

Generationengerechtigkeit als juristisches Problem

Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI)

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

Vortrag zur FNA-Jahrestagung 2003 in Erfurt

- I. Einführung
- II. Zur Vergleichbarkeit der rechtlichen Behandlung von Generationen
 - 1. Problemstellung:
Gleichheit in der Zeit und Änderungsbefugnis des Gesetzgebers
 - 2. Ansätze zur Begründung einer Selbstbindung:
Systemkonsistenz und ihre Grenzen
 - 3. Selbstbindung in der Sozialversicherung:
Zur Bedeutung des Finanzierungsverfahrens
- III. Zur Messung von Ungleichbehandlungen
 - 1. Die Problemstellung:
Rechtsdogmatische Bedeutung der Meßbarkeit
 - 2. Vorstrukturierung:
Einschränkung durch Bestands- und Vertrauensschutz
 - 3. Begrenzbarkeit der relevanten Kriterien:
Der Generationenvertrag
- IV. Schlußbemerkung

I. Einführung

Im Rahmen der ersten großen Studien über die alternde Gesellschaft, Anfang der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts, wurde noch betont, „Generationenkriege“ seien nicht zu erwarten. Denn schließlich liege es in der Natur des Menschen zu altern, so daß von den Auswirkungen alle gleichermaßen betroffen sind. Heute scheint sich das Bild gewandelt zu haben. Zwar paßt die martialische Ausdrucksweise nach wie vor nicht, Verteilungskämpfe sind noch keine ausgebrochen. Nachdem aber mit Einsparungen begonnen worden ist, die für den Einzelnen zu spürbaren Folgen führen, wird erkennbar, daß die Frage nach der angemessenen Verteilung zwischen den Generationen nicht mehr durch ein Bild völliger Harmonie überdeckt wird.

Was kann Recht dazu beitragen, um diese Verteilung zu steuern? Dieser Frage soll im folgenden nachgegangen werden. Die hier gebotene Kürze erlaubt keine vertiefende oder gar erschöpfende Auseinandersetzung, sondern nur eine Herausarbeitung der we-

sentlichen Argumente, die für die rechtswissenschaftliche Bewältigung der Generationengerechtigkeit relevant sind. Ansatzpunkt dafür kann nur, das ist vorwegzunehmen, der Gleichheitssatz sein, der zum festen Bestandteil europäischer Verfassungstradition zählt. Denn für die gerechte Verteilung, die *iustitia distributiva* gilt, daß Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden soll, und zwar ungeachtet der Frage, wer in welchem Maße was überhaupt zu verteilen hat. Beginnen werde ich deshalb mit Überlegungen zur Vergleichbarkeit der rechtlichen Behandlung von Generationen (unten, II.), um mich im Anschluß Aspekten der Messung bzw. Bewertung ungleicher oder gleicher Behandlung zuzuwenden (unten, III.).

II. Zur Vergleichbarkeit der rechtlichen Behandlung von Generationen

1. Problemstellung:

Gleichheit in der Zeit und Änderungsbefugnis des Gesetzgebers

Geltendes Recht hat den Anspruch, für alle von ihm erfaßten Tatbestände als Ausschnitte der Lebenswirklichkeit bestimmte Rechtsfolgen vorzusehen. Insofern ist sein Zeitbezug abstrakt. Da es der normativen Steuerung gesellschaftlicher Vorgänge dient, muß es angewendet und in diesem Sinne zeitlich fixiert werden, ohne jedoch dadurch seine Geltung zeitlich zu beschränken. Diese abstrakte Zeitlichkeit ermöglicht dem Recht seine stabilisierende und integrierende Funktion.

Nicht alle Rechtsnormen sollen in gleicher Weise die genannte Funktion erfüllen und sind entsprechend auf Dauer angelegt. In besonderem Maße bezweckt die Verfassung als Rahmenordnung der Gesellschaft die Aufgabe, für Stabilität zu sorgen. Dem entspricht ihr relativ hoher Abstraktionsgrad, der die Änderungsanfälligkeit verfassungsrechtlicher Normen beschränkt. Einfachgesetzliche Normen sind hingegen, wenn auch in unterschiedlichem Maße, konkreter auf bestimmte gesellschaftliche Vorgänge bezogen. Der Erhalt ihrer Steuerungsfunktion hängt dann nicht zuletzt davon ab, daß sie sich auf diese Vorgänge und deren Veränderungen einstellen. Ohne auf mögliche Rückwirkungen faktischer Veränderungen für die Geltung der Normen eingehen zu müssen, sind in diesem Sinne Normänderungen funktions- und sinnerhaltend. Sie widersprechen nicht der „regulativen Idee der Dauer im Recht“, sondern erweisen sich als unabdingbar.

Der Aufgabe des Gesetzgebers, seine Normen funktionsfähig zu halten und dementsprechend anzupassen, widerspräche es, wenn die Verfassung Handlungsdirektiven enthielte, die Rechtsänderungen weitgehend ausschließen würden. Das ist der Grund, warum der Gleichheitssatz, der formale Bindungen begründet, zwar seinerseits unbeschränkt zeitlich gilt und auch den Vergleich nacheinander ablaufender Sachverhalte ermöglicht, aber Bezugspunkte grundsätzlich nur innerhalb der Geltungsdauer des Gesetzesrechts zuläßt, das die Gleich- oder Ungleichbehandlungen erst verursacht. Vergleichbar ist also zunächst nur die rechtliche Behandlung von Personen oder Sachverhalten innerhalb des Geltungszeitraums der diese Behandlung konstituierenden Gesetze.

2. *Ansätze zur Begründung einer Selbstbindung:
Systemkonsistenz und ihre Grenzen*

Der genannte Grundsatz gilt allerdings nicht ausnahmslos. Soweit der Gesetzgeber durch umfangreiche Regulierungen die Bezugspunkte für die Gleichbehandlung von Personen erst selbst schafft, verlangt der Gleichheitssatz, daß er seine eigenen Vorgaben bei neuen Regelungen beachtet. Gesprochen wird insofern vom Grundsatz der Systemgerechtigkeit, besser zu bezeichnen als Systemkonsistenz. Denn die Selbstbindung des Gesetzgebers folgt aus einem rein formalen Ansatz, nicht aber einem inhaltlichen Bezug auf eine wie auch immer geartete Gerechtigkeit. Solange das auf Gesetzesrecht beruhende System erhalten bleibt, müssen sich Änderungen in das System einpassen. Das System hat dabei allerdings nur die Funktion, die Bezugspunkte für einen Vergleich festzulegen, die eigentliche normative Bindung folgt aus dem Gleichbehandlungsgebot.

In Materien wie dem Sozial- und Steuerrecht, in dem die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Konkretisierung unter Bezugnahme auf außerrechtliche, d.h. auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Umstände erfolgen, und in denen der Gesetzgeber durch immerwährende Aktivitäten versucht, seine Steuerungsziele zu verwirklichen, entfalten erst die genannten Konsistenzanforderungen eine stabilisierende Wirkung. Mit diesem Ansatz zwangsläufig verbunden ist aber eine Beschränkung der Bindungswirkung. Abgesehen davon, daß Inkonsistenz zunächst nur eine Ungleichbehandlung zu begründen hilft, diese aber nach allgemeinen Grundsätzen einer Rechtfertigung zugänglich ist, bleibt die Bindung an die Aufrechterhaltung des Systems gekoppelt. Konsistenz kann schon deshalb nicht den Wechsel oder die Änderung des Systems verhindern, weil sie als formales pragmatisches Argument immer die Existenz eines Bezugsrahmens für Vergleiche voraussetzt, für die Fixierung dieses Rahmens aber keine inhaltlichen Aussagen bereithält.

3. *Selbstbindung in der Sozialversicherung:
Zur Bedeutung des Finanzierungsverfahrens*

Aus den allgemeinen Überlegungen folgt zunächst, daß eine Regelung, die Personen aus verschiedenen Generationen oder Kohorten erfaßt und diese im Hinblick auf die Begründung von Sozialleistungsansprüchen ungleich behandelt, am Gleichheitssatz gemessen werden kann. Ein Beispiel dafür wäre eine unterschiedliche Bewertung von Entgeltpunkten für Versicherte, die noch im Erwerbsleben stehen, einerseits und Rentnern andererseits. Hier schließt nicht schon die jeweils andere Generationenzugehörigkeit eine Vergleichsgruppenbildung aus. Allerdings ist damit für die Begründung juristischer Relevanz von Vergleichsberechnungen nur wenig gewonnen. Denn die weitaus meisten Änderungen, die im Rahmen von Rentenreformen vorgenommen werden, differenzieren nicht nach Personengruppen, sondern führen zu neuen Leistungsvoraussetzungen oder Berechnungsgrundlagen, die erst ab einem bestimmten Zeitpunkt gelten. Diese Feststellung bezieht sich auf Modifizierungen der Rentenanpassung, ebenso wie die

Einführung neuer Altersgrenzen oder den Wegfall bzw. umgekehrt die Berücksichtigung von rentenrechtlichen Zeiten ohne Beitragsleistung. Der zur Änderung befugte Gesetzgeber beendet mit der Neuregelung die Geltung des alten Rechts; das neue Recht muß sich, jedenfalls grundsätzlich und abgesehen von Konsistenzenerwägungen, nicht am früheren messen lassen, sondern nur für seine eigene abstrakte Zeit Gleichheit vorsehen. Ab der Neuregelung beginnt ein neuer Vergleichszeitrahmen. Der vergleichende Blick zurück bleibt der Justitia weitgehend versagt.

Angesichts der Rigidität dieser Feststellung fehlt es nicht an Versuchen, über die zeitlichen Geltungsgrenzen hinweg eine Vergleichbarkeit zu begründen und auf diese Weise dem Gleichheitssatz nicht nur zu Geschichtsbewußtsein, sondern vor allem zu Zukunftsbezogenheit zu verhelfen. Dabei sind zwei Ansätze denkbar: Zunächst der über die Verfassung im Sinne einer Forderung der Berücksichtigung künftiger Generationen. Selbst wenn die Verfassung dafür Anhaltspunkte enthalten sollte, wie etwa in Bestimmungen über den Umweltschutz, hilft das nur in Maßen weiter. Daß die Verfassung als übergeordnete Rahmenordnung gilt, ist unproblematisch, dikussionswürdig lediglich die Einbeziehung noch nicht Geborener (oder nicht Wahlberechtigter, noch nicht Anspruchsberechtigter etc.) in ihren Schutz. Dieser Ansatz wäre für das Sozialrecht nur bedeutungsvoll, sofern es um die Untragbarkeit wirtschaftlicher Vorbelastungen für die Zukunft ginge (Stichwort Staatsverschuldung). Bei der Beurteilung konkreter Rentenreformen stellt sich aber das Problem, daß die Verfassung inhaltlich keine ausreichend genauen Vorgaben enthält. Überzeugend kann deshalb nur ein Ansatz sein, der aus der Ausgestaltung der Rentenversicherung insgesamt die Vergleichbarkeit in der Zeit und über Zeitgrenzen einzelner Gesetze hinweg begründen kann.

In diesem Zusammenhang wird nun behauptet, das Umlageverfahren gewinne „verfassungsrechtliches Argumentationsgewicht“. Danach müsse, was im Begriff des Generationenvertrags zum Ausdruck gebracht werde, zwischen der erwerbstätigen Generation und den Rentnern ein Finanzfluß stattfinden, zwischen beiden Generationen habe der Gesetzgeber eine Einstandspflicht normiert. Mit den vorgestellten Konsistenzüberlegungen stimmt die Argumentation immerhin dann überein, wenn Umlagefinanzierung und Generationenvertrag als systemprägend angesehen werden. Zuzugeben ist zudem, daß allein mit der Herstellung von Vergleichbarkeit eine Gefahr der Erstarrung des Gesetzgebers bzw. des Unterlaufens der Anpassungsfähigkeit von Recht noch nicht verbunden ist.

III. Zur Messung von Ungleichbehandlungen

1. Die Problemstellung:

Rechtsdogmatische Bedeutung der Meßbarkeit

Dennoch ist mit dem vorgestellten Begründungsansatz zwar ein gewichtiges rechtsdogmatisches Hindernis beiseite geräumt, für die Bewältigung der praktischen Schwierigkeiten aber noch nichts oder nichts Wesentliches gewonnen. Insbesondere bleibt das

Problem, wie eine Ungleichbehandlung überhaupt gemessen werden kann, welche Kriterien dabei zu beachten sind. Geht es nur um die Rendite von Rentenversicherungsbeiträgen oder auch um außerhalb der Rentenversicherung liegende Umstände, etwa die Schaffung von Vermögenswerten? Bevor darauf eingegangen werden soll, bedarf es eines Hinweises auf die rechtliche Bedeutung dieser Frage.

Denn sie betrifft zum einen schon die Vergleichbarkeit an sich, weil die Feststellung einer Ungleichbehandlung voraussetzt, daß wesentlich Gleiches unterschiedlich behandelt wird. Sie kann aber auch erst auf späterer Stufe, im Rahmen der Rechtfertigung, in die Prüfung eingestellt werden. Hier spielen dann die Gemeinwohlinteressen eine Rolle, die für eine Ungleichbehandlung sprechen, bildlich gesprochen in die gegenüberliegende Waagschale geworfen werden. Einiges spricht dafür, andere Kriterien als die Renditeberechnung erst auf dieser zweiten Stufe zu berücksichtigen. Denn es muß genügen, für die Eröffnung der Gleichheitsprüfung eine Ungleichbehandlung in einer spezifischen Hinsicht festzustellen. Die darin liegende Reduktion der faktischen Komplexität ist dem Recht eigen. Es handelt sich genauer betrachtet um eine Abschichtung, weil die Feststellung der Ungleichbehandlung eine Rechtfertigungspflicht, d.h. Begründungserfordernisse, auslöst, und in diesem Rahmen die zunächst außer acht gelassenen Umstände wieder einfließen können. Eine entsprechende Problembewältigung durch Verteilung der Argumentationslasten fordert vom Gesetzgeber jedenfalls dann nicht zu viel, wenn diesem für die Bewertung der insgesamt relevanten Umstände eine Einschätzungsprärogative zugestanden wird.

2. *Vorstrukturierung:*

Einschränkung durch Bestands- und Vertrauensschutz

Zugegebenermaßen versteht sich auch bei entsprechend reduzierter Komplexität nicht von selbst, wann genau eine Ungleichbehandlung vorliegt. Wenn gesagt wird, es müsse einen „rentenspezifischen Bagatellvorbehalt“ geben, ist das an sich zu ungenau. Wieviel Bagatelle soll hinzunehmen sein? Herauszufiltern wären stattdessen spätestens im Vergleich der weiteren Prüfung zumindest Ungleichheiten, die jeweils durch verschiedene Gründe gerechtfertigt werden können. Diese Überlegung soll aber nicht weiter geführt, sondern beiseite gelassen werden. Praktisch viel wichtiger ist nämlich zunächst die Tatsache, daß sich Zeit auf die Bewertung des Schutzes von Rentenanwartschaften und Rentenrechten auswirkt.

Unabhängig davon, ob man die genannten Positionen unter den Schutz des Eigentumsgrundrechts wie in Deutschland und wohl auch nach der EMRK oder den Schutz sozialer Rechte wie in Italien oder auch nur unter den Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit im Hinblick auf den Zwangscharakter der Sozialversicherung stellt: Im Ergebnis vermitteln die genannten Rechte vor allem einen Vertrauensschutz. Das geschieht mit gutem Grund: Rentenversicherungssysteme sollen eine Sicherungsfunktion erfüllen, darauf müssen und dürfen sich die Versicherten einstellen. Änderungen, insbesondere die Rückführung des Schutzniveaus, lassen sich nur so durchführen, daß die

Versicherten genügend Möglichkeiten und damit auch Zeit erhalten, um angemessen reagieren zu können. Die Funktion des Eigentumsschutzes wird zwar in der Rentenversicherung durch deren Sicherungsfunktion überlagert. Insbesondere ein fester Bestand an Rechten ist schwerlich zu begründen. Jedoch muß der Grad der Bestandssicherung mit Ablauf der Zeit wachsen.

