

Norbert Reuter

Generationengerechtigkeit in der Wirtschaftspolitik

Eine finanzwissenschaftliche Analyse staatlicher Haushalts- und Rentenpolitik

1. Gerechtigkeit als regulative Idee der Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschafts- und sozialpolitisches Handeln bedarf der Legitimation. Während auf mikroökonomischer Ebene das Ziel der „Effizienz“ bzw. der „Effizienzsteigerung“ wirtschaftliches Handeln legitimiert, wird auf makroökonomischer Ebene das Kriterium der „Gerechtigkeit“ herangezogen. Wirtschaftspolitische Reformprogramme können dann mit einer breiten Zustimmung rechnen, wenn sie sich als Beitrag zur gesellschaftlichen „Gerechtigkeit“ vermitteln lassen.

Bei der inhaltlichen Bestimmung von Gerechtigkeit stehen sich im ökonomischen Kontext allerdings zwei Auslegungen gegenüber, die auch bei explizitem Rekurs auf diese „vielleicht wichtigste regulative Idee in der heutigen Wirtschafts- und Sozialpolitik“ (von Weizsäcker 2000: 50) ein konsensuales Handeln erschweren: Auf der einen Seite die *Bedarfsgerechtigkeit*, auf der anderen Seite die *Leistungsgerechtigkeit*. Während im ersten Fall der persönliche Bedarf unabhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit im Vordergrund steht, orientieren sich (i.d.R. finanzielle) Zuwendungen im zweiten Fall am Prinzip einer Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung. Das Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit legitimiert gesamtgesellschaftliche Umverteilung und begründet sozialstaatliches Handeln (Sozialstaatsprinzip), während das zweite, auf die individuelle Leistung abhebende Gerechtigkeitskriterium einer derartigen Politik tendenziell entgegensteht (Versicherungsprinzip). Der Rückgriff auf die ethische Kategorie der Gerechtigkeit bietet im allgemeinen also keine durchweg akzeptierte Legitimation *eines* wirtschaftspolitischen Kurses.

Anders scheint es im Falle generationenübergreifender Reformprojekte zu sein, was sich in der Debatte um die gegenwärtige Haushalts- und Rentenpolitik der Bundesregierung zeigt.¹ Der Hinweis auf die „Generationengerech-

1 Es gibt praktisch keine Veröffentlichung zur Spar- und Rentenproblematik in der der Hinweis auf die Generationengerechtigkeit fehlt. Vgl. pars pro toto Herz (2000); Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (o.J.: 9); Krupp (2000: 461).

tigkeit“, mit der in der Regel eine Art intergenerative „Belastungsgleichheit“ gemeint ist, dient hier der Legitimation *spezifischer* Reformvorhaben: In der Finanzpolitik wird mit dem Gerechtigkeitsargument die Notwendigkeit eines umfassenden öffentlichen Spar- und Entschuldungsprogramms, in der Rentenpolitik die Ergänzung der umlagefinanzierten durch eine kapitalgedeckte Rente begründet. Die Ablehnung staatlicher Sparprogramme oder die Verweigerung des Einstiegs in den Systemwechsel bei der Rentenversicherung gerät im Rahmen der Gerechtigkeitsargumentation in den Ruch eines unverantwortlichen Generationenegoismus. Kritiker werden zu unmoralischen Zeitgenossen, die leichtfertig einen „Krieg der Generationen“ in Kauf nehmen.² Allerdings ist die Debatte mit Blick auf Haushaltskonsolidierung und Rentenreform merkwürdig asymmetrisch: Während die staatliche Sparpolitik in der Regel damit begründet wird, daß die heutige Generation „auf Kosten“ zukünftiger Generationen lebe, wird hinsichtlich der Rentenreform häufig genau umgekehrt argumentiert: Ohne einen grundlegenden Systemwechsel würde „die junge Generation schleichend enteignet“, wie jüngst die Vorsitzende der Jungen Union äußerte (zit. nach Herz 2000).

Bereits an diesen kaum tiefergehend diskutierten Argumenten für eine mal stärkere, mal schwächere finanzielle Belastung der gegenwärtigen Generation zeigt sich, daß sich aus dem Kriterium der Generationengerechtigkeit konkrete Reformmaßnahmen im Sinne eines alternativlosen „one best way“ nicht ableiten lassen. Die folgende finanzwissenschaftliche Analyse zeigt sogar, daß das Gerechtigkeitskriterium weder die eingeschlagene Konsolidierungs- noch die derzeit projektierte Rentenpolitik zu legitimieren in der Lage ist. Für die inter- wie für die intragenerative Diskussion gilt: Der Rekurs auf das Kriterium der Generationengerechtigkeit kann den (wirtschafts-)politischen Dialog nicht ersetzen.

2. Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit

Lange Zeit wurde die Massenarbeitslosigkeit von Politik und Öffentlichkeit als „Problem Nr. 1“ wahrgenommen, seit dem Regierungswechsel hat sich das Problembewußtsein jedoch geändert. Für die Bundesregierung ist die Arbeitslosigkeit von einem unmittelbaren zu einem mittelbaren Problem geworden. Höchste Priorität hat spätestens seit dem Rücktritt Oskar Lafontaines vom Amt des Finanzministers der Abbau der Staatsverschuldung, der zur Voraussetzung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erklärt wurde (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2000: 54f.).

Die Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden) scheint auch keine Alternativen zu diesem Perspektivwech-

2 Der irreführende Begriff vom drohenden „Krieg der Generationen“ hat in der Rentendiskussion schon Tradition. Vgl. hierzu Wolf (1990: 99f); Mohl (1993); Herz (2000).

sel zuzulassen: 1960 entsprach die Staatsverschuldung mit 53 Mrd. DM lediglich einer Summe in Höhe von 17,5% des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Bis 1989 stieg sie kontinuierlich auf 930 Mrd. DM an, ein Wert der bereits 42% des jährlichen BIP erreichte. Seitdem hat sie sich mit rund 2300 Mrd. DM noch einmal mehr als verdoppelt (Sachverständigenrat 1999: 263). Da die Wirtschaftsleistung im gleichen Zeitraum weniger stark gestiegen ist, liegt der Schuldenstand heute bei rund 60% des BIP. Staatsverschuldung und BIP haben sich also sehr unterschiedlich entwickelt: Während sich das BIP seit 1960 nominal um den Faktor 12 vergrößert hat, stieg die Staatsverschuldung um den Faktor 43. Eine steigende Belastung der öffentlichen Haushalte mit Zinsausgaben war die Folge: Bis 1978 lagen die Zinsausgaben des Bundes (und bis 1972 des öffentlichen Gesamthaushalts von Bund, Ländern und Gemeinden) jeweils unter 10 Mrd. DM, was einem Anteil am Bundeshaushalt (am öffentlichen Gesamthaushalt) von unter 5% (4%) entsprach. Mittlerweile sind die Zinsausgaben des Bundes (des öffentlichen Gesamthaushalts) auf über 52 Mrd. DM (134 Mrd. DM) angewachsen, ihr prozentualer Anteil am Bundeshaushalt (am öffentlichen Gesamthaushalt) stieg auf 11% (7,3%) (Sachverständigenrat 1999: 258).

Die Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte gilt als unabweisbarer Beleg für die Alternativlosigkeit der eingeschlagenen Sparpolitik:³ Wie im privaten Bereich offenbare der starke Anstieg der Verschuldung, daß „Vater Staat“ in der Vergangenheit massiv „über seine Verhältnisse“ gelebt habe, und ohne drastische Sparmaßnahmen die Begleichung der angehäuften Schulden auf die kommende(n) Generation(en) „abgewälzt“ würde.

Einmal mehr kann jedoch gezeigt werden, daß eine Übertragung von Vorgängen im einzelwirtschaftlichen auf den gesamtwirtschaftlichen Bereich – so offensichtlich sie auf den ersten Blick auch sein mögen – zu falschen Rückschlüssen führt.

