wohlverstandenen Interesse auch der heutigen jüngeren Beitragszahler liegen, die Renten für die alte Generation unverändert fortzuführen, um selbst im eigenen Alter in den Genuss einer ungeschmälernten Versorgung zu kommen und dadurch eine möglichst gute Rendite zu erzielen. Das setzt voraus, dass die künftigen Beitragszahler die erforderlichen Beiträge auch dann aufbringen werden, wenn die »Alterslast« wächst und die Beitragssätze steigen. Hier zeigt sich, dass die Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung eigentlich kein Rendite-, sondern ein Vertrauensproblem ist. Das Zentralproblem, das sich hinter der

Forderung nach Generationengerechtigkeit verbirgt, besteht offenbar darin, dass das erforderliche Vertrauen in die Solidarität der kommenden Generationen – nicht zuletzt wegen der bereits erreichten Beitragshöhe – nicht mehr besteht. Die Herausforderung an die Politik besteht demnach nicht in dem (ohnehin kaum erfolgversprechenden) Versuch, die Renditen zu verbessern, sondern darin, die Solidaritäts- und Vertrauensbasis des Rentensystems wiederherzustellen.

5 Generationengerechtigkeit – eine offene Frage

Es ist, so ist zu hoffen, deutlich geworden, dass die konkreten Behauptungen, auf die sich der Vorwurf der fehlenden Generationengerechtigkeit gegen den Sozial- und Interventionsstaat stützt, nicht zutreffen: Weder geht die Staatsverschuldung zwingend zulasten der jüngeren und nachwachsenden Generationen noch impliziert das umlagefinanzierte Alterssicherungssystem als solches eine prinzipielle Ungerechtigkeit. Die pauschalierende Rede von der systematischen Benachteiligung der jüngeren und künftigen Generationen beruht vielmehr erstens auf selektiver und willkürlicher Bilanzierung der vielfältigen ökonomischen Wohlstandsübertragungen zwischen den Generationen sowie zweitens auf unzureichender Kenntnis der ökonomischen Funktionsweise des Staatshaushalts und der Grundstrukturen umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme. Damit soll aber weder für eine sorglose Schuldenpolitik der öffentlichen Haushalte plädiert noch das finanzielle Folgeproblem des demografischen Wandels für die gesetzliche Alterssicherung ignoriert werden. Beide Probleme sind gravierend, aber zu ihrer Lösung hat die Diskussion über Generationengerechtigkeit bis jetzt jedenfalls nichts Konstruktives beigetragen.

Es ist auch nicht zu bestreiten, dass Gerechtigkeit zwischen Generationen ein ernstes Thema ist, das hohe Aufmerksamkeit verdient. Hier sollte nur gezeigt werden, dass die Frage der Generationengerechtigkeit nicht so simpel abgehandelt werden kann, wie es heute in der Regel geschieht. Man kann sagen, dass empirische Untersuchungen der Generationengerechtigkeit im Sozial- und Interventionsstaat, die wissenschaftlichen Ansprüchen genügen, bislang fehlen. Auch besteht keine Klarheit darüber, an welchen normativen Kriterien die Generationengerechtigkeit gemessen werden soll. Jedenfalls sind Zweifel angebracht, dass das Konzept der Generationengerechtigkeit als marktförmiger Tauschgerechtigkeit, das sich in den letzten Jahren stillschweigend durchgesetzt hat, dem Verhältnis zwischen Generationen sozialetisch angemessen ist. Es wider-

spricht auch der Realität der Geschichte. Die Geschichte ist offen, sie kennt unvorhergesehene Brüche, welche die Welt verändern, alles ist in ständigem Wandel begriffen. Jede Generation befindet sich in einer anderen historischen Situation als ihre Vorläufer und Nachfolger. Die Vorstellung, exakt kalkulieren zu wollen, welche Zahlungen die eine Generation der anderen schuldet, ist so weltfremd, dass man sie getrost beiseite legen sollte.