Dementsprechend wäre es eine unzulässige Verkürzung, im Rahmen der Gleichbehandlung die materiellen Schutzpositionen außen vor zu lassen. Diese verlangen gerade auch nach einer Differenzierung in zeitlicher Hinsicht, zwar weniger nach dem Zeitpunkt der Begründung der Rechte, aber nach dem Zeitpunkt ihrer voraussichtlichen Realisierung. In diesem Sinne strukturieren sie die zukunftsbezogene Anwendung des Gleichheitssatzes vor.

3. *Begrenzbarkeit der relevanten Kriterien:*

Der Generationenvertrag

Einen zweiten Gesichtspunkt gilt es zu beachten. Wenn die Begründung der Vergleichbarkeit wie gesehen an dem Generationenvertrag ansetzt, dann muß dieser – ohne daß es auf dessen Bezeichnung oder Charakter ankäme – auch bei der Messung der Ungleichheit bzw. auf Rechtfertigungsebene ernst genommen werden. Insbesondere darf nicht übersehen werden, daß die Umlagefinanzierung von drei Generationen ausgeht: den in einem bestimmten Zeitpunkt X Erwerbstätigen, den Rentnern und den künftig Erwerbstätigen. Denn die Verknüpfung zwischen Beitragsäquivalenz und Umlageverfahren kann nur gelingen, wenn schon in jedem Betrachtungszeitpunkt X eine Generation bereitsteht, die in der Lage ist, die künftigen Ansprüche der Erwerbstätigen zu finanzieren. So war der Generationenvertrag von Anfang an gedacht, wie bei *Schreiber* nachgelesen werden kann. Und spätestens seit der Entscheidung des BVerfG zur Finanzierung der Pflegeversicherung vom April 2001 ist auch die rechtliche Relevanz dieser 3-Generationen-Konstruktion klargestellt – ganz unabhängig von der höchst umstrittenen Frage, zwischen welchen Personen der Ausgleich der Kindererziehungslasten erfolgen soll oder muß.

Daraus folgt, daß zwar zwischen Beitragszahlern und Rentnern – oder natürlich auch zwischen Beitragszahlern verschiedener Kohorten – ein Vergleich angestellt werden, die Bewertung der jeweiligen Belastungen und Berechtigungen der Personen aber nicht auf den Aspekt der Beitragsäquivalenz reduziert werden kann. Welche Positionen im einzelnen berücksichtigt werden müssen, bliebe zu klären. Mir erscheint es jedenfalls auf dem derzeitigen Stand meiner Überlegungen zweifelhaft, ob eine genaue Bemessung gelingen kann. Zumindest darf aber die grundlegende Sicherungsfunktion der Rentenversicherung und das Erfordernis, die jeweils den Beitragszahlern auferlegten Belastungen im Kontext der bestehenden wirtschaftlichen Gegebenheiten und Spielräume zu sehen, nicht vernachlässigt werden.

IV. Schlußbemerkung

Als kurzes Fazit der allgemeinen Überlegungen läßt sich folgendes festhalten: Ein Vergleich, der unterschiedliche rechtliche Regelungen über ihre jeweilige Geltungsdauer hinweg erfassen soll, kann nur unter besonderen, eine Verknüpfung herstellenden Voraussetzungen gelingen. Das führt spätestens bei der Messung und Bewertung der angenommenen Ungleichbehandlungen in ein Dickicht verschiedenster Kriterien, deren Umrisse zudem wie in einem Nebel verschwimmen. Der Gleichheitssatz vermag hier höchstens, grobe Richtungen vorzugeben; Grundlage für eine sichere Orientierung ist er nicht.

Das schließt nicht aus, Generationengerechtigkeit zu einer Leitlinie politischen Handelns zu erheben. Aber die Frage: Was ist Gerechtigkeit?, war nicht zu behandeln. Zumindest in diesem Punkt geht es mir besser als *Kelsen*, der diese Frage zwar gestellt, in seiner gleichnamigen Schrift aber nach eigenem Bekunden dennoch nicht beantwortet hat. Schon die rechtsdogmatische Bewältigung der Ungleichheit in der Zeit wirft nur schwer zu lösende Schwierigkeiten auf, fester Grund ist kaum zu gewinnen. Umso eher gilt das für, wie *Kelsen* es nannte, die „absolute Gerechtigkeit, dieser schöne Traum der Menschheit.“

Generationengerechtigkeit und Finanzpolitik

Vortrag zur FNA-Jahrestagung 2003 in Erfurt

Hans Fehr

Universität Würzburg

1. Problemstellung

Die aktuellen Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung und die absehbaren Folgen des demographischen Wandels für die Gesetzliche Krankenversicherung haben eine neuartige Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsdiskussion entfacht. Während früher vor allem die Verteilungskonflikte zwischen Arm und Reich, also innerhalb einer Generation diskutiert wurden, beschäftigt sich die öffentliche Debatte heutzutage immer mehr mit Verteilungsfragen zwischen Alt und Jung, also zwischen Menschen unterschiedlicher Geburtskohorten. Auf der einen Seite sehen sich die Baby-Boomer der heute 30-45-Jährigen immer weiter steigenden Belastungen ausgesetzt. Gleichzeitig genießen die gegenwärtigen Rentner ein bisher nicht gekanntes Versorgungsniveau. Um den sich abzeichnenden Generationenkonflikt zu entschärfen, diskutieren Jungpolitiker nicht nur in der Union über eine Rationierung medizinischer Leistungen für Senioren, ein Aussetzen von künftigen Rentensteigerungen und eine stärkere Beteiligung der Rentner an der Pflegeversicherung.

Die normative Frage, welche Belastungsverteilung für junge, alte und künftig lebende Generationen *gerecht* ist, muss letztendlich von der Gesellschaft bzw. ihren politischen Repräsentanten beantwortet werden. Möglicherweise kann dabei die Ethik und Philosophie wichtige Entscheidungshilfen liefern, vgl. etwa Lachmann (2002). Die Finanzwissenschaft erhebt erst gar nicht diesen Anspruch, sondern konzentriert sich auf die in diesem Zusammenhang zu klärenden positiven Fragestellungen. Auf welche Weise und mit welchen Instrumenten kann die Regierung zwischen Generationen Belastungen verschieben? Wie kann die intergenerative Belastungsverteilung überhaupt sinnvoll gemessen werden? Welche Belastungswirkungen impliziert die aktuelle Finanzpolitik für gegenwärtig und künftig lebende Generationen? Welche Konsequenzen hat eine Umverteilung der Ressourcen zu Gunsten (oder zu Lasten) der künftige lebenden Generationen für Wachstum, Beschäftigung und Preisentwicklung?

In der Finanzwissenschaft und in der Politikberatung nehmen solche Fragen einen immer breiteren Raum ein. Im kürzlich erschienenen vierten Band des „Handbook of Public Economics“ beschäftigt sich Kotlikoff (2002) in einem eigenen Kapitel mit dem Thema „Generationenpolitik“. Der Wissenschaftliche Beirat beim Finanzministerium (2001) diskutiert in seinem aktuellen Gutachten verschiedene Konzepte, mit denen die so genannte „Nachhaltigkeitslücke“ gemessen und eine kontinuierliche Tragfähigkeitsanalyse der Finanzpolitik im Haushaltsprozess verankert werden kann. Inzwischen beabsichtigt das Finanzministerium einen ersten Bericht zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zur Jahresmitte 2004 vorzulegen, vgl. Bundesministerium der Finanzen (2003). Die Deutsche Bundesbank veröffentlicht bereits seit 2001 in regelmäßigen Abständen eine solche Abschätzung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Nun hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) in seinem jüngsten Gutachten erstmals aktuelle Tragfähigkeitslücken ausgewiesen und verschiedene Reformmaßnahmen mit Hilfe dieses Konzepts beurteilt.

Der vorliegende Beitrag knüpft hier an. Er diskutiert zunächst verschiedene aktuelle finanzpolitische Entwicklungen in Hinblick auf ihre intergenerative Belastungswirkung. Anschließend wird eine Quantifizierung der Tragfähigkeitslücke in Deutschland vorgenommen. Die vorliegenden Untersuchungen weisen eine dramatische Schieflage der intergenerativen Belastungsverteilung aus. Der Beitrag schließt deshalb mit einem Ausblick auf künftige Reformen.

2. Intergenerative Verteilungswirkungen der aktuellen Finanzpolitik

Dieser Abschnitt beschreibt einige ökonomische Wirkungsketten, welche die intergenerative Belastungsverteilung der Finanzpolitik determinieren. Dabei ist von vorneherein klar, dass ein beträchtlicher Teil der intergenerativen Umverteilung mittels der umlagefinanzierten Sozialversicherung erfolgt. Denn mit dem Einstieg in ein solches System erhält die Einführungsgeneration Leistungen, obwohl sie nie Beiträge an die Versicherung abgeführt hat. Junge und künftig lebende Generationen zahlen dann implizit diese Leistungen, weil der Barwert ihrer lebenslangen Beiträge den Barwert der an sie gezahlten Leistungen übersteigt. Dieser grundsätzliche Zusammenhang bleibt auch bestehen, wenn in den ersten Jahren nach der Einführung Überschüsse angehäuft werden. Deshalb führt auch die 1995 geschaffene Pflegeversicherung ebenso wie die Ausweitung der Kranken- und Rentenversicherung zu einer intergenerativen Umverteilung zu Lasten künftiger Generationen. Im Folgenden wird

jedoch der Sozialversicherungsbereich ausgeklammert und die Steuer- und Finanzpolitik in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Auch dort gibt es verschiedene aktuelle Entwicklungen, welche beträchtliche Belastungsverschiebungen zwischen den Generationen implizieren.

An erster Stelle ist hier natürlich die Entwicklung der Nettokreditaufnahme zu nennen. Noch vor wenigen Jahren wollte der Bundesfinanzminister bis 2004 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Dieses mittelfristige Ziel, welches man später bis 2006 verschoben hat, wurde ausdrücklich mit dem Hinweis auf mehr Generationengerechtigkeit begründet, vgl. Bundesministerium der Finanzen (2001, 5). Die strikte Konsolidierungspolitik sollte Zins- und Tilgungsverpflichtungen dauerhaft senken um finanzpolitischen Spielraum für wichtige Zukunftsinvestitionen zu gewinnen. Leider wurden die anvisierten Zielvorgaben in den zurückliegenden Jahren weitestgehend verfehlt. Wie Tabelle 1 deutlich zeigt, stieg nach anfänglichen Konsolidierungserfolgen Ende der 90er Jahre die Nettokreditaufnahme ab 2001 wieder deutlich an.

Tabelle 1: Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte 1998 bis 2004 (in Mrd. €)¹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bund	-35,5	-30,5	-22,9	-28,3	-34,2	-40,0	-
Länder	-14,0	-9,6	-6,8	-27,7	-30,8	-37,7	-
Gemeinden	4,2	5,3	5,4	0,4	-2,7	-2,6	-
Sozialversicherung	2,7	5,4	0,3	-3,3	-6,6	-6,4	
Staat	-42,8	-29,4	-24,0	-58,9	-74,3	-86,6	-74,8
in v.H. des BIP	-2,2	-1,5	-1,2	-2,8	-3,5	-4,1	-3,4

Quelle: Sachverständigenrat (2003), S. 252 und S. 370 sowie Tabellen 41* und 42*.

¹ Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Ursache war natürlich vor allem die negative konjunkturelle Entwicklung, welche die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen dämpfte und die arbeitsmarktbedingten Ausgaben kräftig steigen ließ. Im Zuge der Steuerreform 2000 kam es jedoch auch zu erheblichen Entlastungen bei Haushalten und Unternehmen, welche nicht durch gleichzeitige Ausgabenkürzungen finanziert wurden. Folglich erkennt man in Tabelle 1 bereits im Jahre 2001 einen drastischen Anstieg der Nettokreditaufnahme, welcher in den beiden Folgejahren durch den Konjunkturunbruch noch weiter verstärkt wurde. Auch im nächsten Jahr wird die Kreditaufnahme kaum zurückgehen. Die in Tabelle 1 angegebene Prognose kann noch als optimistisch gelten, denn der Sachverständigenrat berücksichtigt dabei nur diejenigen Reformvorhaben, welche von der Bundesregierung auch sicher durchgesetzt werden können.

Sollte jedoch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform weitestgehend über Neuverschuldung finanziert werden, dann steigt die Nettokreditaufnahme noch einmal beträchtlich an, so dass eine ähnliche Relation zum Bruttoinlandsprodukt wie im Jahre 2003 durchaus möglich ist, vgl. Sachverständigenrat (2003, 370).

Damit scheint nahezu sicher, dass Deutschland im dritten Jahr in Folge ein übermäßiges Defizit nach der Definition des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aufweisen wird. Mit diesem Pakt soll jedoch gerade die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen in Europa gesichert werden. Die Europäische Kommission versucht deshalb auch die bestehenden Nachhaltigkeitslücken in den Mitgliedsstaaten zu quantifizieren, vgl. Europäische Kommission (1999). Indem der Pakt die EU-Länder zu einer Defizitbegrenzung auch in konjunkturell schwierigen Zeiten verpflichtet, können die sich abzeichnenden künftigen Haushaltsbelastungen besser geschultert werden. Wenn nun Deutschland als eines der zentralen Länder der Währungsunion die Funktionsfähigkeit des Paktes zerstört, dann hat dies auch langfristige Folgen für die intergenerative Belastungsverteilung, welche gegenwärtig noch gar nicht absehbar sind. Denn mit der Währungsunion steigen sowohl die Chancen, aber auch die künftigen Risiken für die Mitgliedsländer.

Die aktuelle Entwicklung der Neuverschuldung führt mit Sicherheit zu erheblichen intergenerativen Belastungsverschiebungen. Der zugrunde liegende Mechanismus ist dabei auch weitgehend offensichtlich, denn die Schulden von heute sind letztendlich die Steuern von morgen. Wesentlich verdeckter sind dagegen die intergenerativen Verteilungswirkungen von Steuerstrukturreformen. So steigt etwa in Deutschland seit Jahren der Anteil der indirekten Steuern am gesamten Steueraufkommen stetig an. Selbst wenn diese Veränderung der Steuerstruktur völlig aufkommensneutral ist, hat sie dennoch intergenerative (und natürlich auch intragenerative) Belastungsverschiebungen zur Folge. Denn direkte Steuern werden hauptsächlich in jungen Jahren während der Erwerbsphase gezahlt, während Umsatz- und Verbrauchsteuern auch noch in der Ruhestandsphase fällig werden. Selbst eine Reform, welche isoliert zu Einnahmeausfällen führt, muss nicht notwendigerweise alle gegenwärtig lebenden Generationen entlasten. Als Beispiel sei hier die geplante Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Alterseinkünften genannt. Im Oktober hat die Bundesregierung dazu einen Gesetzentwurf vorgelegt, welcher sich weitgehend an den Empfehlungen der von ihr eingesetzten Sachverständigenkommission (2003) orientiert. Der Entwurf sieht deshalb einen Übergang zur nachgelagerten Besteuerung vor. Die Altersvorsorge wird damit steuerlich freigestellt, gleichzeitig werden die Alterseinkünfte regulär besteuert. Um Doppelbesteuerung zu vermeiden und die öffentlichen Haushalte nicht

allzu sehr zu strapazieren, soll der Übergang schrittweise erfolgen. Die Kommission schlägt dazu vor, im Jahre 2005 60 v.H. der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) von der Besteuerung zu befreien. In den Folgejahren wird dieser Prozentsatz immer weiter angehoben, bis im Jahre 2025 die vollständige Freistellung erreicht ist. Gleichzeitig steigt der Besteuerungsanteil der Sozialrenten für die Bestandsrentner des Jahres 2005 auf rund 50 v.H. an und erhöht sich für die Zugangsrentner in den Folgejahren immer weiter, bis ab dem Jahre 2040 die vollständige Besteuerung aller Zugangsrenten erreicht ist. Auch für die Beamten und privat versicherten Selbständigen führt die Reform zu Belastungen, weil Freibeträge gekürzt werden und die steuerliche Sonderbehandlung von Kapitallebensversicherungen entfallen soll. Bisher wurden deshalb vor allem die Belastungswirkung der Reform für die Beamten, Selbständigen und Arbeitnehmer sowie für verschiedene Einkommensdezile problematisiert, vgl. etwa Andel (1997) sowie Bork und Müller (1997). Neben solchen intragenerativen Verteilungseffekten hat der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften aber auch beträchtliche intergenerative Verteilungswirkungen. Tendenziell werden nämlich die Rentner und diejenigen Generationen, welche kurz vor dem Renteneintritt stehen steuerlich stärker belastet. Sie profitieren ja nicht bzw. nur wenig von der Steuerfreistellung der Beiträge, müssen aber nun - zumindest bei höherem Einkommen - mehr Steuern zahlen. Jüngere und künftig lebende Generationen müssen zwar auch nach der Reform im Rentenalter höhere Steuern abführen, aber sie zahlen während der Erwerbsphase weniger Steuern aufgrund der Freistellung ihrer Beiträge. Tendenziell werden also die jüngeren (und damit auch die künftig lebenden) Kohorten entlastet und die älteren Kohorten belastet. Erste quantitative Abschätzungen bestätigen diese Einschätzung, vgl. Fehr (2003).