2.1 Die Ursachen der Staatsverschuldung

Für den starken Anstieg der Staatsverschuldung sind im wesentlichen zwei Ursachen verantwortlich: Einmal der starke und dauerhafte Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit Anfang der 1980er Jahre, seit 1989 zusätzlich die Folgen der deutschen Einheit. Beide Entwicklungen haben zu einer historisch einmaligen finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte

3 Der Anstieg der Staatsschulden in Deutschland in den letzten Jahren relativiert sich freilich durch einen Vergleich mit anderen Ländern. Die Deutsche Bundesbank (2000: 110) weist für 1999 folgende Bruttoschuldenstände (in % des BIP) einzelner EU-Länder aus: Spanien: 63,5%; Niederlande: 64,3%; Österreich: 64,9%; Schweden: 66,1%; Griechenland: 104,2%; Italien: 114,7%; Belgien: 114,9%. Es zeigt sich, daß die Schuldenstände anderer Länder z.T. beträchtlich höher liegen, ohne daß sich diese Länder in einer Finanz- oder gar Staatskrise befänden.

geführt, die hinsichtlich Umfang und Dauer dramatisch unterschätzt wurde. Nur aufgrund dieser Fehleinschätzung konnte die Finanzierung über erhöhte staatliche Nettoneuverschuldungen als verantwortbar legitimiert werden, ohne ernsthaft Finanzierungsalternativen ins Auge fassen zu müssen. In diesem Umstand liegt der tiefere und eigentliche Grund der aufgelaufenen Staatsverschuldung. Eine nicht über Schulden, sondern über (Sonder-)Steuern, (Ergänzungs- und Vermögens-)Abgaben, Subventions- und Abschreibungskürzungen etc. finanzierte Bewältigung der durch Massenarbeitslosigkeit und deutsche Einheit eingetretenen Belastungen hätte die Frage einer gerechten Verteilung der Lasten *innerhalb* der betroffenen Generation viel früher aufgeworfen. Die Tatsache, daß über viele Jahre hinweg der politisch leichtere Weg der Verschuldung beschritten worden ist, hat diese Debatte allerdings nur verschoben und nun zu einer Frage vermeintlicher Generationengerechtigkeit gemacht.

2.2 Gewinner und Verlierer der Staatsverschuldung

Anders als in der Rentendiskussion erscheint in der aktuellen Debatte über die Staatsverschuldung die gegenwärtige Generation als „Gewinner“, da sie eine Verschuldungsposition aufgebaut habe, die von der zukünftigen Generation wohl oder übel getilgt werden müsse. So plausibel diese Argumentation für einzelwirtschaftliche Prozesse ist, so falsch ist sie für gesamtwirtschaftliche. Das immer wieder bemühte Bild vom „privaten Hausvater“, zu dessen Ethos es gehört, seinen Nachfahren keine Schulden zu hinterlassen, ist in diesem Zusammenhang irreführend (Mai 2000: 13). Im Unterschied zum privaten Haushalt, der im Falle einer Verschuldung Leistungen an Dritte zu zahlen hat, stehen sich bei einer Verschuldung des Staates Schuldner und Gläubiger *einer* Generation gegenüber. Sofern der Staat keine Auslandsverschuldung aufgebaut hat, befinden sie sich sogar innerhalb des Staatsgebietes in einem ausgewogenen Verhältnis. In einprägsamen Worten hat bereits vor fast 60 Jahren der Finanzwissenschaftler Otto Donner (1942: 213f.) dem Mythos einer generationenübergreifenden Belastung der Staatsverschuldung entgegengehalten:

„(...) die innere Staatsschuld (ist) eine Schuld an sich selbst (...). In seiner Eigenschaft als Besitzer von Staatspapieren wird das Volk Gläubiger des Staates, also seiner selbst, und ebenso bringt es in seiner Eigenschaft als Steuerzahler die für die Bedienung seiner Kapitalansprüche gegen den Staat erforderlichen Mittel selbst auf. Die Zunahme der Staatsverschuldung kann deshalb niemals ein bilanzielles Ungleichgewicht herbeiführen. Was bei den Privaten an Forderungen gegen den Staat zuwächst, erhöht gleichzeitig die Aufbringungsverpflichtung der Privaten um genau den gleichen Betrag. Weder wird das Volk im ganzen durch Geldkapitalbildung in der Form des Erwerbs von Staatstiteln reicher, noch durch Zunahme der Staatsschuld, die ja nur die andere Seite desselben Vorganges ist, ärmer.“

In Deutschland weisen die Privaten Haushalte im Unterschied zu den beiden anderen Sektoren, den Unternehmen und den Öffentlichen Haushalten, seit

langem einen Finanzierungsüberschuß auf, was nichts anderes bedeutet, als daß der Verbrauch der Privaten Haushalte ständig unter ihrem verfügbaren Einkommen liegt. Mit diesem Finanzierungsüberschuß, der der jährlichen Netto-Geldvermögensbildung der Privaten Haushalte entspricht, finanzieren sie das Defizit des Unternehmenssektors wie das der Öffentlichen Haushalte. Bis zur deutschen Vereinigung übertraf die Geldvermögensbildung der Privaten Haushalte sogar in aller Regel die Absorptionsfähigkeit dieser beiden Sektoren, so daß Nettokredite in z.T. dreistelliger Milliardenhöhe an die übrige Welt vergeben werden mußten. Erst im Zuge des erhöhten Finanzierungsbedarfs infolge der deutschen Vereinigung hat sich die Fließrichtung der Nettokredite zwischen Deutschland und der übrigen Welt umgekehrt. Doch die Statistik weist schon seit längerem eine Rückkehr zu alten Zuständen aus: Bereits 1994 wurde mit 43,2 Mrd. DM der Höhepunkt der Nettokreditgewährung aus der übrigen Welt erreicht, bis 1998 – jüngere Daten sind wegen der Umstellung auf die neuen Regeln des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG '95) nicht mehr vergleichbar – ist sie auf 11 Mrd. DM zurückgegangen.⁴ Mit Blick auf die Zukunft spricht nicht zuletzt wegen der nachlassenden Bedeutung der deutschen Vereinigung für die gesamtdeutsche Entwicklung, der angekündigten sinkenden Nettokreditaufnahme des Staates und der gleichzeitigen Ergänzung der Rentenfinanzierung durch Kapitaldeckung vieles dafür, daß die inländische Netto-Geldvermögensbildung den Kreditbedarf von Unternehmen und Öffentlichen Haushalten wieder dauerhaft übersteigen wird.⁵

Die sektorale Betrachtung der Finanzierungssalden zeigt, daß die Übertragung einzelwirtschaftlicher Vorstellungen zur Verschuldungsproblematik auf die gesamtwirtschaftliche Ebene zu falschen Schlüssen führt. Da aus der Staatsverschuldung Forderungen und Verbindlichkeiten gleichermaßen resultieren, *beide* Größen im Falle einer längerfristigen Verschuldung an die nächste Generation „vererbt“ werden, liegt mit Blick auf die jeweils ins Auge gefaßte Generation, sei es nun die gegenwärtige oder die zukünftige, immer ein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel vor. Mit Verweis auf finanzielle Belastungen künftiger Generationen läßt sich der gegenwärtige Abbau der Staatsverschuldung jedenfalls nicht begründen.

4 In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre lag die Nettokreditgewährung an die übrige Welt bei jährlich durchschnittlich rund 90 Mrd. DM (Deutsche Bundesbank 1992: 16). 1998 betrug in Deutschland die Geldvermögensbildung der Privaten Haushalte 143,3 Mrd. DM. Die Deckungslücke zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben belief sich im gleichen Jahr bei Staat und Unternehmen zusammengenommen auf 154,2 Mrd. DM, so daß Deutschland per Saldo mit 11 Mrd. DM auf ausländische Finanzierungsquellen angewiesen war, was lediglich 0,3% des gesamten verfügbaren Einkommens entsprach (Deutsche Bundesbank 1999: 17ff.).

5 Dies korrespondiert mit der Tatsache, daß die OECD (2000: 319) für 2001 erstmals seit 1991 für Deutschland wieder einen Leistungsbilanzüberschuß von 8,4 Mrd. US\$ prognostiziert.

Wenn schon nicht die Gerechtigkeit *zwischen* den Generationen zur Legitimation staatlichen Sparens bemüht werden kann, genügt dann nicht der Hinweis auf die intragenerative Gerechtigkeit? Auf den ersten Blick erscheint es in der Tat als „ungerecht“, daß der Staat sich bei vermögenden Staatsbürgern verschuldet, fällige Zinsen aber aus dem allgemeinen Steueraufkommen begleicht und so einer staatlich initiierten Umverteilung von „unten“ nach „oben“ Vorschub leistet. Obwohl die Finanzwissenschaft sich schon lange mit der Problematik der Staatsverschuldung beschäftigt, konnten eindeutige Umverteilungswirkungen nicht nachgewiesen werden. Die Ergebnisse hängen vollständig von den Annahmen über den Ausgangszustand des Systems und den unterstellten Effekten ab.⁶ Grundsätzlich wird jedoch eine falsche Kausalität unterstellt, wenn die Verschuldungsbereitschaft des Staates als *Ursache* für das Zinseinkommen der Privaten verstanden wird. Zinseinkommen entstehen allein dadurch, daß einzelne Haushalte in der Lage sind, Ersparnisse zu bilden. Aus der Staatsverschuldung folgt somit kein Gerechtigkeitsproblem, das nicht mit Blick auf die vorhandenen Einkommens- und Vermögensdisparitäten bereits bestanden hätte. Für den einzelnen Geldvermögensbesitzer ist es unerheblich, ob er gegenüber dem Staat oder einzelnen Privaten im In- oder Ausland eine Gläubigerposition einnimmt.⁷ Das ihm zufließende Zinseinkommen ist in jedem Fall von Dritten aufzubringen.