► Zusammenfassung: Generationengerechtigkeit

1. Generationengerechtigkeit ist ein Schlüsselbegriff des post-sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas. In ihm kommt der Generalverdacht zum Ausdruck, dass der Sozialstaat keine Gerechtigkeit garantiert, sondern vielfach selbst die Ursache sozialer Ungerechtigkeit ist. Dementsprechend werden soziale Ungerechtigkeiten nicht als Begleitumstände der kapitalistischen Marktwirtschaft, sondern als Ausdruck des Gegensatzes zwischen biologischen Gruppen, z. B. zwischen Alten und Jungen oder Kinderreichen und Kinderlosen, betrachtet.
2. Traditionell wird Generationengerechtigkeit als gegenseitiges Verpflichtungsverhältnis im Sinne von Solidarität verstanden, nach post-sozialstaatlichem Verständnis hingegen als rechnerische Entsprechung von Leistung und Gegenleistung im Sinne von Tauschgerechtigkeit.
3. Geht man vom post-sozialstaatlichen Verständnis von Generationengerechtigkeit als Tauschgerechtigkeit aus, dann müssen die vielfältigen Wohlstandsübertragungen, die zwischen aufeinanderfolgenden Generationen (Eltern- und Kindergeneration) stattfinden, vollständig und umfassend bilanziert werden. Dabei dürfen vor allem auch privat geleistete Wohlstandstransfers (z. B. Kindererziehung und Unterhalt für Kinder) und Vermögensübertragungen (Erbschaften) sowie der Verbrauch an natürlichen Ressourcen nicht außer Betracht bleiben.
4. In den meisten Analysen und Diskussionsbeiträgen, die dem Nachweis der Generationenungerechtigkeit des Sozialstaats gewidmet sind, wird dies aber versäumt. Dies gilt vor allem für die sogenannten Generationenbilanzen. Stattdessen ist eine einseitige und im Ergebnis systematisch verzerrte Auswahl typisch, die sich nahezu ausschließlich auf das Problem der Staatsverschuldung und die Probleme der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung beschränkt.

5. Die übliche Betrachtungsweise, dass die Staatsverschuldung stets zulasten künftiger Generationen geht, lässt wichtige Aspekte außer Acht, nämlich dass künftige Generationen nicht nur die staatlichen Schulden erben, sondern auch das positive staatliche Vermögen (Infrastruktur) sowie die Geldforderungen privater Gläubiger, die den Staatsschulden entsprechen. Auch die Vorstellung, dass Staatsschulden getilgt werden müssten, beruht auf einem irrtümlichen Analogieschluss von einzelnen Privathaushalten auf den Staat.
6. Auch wenn die Auffassung zurückzuweisen ist, dass jegliche Staatsverschuldung eine Ungerechtigkeit gegenüber künftigen Generationen darstelle, gibt es gute Argumente dafür, die staatlichen Ausgaben möglichst vollständig aus Steuern und Abgaben zu finanzieren. Der Grund liegt darin, dass auf diese Weise eine längerfristig niedrigere Steuerquote erreichbar sein dürfte. Abgesehen hiervon bleibt die staatliche Kreditaufnahme als Instrument der Nachfragestabilisierung bei Konjunkturschwächen unentbehrlich.
7. Nach post-sozialstaatlichem Verständnis erfordert Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung, dass alle Generationen die gleiche Rendite aus dem Rentensystem erzielen (Generationengerechtigkeit als Renditegerechtigkeit). Wenn das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern ungünstiger wird, dann muss jedoch in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung die Rendite von Geburtsjahrgang zu Geburtsjahrgang mehr oder weniger zwangsläufig abnehmen. Daraus wird im Namen der Generationengerechtigkeit die Forderung abgeleitet, durch Rentenkürzungen zulasten der älteren Generation, durch geringere Rentensteigerungen in der Zukunft sowie durch zumindest partielle Systemumstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren die Rendite für die jüngeren und künftigen Generationen zu verbessern.
8. Es kann jedoch gezeigt werden, dass diese Strategien ihren Zweck nicht erreichen können. Vielmehr liegt es im wohlverstandenen Interesse aller Generationen, das umlagefinanzierte Rentensystem mit möglichst hohen Rentensteigerungen beizubehalten, jedoch unter der einschränkenden Voraussetzung, dass künftige Beitragszahler die Belastung noch tragen können.