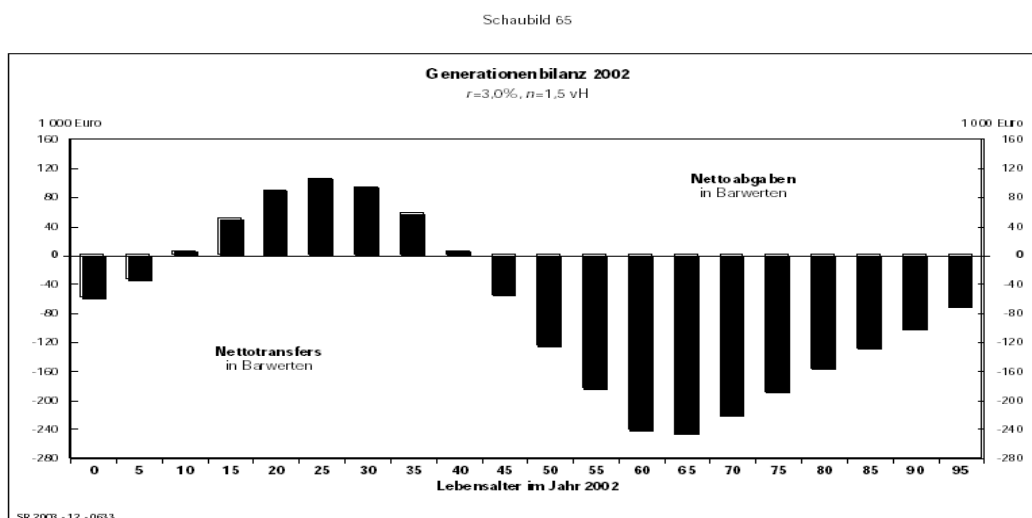
Würde man die Belastungswirkung der Reform an der Steueraufkommensentwicklung festmachen, käme man zu einer entgegengesetzten Einschätzung. Denn das Ministerium und die Sachverständigen rechnen mit steuerlichen Mindereinnahmen, welche bis 2010 auf rund 15 Mrd. € anwachsen. Der Steuerausfall deutet eigentlich eher eine Entlastung der gegenwärtig lebenden Generationen an. Dieses Beispiel führt deshalb vor Augen, dass eine sinnvolle Quantifizierung der intergenerativen Belastungswirkung der Finanzpolitik nur im Rahmen einer langfristig orientierten Lebenszyklusanalyse und nicht auf Basis von jährlichen Budgetdaten - wie etwa dem Defizit - möglich ist. Der nächste Abschnitt beschreibt die gängige Methodik zur Messung der Nachhaltigkeit und quantifiziert die bestehende Lücke.

3. Wie groß ist die Tragfähigkeitslücke in Deutschland?

Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ist dann gesichert, wenn die laufenden und die auf Basis des geltenden Rechts zu erwartenden künftigen Steuerzahlungen ausreichen, um die aktuellen und künftigen Zahlungsverpflichtungen des Staates zu bedienen. Zwar gibt es verschiedene Methoden, um diesen Zusammenhang zu überprüfen, der Ausgangspunkt ist jedoch immer die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates. Letztere besagt, dass der Barwert der künftigen periodischen Primärsalden mit dem gegenwärtigen Schulden- bzw. Vermögensstand übereinstimmen muss. Damit beschreibt diese Bedingung letztendlich den trivialen Zusammenhang, dass eine stetig steigende Neuverschuldung auf Dauer nicht möglich ist. Sofern die Fortschreibung der aktuellen Finanzpolitik zu künftigen Primärdefiziten führt, misst der Barwert dieser Primärdefizite die implizite Verschuldung des Staates. Zusammen mit der expliziten Verschuldung ergibt sich dann die Tragfähigkeits- oder Nachhaltigkeitslücke.

Alternativ kann die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte auch über so genannte Generationenkonten gemessen werden. Das Generationenkonto einer bestimmten Alterskohorte quantifiziert den Barwert der generationenspezifischen Netto-Abgabenbelastung über den verbleibenden Lebenszyklus, also die Differenz zwischen der Abgabenbelastung und den zurechenbaren staatlichen Leistungen. Ein negatives Generationenkonto zeigt deshalb an, dass diese Generation über den verbleibenden Lebenshorizont mehr Leistungen beziehen als Steuern zahlen wird. Bei einem positiven Generationenkonto verhält es sich genau umgekehrt.

Abbildung 1: Generationenbilanzen im Jahr 2002



Quelle: Sachverständigenrat (2003), S. 419

Abbildung 1 zeigt die aktuellen Generationenbilanzen für Deutschland. Weil die Transferzahlungen vor allem in der Kindheit und am Lebensende anfallen und Steuern hauptsächlich während der Erwerbsphase fällig werden, haben Generationenbilanzen typischerweise einen sinusförmigen Verlauf. Bei den Neugeborenen liegen die Steuerzahlungen noch weit in der Zukunft, die staatlichen Transferleistungen werden dagegen sofort fällig. Deshalb ist der Barwert der Steuerzahlungen von Neugeborenen niedriger als der Barwert der Transfers, welche sie über ihren gesamten Lebensverlauf erhalten. Mit zunehmendem Alter steigen dann die Nettozahlungen zunächst an. Den maximalen Betrag in Höhe von rund 120.000 € zahlt die Kohorte, welche etwa Mitte der 70er Jahre geboren wurde. Für diesen Jahrgang liegen die Alterstransfers noch weit in der Zukunft, während die laufenden Steuerzahlungen schon ganz beträchtlich sind. Anschließend sinken die Nettozahlungen der Kohorten wieder, bis bei den gerade vor dem Renteneintritt stehenden Jahrgängen ein maximaler Nettotransferwert erreicht wird. Mit dem Renteneintritt entfällt fast die gesamte Einkommensteuer, während gleichzeitig der Barwert der künftigen Rentenleistungen am höchsten ist. Letztere fällt dann auch für die älteren Kohorten wieder, was das Sinken der Nettotransfers bis zum maximal erreichbaren Alter erklärt.

Da bei konstanter Finanzpolitik die Konten der künftigen Generationen denen der Neugeborenen entsprechen, ermittelt man über eine Summierung aller Generationenkonten von gegenwärtig und künftig lebenden Kohorten wieder die implizite Staatsverschuldung. Tabelle 2 vergleicht die auf diese Weise berechnete implizite Staatsverschuldung für die Mitgliedsländer der Europäischen Union mit dem ausgewiesenen Schuldenstand (bzw. der expliziten Staatsverschuldung).

Es fällt sofort auf, dass im Jahre 1995 Länder mit hohen expliziten Verschuldungswerten wie Belgien, Irland und Italien sehr niedrige Werte bei der impliziten Verschuldung ausweisen. Umgekehrt haben Länder wie Österreich, Finnland, Schweden und Großbritannien zwar niedrige explizite Schuldenstände, aber ihre implizite Verschuldung erreicht Spitzenstände in der EU. Dieser asymmetrische Zusammenhang war nicht zufällig, sondern ergab sich aus der Maastricht Dynamik. Länder wie Irland, Belgien und Italien mussten in den 90er Jahren ihre Finanzpolitik konsolidieren, um ihre Chancen für die Aufnahme in die EWU zu erhöhen. Folglich wurden die Rentensysteme reformiert und die Staatsausgaben abgebaut. Der aktuelle Schuldenstand sank dadurch zwar nur langsam, aber diese Konsolidierungspolitik wirkte sofort auf die implizite Staatsverschuldung. Umgekehrt wurden Länder wie Finnland und Schweden durch die Verschuldungsgrenzen des Maastricht-Vertrages nicht tangiert. Sie haben deshalb bis 1995 ihre Transfersysteme nicht reformiert, obwohl diese offensichtlich

nicht finanzierbar waren. Mittlerweile wurden jedoch in beiden Ländern drastische Reformmaßnahmen eingeleitet.

Tabelle 2: Nachhaltigkeitslücken in der Europäischen Union 1995 (in v.H. des BIP)

	Explizite Staatsverschuldung	Implizite	Nachhaltigkeits- lücke
B	122.2	-103.4	18.8
DK	59.5	11.7	71.2
D	57.7	78.3	136.0
E	63.2	88.7	151.9
F	35.6	45.7	81.3
IRL	72.1	-76.4	-4.3
I	106.0	1.3	107.3
NL	64.6	11.3	75.9
A	49.8	142.7	192.5
FIN	-8.4	261.6	253.2
S	36.7	199.8	236.5
UK	51.2	133.6	184.8

Quelle: Jägers und Raffelhüschen (1999), S.8

Man erkennt sofort den zentralen Vorteil einer solchen Betrachtungsweise. Künftige Belastungen, welche zwar gegenwärtig absehbar sind, aber in der traditionellen Budgetberechnung nicht auftauchen, werden nun erkennbar. Außerdem reagiert das implizite Verschuldungsniveau sofort auf langfristig angelegte Politikreformen, während der Schuldenstand sich kurzfristig kaum verändert.

In Tabelle 2 nimmt Deutschland in Bezug auf die Nachhaltigkeitslücke noch eine mittlere Position ein. Es wäre interessant zu sehen, wie sich die Werte der EU-Mitgliedsländer in den zurückliegenden Jahren verändert haben. Aktuellere Studien zur impliziten Verschuldung in der EU liegen allerdings derzeit nicht vor. Aus diesem Grunde gibt Tabelle 3 lediglich einige neuere Zahlen für Deutschland an. Zu beachten ist zunächst, dass die Werte für Deutschland in den Tabellen 2 und 3 nicht vergleichbar sind, weil sie mit unterschiedlichen Zins- und Wachstumssätzen ermittelt wurden.

Aber auch in Tabelle 3 muss man die angegebenen Nachhaltigkeitslücken aus den Jahren 2000 und 2002 mit Vorsicht interpretieren. Zwar werden in beiden Fällen identische Zins-

und Wachstumsraten unterstellt, aber die Berechnungen verwenden unterschiedliche Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes. Die dramatische Verschlechterung der Nachhaltigkeit ist damit nicht nur auf die veränderte Finanzpolitik (hier vor allem die gestiegene Verschuldung) zurückzuführen, sondern auch auf die höhere Lebenserwartung, welche das Statistische Bundesamt bei seiner jüngsten Bevölkerungsprognose unterstellt. Sofern man den reinen fiskalischen Effekt auf die Nachhaltigkeitslücke isolieren möchte, muss man in beiden Fällen mit identischer Bevölkerungsprognose rechnen.

Tabelle 3: Tragfähigkeit der aktuellen Finanzpolitik (in v.H. des BIP)

	2000	2001	2002
Nachhaltigkeitslücke ($r=0.03$; $n=0.015$)	204	-	330
Jährlicher Konsolidierungsbedarf ($r=0.04$; $n=0.02$)	2,1	3,25	5,0

Quelle: Krimmer und Raffelhüschen (2003), SVR (2003), Deutsche Bundesbank (2001), sowie Monatsbericht Mai 2002 und Monatsbericht November 2003 der Bundesbank.

Der untere Teil von Tabelle 3 gibt die Nachhaltigkeitslücke an, wie sie von der Deutschen Bundesbank gemessen wird. Dort wird die Summe aus impliziter und expliziter Verschuldung nicht auf das jährliche BIP bezogen, sondern auf den Barwert aller künftigen BIPs. Damit erhält man einen Indikator für den jährlichen Konsolidierungsbedarf der Finanzpolitik. Auch die Berechnungen der Bundesbank zeigen deutlich, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland sich gerade in den vergangenen Jahren dramatisch verschlechtert hat. Nun könnte man noch zeigen, wie die Nachhaltigkeitslücke auf eine Variation der Zins- und Wachstumsrate oder der Bevölkerungsentwicklung reagiert. Der interessierte Leser mag dies in den angegebenen Originalquellen nachlesen. Entscheidend ist, dass auch bei günstiger Parameterkonstellation (z.B. hohe Zinssätze) die Nachhaltigkeitslücke nicht unter 200 v.H. des BIP fällt und der in Tabelle 3 angegebene Wert eine durchaus realistische Prognose darstellt. Die nächste Frage ist dann, welche finanzpolitischen Konsequenzen aus der Nachhaltigkeitslücke abzuleiten sind.

4. Nachhaltigkeitslücke und Generationengerechtigkeit

Die im letzten Abschnitt quantifizierte Nachhaltigkeitslücke liefert für sich genommen noch keine Informationen über die Generationengerechtigkeit. Sie zeigt lediglich an, dass die gegenwärtige Finanzpolitik auf Dauer nicht durchgehalten werden kann und deshalb ein Reformbedarf besteht. Die Schließung der Nachhaltigkeitslücke ist auf lange Sicht unabwendbar, allerdings hat die Politik einen Spielraum, wann und mit welchen Reformen die Konsolidierung der Finanzpolitik vorangetrieben wird. Da jede Konsolidierungsstrategie eine spezielle Belastungsverteilung für gegenwärtig und künftig lebende Generationen impliziert, spiegelt die Reformpolitik der Regierung auch deren intergenerative Gerechtigkeitsurteile wider. Weil die Nachhaltigkeitslücke gerade *kein* normatives Maß für Generationengerechtigkeit ist, kann die Finanzwissenschaft auch keine „gerechte“ Belastungsverteilung ableiten. Zwar wird gelegentlich argumentiert, dass die gegenwärtige Finanzpolitik nur dann intergenerativ ausgeglichen (oder „gerecht“) sei, wenn die Nachhaltigkeitslücke vollständig geschlossen ist. Eine solche Aussage lässt sich aber aus diesem Konzept nicht ableiten. Da die künftigen Generationen aller Wahrscheinlichkeit nach mit mehr Ressourcen ausgestattet sein werden, kann man auch argumentieren, dass diese stärker belastet werden sollten als gegenwärtig lebende Generationen. Die Umverteilung *innerhalb* der Generationen erfolgt ja auch über ein progressives Steuersystem, bei dem Haushalte mit höherem Einkommen (relativ) stärker belastet werden als Haushalte mit niedrigem Einkommen.