Die Tatsache, daß die Verschuldung des Staates kein *zusätzliches* Gerechtigkeitsproblem schafft, läßt sich unter Rückgriff auf theoretische Überlegungen von John Maynard Keynes verdeutlichen. Eine der wesentlichen Annahmen seiner „Allgemeinen Theorie“ war, daß Ersparnisbildung nicht, wie noch von den Klassikern angenommen, als Residualgröße, sondern als eigenständige Einkommensverwendungsgröße aufzufassen ist. Das von Keynes (1983: 77ff.) formulierte „fundamentale psychologische Gesetz“, dem zufolge mit steigendem Einkommen die Ersparnisbildung der Haushalte über- bzw. der Konsum unterproportional zunimmt (sinkende Konsum- und steigende Sparquote), ist durch empirische Erhebungen immer wieder bestätigt worden.⁸ Makroökonomisch resultiert hieraus die Tendenz, daß reiche Volkswirtschaften über eine vergleichsweise hohe gesamtwirtschaftliche Sparquote verfügen, die in ihrer konkreten Höhe und Entwicklung allerdings von der *jeweiligen* Verteilungssituation *und deren (nominalen) Veränderung* abhängt. Zeitweise rückläufige Sparquoten, wie sie in den letzten Jahren in dramatischer Weise die

6 Vgl. hierzu Troost 1984: 198f. und die dort angegebene Literatur.

7 „Daß die Kreditnehmer sich unter den mannigfachen Anlagealternativen auf dem Kapitalmarkt ‚zufällig‘ für ein Staatspapier entschieden haben, ist nicht kausal für ihr Zinseinkommen; denn hätte sich der Staat für Steuerfinanzierung entschieden, so hätten sie eine alternative Anlageform wählen müssen und dafür ebenfalls ein Zinseinkommen bezogen“ (Gandenberger 1974: 383).

8 Vgl. hierzu bspw. die Ergebnisse der 1993er Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) bei Schmidt (2000: 262).

USA, in abgeschwächter Form auch Deutschland aufweisen, sind mit der Keynes'schen Annahme durchaus vereinbar.⁹

Angesichts des Sparbedürfnisses stellt sich die Frage nach den Folgen einer forcierten staatlichen Entschuldung unter den Bedingungen reicher Industriegesellschaften mit besonderem Nachdruck. Geldvermögensbesitzer werden ihre nicht mehr vom Staat für Kreditzwecke nachgefragten liquiden Mittel anderweitig zinsbringend anlegen und nicht etwa mit einem den staatlichen Nachfragerückgang kompensierenden Anstieg der privaten Konsumnachfrage reagieren. Die binnenwirtschaftlich günstigste, von Verfechtern der *laissez-faire*-Ökonomie unterstellte Lösung, bestünde darin, daß im Fall einer Rückführung der staatlichen Kreditaufnahme die Privatwirtschaft ihre Nettokreditaufnahme entsprechend ausweitet. Auf diese Weise würden sie als Schuldner der Privaten Haushalte in die Rolle des Staates schlüpfen und durch eine nachfolgend höhere Investitionstätigkeit eine wirtschaftliche Belebung auslösen (sog. „aggregate investment approach“). Dies setzt aber voraus, daß staatliche Kreditaufnahme in der Vergangenheit zu einer Verknappung freier Finanzierungsmittel und auf diesem Wege zu einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionsvorhaben (sog. „crowding out“) geführt hat. Nur dann könnte mit einem Anstieg der privatwirtschaftlichen Investitionstätigkeit als Folge einer geringeren staatlichen Nettokreditaufnahme gerechnet werden.

Einer derartigen Konstellation fehlt aber unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen Bedingungen sowohl die theoretische als auch die empirische Evidenz. Indikatoren einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionen durch kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben wären auf der realwirtschaftlichen Seite eine vollbeschäftigte und in ihren Kapazitäten ausgelastete Wirtschaft, auf der monetären Seite ein hohes Zinsniveau. Derartige Bedingungen sind aber seit mehreren Dekaden für die Bundesrepublik Deutschland wie für andere entwickelte Industriegesellschaften nicht mehr gegeben. Angesichts reichlich vorhandener Finanzierungsmittel kann von einem Entzug ökonomischer Res-

9 Zur Entwicklung der Sparquote (Ersparnis der Privaten Haushalte in Prozent ihres verfügbaren Einkommens) in den USA betont Zinn (2000: 121): „Der Rückgriff auf die Keynes'sche Theorie zeigt allerdings, daß sich die US-Haushalte konsumtheoretisch gesehen völlig normal verhalten. Denn der Vermögenseffekt steigender Börsenkurse stellt einen der »objektiven Faktoren« des Spar- bzw. Konsumverhaltens dar. Die Konsumbereitschaft steigt prognostizierbar infolge der - nicht in das statistisch erfaßte Einkommen einbezogenen - »Papiergewinne« (»windfall changes in capital-value not allowed in calculating net income«).“ In der Bundesrepublik stieg die Sparquote von 3,2% im Jahr 1950 kontinuierlich bis auf 15,1% im Jahr 1975 an. Seitdem hat sie diesen Höchstwert nicht mehr erreicht. Bis 1991 lag sie in den alten Bundesländern im arithmetischen Mittel bei 12,5%. Nach der deutschen Vereinigung ist sie auf einen Wert von knapp über 10% abgefallen, eine Entwicklung, die den Rückgang des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens im vereinigten Deutschland widerspiegelt (Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1992: 1.18; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000: 1.18).

sources durch den Staat zu Lasten privater Investitionen nicht gesprochen werden. Dieses Ergebnis steht auch im Einklang mit den Entwicklungen auf den Finanzmärkten. Zum einen hat aufgrund der gestiegenen Fähigkeit der Unternehmen, Investitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren, der Anteil der über die Finanzmärkte finanzierten Unternehmensinvestitionen in der Vergangenheit ständig abgenommen (Huffs Schmid 1999: 18). Zum anderen dokumentiert das relativ neue Phänomen des gesellschaftlichen „Übersparens“ alles andere als einen grundsätzlichen Kapitalmangel. Das überschüssige, anlagensuchende Kapital hat – wie Finanzmarktanalysen bestätigen – wegen rückläufiger Verwertungsmöglichkeiten liquider Mittel im Rahmen produktiver Investitionen, zur „Explosion“ der Finanzmärkte beigetragen:

„Die stagnationsgetriebene Finanzakkumulation führt zur Umkehr traditioneller Verhältnisse auf den Finanzmärkten: Dort suchen nicht mehr in erster Linie verschuldungsbereite Unternehmen nach Kreditgebern, sondern Geldbesitzer nach Schuldnern, bei denen sie ihr Geld profitabel anlegen können. Sie treten in der Regel nicht einzeln, sondern in geballter Form als Großbanken, Investmentfonds oder andere institutionelle Anlager auf“ (Huffs Schmid 1999: 157).

Für die Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionen durch staatliche Kreditaufnahme lassen sich also gerade in der jüngeren Vergangenheit keine Belege finden. Insofern weisen theoretische Überlegungen in die falsche Richtung, denen zufolge eine geringere Beanspruchung des Kapitalmarktes durch eine niedrigere oder sogar wegfallende staatliche Nettokreditaufnahme automatisch eine entsprechend stärkere Verschuldung mit nachfolgenden höheren Investitionen des Unternehmenssektors nach sich ziehen würde. Gesamtwirtschaftlich gesehen bleibt in diesem Fall nur die Alternative einer Kapitalverlagerung ins Ausland. Wie weiter unten noch ausgeführt wird, bedeutet dies aber nichts anderes, als daß liquide Mittel, die bislang über staatliche Nettokreditaufnahme und die hierdurch finanzierten Staatsausgaben im Inland nachfragewirksam geworden bzw. geblieben sind, somit zu mehr Wachstum, Beschäftigung und auf diesem Wege zu unentbehrlichen Gemeingütern geführt haben, für diese Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen.