Anmerkungen

- 1 In Abweichung von Hauser, der nur die Übertragung von Vermögensbeständen in seine Rechnungen aufgenommen hat, werden hier auch die laufenden Übertragungen zwischen den Generationen in die Bilanz einbezogen.
- 2 In der unvollständigen Bilanzierung der Wohlstandstransaktionen zwischen den Generationen liegt auch die entscheidende Schwäche – um nicht zu sagen der Manipulationscharakter – der sogenannten Generationenbilanzen, die z. B. von dem Freiburger »Forschungszentrum Generationenverträge« unter der Leitung von Prof. Bernd Raffelhüschen erstellt und mit beträchtlichem Geschick öffentlich propagiert werden (z. B. Feist/Raffelhüschen 2000, Bundesbank 2001, Mevis/Weddige 2006, Hagist u. a. 2006). Ihr Grundgedanke besteht darin, sämtliche künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates der kommenden Jahrzehnte (einschließlich der Sozialversicherung), wie sie sich nach dem im Basisjahr geltenden Recht ergeben würden, mit Hilfe der Methode der → »Diskontierung« zusammenzufassen und auf das Basisjahr zu berechnen. Die so errechneten künftigen Belastungen werden dann zu der im Basisjahr bereits bestehenden und offen ausgewiesenen Staatsverschuldung addiert, woraus ein Gesamtindikator für die Belastungen künftiger Generationen gewonnen werden soll. Diese »Generationenbilanzen« erfassen jedoch nur das Segment der öffentlichen Finanzen (Staat und Sozialversicherung), während die privaten Transfers, besonders die (monetären und nichtmonetären) Unterhaltsleistungen der Eltern an ihre Kinder in der Bilanz völlig unberücksichtigt bleiben. Vernachlässigt wird ferner, dass auch der gesamte private Kapitalstock zum Erbe einer nachfolgenden Generation gehört, das durch die Investitionsleistung der vorausgegangenen Generation geschaffen worden ist. Auch der ökologische Aspekt, der unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit ebenfalls wichtig ist, erscheint nicht in den Generationenbilanzen. Die Methodik der Generationenbilanzen kann hier nicht eingehend erläutert werden; stattdessen ist auf die entsprechende kritische Literatur zu verweisen (Grütz 1999, S. 81–92, Ebert 2005, S. 179–190).
- 3 Datenquelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Lange Zeitreihen (sachverstaendigenrat.de).
- 4 Monatsberichte digital des BMF, diverse Ausgaben.
- 5 Absolut ist die Summe der Staatsschulden um etwa 1 Mrd. Euro angestiegen; da aber das Bruttoinlandsprodukt wesentlich stärker gestiegen ist, hat die Verschuldensquote abgenommen.
- 6 Die Kredite, die zur Finanzierung der Deutschen Einheit aufgenommen werden mussten, flossen zunächst nicht direkt in den Bundeshaushalt, sondern in den »Fonds Deutsche Einheit«. 1995 wurde dieser Sonderfonds aufgelöst und als Verbindlichkeit in die Haushalte des Bundes und der alten Länder übernommen. In der Statistik erscheinen daher die einigungsbedingten Staatsschulden der Jahre 1990 bis 1995 im Jahr 1995 gebündelt.
- 7 In diesem Jahr hat der Bund aus der Versteigerung der »UMTS«-Lizenzen einmalige Sondereinnahmen von 50,5 Mrd. Euro erzielt. Sie wurden in der Statistik nicht als Einnahmen, sondern als Verminderung von Ausgaben verbucht.