Die Finanzwissenschaft muss deshalb vor allem die intergenerativen Verteilungswirkungen von Politikreformen offen legen. Dafür stehen unterschiedliche Methoden zur Verfügung. So kann man die Wirkung von Finanzreformen auf die Nachhaltigkeitslücke oder die einzelnen Generationenbilanzen quantifizieren, vgl. Sachverständigenrat (2003), Krimmer und Raffelhüschen (2003) oder Europäische Kommission (1999). Alternativ kann man auch Reformen mit Hilfe von allgemeinen Gleichgewichtsmodellen untersuchen, um neben den Verteilungs- auch Wachstums- und Effizienzwirkungen konsistent zu berücksichtigen, vgl. Fehr und Jess (2003). Beide Ansätze weisen Vor- und Nachteile auf, sie sind deshalb in der Politikanalyse nicht als Substitute, sondern als Komplemente zu verwenden, vgl. Hirte (2003) oder Kotlikoff (2002). Auf diese Weise tragen beide Methoden dazu bei, die Belastungswirkungen von Reformmaßnahmen besser einschätzen zu können.

Der letzte Abschnitt hat gezeigt, dass die Nachhaltigkeitslücke gerade in den zurückliegenden Jahren drastisch angestiegen ist. Auch ohne Rückgriff auf ausgefeilte Gerechtigkeitsurteile lässt sich damit begründen, dass sich die Finanzpolitik in den kommenden Jahren wieder um

eine Rückführung dieser Lücke bemühen muss. Aus der Diskussion im zweiten Abschnitt sollte klar geworden sein, dass eine derartige Konsolidierung der Finanzpolitik nicht alleine auf die Verminderung der Nettokreditaufnahme abzielt. Auch die gegenwärtig diskutierten Reformen im Bereich der Rentenversicherung verbessern die Nachhaltigkeit ebenso wie der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften oder die Einführung von Kopfpauschalen in der GKV, vgl. Fehr und Jess (2003). Die Regierung kann deshalb den eingangs erwähnten Generationenkonflikt durch eine möglichst rasche Implementierung der anstehenden Reformen entschärfen. Jede Verzögerung aber belastet automatisch junge und künftig lebende Generationen stärker.

Literatur:

- Andel, N. (1997): Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig! *Wirtschaftsdienst*, 77. Jg., Heft 1, 21-28.
- Bork, C. und K. Müller (1997): Reformvorschläge zur Rentenbesteuerung und ihre Verteilungswirkungen, *Wirtschaftsdienst*, 77. Jg., Heft 5, 268-275.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum, Beschäftigung und Generationengerechtigkeit, Monatsbericht des BMF, September, 33-37.
- Bundesministerium der Finanzen (2001): Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2001): Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand von Generationenbilanzen, Monatsbericht Dezember, Frankfurt, 29-44.
- Europäische Kommission (1999): Generational Accounting in Europe, *European Economy, Reports and Studies*, No. 6, Brüssel.
- Fehr, H. (2003): Die Vorschläge zur Rentenbesteuerung: Eine Bewertung der Verteilungswirkungen, *Wirtschaftsdienst*, 83. Jg., Heft 4, 238-244.
- Fehr, H. und H. Jess (2003): Anreiz- und Verteilungswirkungen des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung der Altersvorsorge sowie einer Reform der Krankenversicherung, Studie im Auftrag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Würzburg.
- Hirte, G. (2003): Intergenerative Umverteilungswirkungen der Rentenreformen in Deutschland, *Deutsche Rentenversicherung*, Heft 3-4, 213-225.
- Jägers, T. und B. Raffelhüschen (1999): Generational Accounting in Europe: An Overview, in: *Europäische Kommission (1999)*, 1-16.
- Kotlikoff, L.J. (2002): Generational Policy, in: A. Auerbach and M. Feldstein (Hrsg.): *Handbook of Public Economics Vol. 4*, 1873—1932.
- Krimmer, P. und B. Raffelhüschen (2003): Intergenerative Umverteilung und Wachstumsimpulse der Steuerreformen 1999 bis 2005, in: M. Ahlheim, H.-D. Wenzel und W. Wiegard (Hrsg.): *Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis*, Festschrift für Manfred Rose, Berlin, 521-542.
- Lachmann, W. (2002): Hilfe! Die Jungen wandern aus. Generationengerechtigkeit als ethische Norm künftiger Altersvorsorge, in: K. Farmer u.a. (Hrsg.): *Lang leben und verarmen?*, Münster, 77-90.
- Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (2003): Abschlussbericht, Berlin
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2003): *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*, Jahrgutachten 2003/04, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001): *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, Konzepte für eine langfristige Orientierung der Öffentlichen Haushalte*, Schriftenreihe des BMF, Heft 71, Berlin.

Solidarität und Generationengerechtigkeit

Prof. Dr. Karl Gabriel, Universität Münster

Vortrag zur FNA-Jahrestagung 2003 in Erfurt

1. Solidarität in der Defensive

Bei Solidarität handelt es sich um einen modernen Begriff. Er zeigt gerade das an, was der modernen Gesellschaft wie kaum etwas anderes fehlt: nämlich Gemeinschaften, in denen im Bedarfsfall erwartet werden kann, daß alle für einen und einer für alle eintreten und ein entsprechendes Handeln auch tatsächlich geschieht (Bayertz 1998:12). Der Begriff der Solidarität hat seinen Ursprung im Straf- und Privatrecht. In der Solidarhaftung haftet die Gemeinschaft für den einzelnen wie jeder verpflichtet ist, für das Ganze einzustehen. Von seinem juristischen Hintergrund her bedeutet Solidarität zunächst eine Gemeinsamkeit und gegenseitige Verpflichtung im Verhältnis von Schuldner und läßt sich auf die Grundformel bringen: „Alle für einen, einer für alle“ (Hondrich/Koch-Arzberger 1992:12ff.) . In der Geschichte des Solidaritätsbegriffs wachsen dem Begriff folgende Bedeutungen zu. Es geht um eine Zusammengehörigkeit mit praktischen Konsequenzen der Ausübung von Solidarität mit Personen und Gruppierungen in ähnlichen sozialen Lagen wie beispielsweise in der Arbeiterbewegung. Die Solidarität Ausübenden sehen sich aufeinander angewiesen, um gemeinsame Interessen und Zielsetzungen verfolgen zu können. Ihre Verbundenheit schließt bestehende Differenzen und Ungleichheiten nicht aus, beruht möglicherweise gerade auf der ungleichen Beeinträchtigung von Lebenslagen. Dabei ist mitgedacht, daß die ungleiche Betroffenheit sich prinzipiell auch umkehren könnte und sich damit eine zumindest latente Reziprozität ergibt.

Im neuzeitlichen ethischen Diskurs wird dem Solidaritätsbegriff in der Regel ein sekundärer Status zugesprochen (Bayertz 1998:13ff.). Dies hat seinen Grund insbesondere darin, daß die neuzeitliche Ethik vornehmlich an der Begründung universeller Normen interessiert ist. In der Tradition Kants wie des modernen Utilitarismus geht es ihr im Sinne eines individualistischen Moralverständnisses um das Verhältnis des Individuums im Gegenüber zur ganzen Menschheit. Die Einbindung des Individuums in partikulare, identitätsstiftende und handlungsorientierende Gruppen erscheint demgegenüber zweitrangig und als Begründungszusammenhang ethischer Normen sekundär. Soweit im Solidaritätsbegriff Momente positiver Verpflichtung aus einer Einbindung in Gemeinschaftsbeziehungen mitschwingen, überschreitet er die typisch defensive Zielrichtung moderner Moralkonzeptionen im Sinne der Sicherung von Frei-

heit und Selbstbestimmung des Individuums. Auf der Grundlage eines individualistischen Moralverständnisses ist die Tendenz zu einem schwachen Solidaritätsbegriff naheliegend, während die nicht-individualistischen Strömungen des ethisch-sozialen Denkens starke Konzeptionen von Solidarität präferieren.

Menschwerdung bzw. Identitätsbildung – so die Argumentation in Strömungen mit starken Solidaritätskonzeptionen - vollzieht sich nur im sozialen Kontext und setzt Werte, Chancen und Mittel voraus, die nur in Kooperation mit anderen zu sichern sind (Anzenbacher 1997: 196ff.; Gabriel 1999: 106f.). Auf das, was der Mensch braucht an Werten, Chancen und Mitteln, um seine Identität ausbilden zu können, hat er ein Anrecht. Gleichzeitig ist er aber auch verpflichtet, an der Bereitstellung dieser Werte, Chancen und Mittel solidarisch mitzuwirken. Solidarität hat ihren Bezugspunkt einerseits in der Tatsache menschlicher Verbundenheit und Abhängigkeit, in der „Gemeinverstrickung“ wie Osswald v. Nell-Breuning anschaulich definiert (Nell-Breuning 1990:17ff.). Diese fordert ethisch zur Übernahme von Haftungsverpflichtungen – zur „Gemeinhaftung“ – und zur ethischer Gestaltung im Sinne solidarischen Handelns als Ergebnis einer Entscheidung heraus. „Menschen, die sich solidarisch verbunden wissen, erkennen und verfolgen gemeinsame Interessen und verzichten auf eigennützige Vorteilssuche, wenn diese zu Lasten Dritter oder der Gemeinschaft geht“ (Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit 1997: Nr. 116). Als Prinzip der Gesellschaftsgestaltung rückt damit Solidarität nah an Grundvorstellungen sozialer Gerechtigkeit heran. Aus der Einsicht, daß „alle in einem Boot sitzen“, ergibt sich die Notwendigkeit des sozial gerechten Ausgleichs (Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit 1997:Nr 119).

Institutionelle Ausformung findet Solidarität in modernen Gesellschaften primär in den Einrichtungen des Sozialstaats, den sozialen Sicherungssystemen und dem öffentlichen Bildungs-Gesundheits- und Sozialwesen. Ohne eine soziale Rahmenordnung, die die Bevölkerung vor den elementaren Lebensrisiken sichert und für sozialen Ausgleich sowie Chancengerechtigkeit sorgt, ohne Solidarität als Voraussetzung von Wertbindung, Vertrauen und Loyalität erscheint die Integration moderner Gesellschaft nicht möglich. Die Systeme institutionalisierter Solidarität bleiben aber auch in modernen Gesellschaften auf *Netze* der Solidarität angewiesen (Gabriel 1997: 173). Zu den Netzen der Solidarität sind sowohl die Familien- und Verwandtschaftsnetzwerke, als auch gemeinnützige Einrichtungen, Selbst- und Fremdhilfeformen zu rechnen. Beide Formen von Solidarität – Systeme und Netze – gehören zusammen und ihre Verschränkung zu einem geordneten Mix der Wohlfahrtsproduktion bildet heute eine entscheidende Perspektive der Sozialreform. Der Zusammenhang von Solidarität und Generatio-

nengerechtigkeit hat vornehmlich zwei Kontexte in den Blick zu nehmen: zum einen die Solidarität der Generationen im Rahmen des Ausgleichs der Familien, zum anderen das Verhältnis der Generationen in den Systemen gesellschaftlich institutionalisierter Solidarität der sozialen Sicherung. Mit dem Aspekt der Gerechtigkeit ist dabei das angesprochen, was wir einander schulden (Mazouz 2002:365). Wenn von Generationengerechtigkeit die Rede ist, geht es also um das, was die Generationen einander schuldig sind.

2. Gefährdete Familiensolidarität

Solidaritätsverpflichtungen über die Grenze der Generationen hinweg gehören nach wie vor zu den zentralen Erwartungen an die Familien (Kaufmann 1995: 59ff.). Hinweise auf eine zunehmende Gefährdung von Bedingungen und Formen von Familiensolidarität lassen sich leicht auflisten (Beck-Gernsheim 1994; Kaufmann 1995:106ff.; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2000; Mückl 2002:303f.; Lampert 2002: 86ff.):

- In den Innenstädten der Ballungszentren erreicht der Anteil von Einpersonenhaushalten leicht den Anteil von 70% und mehr.
- Mit Anfang dreißig, zu einem Zeitpunkt, an dem die Familiengründung nach landläufigen Erwartungen längst begonnen haben sollte, leben heute 25-30% allein.
- Voraussichtlich ist künftig mit einem Anteil von über 30% dauerhaft unverheiratet und kinderlos bleibender Erwachsener zu rechnen.
- Bei sinkenden Wiederverheiratungsquoten steigen nach wie vor die Scheidungsziffern weiter an.

Gleichzeitig gilt aber auch die empirisch gut fundierte Beobachtung, dass die Gemeinverstrickung der Generationen im Familienverband auch heute in hohem Maße Selbstverpflichtungen der Gemeinhaltung hervorbringt, die im Bedarfsfall eine vielfältige Solidaritätspraxis zur Folge haben. Erinnert sei an dieser Stelle nur an folgende Aspekte (Bien 1994):

- Wo in Krisenfällen Hilfe benötigt wird, sind es zunächst und in erster Linie Haushaltsmitglieder, die über die Generationen- und Geschlechtergrenze hinweg wechselseitig solidarische Hilfe voneinander erwarten und auch erhalten. Dabei dominieren unter den Hilfestellenden eindeutig die Frauen, unter den Hilfestellenden die Männer (Kaufmann 1995:60ff).
- Über die Haushaltsgrenzen hinweg sind es wieder in erster Linie die Mütter/bzw. Schwiegermütter, die im Bedarfsfall solidarische Hilfe über die Generationengrenze hinweg prak-

tizieren, während sich die Solidarpraxis bei den sonstigen Verwandten, Nachbarn und Freunden auf besondere Gelegenheiten beschränkt (Kaufmann 1995:60).

- Brauchen ältere Menschen für bestimmte alltägliche Verrichtungen Hilfe, können sie sie am ehesten aus der engeren Familie erwarten. Tritt Pflegebedürftigkeit ein, so werden nicht selten zuvor getrennte Haushalte wieder zusammengelegt. Von den 2 Millionen pflegebedürftigen Menschen in Deutschland wurden 2001 51% zu Hause von den Familienangehörigen ohne Unterstützung ambulanter Pflegedienste gepflegt. Etwa drei Viertel aller Pflegebedürftigen leben zu Hause. Davon sind ca. 1,5 Millionen 75 Jahre und älter (Enquete-Kommission Demographischer Wandel 2002:496).
- Über die Generationengrenze in der Familie hinweg leisten die Älteren erhebliche Transferleistungen an die Jüngeren. In der Altersgruppe der 70-85-Jährigen ist es jede vierte Person, die materielle Transfers an die Jüngeren leistet (Kohli u. a. 2000: 194f.).

Bisher hat – diese Schlußfolgerung legt sich nahe –die Veränderung der Familien- und Haushaltsstrukturen nicht zu einem nennenswerten Nachlassen intergenerationeller Solidarität geführt.

Gerechtigkeitsfragen stellen sich im Verhältnis der Geschlechter zueinander, nachdem die intergenerationelle Solidarität – zumindest auf dem Feld der Wohlfahrtsproduktion – weitgehend von den Frauen getragen wird. Für den Fortbestand der Familiensolidarität dürften deutlich verbesserte Rahmenbedingungen entscheidend sein, um Familie und Beruf auch tatsächlich vereinbaren zu können. Unabweisbare Gerechtigkeitsfragen stellen sich im intragenerationellen Verhältnis derer, die Verpflichtungen der Familiensolidarität tragen und denen, die dies – aus welchen Gründen immer – nicht tun. Die Generationen- und Geschlechtersolidarität in der Familie gewinnt in dem Maße an Bedeutung, in dem heute die Individualisierungsbestrebungen im Sinne ungebundener Lebensführung zum gesellschaftlichen Leitbild für beide Geschlechter, alle Schichten und Milieus wird. Daraus resultiert, dass die Übernahme familialer Solidarverpflichtungen schwerer wird. Familiäre Formen der Solidarität müssen leichter lebbar gemacht werden, so dass die Generationensolidarität mit ihren Herausforderungen nicht als "*Überforderung*", sondern als persönlicher Gewinn und Lebenssinn von beiden Geschlechtern und den Generationen in allen Lebensphasen erfahren werden kann (Schweitzer 1997:52ff.).