2.3 Konsequenzen für die Frage der Generationengerechtigkeit

Die gesamtwirtschaftliche Perspektive zeigt, daß sich staatliche Entschuldungsprogramme unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht auf das Argument der Generationengerechtigkeit berufen können. Zum einen werden in gleichem Maße Verbindlichkeiten wie Forderungen vererbt, so daß der Anspruch auf Gerechtigkeit nur *innerhalb* der Generationen erfüllt werden kann. Die im Zusammenhang mit Zinseinkommen zu diskutierenden verteilungstheoretischen Fragen sind aber unabhängig davon, ob der Staat als Schuldner auftritt oder nicht. Gerechtigkeitsüberlegungen müssen daher sinnvollerweise bei den Ursachen der unterschiedlichen Sparfähigkeit einzelner Haushalte ansetzen. Zum anderen kann nicht davon ausgegangen wer-

den, daß die öffentliche Verschuldung in der Vergangenheit private Investitionen verdrängt hat. Die Unternehmen wären aber bei Rückführung der Nettokreditaufnahme des Staates gefordert, zur Aufrechterhaltung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage die Rolle des staatlichen Schuldners zu übernehmen, sofern die Privaten Haushalte ihre Ersparnisbildung nicht entsprechend reduzieren. Sollte sich die Kreditnachfrage des Unternehmenssektors allerdings als nicht genügend elastisch erweisen, bleibt nur der Kapitalexport ins Ausland. Mit Blick auf diese Alternative wird die *gesamtwirtschaftlich produktive Rolle der Staatsverschuldung* deutlich: Sie bindet finanzielle Mittel im Inland, die sonst ins Ausland abfließen und einer weiteren Inflationierung auf den Finanzmärkten Vorschub leisten würden.

Die Frage der Generationengerechtigkeit stellt sich damit in einer ganz neuen Art und Weise: Sollte die staatliche Entschuldung nämlich zu Lasten öffentlicher Zukunftsinvestitionen gehen, also finanzielle Kürzungen in den Bereichen Bildung, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung, Umweltschutz etc. vorgenommen werden, sind schwerwiegende Nachteile für künftige Generationen unvermeidlich. Die virtuelle Bürgerin des Jahres 2030 würde sich vor die Frage gestellt sehen, ob sie sich als Hinterlassenschaft der vorangegangenen Generation(en) lieber eine gesamtwirtschaftlich niedrige Verschuldung mit entsprechend niedrigen Zinsausgaben bei gleichzeitig maroder Infrastruktur (z.B. verseuchte Böden infolge vernachlässigter Umweltschutzmaßnahmen), mangelhaftem Ausbildungsstand, schlechtem technologischen Niveau etc., oder eine höhere öffentliche Verschuldung in Kombination mit einer intakten Infrastruktur, hohem Bildungsniveau, guten Ausbildungsmöglichkeiten und einem wettbewerbsfähigen technologischen Standard wünscht, zweifellos für letztere Alternative entscheiden.

Das im politischen Bereich gängige Argument der Generationengerechtigkeit ist damit unter den gegenwärtigen Bedingungen untauglich, ein massives staatliches Entschuldungsprogramm ethisch zu legitimieren. Während eine kollektive fiskalische Belastung zukünftiger Generationen nicht existiert und auch von einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Initiative durch öffentliche Verschuldung keine Rede sein kann, zeichnet sich die Gefahr einer kollektiven realwirtschaftlichen Belastung kommender Generationen als Folge des finanziellen Unvermögens des Staates ab, eine ausreichende öffentliche Zukunftsvorsorge zu leisten.

Damit zeigt sich, daß gewichtige Argumente gegen einen forcierten Abbau der Verschuldung unter den gegenwärtigen Bedingungen sprechen. Da letztere lediglich die Tatsache widerspiegelt, daß die Ausgaben des Staates über seinen Einnahmen liegen, ist es keineswegs zwingend, sie als Beleg dafür anzuführen, daß der Staat „über seinen Verhältnissen“ wirtschaftet. Angesichts dringender Staatsaufgaben und besonderer historischer Belastungen durch Massenarbeitslosigkeit und deutsche Einheit bei gleichzeitigen enormen pri-

vaten Vermögenszuwächsen auf bereits hohem Niveau ist es wesentlich plausibler, die gegenwärtige Staatsverschuldung als Resultat nicht angemessener staatlicher Einnahmen zu interpretieren. Statt fortwährenden Steuersenkungen das Wort zu reden, wäre nach Möglichkeiten der Sicherung notwendiger staatlicher Einnahmen zu fragen, wobei auch selektive Erhöhungen der Staatseinnahmen durch Veränderung von Steuern und Steuersätzen argumentatives Gewicht erhielten. Obwohl diese Debatte aus vordergründigen interessenpolitischen und wahltaktischen Motiven unerwünscht ist, wird sie sich angesichts steigender privater (Geld)Vermögen bei immer offensichtlicherer öffentlicher Armut langfristig nicht umgehen lassen. Früher oder später wird deutlich werden, daß von ausreichenden staatlichen Einnahmen die Fähigkeit des Gemeinwesens abhängt, in Gegenwart und Zukunft wichtige Aufgaben zu übernehmen. Nirgendwo stellt sich das Problem der Generationengerechtigkeit so nachhaltig wie bei der Fähigkeit des Staates, in ausreichendem Umfang Zukunftsvorsorge treffen zu können. Allerdings ergeben sich aus bloßen Gerechtigkeitsüberlegungen keine hinreichenden Kriterien für die individuelle Belastung mit Steuern und Abgaben. Wegen der eingangs erwähnten unterschiedlichen Gerechtigkeitskonzepte sind politische Entscheidungen nicht zu umgehen, eine Schlußfolgerung, zu der man auch bei der Analyse der projektierten Rentenreform gelangt.

3. Die Rentenreform als Generationenprojekt

3.1 Eine Problematisierung der Problematik

Triebkraft aktueller Reformbemühungen im Bereich des umlagefinanzierten Rentensystems sind prognostizierte ungünstige Veränderungen des Altersquotienten, also der Relation von Personen über 65 Jahren zur erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren. Bis zum Jahre 2040 werden nach Einschätzung des Sachverständigenrates (1998: 233) auf jede Rentnerin und jeden Rentner statt heute vier nur noch knapp zwei Erwerbsfähige kommen. Allerdings ist diese Entwicklung weder „schicksalhaft“ vorgezeichnet, noch ist sie frei von Spekulationen, wie die erforderlichen Annahmen über die langfristigen Verläufe von Geburtenrate, Zuwanderung, Erwerbsquote etc. zeigen. Während die prognostizierte ungünstige demographische Entwicklung als Beleg dafür angeführt wird, daß die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung auf Dauer nicht funktionieren und notwendige Rentenzahlungen in der Zukunft nur durch private Altersvorsorge gesichert werden könne (z.B. Bomsdorf 2000: 7ff), bleibt die Alternative einer politisch initiierten Veränderung des Altersquotienten in der Regel außer acht. Durch eine gezielte Einwanderungspolitik in Kombination mit einer umfassenden familien- und kinderfreundlichen Politik ließe sich nahezu jeder gewünschte Altersquotient herstellen. Beispielsweise liegt in den Ländern, in denen die Erziehung von

Kindern finanziell stark gefördert wird und wo abgesicherte Erziehungsphasen, reduzierte Arbeitszeiten für Eltern und bezahlbare und effiziente Kinderbetreuungseinrichtungen etc. das „Unternehmen“ Familie entlasten, die Geburtenrate mit über 1,8 wie in Dänemark, Finnland und Schweden oder 1,6 wie in Frankreich deutlich über der deutschen mit nur 1,3 Geburten pro Frau (Statistisches Bundesamt 1999: 216).

Abgesehen von Fragen nach der Entwicklung und der Herstellbarkeit von Altersquotienten ist das zugrundeliegende Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Erwerbsfähigen ohnehin weitgehend aussagelos. Selbst die Quote Rentnerinnen/Rentner – Erwerbstätige oder Rentnerinnen/Rentner – geleistetes Arbeitsvolumen gibt noch keine letzte Klarheit über die tatsächlichen Probleme der Rente in der Zukunft. Letztlich ist das den Produktivitätsfortschritt berücksichtigende Verhältnis von (zukünftigen) Rentnerinnen und Rentnern zum (zukünftigen) realen Sozialprodukt entscheidend. Für die Versorgung der zu einer bestimmten Zeit vorhandenen Rentnerzahl ist es unerheblich, wieviel Arbeitsstunden geleistet werden *könnten*, ausschlaggebend ist, wieviel *tatsächlich* geleistet werden *und* welches Sozialprodukt in dieser Zeit erwirtschaftet wird.