- 8 Die Vermögensbilanz des Statistischen Bundesamts unterscheidet vier Sektoren, nämlich »Staat«, »Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften«, »Finanzielle Kapitalgesellschaften« sowie »private Haushalte und Private Organisationen ohne Erwerbszweck«. Zum Vermögen der privaten Haushalte in der Abgrenzung des Statistischen Bundesamts rechnen auch die Betriebsvermögen derjenigen selbstständigen Unternehmer, die ihre Betriebe nicht in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (z. B. als GmbH) führen und bei denen es keine Trennung zwischen Betriebs- und Privatvermögen gibt; vgl. hierzu die Vermögensbilanz der Deutschen Bundesbank (Bundesbank 2008). Im Übrigen unterscheidet sich die Abgrenzung der staatlichen Schulden in der Vermögensbilanz des Statistischen Bundesamts geringfügig von derjenigen, die den oben verwendeten Zahlenreihen des Sachverständigenrats zugrunde liegt.
- 9 Zeitreihen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reihe ZR046 (sachverstaendigenrat-wirtschaft.de).
- 10 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Lange Zeitreihen, Reihen ZR 043.
- 11 Durch die neue sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz ist die bisherige Bestimmung des Artikel 115, welche die Kreditfinanzierung bis zur Höhe der Investitionen und darüber hinaus auch »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« erlaubte, aufgehoben worden (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.7.2009, in Kraft seit 1.8.2009).
- 12 Anders ist der Sonderfall zu beurteilen, dass aus einer gegebenen Situation heraus plötzlich und in großem Umfang unaufschiebbare Anforderungen auf den Staat zukommen. Einen solchen Fall hat Deutschland beim Zusammenbruch der DDR und der Einheit erlebt. Es sollte klar sein, dass es in solchen Situationen ein Gebot der Gerechtigkeit ist, auch künftige Generationen an der Finanzierung zu beteiligen, und dass die Ausweitung der Staatsschuld dann nicht nur zweckmäßig, sondern auch legitim ist.
- 13 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, unterzeichnet in Brüssel am 2. März 2012.
- 14 In einem einheitlichen nationalen Währungsraum haben Kapitaleigner, die eine sichere Anlage in Staatspapieren suchen und kein Währungsrisiko eingehen wollen, keine Auswahl, sondern sind auf die Anleihen ihres eigenen Staates angewiesen. In der Europäischen Währungsunion hingegen können sie zwischen den 17 Mitgliedsländern auswählen und ihr Kapital dort platzieren, wo Staatsanleihen die höchsten Zinsen abwerfen. Da die Regierungen um die Anleger konkurrieren müssen, eröffnet sich eine neue Art von spekulativem Glücksspiel, nämlich das Hin- und Herschieben von Staatsanleihen innerhalb des Euro-Raums ohne Wechselkursrisiko. Dadurch verschieben sich auch die Machtverhältnisse und der Staatsanleihenmarkt wird vom Verkäufer- zum Käufermarkt. In einem einheitlichen nationalen Währungsraum müssen die Anleger, falls sie auf die vom Staat garantierte Sicherheit nicht verzichten wollen, tendenziell die staatlichen Zinskonditionen akzeptieren; in der Europäischen Währungsunion hingegen müssen sich die einzelnen Staaten an die Wünsche der Gläubiger anpassen. Anders ausgedrückt: in der Währungsunion haben die einzelnen Regierungen das Anbietermonopol auf

sichere Kapitalanlagemöglichkeiten ohne Wechselkursrisiko verloren. Dadurch ist der Markt für Staatsanleihen zum Spekulationsmarkt geworden, und zwar mit der Folge, dass Staatsanleihen zunehmend keine Sicherheit mehr bieten können.