3. Solidarität der Lebensalter als Grundlage der Alterssicherung in Deutschland

Der Sozialversicherung in Deutschland liegt der Gedanke der Solidargemeinschaft der Sozialversicherten zu Grunde. Die Solidarität der Familiengemeinschaft bildet das Modell für die Solidarität der Versichertengemeinschaft. Wilfried Schreiber, der Erfinder der dynamischen Altersrente, hat dies folgendermaßen zum Ausdruck gebracht: „Es bedeutet nichts anderes, – so heißt es im Schreiber-Plan aus dem Jahr 1956 – als daß die *selbstverständliche Solidarität der Lebensalter*, die sich einst – in der wirtschaftlich viel einfacher strukturierten vorindustriellen Zeit – mühelos im Kreis der Großfamilie vollzog, heute aber die Leistungskraft der Familie bei weitem übersteigt, auf die *größere Solidargemeinschaft der Sozialversicherten* übertragen wird“ (Schreiber 1956:2). Schreiber spricht nicht – wie heute üblich – von einem Generationenvertrag, sondern von einem „*Solidarakt zwischen jeweils 2 Generationen*: Die heute Arbeitstätigen verpflichten sich, die heutigen Rentner auf der Höhe ihres eigenen Lebensstandards mit zu ernähren, und erwerben dadurch den verbrieften Anspruch, in ihrem eigenen Alter von den dann Arbeitstätigen gemäß deren dann erreichten Lebensstandard mit ernährt zu werden“ (Schreiber 1956:2).

Es ist früh kritisch gegenüber dem Schreiber-Plan eingewandt worden, dass der moderne Sozialstaat nicht zwei, sondern drei Generationen gesellschaftlich und kollektiv in ein Verhältnis zueinander bringt und damit das Verhältnis der Generationen bzw. der Lebensalter überformt (Kaufmann 1997:78ff.). Sowohl die heranwachsende als auch die ältere Generation sind darauf angewiesen, dass die jeweils im Erwerbsleben stehende Generation ihre aktuellen Erträge mit den beiden anderen Generationen in irgendeiner Form teilt. Indem eine Generation für die Heranbildung einer nachwachsenden Generation sorgt, schafft sie gleichzeitig die Voraussetzung für ihre eigene Existenzsicherung im Alter. Die kommende Generation ist in die Pflicht genommen, ihrerseits für das künftige Humanvermögen zu sorgen und aus ihrer Leistungserbringung die Ansprüche der Älteren zu befriedigen.

Schreiber selbst schlug bekanntlich neben der Rentenkasse auch die Einrichtung einer beitragsfinanzierte Kinder- bzw. Jugendkasse vor. Wenn Konrad Adenauer die Kinderkasse mit Hinweis auf die eingelebte Selbstverständlichkeit der Geburten zu Fall gebracht hat, so war dies weniger Ausdruck seines politischen Kalküls, dass zwar die Rentner, nicht aber die Kinder über Wählerstimmen verfügen. Vielmehr befand er sich im Einklang mit dem herrschenden Familialismus seiner Zeit, der die Versorgungs- und Betreuungspflichten gegenüber den Kindern zur selbstverständlichen und normalen Pflicht und Aufgabe der Familien rechnete, für die ein solidarischer Ausgleich weder nötig noch sinnvoll erschien.

Heute dient der Hinweis auf den demographischen Wandel und die sich verändernden zahlenmäßigen Relationen zwischen den Lebensaltern in den kommenden Jahrzehnten dazu, die solidarische, umlagefinanzierte Alterssicherung als nicht mehr finanzierbar abzulehnen und einen Systemwechsel zu fordern (Miegel 2002). Die Sozialversicherung selbst – so wird argumentiert – habe den Rückgang der Geburten gefördert und so ihre eigenen Grundlagen unterminiert. Dabei wird übersehen, dass der Rückgang der Geburten schon lange vor der Einführung der umlagefinanzierten Rentenversicherung eingesetzt hat. Der Rückgang der Geburten stellt einen relativ kontinuierlichen, säkularen Prozeß dar. Beim Blick auf die Geburtsjahrgänge der Frauen in den letzten 100 Jahren ergibt sich folgendes Bild: Im Geburtsjahrgang 1856 kamen auf eine Frau im Durchschnitt ca. 5 Kinder. Diese Zahl ging im gesamten Jahrhundert relativ kontinuierlich zurück und liegt für die Geburtsjahrgänge nach 1955 bei 1,5 Kind pro Frau (Birg/Koch 1987:82). Es liegt auf der Hand, dass die Zurechnung des Geburtenrückgangs auf die solidarische Alterssicherung am Kern des Problems einer lang anhaltenden Überforderung und Belastung der Familien in modernen, individualisierten Gesellschaften vorbei geht.

4. Generationengerechtigkeit statt Solidarität?

Auf Solidarität wird in der gegenwärtigen Diskussion um die Sozialversicherung wenig Bezug genommen. Im Zentrum stehen Argumente, die von einer Verletzung der Generationengerechtigkeit ausgehen. Die heute verpflichtete Generation – so wird medienwirksam artikuliert – sieht sich benachteiligt, weil ihre Bilanz von Leistung und Gegenleistung deutlich schlechter ausfalle als die Generationenbilanz der ihr gegenüber berechtigten Generationen (Enquete-Kommission Demographischer Wandel:111f.). Schon auf den ersten Blick wird deutlich, dass dies bestenfalls die halbe Wahrheit darstellt. Nachdem sich schon einige Generationen durch die Beschränkung der Geburten gegenüber der jeweils nachwachsenden Generation entlastet haben, ist die Situation der heute wirtschaftlich Aktiven nicht so prinzipiell neu wie es auf den ersten Blick erscheint. Hinzu kommt, dass die heutige Kindergeneration nach den Prognosen der Generationenbilanzen mit noch schlechteren Renditen rechnen muß als die heute wirtschaftlich Aktiven. Vergessen wird zudem, dass das reine Mengenverhältnis der Generationen nur begrenzt aussagefähig ist (Möhring-Hesse 2003). Der Aufwand für die zukünftige Alterssicherung bestimmt sich nicht nur durch das bloße Mengenverhältnis von künftigen Beitragszahlern und Rentnern. Entscheidend ist vielmehr der Anteil am künftig verfügbaren Volkseinkommen, aus dem die künftigen Renten bezahlt werden. Um ein ausreichend hohes Volkseinkommen zu erwirtschaften, muß heute in die Versorgung und Erziehung der Kinder investiert werden. Die Kinder werden gleichzeitig von vielen Vorleistungen profi-

tieren, die von den Generationen vor ihnen erbracht wurden. Deshalb besteht die berechtigte Erwartung, dass in Zukunft auch weniger Menschen ein ausreichend hohes Sozialprodukt erwirtschaften können, aus dem die Älteren arbeitslose Einkommen beziehen können ohne die Jüngeren tatsächlich zu überfordern. Voraussetzung ist die Geltung der solidarischen Verpflichtung, die Älteren nach dem Maß des jeweils erreichten Lebensniveaus der aktiven Generation am Sozialprodukt teilhaben zu lassen.

Bezieht man die Maxime der Generationengerechtigkeit auf die Vorstellung eines Drei-Generationen-Vertrags, so ergeben sich weitere Schwierigkeiten (Möhring-Hesse 2003). Als Berechtigte im Sinne der Generationengerechtigkeit können in erster Linie die Kinder gelten. Sie haben als Generation ein Recht, menschenwürdig aufzuwachsen und alle Chancen für ihr späteres Leben zu erhalten. Wer aber sind die Verpflichteten? Sind es tatsächlich die heute wirtschaftlich Aktiven, die sich alternativ entscheiden müssen, ob sie die Ansprüche der Kinder auf Entwicklungschancen oder die Ansprüche der wachsenden Zahl der Alten auf Versorgung erfüllen wollen? Stellt man sich das Problem auf diese Weise, ist die Antwort klar. Nachwuchssicherung geht vor Alterssicherung! Zu diesem Schluß kommt auch das in diesen Tagen zu erwartende neue Papier der Kommission VI Deutschen Bischofskonferenz „Das Soziale neu denken“ (Kommission VI der Deutschen Bischofskonferenz:4). Tatsächlich besteht die Entscheidungssituation in der angenommenen Form aber nicht. Zu den Verpflichteten gegenüber den Rechtsansprüchen der Kinder gehören alle Erwachsenen, auch die nicht mehr erwerbstätigen Alten, so weit sie über große Vermögen und hohe Einkünfte verfügen. Im Familienzusammenhang sind viele Alte auch entsprechend in der Versorgung, Erziehung und Chancensicherung ihrer Enkel engagiert. Während es in der Nachwuchssicherung um die Verpflichtung aller Erwachsenen, also aller Generationen gegenüber den Kindern geht, geht es bei der Alterssicherung um die Ansprüche der nicht mehr erwerbstätigen Alten gegenüber den heute Erwerbstätigen. Insofern hatte es seinen Sinn, wenn Schreiber in der Alterssicherung von einem Solidarpakt zweier Generationen sprach, die – so Schreiber wörtlich – „eine Selbsthilfe-Maßnahme der Beteiligten“ darstellt, „die nichts zu tun hat mit Fürsorge und Versorgung“ (Schreiber 1956:2).

Auch im zweiten Durchgang – auf dem Feld der institutionalisierten Solidarität der Sozialversicherung – liegen ähnlichen Schlussfolgerungen nahe wie im ersten Teil. Gefordert ist die gesellschaftliche Solidarität aller mit den Familien und ihren Kinder und die nachhaltige Überwindung der strukturellen Rücksichtslosigkeit gegenüber den Familien (Kaufmann 1995:169ff.). Nicht die künftige Generationengerechtigkeit ist das zentrale Problem, sondern

die Wahrung und Förderung der notwendigen Solidarpotentiale in einer individualisierten Kultur.

Literatur:

- Anzenbacher, A., (1997): Christliche Sozialethik. Einführung und Prinzipien, Paderborn u.a..
- Bayertz, K., (1998): Begriff und Problem der Solidarität, in: Ders.(Hrsg.), Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt a. M., 6-23.
- Beck-Gernsheim, E. (1994): Auf dem Weg in die postmoderne Familie. Von der Notgemeinschaft zur Wahlverwandschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte B29-30/94, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, 3-14
- Bien, W., (Hrsg.) (1994), Eigeninteresse oder Solidarität. Beziehungen in modernen Mehrgenerationenfamilien, Opladen.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2000): Bevölkerung. Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen. Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung. Sonderveröffentlichungen, Wiesbaden.
- Enquete-Kommission Demographischer Wandel (2002): Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Berlin.
- Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit (1997). Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, hrsg. v. Kirchenamt der EKD/Sekretariat der DBK, Gemeinsame Texte 9, Hannover/Bonn.
- Gabriel, K., (1997): Systeme und Netze der Solidarität in einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Zum pluralen Solidaritätsverständnis des Wortes der Kirchen. In: Ders./W. Krämer (Hrsg.), Kirchen im gesellschaftlichen Konflikt. Der Konsultationsprozeß und das Sozialwort Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Münster, 159-173.
- Gabriel, K., (1999): Solidarität. In: P. Schallenberg (Hrsg.), „Als wögen Tränen unsere Arbeit auf“ – Menschliche Arbeit im gesellschaftlichen Wandel, Münster, 99-110.
- Hondrich, K. O./ Koch-Arzberger, C (1992): Solidarität in der modernen Gesellschaft, Frankfurt a.M..
- Kaufmann, F.-X. (1995): Die Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen. München: Beck
- Kaufmann, F.-X. (1997): Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt a. M.,
- Kohli, M. u.a., (2000): Generationenbeziehungen. In: M.Kohli/H. Kühnemund (Hrsg.), Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey, Opladen, 176-211.
- Kommission VI der Deutschen Bischofskonferenz (2003): Das Soziale neu Denken, Bonn.
- Lampert, H., (2002): Aktuelle Probleme der Familienpolitik. In: W. J. Mückl, Familienpolitik. Grundlagen und Gegenwartsprobleme, Paderborn, 85-111.
- Mazouz, N., (2002): Gerechtigkeit: In: M. Düwell u.a. (Hrsg.), Handbuch Ethik, Stuttgart/Weimar, 365-370.
- Miegel, M., (2002): Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, München.
- Möhring-Hesse, M., (2003): Familienpolitik und Generationengerechtigkeit. Unveröffentlichtes Manuskript, Frankfurt a.M..
- Mücl, W. J., (2002): Familie und Familienpolitik aus allokativer Sicht. In: N. Goldschmidt u.a. (Hrsg.), Die Zukunft der Familie und deren Gefährdungen. FS Norbert Glatzel, Münster 2002, 301-316.
- Nell-Breuning, O. v. (1990): Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, Freiburg u.a..
- Schweitzer, R. v. (1997): Geschlechtersolidarität und Modernität in der Familienforschung. In: K. Gabriel u.a. (Hrsg.), Modernität und Solidarität. Konsequenzen gesellschaftlicher Modernisierung. FS Franz-Xaver Kaufmann, Freiburg u.a., 19-57.

Generationengerechtigkeit, Volksvermögen und Vererbung

Prof. Dr. Richard Hauser, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/Main

Vortrag zur FNA-Jahrestagung 2003 in Erfurt

VORLÄUFIGE FASSUNG -- NOCH NICHT ZITIERFÄHIG

1. *Einführung*

Ziel dieses Beitrags ist es, die Frage der Generationengerechtigkeit auf breiterer Basis zu diskutieren und damit einer methodisch und politisch gefährlichen Verengung, die in der öffentlichen Diskussion und in wissenschaftlichen Abhandlungen zu finden ist, entgegenzuwirken.

Der Begriff der Generation bezieht sich aus individueller Sicht auf die biologische Abfolge von Urgroßeltern, Großeltern, Eltern und Kindern. Bei aggregierter Betrachtung muss man vereinfachen. Dies geschieht durch die Zusammenfassung von dreißig Geburtsjahrgängen zu einer Generation. Damit leben in einer Gesellschaft - mit geringfügigen Abweichungen - immer drei Generationen gleichzeitig. Dies sind die junge, die mittlere und die alte Generation. In dreißig Jahren wird aus der heute jungen Generation die mittlere Generation geworden sein; die heute mittlere Generation wird zur alten Generation und die heute alte Generation wird verstorben sein; statt dessen wird es eine neue junge Generation geben.

Der Begriff der Generationengerechtigkeit zielt auf die Beziehungen zwischen diesen drei Generationen. Er handelt sich um eine normative, wertgebundene Vorstellung darüber, wie diese Beziehungen sein *sollen*. Diese Generationenbeziehungen können in breiter oder engerer Perspektive betrachtet werden. Auch das biblische Gebot „Du sollst Vater und Mutter ehren“ gehört zur breiten Perspektive. Die hier gewählte engere Perspektive bezieht sich nur auf die *monetären, realen und immateriellen* Transferströme zwischen den drei Generationen. Die Frage nach der Generationengerechtigkeit lautet also: Wie müssen diese Transferströme zwischen den Generationen gestaltet sein, damit sie als *gerecht* gelten können?

Dabei wird die Betrachtung auf drei Generationen beschränkt. Aber man muss von vornherein festhalten, dass damit ein Blick durch ein Zeitfenster geworfen wird, bei dem nur ein Aus-

schnitt aus der unüberschaubaren Abfolge von Generationen sichtbar wird. Auch die älteste hierbei ins Blickfeld kommende Generation hat ihrerseits von ihrer nicht mehr betrachteten und bereits verstorbenen Vorgängergeneration Transfers empfangen und an sie Transfers geleistet, die nicht vergessen werden dürfen.