Die Differenz zwischen Erwerbsfähigen und Erwerbstätigen, die weitgehend der gesamten Beschäftigungslücke entspricht, lag 1999 in Deutschland bei rund 7,5 Millionen und machte damit immerhin rund 20% der 36 Millionen Erwerbstätigen aus. Sollte es in Zukunft gelingen, diese unfreiwillig Nicht-Erwerbstätigen in den Produktionsprozeß zu reintegrieren, könnte dies im Falle eines relativen Rückgangs der Anzahl der Erwerbsfähigen das geleistete Arbeitsvolumen stabilisieren und negative Wirkungen auf das Sozialprodukt kompensieren

Entscheidend für die Frage, ob es in 40 Jahren tatsächlich eine höhere individuelle Belastung bedeutet, wenn statt heute vier nur noch zwei Erwerbsfähige für den Unterhalt einer Rentnerin bzw. eines Rentners zur Verfügung stehen, ist aber letztlich die Produktivitätsentwicklung. Ihre Bedeutung wird offensichtlich, wenn man in Analogie zum „Altersquotienten“ einen „Landwirtschaftsbeschäftigtenquotienten“, verstanden als Relation der Gesamtbevölkerung zu den Beschäftigten in der Landwirtschaft, für die Zeit vor der Industriellen Revolution bildet und diesen mit dem für die Gegenwart maßgeblichen vergleicht. Überschlüssig läßt sich errechnen, daß im ausgehenden 18. Jahrhundert neun Landwirtschaftsarbeiter gerade einmal eine weitere, nicht in der Landwirtschaft beschäftigte Person mitversorgen konnten, während heute in Deutschland auf einen Beschäftigten im Sektor „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ rund 82 Menschen kommen. Ein Vergleich dieser beiden Situationen wäre aus vorindustrieller Sicht noch einem Schreckensszenario gleichgekommen: Statt einer Relation von 9:1 drohte am Horizont

ein Verhältnis von 1:82!¹⁰ Dem Produktivitätsfortschritt ist es zu verdanken, daß über einen Zeitraum von knapp 200 Jahren ein äußerst negatives Zukunftsszenario sukzessive seine Greuel verloren hat, und eine Beschäftigtenrelation, die unter den damaligen Umständen unvorstellbar war, ohne stärkere Belastung des einzelnen Beschäftigten zur gesellschaftlichen Normalität werden konnte. Vergleichbares läßt sich für die zukünftige „Belastung“ der Erwerbstätigen durch die Rentnerinnen und Rentner feststellen: Unterstellt man einen jährlichen Anstieg der Stundenproduktivität von realistischen 2% wird unter sonst gleichen Bedingungen ein Erwerbstätiger in 40 Jahren in der Lage sein, in der gleichen Zeit ein real mehr als doppelt so hohes Sozialprodukt zu produzieren, so daß trotz prognostizierten steigenden Altersquotienten die reale Durchschnittsbelastung des einzelnen Erwerbstätigen sogar sinken könnte.¹¹

Eine akute Notwendigkeit zur Reform des Rentensystems ist damit nicht zu erkennen. In jedem Fall ist sie weit weniger dringend, als es derzeit in Politik, Öffentlichkeit und Teilen der Wissenschaft diskutiert wird.¹²

3.2 Kapitaldeckung in der Rentenversicherung als Beitrag zur Generationengerechtigkeit?

Unabhängig davon, wie schwierig die Versorgung der Rentnerinnen und Rentner in der Zukunft auch immer eingeschätzt wird, zeigt die ökonomische Analyse, daß ein Systemwechsel in der Rentenfinanzierung vom Umlage-

10 Dieser groben Schätzung liegt zugrunde, daß vor der Industriellen Revolution rund 90% der Bevölkerung in der Landwirtschaft i.w.S. tätig war, während heute in Deutschland bei einer Bevölkerung von 82 Millionen nur noch knapp eine Million Menschen im Bereich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei arbeiten. Auch wenn sich rein rechnerisch ein Verhältnis von 1:82 ergibt, bedeutet dies freilich nicht, daß ein Landwirtschaftsbeschäftigter 82 Bundesbürger versorgt, da Deutschland per Saldo Nahrungs- und Genußmittel importiert (1998 betrug der Importüberschuß an Nahrungs- und Genußmitteln rund 30 Mrd. DM). Da für den Austausch aber wiederum andere Werte produziert werden müssen, ändert sich nichts an der grundsätzlichen Aussage über die Wirkung des Produktivitätsfortschritts.

11 In Preisen von 1995 liegt das derzeitige BIP pro Erwerbstätigen in Deutschland bei rund 100.000 DM. Ein jährlicher Anstieg der Produktivität um 2% führt zu einem realen Anstieg des BIP pro Erwerbstätigen auf rund 220.000 DM im Jahr 2040. Bofinger (2000) bezeichnet unter Hinweis auf die Produktivitätsentwicklung Aussagen, wonach die Renten nicht sicher seien, als „einfach falsch“.

12 Vgl. hierzu bereits Wolf (1990: 111f). Steffen (2000a: 10) weist ergänzend darauf hin, daß bei der Verabschiedung der gemeinsam von Union und Sozialdemokraten getragenen letzten Rentenreform im November 1989 der Anstieg des Beitragssatzes auf 22% bis 2000 als durchaus akzeptabel erschien. Ohne Eingriffe in das Leistungsrecht und den höheren steuerfinanzierten Anteil an den Rentenausgaben läge der Beitragssatz heute bei jenen 22% statt den tatsächlichen 19,3%. Insgesamt folgert Steffen: „Trotz damals nicht vorhersehbarer Wiedervereinigung und trotz seither drastisch gestiegener Massenarbeitslosigkeit gibt es also weder heute noch – nach heutiger Erkenntnis – in den kommenden ‚schweren‘ 30 Jahren irgendwelche neuen, plötzlich und überraschend aufgetauchten Finanzierungslöcher bei der Rente. Wo also liegt das Problem?“

zum Kapitaldeckungsverfahren unter den gegenwärtigen Bedingungen ungeeignet ist, den durch eine ungünstige Altersstruktur verursachten Problemen langfristig zu begegnen (Mueller 1998). Abgesehen von der Tatsache, daß entgegen landläufiger Meinung auch die Privatversicherer – zumindest teilweise – nach dem Umlageprinzip arbeiten, da laufende (Renten-)Leistungen aus laufenden Beitragseinnahmen finanziert werden (sogenanntes „pay-as-you-go“-Prinzip) (Wagner 1984: 54ff.), ist das Kapitaldeckungsverfahren nicht weniger anfällig für Veränderungen in der Bevölkerungs- und Erwerbstätigenstruktur als das sozialstaatliche Umlageverfahren (Wagner/Kirner/Leinert/Meinhardt 1998: 836). Ob im Jahre 2040 das Rentensystem vollständig auf Kapitaldeckung oder vollständig auf einer Umlagefinanzierung beruht, ändert im Kern nichts an der Tatsache, daß X Erwerbstätige Y Rentner unterhalten müssen. Die Versorgung von Menschen außerhalb der Erwerbstätigkeit erfolgt *immer* in einem realwirtschaftlichen Umlageverfahren, eine Binsenweisheit, die als „Mackenroth-These“ bereits vor rund 50 Jahren in die Auseinandersetzung über die Rentenfinanzierung eingegangen ist, von Befürwortern des Kapitaldeckungsverfahrens aber gerne übersehen wird. 1952 hatte Gerhard Mackenroth (1952: 41f. u. 69) in der damaligen Debatte über die zukünftige Finanzierung der Rente klargestellt:

„Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ‚Sparen‘ im privatwirtschaftlichen Sinne – es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. (...) Das ist auch nicht eine besondere Tücke oder Ungunst unserer Zeit, die von der Hand in den Mund lebt, sondern das ist immer so gewesen und kann nie anders sein.“

Zwar ist zu ergänzen, daß sich unter den Bedingungen globalisierter Wirtschaften aus dem Kapitaldeckungsverfahren die grundsätzliche Möglichkeit einer zeitlichen *Entkoppelung* von Produktion und Verbrauch ergibt, da über einen erhöhten Außenbeitrag *heute* Ansprüche gegenüber dem Ausland erworben werden, die erst *morgen* eingelöst zu werden brauchen. Allerdings handelt es sich hierbei um keine *Abkoppelung*. Eine Volkswirtschaft kann und wird nicht dauerhaft von anderen alimentiert werden. Langfristig bleibt für die Rentenproblematik entscheidend, welchen Umfang an Gütern und Dienstleistungen eine Volkswirtschaft heute und in Zukunft hervorbringen kann (vgl. hierzu auch Zinn 1999: 84). Darüber hinaus setzt eine zeitliche Entkopplung voraus, daß das Ausland gerade in der Zeit Leistungsbilanzüberschüsse realisieren kann, in der dies zur Versorgung der Rentnerinnen und Rentner im Gläubigerland erforderlich ist. Sofern das Ausland aber – worauf im folgenden noch eingegangen wird – mit den gleichen demographischen Problemen konfrontiert ist, wird selbst bei bestehenden Forderungen dieser „aushelfende Import“ entweder ausbleiben – was internationale Kon-

flikte nach sich ziehen würde – oder – sofern er realisiert würde – zu Verteilungskonflikten im Schuldnerland führen.¹³