- 15 Dies war die Erklärung der neu gewählten griechischen Regierung vom 20. Oktober 2009, dass das Haushaltsdefizit 2009 – anders als von der Vorgängerregierung angegeben – nicht 6%, sondern 12 bis 13% des BIP betragen werde.
- 16 Typisch für die Abwehrhaltung von Bundesregierung und Bundesbank gegenüber innereuropäischen Solidaritätsverpflichtungen ist ihre immer wieder öffentlich wiederholte Behauptung, die »Nicht-Beistandsklausel« des Artikels 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verbiete finanzielle Hilfe für in Zahlungsschwierigkeiten geratene Länder. Dies ist jedoch eine absichtsvolle Fehlinterpretation, denn diese Vertragsklausel besagt lediglich, dass die Europäische Union, die Gemeinschaft der Euro-Länder und einzelne Euroländer nicht für andere Länder haften müssen. Aus dieser Klausel folgt selbstverständlich nicht, dass freiwillige Hilfe für bedrängte Mitgliedsstaaten verboten ist.
- 17 Mit »Rendite« ist die sogenannte interne Rendite (auch »interner Zinssatz« oder »Effektivzinssatz«) gemeint. Dies ist das in der betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung gängige finanzmathematische Verfahren, mit dessen Hilfe verschiedene Reihen von Ein- und Auszahlungen, die sich über mehrere Zeitperioden erstrecken, vergleichbar gemacht und nach ihrer Vorteilhaftigkeit bewertet werden können. Die Vergleichbarkeit von Zahlungen, die zu verschiedenen Zeitpunkten anfallen, wird mit Hilfe der »Barwerte« ermöglicht. Der Barwert bringt zum Ausdruck, dass eine in Zukunft anfallende Zahlung einen geringeren Wert besitzt als eine solche in nominell gleicher Höhe, die unmittelbar in der Gegenwart fällig ist; die Errechnung des Barwerts wird auch als »Diskontierung« bezeichnet. Erhält jemand z. B. in zwölf Monaten 1000 Euro, dann beträgt, wenn der aktuelle Zinssatz bei 5% pro Jahr liegt, deren heutiger Barwert nur 952,38 Euro, denn dieser Betrag würde, bei einer Bank zu 5% angelegt, in einem Jahr auf 1000 Euro anwachsen. Als »interne Rendite« oder »Effektivzinssatz« wird nun derjenige Zinssatz bezeichnet, bei dem der »Barwert« einer Zahlungsreihe gerade gleich null ist; die untersuchte Zahlungsreihe ist dann einer Investition gleichwertig, bei der eine bestimmte Kapitalsumme zu eben diesem Zinssatz angelegt wird. Diese Methode der Berechnung der »internen Rendite« kann man auf die Beiträge und Renten anwenden, die ein Versicherter im Laufe seines Erwerbslebens in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlt bzw. in der Zeit seines Ruhestands bis zum Tode daraus erhält. Dieses Verfahren ergibt einen fiktiven Zinssatz, der die Rentabilität der Beitragszahlung in der gesetzlichen Rentenversicherung wiedergibt. Wenn eine solche Berechnung für einzelne Geburtsjahrgänge von Versicherten vorgenommen wird und die dabei ermittelten Renditen verglichen werden, dann gewinnt man einen Maßstab für die (als Renditegerechtigkeit verstandene) Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung. Die Berechnung der Rendite, die aus der gesetzlichen Rentenversicherung erzielt werden kann, ist im Übrigen mit einer Fülle methodischer Probleme verbunden, die nicht willkürfrei gelöst werden können; vgl. hierzu Ebert 2005, S. 145–166.