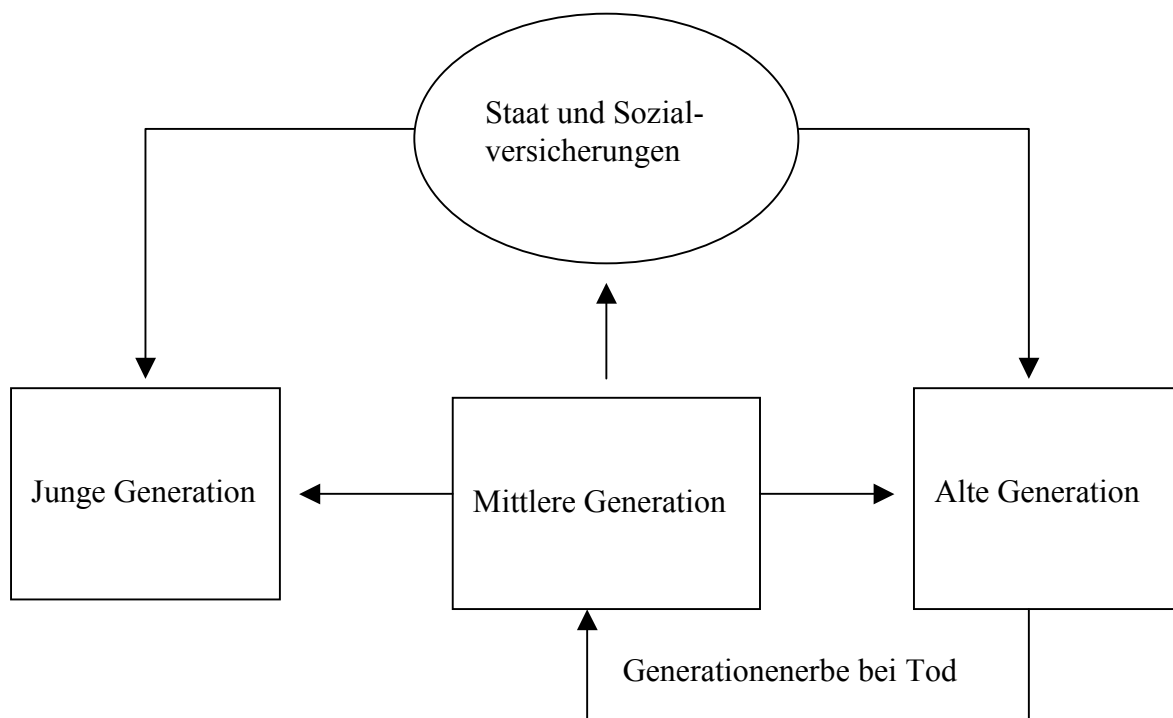
Unter Transfers versteht man normalerweise kontinuierliche oder einmalige Übertragungen in einer bestimmten Periode *ohne unmittelbare und gleichzeitige Gegenleistung*. Aus der Sicht des Gebers handelt es sich um einen negativen, aus der Sicht des Empfängers um einen positiven Transfer. Hier wird ein Transferbegriff zugrunde gelegt, der monetäre, reale und immaterielle Übertragungen umfasst. Es wird noch deutlich werden, dass dies ein sehr weiter Transferbegriff ist, der über eine enge ökonomische Sicht hinausgeht. Transfers sind Stromgrößen. Werden Stromgrößen akkumuliert, so entstehen Bestandsgrößen, wie etwa der Sach- oder Geldvermögensbestand einer Generation, der durch laufende Ersparnis und durch Transfers, nämlich Schenkungen und Erbschaften, zustande gekommen ist. Aber auch immaterielle Transfers kann man rechnerisch akkumulieren; z. B. den Strom der Dienstleistungen, der zwischen zwei Zeitpunkten von der Wirtschaftseinheit A an die Wirtschaftseinheit B geflossen ist. Zur Vereinfachung sprechen wir im folgenden nur von der Übertragung von Beständen, auch wenn es sich in Wirklichkeit teilweise um laufende Übertragungen handelt, die aber hier zu einem Bestand akkumuliert und auf einen Übertragungszeitpunkt bezogen werden. Generell geht es dabei um intergenerationelle Übertragungen, während intragenerationelle Transfers vernachlässigt werden. Auch aus intragenerationellen Übertragungen können im Zeitablauf intergenerationelle Transfers entstehen, sofern sie vererbt werden..

2. Generationenerbschaft

Im Verhältnis der drei Generationen zueinander gibt es intergenerationelle Transfers *inter vivo*, d.h. unter Lebenden, und eine intergenerationelle Erbschaft im engeren Sinn zum Zeitpunkt des Todes der alten Generation. Im Lebensablauf ändert sich das Vorzeichen der Nettotransferströme. Die junge Generation empfängt positive Nettotransfers in direkter und indirekter Form, die überwiegend von der mittleren Generation aufgebracht werden: Dies sind direkte monetäre und reale Transfers zur Sicherung des Lebensunterhalts und zum Aufbau eines Humanvermögens, die innerhalb der Familie geleistet werden, sowie indirekte Transfers, die über den Staat und die Sozialversicherungen in Form von monetären und realen Sozialleistungen, Bildungsleistungen, Jugendhilfe usw. laufen. Auch indirekte Transfers, die in Form der Nutzung öffentlicher oder meritorischer Güter anfallen, sind hier eingeschlossen.

Die mittlere Generation weist einen negativen Nettotransferstrom auf: Sie leistet zum einen die innerfamiliären Transfers, und sie finanziert die über den Staat laufenden Transfers an die junge Generation sowie die meritokratischen und die öffentlichen Güter, die in unterschiedlichem Ausmaß allen drei Generationen zugute kommen. Zum anderen finanziert sie über Sozialabgaben und Steuern auch die direkten und indirekten Transfers an die alte Generation. Direkte innerfamiliäre Transfers an die alte Generation kommen in geringem Ausmaß hinzu¹. Die mittlere Generation erhält jedoch auch einen positiven Transfer in Form von Erbschaften und Schenkungen, die ihr die alte Generation hinterlässt. Die alte Generation empfängt direkte und indirekte positive Transfers, die von der mittleren Generation aufgebracht werden. Ihrerseits hatte die alte Generation - als sie noch die mittlere Generation war - ebenfalls Transfers an die inzwischen verstorbenen Mitglieder der Vorgängergeneration geleistet. Die heute alte Generation hat damit aber Ansprüche akkumuliert, die von der mittleren und jungen Generation zu bedienen sein werden. Man kann diese akkumulierten Ansprüche als Teil einer Staatsschuld im weiteren Sinn auffassen. Außerdem hat die alte Generation von der Vorgängergeneration eine Generationenerbschaft empfangen, die bei ihrem eigenen Tod Teil der ihrerseits weitergegebenen Generationenerbschaft sein wird.

Diagramm 1



¹ Vgl. Enquête-Kommission Demographischer Wandel (2002), Herausforderungen unserer älter werdenden

Es würde hier zu weit führen, alle laufenden und einmaligen Transferströme zwischen allen drei Generationen monetär zu bilanzieren und die Ergebnisse dann im Sinne einer umfassenden Vorstellung von Generationengerechtigkeit zu würdigen. Insbesondere müsste dabei auch das richtige Verhältnis zwischen der mittleren und der jungen Generation thematisiert werden. Hierauf wird im Folgenden verzichtet.

Wir beschränken uns hier auf den Ausschnitt dessen, was die alte, nicht mehr aktive Generation der mittleren, noch aktiven Generation hinterlässt. Dabei kann man zwei Betrachtungszeitpunkte wählen: Zum einen den Zeitpunkt des Übergangs in die Altersphase; dies sind die bis zum Beginn der Altersphase akkumulierten intergenerationellen Transfers *inter vivo*. Zum anderen den Todeszeitpunkt; dies ist die Generationenerbschaft. Während bei einer Betrachtung zum Zeitpunkt des Eintritts in die Altersphase noch Transferströme bis zum Todeszeitpunkt zu berücksichtigen sind, die in beiden Richtungen fließen, gibt es bei der Betrachtung zum Todeszeitpunkt nur noch eine Fließrichtung, nämlich von der alten zur mittleren Generation. In der folgenden Übersicht 1 wird in der zweiten Spalte der Blickwinkel bei Eintritt in die Altersphase und in der dritten Spalte der Blickwinkel beim Tod zugrunde gelegt. Dabei werden auch Transfers, die die heute alte Generation geleistet hat, als sie noch die mittlere Generation war und die junge Generation zu versorgen hatte, in akkumulierter Form aufgeführt.

Übersicht 1

Vermögensbestände und akkumulierte intergenerationelle Transfers der alten Generation an die mittlere Generation, gemessen beim Übergang in die Altersphase und als Generationenerbschaft beim Tod

Elemente des Generationenerbes	Vermögensbestände und akkumulierte intergenerationelle Transfers beim Übergang in die Altersphase	Generationenerbschaft beim Tod
1) Im Besitz der alten Generation befindliche direkte und indirekte Eigentumsrechte am privaten Sachkapitalbestand und an Unternehmen (Grundstücke und Häuser, Gebrauchsvermögen, Schmuck und Kunstwerke, Unternehmensbeteiligungen, Patente, Urheberrechte, Lizenzen)	Teilwert	Voller Wert
2) Verbriefte Nettoforderungen der alten Generation gegenüber inländischen Sektoren (außer Staat)	Teilwert	Voller Wert
3) Forderungen gegen den Staat	Teilwert	Voller Wert (mit Anteil an Staatsschuld zu verrechnen)
4) Nettoforderungen der alten Generation gegenüber dem Ausland	Teilwert	Voller Wert
5) Verbriefte Forderungen der alten Generation in Form von Ansprüchen auf Riester-Renten	Voller Wert	Null
6) Nicht verbrieftete Forderungen der alten Generation gegenüber der mittleren Generation infolge des Umlageverfahrens bei gesetzlichen Renten und Pensionen (Staatsschuld im weiteren Sinn)	Voller Wert	Null
7) Nicht verbrieftete Forderungen der alten Generation in Form von Ansprüchen auf Betriebsrenten (Unternehmensschulden im weiteren Sinn)	Voller Wert	Null

8) Anteil an der gesamten Staatsschuld i.e.S., die in Form von Anleihen und anderen Schuldtiteln verbrieft ist	Null	Voller Anteil (Zurechnung beim Tod, aber mit Forderungen gegen Staat zu verrechnen)
9) Anteil der alten Generation am Sachkapitalbestand in Händen des Staates (öffentliche Infrastruktur, Umweltvermögen)	Null	Voller Anteil (Zurechnung beim Tod)
10) Anteil der alten Generation am Vermögen der Organisationen ohne Erwerbszweck	Null	Voller Anteil (Zurechnung beim Tod)
11) Bei der mittleren Generation gebildetes Humanvermögen, das früher direkt oder indirekt durch die alte Generation finanziert wurde (Unterhaltskosten, Bildungsausgaben für die junge Generation)	Voller Wert (bereits weitergegeben, aber bilanziert)	Voller Wert (bereits weitergegeben, aber bilanziert)
12) Beitrag der alten Generation zum Bestand an technischem und organisatorischem Wissen	Voller Wert (bereits weitergegeben, aber bilanziert)	Voller Wert (bereits weitergegeben, aber bilanziert)
13) Beitrag der alten Generation zum Rechtsstaat mit seinen demokratischen Institutionen sowie zum Aufbau dem System der sozialen Sicherung	Voller Wert (bereits weitergegeben, aber bilanziert)	Voller Wert (bereits weitergegeben, aber bilanziert)

Erläuterung: „Teilwert“ in Spalte 2 bedeutet, dass i.d.R. noch keine Weitergabe an die mittlere Generation stattgefunden hat und während der Altersphase noch eine weitere Akkumulation auf den „vollen Wert“ (Spalte 3) stattfinden kann. „Voller Wert“ in Spalte 2 bedeutet, dass zu Beginn der Altersphase das Maximum erreicht ist. Entweder sind dies Ansprüche der alten Generation, die im Verlauf der Altersphase auf Null (Spalte 3) abgebaut werden, oder es handelt sich um eine bilanzierende Aufsummierung der während der Phase als mittlere Generation geleisteten Transfers. Beim Sachvermögen des Staates und der Organisationen ohne Erwerbszweck wird eine fiktive Zurechnung erst beim Tod vorgenommen. Die Staatsschuld i.e.S. wird ebenfalls erst beim Tod zugerechnet, aber mit den im Besitz der alten Generation befindlichen Staatsanleihetiteln, die vererbt werden, saldiert.

3. *Generationengerechtigkeit*

Obwohl es leicht ist, diese Komponenten einer *Generationenerbschaft* aufzuzählen, bestehen extreme Schwierigkeiten beim Versuch einer Bewertung. Dies führt häufig dazu, dass nur einzelne, leichter quantifizierbare Elemente zwischen aufeinanderfolgenden Generationen verglichen werden. Basierend auf solchen partiellen Vergleichen werden dann öffentlich-

keitswirksame und politisch einflussreiche Gerechtigkeitsurteile formuliert, obwohl für ein Urteil darüber, ob die Generationengerechtigkeit verletzt ist, die gesamte Generationenerbschaft zugrunde gelegt werden müsste. Ein herausragendes Beispiel ist die Diskussion über die Frage, ob die Staatsschuld zu hoch ist und ob die im Rahmen der *Gesetzlichen Rentenversicherung* durch das *Umlageverfahren* hervorgerufene künftige Beitragsbelastung der mittleren Generation als *gerecht* betrachtet werden kann. Nur wenn diese Belastung als *ungerecht* eingeschätzt wird, müsste die alte Generation die mittlere Generation durch die Hinnahme von Rentenkürzungen entlasten.

Wenden wir uns nun der Frage der Generationengerechtigkeit zu. Von den drei Ausprägungen des Gerechtigkeitsziels, nämlich Startchancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit² kommt hier nur das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit in Frage, und zwar in seiner Variante der Austauschgerechtigkeit. Dieses Prinzip fordert, dass sich Leistung und Gegenleistung entsprechen müssen. Damit sind wir bei der Frage angekommen, was von den zwischen den Generationen fließenden Transfers als Leistung und was als Gegenleistung anzusehen ist und wie diese Leistungen und Gegenleistungen zu bewerten sind. Aus meiner Sicht müssen alle Elemente, die in Übersicht 2 aufgelistet sind, einbezogen werden, gleichgültig, ob sie in justizialer Form als Eigentumsrechte, Forderungen oder Verbindlichkeiten ausgestaltet sind oder nicht. Dies bedeutet, dass zwar bei einer Jahresbetrachtung hohe Transfers zwischen Generationen, d.h. Übertragungen ohne gleichzeitige Gegenleistung, stattfinden, dass aber bei einer Generationenbetrachtung Transfers über die gesamte Lebensdauer einer Generation akkumuliert und gegeneinander aufgerechnet werden müssen. Nur wenn die Summe aller Transfers, die eine Generation empfangen hat, von der Summe aller Transfers, die sie abgegeben hat, abweicht, verbleibt ein Nettotransfer. Nur dieser Nettotransfer ist dann unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit zu würdigen.

Bisher haben sich aber keine präzisen normativen Vorstellungen über Generationengerechtigkeit in dem genannten umfassenden Sinn herausgebildet; man muss sich daher mit dem Grundsatz behelfen, dass jede Generation der nächsten eine größere Gesamterbschaft hinterlassen sollte, als sie selbst empfangen hat³. Das heißt: Jede Generation sollte an die nachfol-

² Vgl. Gäfgen, Gérard (1972), Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Ehrlicher, W. et al. (Hrsg. Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3. Aufl., Göttingen, S. 1-94, sowie Ricken, Frido, und Hollerbach, Alexander (2000), Gerechtigkeit, in: Lexikon der Bioethik, Gütersloh, S. 71-75.