Die Art der Finanzierung wäre dann von nachhaltiger Bedeutung, wenn sich nachweisen ließe, daß hiermit unterschiedliche Wachstumsverläufe und Produktivitätsentwicklungen induziert würden. Bei aller vordergründigen Rhetorik, die aus verständlichen Gründen gerade von der Versicherungswirtschaft zur Untermauerung einer kapitalgedeckten Rente zu vernehmen ist – sicherer, leistungsfähiger, billiger etc.¹⁴ –, ist dieses Argument einer genaueren Prüfung wert, zumal sich hierauf auch die Behauptung gründet, ein Kapitaldeckungsverfahren werfe dauerhaft höhere Renditen ab und sei daher dem an die Arbeitseinkommensentwicklung gekoppelten Umlageverfahren prinzipiell überlegen.¹⁵

Die unterstellte positive Korrelation zwischen Kapitaldeckungsverfahren und steigenden Wachstumsraten geht auf modelltheoretische Überlegungen zurück: Höhere Sparleistungen führen danach über sinkende Zinssätze automatisch zu einem Anstieg des Investitionsvolumens und dieses wiederum zu höherem Wachstum. Fraglich ist jedoch, ob diese Kausalität auch für reife Industriegesellschaften gilt. Wie bereits im Zusammenhang mit der öffentlichen Verschuldungsproblematik dargelegt, wird es für diese Länder kaum möglich sein, für die anzusparenden zusätzlichen finanziellen Mittel – bei einer vollständig kapitalgedeckten Rente gehen Schätzungen für die Bundesrepublik von einem Volumen von rund 10 Billionen DM aus (Zinn 1999: 87) – entsprechende Anlagemöglichkeiten zu finden. In jedem Fall wird es zu einem Rückgang der Durchschnittsrendite von Investitionen kommen, da mit ansteigendem Investitionsvolumen auf weniger profitable Projekte ausgewichen werden muß. Berechnungen der Versicherungswirtschaft, die auf einer Fortschreibung vergangener Renditeentwicklungen beruhen, stehen daher auf tönernen Füßen und mußten bereits nach unten korrigiert werden.

13 Intertemporäre Verschiebungen von Produktion und Verbrauch bei vergleichbaren demographischen Konstellationen würden realwirtschaftlich betrachtet dazu führen, daß in Zukunft beispielsweise die brasilianische Wirtschaft in dem Moment Leistungen für den deutschen Rentner produzieren müßte, wenn die Versorgung brasilianischen Rentner selbst problematisch ist.

14 Den von der Versicherungswirtschaft vorgelegten Berechnungen, die die Attraktivität des Kapitaldeckungsverfahrens belegen, ist entgegenzuhalten, daß sie zum einen auf unrealistischen Prognosen über zukünftige Kapitalerträge beruhen (Krupp 2000: 463), und zum anderen die „reine“ Verzinsung des eingesetzten Kapitals mit der Rendite der privaten Rentenversicherung gleichsetzen, obwohl Kosten der Versicherung (Provisionen, Dividenden, Gehälter, Werbung, Gebäude etc.) genauso wie Steuern auf Kapitalerträge in Abzug zu bringen sind, die bei einer gesetzlichen Rente nicht anfallen. Vgl. hierzu bereits Wagner/Kirner/Leinert/Meinhardt (1998: 834).

15 Diese Auffassung findet sich nicht nur bei Ökonomen, die dem Mainstream der Ökonomik zuzurechnen sind (Börsch-Supan 2000), sondern auch bei Vertretern der ökonomischen Linken. Agliettas (2000: 118-131) Plädoyer für ein „Akkumulationsregime des Vermögensbesitzes“ beruht auf der Annahme höherer Wachstumsraten als Folge höherer „Gesamtersparnisse der Nation“ (ebd.: 124).

Der Rückgang der Renditen wäre aber nur eine Folge der Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren. Da Kapitaldeckung dauerhaften Konsumverzicht erfordert, wird der Aufbau eines zukünftig verfügbaren Kapitalstocks für die Alterssicherung nicht ohne negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bleiben. Auch einkommensschwächere Haushalte mit bislang geringer oder fehlender Ersparnisbildung aus laufendem Einkommen müßten zur privaten Vorsorge einen vergleichsweise höheren Beitrag leisten, zumal mit der von der Bundesregierung geplanten Reform gleichzeitig eine Entlastung der Unternehmen (Gewinne) intendiert ist. Aus dem insgesamt höheren Aufwand der Arbeitseinkommensempfänger für die Altersvorsorge folgt mit Blick auf makroökonomische Zusammenhänge, daß bereits bei teilweiser Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren die gesamtwirtschaftliche Sparquote steigen wird bei gleichzeitigem Rückgang der korrespondierenden Konsumquote. Bei sich (weiter) abschwächender Binnennachfrage ist aber nicht mit einem zur Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendigen Anstieg der Investitionen zu rechnen, zumal – wie bereits erwähnt – auch die Voraussetzung für eine wachstumsfördernde Initialzündung, nämlich Kapitalknappheit, nicht gegeben ist. Erwartungen an die Wachstumswirkung eines kapitalgedeckten Rentensystem würden somit enttäuscht (Wagner/Kirner/Leinert/Meinhardt 1998: 838), und die realwirtschaftliche Entschärfung der gesellschaftlichen Folgen eines gestiegenen Altersquotienten wäre gescheitert.

In diesem Zusammenhang kristallisiert sich erneut die Frage als zentral heraus, wer letztlich zum Schuldner der privaten Haushalte werden wird bzw. werden kann – nun aber gewissermaßen auf „erhöhter Stufenleiter“: Eine weiter steigende gesamtwirtschaftliche Ersparnis auf bereits hohem Niveau bei gleichzeitig zurückgehender Massennachfrage und unter den Bedingungen einer parallel verfolgten öffentlichen Entschuldungspolitik wirft Probleme für die Kapitalverwertung in bislang nicht gekannter Dimension auf, die – wie auch die Versicherungswirtschaft feststellt – letztlich nur durch einen höheren Kapalexport gelöst werden könnten. Inwieweit dieser eine erhöhte ausländische Nachfrage induziert, die die weggefallene inländische Investition und Konsumtion vollständig oder wenigstens weitgehend kompensiert, ist allerdings fraglich. Auch wenn der Außenwirtschaftstheoretiker darauf hinweisen wird, daß Kapalexporte nicht ohne Auswirkungen auf die Leistungsbilanz bleiben, sie also vermehrte Güter- und Dienstleistungsexporte nach sich ziehen, ist die realwirtschaftliche Kompensation nie vollständig. Der saldenmechanisch immer gewährleistete ex-post-Ausgleich der Zahlungsbilanz erfolgt eben nicht nur über die Leistungsbilanz, sondern in der Regel auch über eine Veränderung der Forderungen gegenüber dem Ausland, ablesbar an sich verändernden Salden bei den Vermögensübertragungen und den Währungsreserven, so daß von einer nachfragewirksamen Kompensation von Netto-Kapital-

exporten durch entsprechende Leistungsbilanzüberschüsse nicht ausgegangen werden kann. Die deutsche Zahlungsbilanz des Jahres 1999 bietet hierfür einen besonders anschaulichen Beleg: Für das Jahr 1999 weist die Deutsche Bundesbank (2000b: 68^{*)}) einen Kapitalexport von 40 Mrd. DM bei einem gleichzeitigen Leistungsbilanzdefizit von rund 35 Mrd. DM aus. Auch wenn das Mißverhältnis in dieser Dimension zweifellos Folge erhebungstechnischer Probleme ist, die auch der Bundesbank (2000a: 70) Rätsel aufgeben – der Saldo der statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen (sog. Restposten der Zahlungsbilanz) für 1999 in Höhe von über 51 Mrd. DM weist darauf hin, daß entweder die Zahlungsausgänge im Leistungs- oder Kapitalverkehr per Saldo zu hoch oder die Zahlungseingänge per Saldo zu niedrig angesetzt wurden –, zeigt sich, daß Kapitalexporte in erheblichem Ausmaß nicht wieder über erhöhte Nachfrage des Auslands der deutschen Wirtschaft zugeflossen sind.¹⁶