- 18 Auch in den Berechnungen, die den Reformgesetzen der rot-grünen Bundesregierung zugrunde lagen, wurde mit unrealistisch überhöhten Erwartungen bezüglich der am Kapitalmarkt erreichbaren Renditen gerechnet. So hat z. B. die »Nachhaltigkeitskommission« (auch »Rürup-Kommission« genannt), die das sogenannte Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 im Auftrag der Regierung im Wesentlichen konzipiert hat, den langfristig erreichbaren Kapitalmarktzins mit 4% (preisbereinigt 2,5%) angesetzt, die für die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung mit entscheidende Lohnsteigerungsrate jedoch nur mit 3% (preisbereinigt 1,5%), ohne zu bedenken, dass diese beiden Annahmen nicht miteinander verträglich sind, es sei denn es fände eine massive Umverteilung zulasten der Löhne und zugunsten der Gewinne statt (vgl. Nachhaltigkeitskommission 2003, S. 109).
- 19 In Deutschland hat sich die Krisenfestigkeit umlagefinanzierter Rentensysteme bereits mehrfach bewährt, und zwar bei der Inflation 1923, in der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er und Anfang der 1930er Jahre, bei der Währungsreform 1948 und beim Zusammenbruch der DDR 1990.
- 20 Selbstverständlich wird der Kapitalstock der Alterssicherungssysteme in der Regel in sicheren Anlagen, z. B. Staatspapieren, angelegt und nicht in hoch riskanten Finanzprodukten. Entscheidend ist aber, dass das weltweite Angebot an Kapital durch das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung insgesamt erhöht wird. Eben das Überangebot an anlagesuchendem Kapital ist eine der entscheidenden Ursachen für das Entstehen des »Finanzmarktkapitalismus«.
- 21 So z. B. die Junge Union, d. h. die gemeinsame Jugendorganisation von CDU und CSU, in einer Erklärung vom 10.8. 2010 mit der Überschrift »Rente mit 67 unverzichtbar für mehr Generationengerechtigkeit«; ähnlich äußerte sich der frühere Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (Die Zeit, 2. Februar 2012).
- 22 Der »Aktuelle Rentenwert« ist die entscheidende Bemessungsgröße bei der Rentenberechnung. Er wird nach einer bestimmten Rentenanpassungsformel Jahr für Jahr zum 1. Juli an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Der hier angegebene Betrag ist der Durchschnittswert aus dem ersten und zweiten Halbjahr 2011 und gilt für die alten Bundesländer. Hat ein Versicherter 45 Jahre lang solche Durchschnittsbeiträge geleistet, dann erhält er im Jahr 2011 eine Brutto-Monatsrente von $45 \times 27,34 = 1\,230,08$ Euro; dies ist die »Standardrente«.
- 23 Dies ist auch dann der Fall, wenn der Beitragssatz konstant gehalten und die Rentenanpassungen nach Maßgabe der Entwicklung des Beitragsaufkommens, das sich bei gegebenem Beitragssatz ergibt, vorgenommen werden. Auch in diesem Fall bestimmen die Lohnerhöhungen entscheidend über die Rentenerhöhungen, denn bei konstantem Beitragssatz hängt die Entwicklung der Beitragseinnahmen – außer von der Arbeitsmarktentwicklung – von den Lohnsteigerungen ab.
- 24 Trotzdem hat die Bundesregierung, als sie mit dem »Nachhaltigkeitsgesetz« von 2004 den Weg des partiellen Systemwechsels beschriftet, von den von ihr beauftragten wissenschaftlichen Gutachtern bescheinigt bekommen, dass sich die Rendite verbessern würde (Nachhaltigkeitskommission 2003, S. 108 ff., Sozialbeirat 2004, Ziff. 113–136). Zwar werde sich – wie nicht anders zu erwarten – die Renditen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung verschlechtern. Dies

werde aber für die jüngeren Geburtsjahrgänge durch höhere Renditen in der kapitalgedeckten Vorsorge deutlich überkompensiert. Diese (offenbar zwischen den beteiligten Gremien abgestimmten) Berechnungen sind aber nur deshalb so positiv im Sinne des Konzepts der Bundesregierung ausgefallen, weil völlig unrealistische Annahmen zugrunde gelegt wurden. Zum einen wurde mit einer langfristigen Kapitalverzinsung von 4% gerechnet – ein Wert, den heute niemand mehr zu nennen wagen würde. Zum anderen wurde – entgegen den Bestimmungen des »Nachhaltigkeitsgesetzes« – unterstellt, dass nicht nur die eingesparten Arbeitnehmer-, sondern auch Arbeitgeberbeiträge in die kapitalgedeckte Zusatzversorgung der Arbeitnehmer fließen.