³ Einige Überlegungen zur Generationengerechtigkeit und zur Fiktion des Generationenvertrags sowie kritische Anmerkungen zu dem zur Ermittlung quantitativer Aussagen verwendeten Instrument der Generationenbilanzen

gende einen positiven Nettotransfer leisten, der höher ist jener, den sie selbst von ihrer Vorgängergeneration empfangen hat. Damit würden der nachfolgenden Generation gleichzeitig bessere Startchancen geboten als sie die vorhergehende Generation hatte; außerdem würde das Prinzip der Nachhaltigkeit gewahrt.

Man könnte dieses intergenerationelle Gerechtigkeitsprinzip sogar noch in folgender Form präzisieren: „Der quantifizierbare Teil der Generationenerbschaft sollte mindestens in gleicher Weise wachsen wie das Bruttoinlandsprodukt, und zwar netto gerechnet, d.h. unter Abzug des Zuwachses an Staatsschuld im engeren *und im weiteren* Sinn“. Ein solches Kriterium könnte eine Untergrenze charakterisieren, die bei Aufrechterhaltung der Generationengerechtigkeit nicht unterschritten werden darf. Setzt man hierfür eine minimale Wachstumsrate von 1,5 % pro Jahr an, dann ergäbe sich innerhalb von dreissig Jahren, d.h. beim Übergang von einer Generation zur nächsten, eine Vergrößerung des quantifizierbaren Teils der Generationenerbschaft um etwa die Hälfte. Dabei sollten gleichzeitig bestimmte Nebenbedingungen in bezug auf die nicht quantifizierbaren Elemente der Generationenerbschaft eingehalten werden, nämlich:

- Weitere Mehrung des Humankapitalbestandes und des technischen und organisatorischen Wissens,
- Aufrechterhaltung der demokratischen Institutionen, des Rechtsstaats und des Systems der sozialen Sicherung,
- Erhaltung des Umweltvermögens.

4. Versuch einer partiellen Quantifizierung

Entsprechend den Schätzungen der Deutschen Bundesbank ist das Nettovermögen des Haushaltssektors einschließlich der Organisationen ohne Erwerbszweck⁴ von 1970 bis 1997, also in knapp dreißig Jahren, von 680,5 Milliarden Euro auf 6,2 Billionen Euro angewachsen⁵.

Dies ist ein nomineller Anstieg auf das Neunfache. Bei dieser Schätzung fehlt noch der Wert des im Eigentum von Haushalten befindlichen Vermögens von Unternehmen, die nicht die

finden sich auch im Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“, Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Berlin 2002, S. 75-80 und S. 361-363. Die in diesem Bericht S.87 zitierte Formel „keine Generation (soll) bewusst von einer anderen bevorzugt oder benachteiligt werden“ bleibt abstrakt. Die im Text versuchte Präzisierung von Generationengerechtigkeit schließt zumindest aus, dass eine Generation der folgenden Generation weniger hinterlässt als sie selbst geerbt hat. Sie verweist damit auf das Prinzip der Nachhaltigkeit, das die Vermeidung von Raubbau fordert.

⁴ Deutsche Bundesbank 1993, S. 31 und Deutsche Bundesbank 1999, S. 43

⁵ Beträge wurden zum Kurs von 1 € = 1,95583 DM umgerechnet.

Rechtsform von Aktiengesellschaften mit börsenmäßig gehandelten Aktien aufweisen. Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt ist also das in dieser Weise abgegrenzte Nettovermögen von einem Verhältnis von 2 zu 1 (1970) auf 3,3 zu 1 (1997) angestiegen. Eine weitere Schätzung, die entsprechend dem 1995 eingeführten Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen angestellt wurde, ergab für Gesamtdeutschland einen Anstieg des Reinvermögens des Haushaltssektors (einschließlich der Organisationen ohne Erwerbszweck) von 5,4 Billionen Euro im Jahr 1992 auf 7,4 Billionen Euro⁶ im Jahr 1999⁷, also eine Zunahme um gut ein Drittel. 1999 war damit das 3,8-fache des Bruttoinlandsprodukts erreicht.

Man muss jedoch berücksichtigen, dass etwa 5 % bis 10 % des Vermögens des in dieser Weise abgegrenzten Haushaltssektors i.w.S. den Organisationen ohne Erwerbszweck gehören und daher nicht individuell vererbt werden können, so dass sich das private Vermögen des Haushaltssektors i.e.S. nur auf etwa das 3,5-fache des BIP belaufen dürfte.

Der Haushaltssektor i.e.S. besteht aus der jungen, der mittleren und der alten Generation. Entsprechend den Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 besitzen die Haushalte mit einer Bezugsperson über 60 Jahren etwa 35 % bis 40 % des gesamten in dieser Stichprobe erfassten Nettovermögens. Wenden wir diese Relation - mangels anderer Informationen - auf das obige Ergebnis an, so können wir schätzen, dass die alte Generation Ende der 90er Jahre ein vererbbares Nettovermögen besaß, das etwa dem 1,25-fachen bis 1,4-fachen des damaligen Bruttoinlandsprodukts entsprach.

Das unmittelbar im Besitz des Haushaltssektors i.w.S. (einschließlich der Organisationen ohne Erwerbszweck) befindliche Nettovermögen macht jedoch nur einen Teil des gesamten Volksvermögens aus. Das gesamte Volksvermögen ist wesentlich höher. Für das Jahr 1999 konnte es ganz grob auf etwa 12,8 Billionen Euro geschätzt werden⁸. Dies dürfte eine Obergrenze der Schätzungen sein, die damit bis zum 6,6-fachen des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts reichen.

⁶ Deutsche Bundesbank 2000, S. 24

⁷ Ob hierbei Beteiligungen des Haushaltssektors am Unternehmensvermögen voll oder nur teilweise einbezogen wurden, konnte nicht geklärt werden. Jedenfalls wurden unbebaute sowie land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke nicht einbezogen.

⁸ Vgl. Hauser, Stein 2002, S. 429

Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte belief sich auf etwa 60 % des Bruttoinlandsprodukts, so dass Deutschland gerade noch dieses Maastricht-Kriterien einhält⁹. Diesen Verbindlichkeiten steht jedoch ein hohes Sachvermögen aller öffentlichen Hände gegenüber, das nur zu einem kleinen Teil in der öffentlichen Rechnungslegung erfasst wird. Es dürfte das Ein- bis Zweifachen des Bruttoinlandsprodukts betragen, wenn auch wegen der Bewertungsprobleme ein großer Unsicherheitsspielraum verbleibt. Wem gegenüber ist aber die öffentliche Hand verschuldet? Zum größten Teil stehen der Verschuldung der öffentlichen Hand Forderungen der Inländer, darunter zu einem bedeutenden Teil auch der alten Generation, gegenüber. Diese Forderungen in Form von Anleihen, Schatzanweisungen etc. werden an die mittlere Generation vererbt. Beim Tod der alten Generation gibt es daher drei Übergänge von der alten zur mittleren Generation: Einen tatsächlichen Übergang der in ihren Händen befindlichen Staatsanleihen, einen fiktiven Übergang des der alten Generation zuzurechnenden Anteils an der gesamten Staatsschuld sowie einen Übergang des fiktiven Anteils der alten Generation am Sachvermögen des Staates und der Organisationen ohne Erwerbszweck. Es werden also nicht nur Schulden an die nächste Generation vererbt, sondern auch Forderungen und Sachvermögen. Würde die Summe der Forderungen der alten Generation gegen den Staat gerade mit ihrem fiktiven Anteil an der gesamten Staatsschuld übereinstimmen, so würde – netto gerechnet – sogar nur deren Anteil am staatlichen Sachvermögen vererbt. Das in der Öffentlichkeit häufig genannte Problem der Belastung der Kinder und Kindeskiner durch die Staatsverschuldung wäre völlig verschwunden. Problematisch ist Staatsverschuldung nur dann, wenn ein wesentlicher Teil der Titel von Ausländern gehalten wird.

Das bei der mittleren Generation bestehende Humanvermögen wurde von der heute alten Generation finanziert, als sich beide Generationen in der jeweils vorhergehenden Lebensphase befanden. Eine von Ewerhart¹⁰ vorgelegte Schätzung, bezogen auf das Jahr 1990 (alte Bundesländer), beläuft sich für die Gesamtbevölkerung auf 4,2 Billionen Euro, also auf etwa das 3,4-fache des damaligen westdeutschen Bruttoinlandsprodukts. Auch wenn man berücksichtigt, dass der alten Generation ein Teil dieses Humankapitals zuzurechnen ist und dass die heute mittlere Generation selbst einiges zur Finanzierung beigetragen hat, so kann man doch sicherlich einen wesentlichen Teil, der zwischen dem 1,5-fachen und dem 2-fachen des Bruttoinlandsprodukts liegen könnte, als akkumulierte Transferleistung der alten Generation für die heute mittlere Generation betrachten. Hinzu käme noch das in der ehemaligen DDR gebil-

⁹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002), Tab. 9.19 (Maastricht-Kriterium)

¹⁰ Ewerhart, G. (2001), S.34

dete Humanvermögen. Diese Transfers wurden zwar bereits in der mittleren Lebensphase der heute alten Generation geleistet, aber sie müssen in eine umfassende Bilanzierung der intergenerationellen Transfers bzw. der Generationenerbschaft einbezogen werden.

Ein weiteres Problem stellt die Bewertung der nicht verbrieften Ansprüche gegen die verschiedenen Alterssicherungssysteme dar. Dieses Bewertungsproblem verschwindet zwar zum Todeszeitpunkt der alten Generation, weil weder die Rentenansprüche noch die entsprechenden Beitragsverpflichtungen der mittleren Generation intergenerationell vererbt werden können, aber es ist beim Übergang in die Altersphase von hoher Bedeutung. Um eine Größenordnung überschlägig zu ermitteln, kann man die Jahresausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung (€ 207 Mrd.) mit der durchschnittlichen Rentenlaufzeit (16 Jahre) multiplizieren; dies ergibt für das Jahr 1999 einen Betrag von 3,3 Billionen Euro oder das 1,7-fache des Bruttoinlandsprodukts. Nimmt man noch die anderen Alterssicherungsverpflichtungen hinzu, so kommt man in die Größenordnung des 2-fachen des Bruttoinlandsprodukts.

Diese Überlegungen über den grob quantifizierbaren Teil der Generationenerbschaft werden in der folgenden Übersicht 2 zusammengefasst. Die nicht einmal grob schätzbaren Elemente der Generationenerbschaft sind wenigstens als Merkpостen aufgeführt.

Übersicht 2

Grobe Schätzung der akkumulierten Transfers und des Generationenerbes bei Eintritt der gegenwärtig alten Generation in die Altersphase und bei Tod zum Ende der 90er Jahre
 - als Vielfache des nominellen Bruttoinlandsprodukts -

Elemente des Generationenerbes	Höhe bei Eintritt in die Altersphase	Höhe bei Tod
1) Im Besitz der alten Generation befindliches Nettovermögen (einschl. Beteiligungen an Unternehmen sowie Forderungen gegen den Staat und das Ausland)	1,25 – 1,4	1,25 – 1,4
2) Verbriefte Forderungen der alten Generation in Form von Ansprüchen auf Riester-Renten	Bisher minimal	Null
3) Nicht verbrieft Forderungen der alten Generation gegenüber der mittleren Generation infolge des Umlageverfahrens bei Alterssicherungssystemen	2,0	Null
4) Anteil an der gesamten Staatsschuld i.e.S., die in Form von Anleihen besteht	noch nicht zugerechnet	0,25 (maximal)
5) Anteil der alten Generation am Sachkapitalbestand in Händen des Staates (öffentliche Infrastruktur, Umweltvermögen)	noch nicht zugerechnet	0,4 – 0,8
6) Anteil der alten Generation am Vermögen der Organisationen ohne Erwerbszweck	noch nicht zugerechnet	0,05
7) Bei der mittleren Generation gebildetes Humanvermögen, das früher direkt oder indirekt durch die alte Generation finanziert wurde (Unterhaltskosten, Bildungsausgaben für die junge Generation)	1,5 - 2,0	1,5 - 2,0
8) Beitrag der alten Generation zum Bestand an technischem und organisatorischem Wissen	Merkposten, nicht bezifferbar	Merkposten, nicht bezifferbar
9) Beitrag der alten Generation zum Rechtsstaat mit seinen demokratischen Institutionen sowie zum Aufbau dem System der sozialen Sicherung	Merkposten, nicht bezifferbar	Merkposten, nicht bezifferbar

Die in Übersicht 2 zusammengefassten Schätzergebnisse zeigen für die Generation, die zum Ende der 90er Jahre in die Altersphase eintritt, einen Bestand an akkumuliertem Sach- und Geldvermögen im engeren Sinn sowie an geleisteten Transfers in einer Höhe zwischen dem 4,75-fachen und dem 5,4-fachen des Bruttoinlandsprodukts liegt. Falls sich ihr Geld- und Sachvermögen bis zum Todeszeitpunkt nicht mehr durch Ersparnis stärker oder weniger erhöhen würde als das Bruttoinlandsprodukt wächst, hinterließe sie eine Gesamterbschaft in einer Höhe zwischen dem 3,2-fachen und dem 4-fachen des Bruttoinlandsprodukts. Dabei sind die von der mittleren Generation an die alte Generation fließenden Transfers in Form von Rentenleistungen bereits berücksichtigt, da die zum Zeitpunkt des Übergangs in die Altersphase vorhandenen, nicht verbrieften Ansprüche in Höhe des 2-fachen des Bruttoinlandsprodukts auf Null abgebaut sein werden.

5. *Abschließende Thesen*

Die Ergebnisse dieser Überlegungen lassen sich zu abschließenden Thesen zusammenfassen:

- 1) Generationengerechtigkeit ist ein normatives Konzept, das in Anlehnung an die Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit zwischen Generationen interpretiert werden sollte.
- 2) Um beurteilen zu können, ob die Generationengerechtigkeit verletzt ist, sind alle wichtigen während des gesamten Lebenslaufs zwischen Generationen fließenden monetären, realen und immateriellen Transfers zu berücksichtigen und gegeneinander aufzurechnen.
- 3) Aus meiner Sicht erfordert die Aufrechterhaltung von Generationengerechtigkeit, dass der von der alten Generation beim Tod weitergegebene Nettotransfer deutlich größer ist als jener, den sie selbst von ihrer Vorgängergeneration empfangen hat.
- 4) Eine grobe Abschätzung der im Prinzip quantifizierbaren Elemente der Generationenerbschaft zum Ende der 90er Jahre zeigt, dass diese unter Abzug der von der mittleren Generation an die alte Generation infolge des Umlageverfahrens geleisteten Alterssicherungstransfers mindestens das 3,2-fache bis 4-fache des Bruttoinlandsprodukts beträgt. Dies dürfte weit mehr sein, als sie selbst empfangen hat.
- 5) Da bisher keine verlässliche Volksvermögensrechnung aufgestellt wurde und auch die Unterteilung des Haushaltssektors nach Generationen in der Statistik nicht üblich ist, besteht großer Forschungsbedarf, um zu präziseren Aussagen zu kommen. Dabei sind auch die absehbaren demographischen Altersstrukturverschiebungen einzubeziehen.