Aus der Sicht der kapitalimportierenden Länder ergibt sich die Notwendigkeit, Leistungsbilanzdefizite mit entsprechend negativen Arbeitsmarktwirkungen hinnehmen zu müssen. Ob und inwieweit die „ausländische Wertschöpfung in den Dienst der Finanzierung der nationalen Renten“ gestellt werden kann, wie Rürup (2000: 458) die spätere Einlösung der Forderungen gegenüber den Ausland euphemistisch umschreibt, ist höchst unsicher. Da sich in den Gesellschaften, in denen das Kapital vorzugsweise angelegt wird, nämlich in Industrieländern, die Alterungsproblematik in der Tendenz genauso stellt, müßten diese gerade in dem Moment Leistungsbilanzüberschüsse realisieren, in dem sie selbst mit einem Güter- und Dienstleistungsmangel aufgrund einer hohen Zahl wirtschaftlich inaktiver Menschen konfrontiert sind (Wagner/Kirner/Leinert/Meinhardt 1998: 837; Kirner/Meinhardt/Wagner 2000: 481). Selbst ein Umlenken der Kapitalexportströme in *emergent economies* wie Indien und China bietet keine Lösung, da diese aufgrund ihrer Geburtenbeschränkungsprogramme zukünftig vor noch größeren demographischen Problemen stehen werden als westliche Industrieländer.

Der Wechsel von der umlagefinanzierten zur kapitalgedeckten Rente birgt also kaum abschätzbare Risiken, so daß die grundsätzliche Beibehaltung des bewährten umlagefinanzierten Rentensystems aus makroökonomischer Sicht die bessere Alternative zu sein scheint. Diese Schlußfolgerung drängt sich um so mehr auf, als unter Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung – ganz abgesehen von einer gezielten Einwanderungs- und Familienpolitik – kaum von einem zukünftige Generationen übermäßig belastenden Rentenproblem gesprochen werden kann.

16 Wegen des Rekordwertes der statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen kann allerdings nicht einfach geschlußfolgert werden, daß „(...) ca. 38 Mrd. DM des in der Bundesrepublik geschaffenen Einkommens (...) nicht in Form von Güternachfrage oder heimischer Ersparnis (bzw. Investitionsnachfrage) der deutschen Wirtschaft zugute gekommen sind (...)“. Heise/Mülhaupt/Schäfer/Truger 2000: 340.

Für die abhängig Beschäftigten stellt sich der derzeit diskutierte Einstieg in das Kapitaldeckungsverfahren ohnehin als wenig attraktive Lösung dar. Abgesehen von Umstellungsschwierigkeiten, die fast unvermeidlich überproportionale Belastungen einzelner Jahrgänge nach sich ziehen, führt die derzeit geplante rot-grüne Rentenreform im Ergebnis zu einem sinkenden Leistungsniveau für alle Rentnerinnen und Rentner bei gleichzeitig höheren individuellen Leistungen in der Beitragsphase. Wesentliche Ursache hierfür ist der parallel verfolgte Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung. Vor dem Hintergrund nie nachgewiesener Standortnachteile deutscher Unternehmen hat es sich nun ausgerechnet eine sozialdemokratisch geführte Bundesregierung zur Aufgabe gemacht, die Lohnnebenkosten durch die Reduzierung des Arbeitgeberanteils weiter zu senken. Bis 2010 soll der Arbeitgeberanteil zur Rente auf 9,35% gesenkt werden, während die Arbeitnehmer dann 13,35% – gegenüber heute 9,65% – selbst aufbringen müssen – bei niedrigeren Leistungen aus der gesetzlichen Rente (Steffen 2000b: 27). Berücksichtigt man außerdem, daß Privatvorsorge keine Solidarität kennt, also beispielsweise Frauen bei gleicher Prämienleistung eine geringere Rentenzahlung als Männer erhalten,¹⁷ Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Erwerbsunfähigkeit voll auf die Rente durchschlagen etc., erweist sich der Ein- oder Umstieg in die kapitalgedeckte Rente letztlich als generationenübergreifendes Projekt einer weiteren Belastung der Arbeitseinkommen bei gleichzeitiger Entlastung von Kapitaleinkommen. Damit entpuppt sich die avisierte Rentenreform keineswegs als Beitrag zur Generationengerechtigkeit, sondern letztlich als ein Vorhaben, das bereits bestehende Ungerechtigkeiten bei der Einkommensverteilung *innerhalb* der Generationen tendenziell verschärft.

4. Generationengerechtigkeit als Kriterium der Wirtschaftspolitik

Die finanzwissenschaftliche Analyse zeigt, daß der Hinweis auf die Generationengerechtigkeit ungeeignet ist, die beiden großen Reformprojekte der Bundesregierung – Konsolidierung des Staatshaushalts und Rentenreform – zu legitimieren. Der Anspruch auf Verwirklichung intra- wie intergenerativer Gerechtigkeit erfordert wirtschaftspolitische Maßnahmen, die nachgerade im Widerspruch zu den als alternativlos bezeichneten Reformvorhaben stehen. Eine forcierte staatliche Sparpolitik birgt die Gefahr, daß immer mehr staatliche Aufgaben in den Bereichen Bildung, Soziales, Umwelt, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung etc. nicht mehr wahrgenommen werden können, ohne daß jemals darüber entschieden worden ist, welche Aufgaben der demokratische Staat in einem hochentwickelten Industrieland sinnvollerweise

17 Obwohl die geplante Rentenreform in Teilbereichen für Frauen Verbesserungen vorsieht, bleiben Klammer (2000) zufolge Rentnerinnen über weite Strecken gegenüber Rentnern massiv benachteiligt.

übernehmen kann, soll und muß (vgl. hierzu Reuter 2000: 451ff.). Die im europäischen Vergleich im Mittelfeld liegende deutsche Staatsquote in Höhe von knapp über 48% (1999) wird in der Regel als zu hoch verurteilt, da – wie im jüngsten Wirtschaftsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (2000: 10) zu lesen ist – in diesem Bereich „die Soziale Marktwirtschaft in eine soziale Staatswirtschaft überzugehen“ drohe. Ohne dies auch nur annähernd zu begründen, erklärt nun auch die rot-grüne Bundesregierung die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit als „bedrückende Konsequenz“ (ebd.) der zu hohen Staatsquote. Unerwähnt bleibt, daß zur Höhe der Staatsquote auch die an Unternehmen fließenden Subventionen und vor allem die spezifische Organisation des deutschen Sozialstaats beitragen. Rechnet man die Sozialversicherungsleistungen heraus, ergibt sich eine *spezielle* Staatsquote, die um rund 20 Prozentpunkte niedriger liegt. Mit einer Staatsquote von 27% ließe sich aber kaum das Gespenst einer „sozialen Staatswirtschaft“ heraufbeschwören, vielmehr eröffneten sich Handlungsspielräume, so daß nicht von vornherein ein stärkeres Engagement des Staates in gesamtgesellschaftlich und generationenübergreifend wichtigen Bereichen ausgeschlossen werden müßte.

Eine nicht nur verbal der Generationengerechtigkeit verpflichtete Politik müßte auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, daß Schuldenabbau und der damit verbundene Rückzug des Staates aus wichtigen Bereichen unter den gegenwärtigen Bedingungen eine schwere Hypothek für zukünftige Generationen bedeuten würde, neben der sich eine mittelfristig weiter bestehende Staatsverschuldung als das vergleichsweise kleinere Problem darstellt. Tatsächlich wäre eine entschiedene Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit über die nächsten Jahre hinweg der nachhaltigste Beitrag zum Abbau der Staatsverschuldung.

Ähnliche Alternativen ergeben sich im Rahmen der Rentenfinanzierung. Sofern aufgrund demographischer Veränderungen tatsächlich zusätzliche Belastungen für die Rentenzahler, also die Menschen im Erwerbsprozeß, auftreten, birgt die Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren keinerlei Gewähr für eine Verbesserung der Lage. Dagegen sind die Risiken, die auf einem mit Kapitaldeckung verbundenen Aufbau eines zusätzlichen Kapitalstocks, nachfolgender nachlassender binnenwirtschaftlicher Nachfrage, Kapitalexport, Inflation von Vermögenstiteln, Währungsturbulenzen, Börsencrashes etc. beruhen, in keiner Weise kalkulierbar. Sollten sich unter Beibehaltung des in jüngster Zeit ohne Grund diskreditierten Umlageverfahrens (Schmähl 2000: 469) tatsächlich überproportionale Belastungen der Beitragszahler einstellen, also sich durch Zuwanderung, Familienpolitik, Produktivitätsfortschritt und Abbau der Massenarbeitslosigkeit keine Entschärfung prognostizierter Rentenprobleme bewerkstelligen lassen, wäre das System – etwa durch Erweiterung der Versicherungspflicht auf Vermögenseinkommen, An- oder Aufhebung der

Versicherungspflichtgrenze und durch Einbeziehung neuer Beschäftigten-
gruppen (Döring 1999: 197f.; Elsner 2000: 13) – flexibel genug, auf derartige
Probleme verteilungspolitisch zu reagieren.

Der Verweis auf die intergenerative Gerechtigkeit vermag somit weder die
derzeitige Finanz- noch die projektierte Rentenpolitik als „Reformen ohne
Alternativen“ zu rechtfertigen. Staatliche Reformprojekte lassen sich unter
den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen letztlich nur durch ihren
Beitrag legitimieren, der sich verstärkenden Einkommens- und Vermögenspo-
larisierung (Schäfer 1999; Grabka 2000) nachhaltig entgegenzuwirken.

Literatur

- Aglietta, Michel (2000): *Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand* (1997), Hamburg.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2000): *Memorandum 2000. Den Aufschwung nutzen – Politik für Arbeitsplätze, soziale Gerechtigkeit und ökologischen Umbau*, Köln.
- Bofinger, Peter (2000): Riesters Aktionismus ist die einzige Bedrohung für das Rentensystem, in: *Handelsblatt*, Nr. 122, 28. Juni, S. 2.
- Bomsdorf, Eckart (2000): Niedrigere Beiträge in der GRV durch private Altersvorsorge, in: *IFO Schnelldienst*, 53. Jg., Nr. 13, S. 7-13.
- Börsch-Supan, Axel (2000): Kurschwankungen sind nicht relevant für die Sicherheit einer kapitalgedeckten Rente, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 178, 3. August, S. 12.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000): *Statistisches Taschenbuch 2000. Arbeits- und Sozialstatistik*, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2000): *Wirtschaftsbericht 2000*, Berlin.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1992): *Statistisches Taschenbuch 1950-1990. Arbeits- und Sozialstatistik*, Bonn.
- Deutsche Bundesbank (1992): Vermögensbildung und ihre Finanzierung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1991, in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 44. Jg., Nr. 5, S. 15-25.
- (1999): Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahr 1998, in: *Monatsberichte*, 51. Jg., Nr. 6, S. 15-39.
- (2000): *Geschäftsbericht 1999*, Frankfurt a.M.
- (2000a): Die deutsche Zahlungsbilanz im Jahr 1999, in: *Monatsbericht*, 52. Jg., Nr. 3, S. 55-70.
- (2000b): *Monatsbericht*, 52. Jg., Nr. 7.
- Döring, Diether (1999): Zur Konzeption von Reformen. Elemente eines integrierten sozialstaatlichen Reformkonzepts, in: Ders. (Hrsg.): *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt a.M., S. 192-203.
- Donner, Otto (1942): Die Grenzen der Staatsverschuldung, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 56, S. 183-226.
- Elsner, Gine (2000): Rentenreform: Generationenvertrag oder zusätzliche Kapitaldeckung?, in: *Sozialismus*, Nr. 6, S. 12f.
- Gandenberger, Otto (1974): Die Wirkung des öffentlichen Kredits auf die Einkommensverteilung, in: *Das Wirtschaftsstudium (WISU)*, Nr. 8, S. 383-387.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (o.J.): *Rentenreform 2000. Die Grenzen des Umlageverfahrens und die Chancen privater Altersvorsorge*, Berlin.
- Grabka, Markus M. (2000): Einkommensverteilung in Deutschland – Stärkere Umverteilungseffekte in Ostdeutschland, in: *DIW Wochenbericht*, 67. Jg., Nr. 19, S. 291-297.
- Heise, Arne/Mülhaupt, Bernd/Schäfer, Claus/Truger, Achim (2000): Der Standort Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts, in: *WSI Mitteilungen*, 53. Jg., Nr. 6, S. 337-347.
- Herz, Wilfried (2000): Jugend braucht keinen Artenschutz, in: *Die Zeit*, Nr. 24, 8. Juni, S. 24.
- Huffschmid, Jörg (1999): *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*, Hamburg.

- Keynes, John Maynard (1983): *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes* (1936), Berlin.
- Kirner, Ellen/Meinhardt, Volker/Wagner, Gert G. (2000): Probleme der Altersvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen, in: *DIW Wochenbericht*, 67. Jg., Nr. 30, S. 479-489.
- Klammer, Ute (2000): Wenn ein langes Leben zum finanziellen Risiko wird, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 177, 2. August, S. 7.
- Krupp, Hans-Jürgen: Alterssicherung – umfassende Strukturreform erforderlich, in: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 80. Jg., Nr. 8, S. 460-464.
- Mackenroth, Gerhard (1952): *Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 4), Berlin.
- Mai, Karl (2000): Hausvater Eichel. Widersprüche und Risiken des Schuldenabbaus, in: *Sozialismus*, Nr. 7-8, S. 13-17.
- Mohl, Hans (1993): *Die Altersexplosion. Droht uns ein Krieg der Generationen?*, Stuttgart.
- OECD (2000): *Wirtschaftsausblick. Volkswirtschaft*, Nr. 67, Juni.
- Mueller, John (1998): The Stock Market Won't Beat Social Security. Both are driven by the economic and demographic trends, in: *Challenge*, 41. Jg., Nr. 2, S. 95-117.
- Reuter, Norbert (2000): *Ökonomik der „Langen Frist“: Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften*, Marburg.
- Rürup, Bert (2000): Das Riestersche Rentenreformkonzept: Evolution statt Restauration oder Revolution, in: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 80. Jg., Nr. 8, S. 455-459.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): *Jahresgutachten 1998/99*, Berlin.
- (1999): *Jahresgutachten 1999/2000*, Berlin.
- Schäfer, Claus (1999): Umverteilung ist die Zukunftsaufgabe. Zur Verteilungsentwicklung 1998 und den Vorjahren, in: *WSI Mitteilungen*, 52. Jg., Nr. 11, S. 733-751.
- Schmähl, Winfried (2000): Paradigmenwechsel mit unklarem Ausgang – Anmerkungen zu Reformvorschlägen zur Alterssicherung, in: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 80. Jg., Nr. 8, S. 464-469.
- Schmidt, Jochen (2000): Makroökonomische Perspektiven der privaten Nachfrage, in: Rosenkranz, Doris/Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Konsum. Soziologische, ökonomische und psychologische Perspektiven*, Opladen, S. 233-264.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1999): *Statistisches Jahrbuch 1999 für das Ausland*, Wiesbaden.
- Steffen, Johannes (2000a): ... gewechselt haben nur die Fliegen. Rot-Grün verkauft die Rente für ein Linsengericht, in: *Sozialismus*, Nr. 7-8, S. 10ff.
- (2000b): *Der Renten-Klau. Behauptungen und Tatsachen zur rot-grünen Rentenpolitik*, Hamburg.
- Troost, Axel (1984): *Staatsverschuldung und Kreditinstitute*, Frankfurt a.M.
- von Weizsäcker, C. Christian (2000): Über die Schlusspassage der General Theory – Gedanken zum Einfluß ökonomischer Theorien auf die Politik, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, Nr. 1, S. 35-52.
- Wagner, Gert (1984): *Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung*, Frankfurt a.M./New York.
- /Kirner, Ellen/Leinert, Johannes/Meinhardt, Volker (1998): Kapitaldeckung: Kein Wunder für die Altersvorsorge, in: *DIW Wochenbericht*, 65. Jg., Nr. 46, S. 833-840.
- Wolf, Jürgen (1990): Krieg der Generationen? Sozialstaatliche Verteilung und politische Handlungspotentiale Älterer in der »alternden« Gesellschaft, in: *PROKLA*, Bd. 20, Nr. 80, S. 99-117.
- Zinn, Karl Georg (1999): *Sozialstaat in der Krise. Zur Rettung eines Jahrhundertprojekts*, Berlin.
- (2000): Im Übergang vom Spätkapitalismus zum Neofeudalismus? – Die amerikanische Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Goldschmidt, Werner/Klein, Dieter/Steinitz, Klaus (Hrsg.): *Neoliberalismus. Hegemonie ohne Perspektive*, Heilbronn, S. 104-123.