Literatur

- Brümmerhoff, Dieter (2002), Humanvermögen, in: Brümmerhoff, Dieter , Lützel, Heinrich (2002), Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 3. Aufl. München, Wien, S. 179-180
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002), Statistisches Taschenbuch, Tab. 9.19
- Deutsche Bundesbank (1993), Zur Vermögenssituation der privaten Haushalte in Deutschland, in: Monatsbericht Oktober, S. 19-32
- Deutsche Bundesbank (1999), Zur Entwicklung der privaten Vermögenssituation seit Beginn der neunziger Jahre, in: Monatsbericht Januar, S. 33-50
- Deutsche Bundesbank (2000), Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahr 1999, Monatsbericht Juni, S. 15-43
- Deutsche Bundesbank (2003), Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahr 2002, in: Monatsbericht Juni, S. 29-49
- Engels, Wolfram, Sablotny, Herbert, Zickler, Dieter (1974), Das Volksvermögen. Seine verteilungs- und wohlstandspolitische Bedeutung, Frankfurt/New York
- Ewerhart, G. (2001), Bildungsinvestitionen, Bildungsvermögen und Abschreibungen auf Bildung, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 247, Nürnberg
- Gäfen, Gérard (1972), Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Ehrlicher, W. et al. (Hrsg. Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3. Aufl., Göttingen, S. 1-94
- Hauser, Richard (2001), Einkommen und Vermögen, in: Schäfers, Bernhard, Zapf, Wolfgang (Hrsg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 2. Aufl. Opladen, S. 157-170
- Hauser, Richard, Stein, Holger (2001), Die Vermögensverteilung im vereinigten Deutschland, Frankfurt a. M., New York
- Hauser, Richard, Stein, Holger (2002), Vermögen, in: Brümmerhoff, Dieter , Lützel, Heinrich (2002), Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 3. Aufl. München, Wien, S. 424-430
- Heinelt, Peter (2002), Vermögensbilanzen, in: Brümmerhoff, Dieter , Lützel, Heinrich (2002), in: Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 3. Aufl. München, Wien, S. 430-432
- Ricken, Frido, Hollerbach, Alexander (2000), Gerechtigkeit, in: Lexikon der Bioethik, Gütersloh, S. 71-75.
- Ring, Alexander, M. (2000), Die Verteilung der Vermögen in der Bundesrepublik Deutschland, Analyse und politische Schlußfolgerungen,, Frankfurt a. M. u.a.
- Stobbe, Alfred (1994), Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, 8. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York

Generationengerechtigkeit und Steuersystem

Prof. Dr. Monika Jachmann, Universität Hamburg

Vortrag zur FNA-Jahrestagung 2003 in Erfurt

Gliederungsübersicht

I. Standortbestimmung

- **Generationengerechtigkeit und „Rentenbesteuerung“**
- **Leitlinien der Diskussion**
- **Steuersystematischer Ansatz**

II. Steuerbarkeit der Altersbezüge

- **Nichtsteuerbare Vermögensumschichtung**
- **Originäre Leistungsfähigkeitssteigerung**

III. Abzug von Altersvorsorgeaufwendungen

- **Werbungskosten**
- **Sonderausgaben (Altersvorsorge als Element des steuerfreien Existenzminimums, Höhe der notwendigen Alterssicherung)**

IV. Konsequenzen für die Ausgestaltung der „Rentenbesteuerung“

- **Nachgelagerte Besteuerung**
- **Begrenzung auf spezifische Altersvorsorgeprodukte**

Wesentliche Thesen

1. Die einkommensteuerliche Behandlung von Aufwendungen und Bezügen der Altersvorsorge bildet einen wesentlichen Bestandteil eines generationengerechten Steuersystems.
2. Die Einordnung von Vorsorgeaufwendungen als vorweggenommene Werbungskosten setzt voraus, dass die Altersbezüge steuerbar sind und die Aufwendungen nicht primär durch die Person des Steuerpflichtigen bzw. seine Lebensführung, sondern durch die Erzielung der steuerbaren Einnahmen bezogen sind.

Durch Beiträge zur Alterssicherung werden Versicherungsschutz plus etwaige Versicherungsleistungen erkaufte. Dies führt zur Nichtsteuerbarkeit des Anfalls des Stammrechts (Vermögensumschichtung).

Die durch das subjektive Nettoprinzip gebotene Steuerfreistellung des Existenzminimums umfasst auch die Vorsorge für das Existenzminimum im Alter. Dem wird systemkonform durch einen Sonderausgabenabzug oder eine Steuerfreistellung der für diese Altersvorsorge separierten Einkünfte Rechnung getragen. Die systemimmanente Höchstbetragsregelung muss die gesetzliche Beitragspflicht umfassen.

3. Gegenständlich ist der Abzug von Vorsorgeaufwendungen nach Maßgabe des subjektiven Nettoprinzips auf Ansprüche zu beschränken, die nicht vererblich, veräußerbar, beleihbar oder übertragbar sind (sog. spezifische Alterssicherungsprodukte). Gleiches hat für eine etwaige über die Sicherung des Altersexistenzminimums hinausgehende Steuerbegünstigung (Steuersubvention) zu gelten.
3. Für die Mindestexistenzsicherung im Alter steuerfrei verwandte Einkünfte der Erwerbsphase sind, soweit sie ex post das Altersexistenzminimum übersteigen, nachzuersteuern. Durch diese Korrektur der ursprünglichen Steuerfreistellung werden insoweit die für den Erwerb des Rentenstammrechts verwandten Erwerbseinkünfte nachgelagert besteuert.

Ein originärer Leistungsfähigkeitszuwachs tritt demgegenüber ein, soweit die Rentenbezüge auf einer staatlichen Transferleistung beruhen oder sich als Ertragsanteil darstellen. Die gebotene Besteuerung der Rentenbezüge ist insoweit nicht nachgelagert.

„Solidarität unter Generationen“: Das Beispiel Schweiz

Prof. Dr. iur. Erwin Murer, Universität Freiburg/Schweiz*

Vortrag zur FNA-Jahrestagung 2003 in Erfurt

I. Einleitung

1. Die Schweiz kennt einen „Mythos Alters- und Hinterlassenenversicherung/AHV“ und einen „Mythos Generationenvertrag“. Der Mythos *Generationenvertrag* (*sic!*) bildet die politische Legitimation der (Umlage-)Finanzierung der AHV. Der „Mythos AHV“ erklärt sich seinerseits aus der geschichtlichen Entwicklung dieses erstrangigen Versicherungszweiges im Kontext des 2. Weltkrieges, der das vom feindlichen Ausland umgebene Volk eng zusammenrücken liess. Die AHV hat eine erstaunlich tiefe politische Verwurzelung gefunden. Sie ist heute nachgerade populär. Die beiden Mythen sind insofern „Realitäten“, als sie dazu gedient haben, den Ausbau der AHV in diversen Volksabstimmungen zu verteidigen. Das AHV-Gesetz ist inzwischen allein zehn grossen Revisionen und unzähligen kleineren unterzogen worden. Die Schweiz ist eine ausgesprochene Referendumsdemokratie, was sich nachhaltig in der Struktur des Sozialversicherungssystems niederschlägt. Gegen fast jede grössere Gesetzesrevision wird und wurde das Referendum ergriffen, und jede Revision ist mindestens von Referendumsdrohungen begleitet.
2. Die Figur des „*Generationenvertrages*“ ist m. E. höchst problematisch, weil sie einen Vertrag zwischen den Generationen impliziert, den es in Wirklichkeit gar nicht gibt.
 - Wird der Generationenvertrag als (synallagmatischer) *Vertrag* zwischen den Rentnern und der aktiven Generation verstanden, dann trifft diese Qualifikation nicht zu: die RentnerInnen verpflichten sich gegenüber den „Aktiven“ zu nichts.
 - Ist mit Generationenvertrag aber ein Vertrag gemeint, gemäss dem sich die aktive Generation deshalb bereit erklärt, mit ihren Beiträgen die laufenden Renten der Betagten und Hinterlassenen zu bezahlen, weil ihr die *nachwachsende* Generation ein analoges „Rentenversprechen“ abgibt, wäre das nur dann ein wirklicher Vertrag, wenn die nachwachsende Generation wirklich Vertragspartei wäre, also *tatsächlich* eine entsprechende Willenserklärung abgeben könnte – *sprich: mitbestimmen könnte*, wenn die jeweils stimmberechtigte Aktivgeneration die Altersvorsorge begründet und ausbaut. In Wirklichkeit war und ist dies aber nur sehr bedingt der Fall: denn als die AHV geschaffen und in der Folge in kräftigen Schüben ausgebaut wurde und heute weiter konsolidiert wird, nässen und nässen die jeweils nicht stimmberechtigten Jungen noch kräftig die Windeln. Einzig innerhalb der ca. zwei *stimmberechtigten* Generationen kommt es zur mitbestimmten Interessenabwägung.
 - Kommt dazu, dass die Generationensolidarität weit weniger "gerecht" ist als es *prima vista* erscheinen mag. Denn mit jeder Rentenerhöhung, ja sogar mit jeder Anpassung der Rentenhöhe an die Teuerung und an die Produktivitätssteigerung (sog. Mischindex), ist bis in die jüngste Zeit je eine neue *Eintrittsgeneration* entstanden, die unverhältnismässig stark von der Rente profitiert, nachdem sie diese ja nicht "umlagemässig

* Erwin Murer ist Professor für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht der Universität Freiburg/CH. Aus Gründen der Einfachheit wird im Text jeweils nur die männliche Form verwendet.

vorfinanzieren" musste. Inzwischen scheint aber - vor allem wegen der demographischen Entwicklung - eine Periode einzusetzen, da die aktiven (und in naher Zukunft aktiv werdenden) Jahrgänge mit niedrigeren Renten rechnen müssen.

3. Falls es also zutrifft, dass wir Älteren in Wirklichkeit den Sozialstaat zu unseren Gunsten wesentlich auch auf Kosten der Jungen ausgebaut haben – und ich glaube, da ist Einiges daran wahr – dann klingt die Rede vom Generationenvertrag fast schon zynisch.
4. Wie dem auch sei: Bis zu einem gewissen Grad vermag das sog. *Dreisäulenkonzept*, das der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zu Grunde liegt und das bez. Finanzierung auf einer *Mischung* von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren beruht, eine Überstrapazierung der Solidarität unter den Generationen abzumildern. Doch damit konnte nicht verhindert werden, dass auch das schweizerische System zum Teil auf Pump bzw. auf Kosten der Jungen und sogar der noch ungeborenen Generation gross geworden ist.
5. Zu dieser Kritik sind einige Begründungen fällig:
 - Zunächst ist das Dreisäulenkonzept kurz zu skizzieren.
 - Gestützt darauf muss die Behauptung, das Dreisäulenkonzept mildere die Belastung der jüngeren Generation etwas ab, belegt werden.
 - Abschliessend soll auf die heiss diskutierten Probleme eingegangen werden, die sich heute dem schweizerischen Dreisäulenkonzept stellen.

II. Das Dreisäulenkonzept

6. Die drei Säulen heissen AHV/IV, berufliche Vorsorge und individuelles Sparen. Die *erste Säule* wird von der *Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)* sowie von der *Invalidenversicherung (IV)* gebildet. Weil es im vorliegenden Referat nur um die Alters- und nicht auch um die Invalidenvorsorge geht, wird in der Folge nur von der AHV die Rede sein.¹ Die AHV ist eine obligatorische Volksversicherung. Es gibt keine Sonder-Regimes für Beamte oder andere Gruppen. Die erste Säule wird durch die in der Praxis sehr wichtigen *Ergänzungsleistungen* verstärkt².
7. Die *zweite Säule* ist die berufliche Vorsorge. Die berufliche Vorsorge wird von betrieblichen, meist jedoch eigene Rechtspersönlichkeit besitzenden *Einrichtungen der beruflichen Vorsorge* getragen, welche die drei Risiken Alter, Tod und Invalidität versichern³. Die be-

¹ S. dazu UELI KIESER, Alters- und Hinterlassenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, hrsgg. von KOLLER/MÜLLER/RHINOW/ZIMMERLI, Basel/Genf/München 1998. Organisatorisch bildet die IV, der ausserdem die Rehabilitation für fast alle andern Sozialversicherer anvertraut ist („Eingliederung vor Rente“), einen eigenen Versicherungszweig.

² S. dazu ERWIN CARIGIET, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, in: Bundesverwaltungsrecht a.a.O. Näheres sub Ziff. 21 ff.

³ Vgl. dazu JÜRIG BRÜHWILER, Obligatorische berufliche Vorsorge/HERMANN WALSER, Weitergehende berufliche Vorsorge, beide in: Bundesverwaltungsrecht a.a.O. Die Vorsorgeeinrichtungen können vom Arbeitgeber selbst eingerichtet werden (in aller Regel in Form von Stiftungen), oder aber der Arbeitgeber schliesst sich Stiftungen an, die entweder von Berufsverbänden oder aber von Banken oder Versicherungen errichtet worden sind und die

rufliche Vorsorge ist nur für die Arbeitnehmer (einschl. der öffentlich-rechtlich Angestellten und der Beamten) obligatorisch, ist also eine Klassenversicherung. Inoffiziell wird die zweite Säule auch *Säule 2A* genannt. Was hier besonders wichtig ist: mit Säule 2A ist die *obligatorische* Berufliche Vorsorge, die nur eine minimale Deckung gewährleistet, gemeint. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer ist aber über das Obligatorium hinaus versichert: in der *Säule 2B*. Sie sind also tatsächlich besser versichert als jene, die einzig der Säule 2A im Rahmen des Obligatoriums angeschlossen sind.

8. Die *dritte Säule* besteht ebenfalls aus einer Doppelsäule: der *Säule 3A* und der *Säule 3B* (was wiederum keine offiziellen Bezeichnungen sind)⁴. Die Säule 3A bedeutet freiwilliges, doch *steuerprivilegiertes* privates Sparen, und der Ausdruck Säule 3B steht für das übrige, sozusagen „freie Sparen“. Die Säule 3A wird entweder von Privatversicherern oder Bankstiftungen umgesetzt, wobei sich die beiden Formen auch kombinieren lassen.
9. Die Idee des Dreisäulenprinzips soll am Beispiel eines männlichen Arbeitnehmers konkretisiert werden, der vor Erreichung des „AHV-Alters“ von 65 Jahren (gesetzliche Altersgrenze für Männer⁵) genau Fr. 100'000 netto (Euro 66'700.--)⁶ verdient hat und nun in Pension geht:
 - Zunächst kann er die „AHV-Rente“, also die Rente der 1. Säule beanspruchen: Sie bringt ihm z.Z. monatlich *maximal* Fr. 2'110.-- (1'406 Euro), jährlich also Fr. 25'320.-- ein (16'872 Euro), unter der Voraussetzung, dass er während 44 Jahren lückenlos Beiträge bezahlt hat, und zwar auf einem durchschnittlichen, anlässlich der Rentenberechnung *aufgewerteten* Jahreseinkommen von ca. Fr. 76'000.-- (50'700 Euro). Jemand hat einmal das Leistungsziel der AHV mit der Versorgung mit *Brot und Wasser* verglichen, die alle RentnerInnen als Minimum zum Überleben brauchen. Denn laut Art. 112 Abs. 1 lit. b der Bundesverfassung ist Ziel der AHV-Renten, „... *den ... Existenzbedarf angemessen zu decken*“.
 - Zusätzlich erhält unser Arbeitnehmer die *Rente der beruflichen Vorsorgeeinrichtung*. Und zwar kann er eine Rente der obligatorischen Säule 2A und – falls vorhanden – auch noch der nicht obligatorischen Säule 2B beanspruchen. Das wäre dann der *Käse* auf dem Brot der ersten Säule. Denn Ziel der zweiten Säule ist es gemäss Art. 113 Abs. 2 lit. a BV, „... *zusammen mit der Altersversicherung (1. Säule, EM) ... die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise (zu ermöglichen)*“.
 - Schliesslich kann er unter Umständen auf Leistungen der Säule 3A und allenfalls sogar auf solche der Säule 3B zurückgreifen: Um sich zu Brot und Käse dann auch noch *Wein* kaufen zu können ...
10. Im Zusammenhang mit dem Thema sind noch folgende Einzelheiten zu den drei Säulen hervorzuheben:

vor allem den kleineren Arbeitgebern die Durchführung der beruflichen Vorsorge anbieten (sog. Sammelstiftungen).

⁴ S. dazu HANS-ULRICH STAUFFER, Die drei Säulen, gut vorsorgen – was Sie über die Pensionskasse und die dritte Säule wissen müssen, 2. Auflage, Zürich 2001.

⁵ Zur Zeit wird die Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre diskutiert (vgl. Schweizerische Personalvorsorge 2003/05, S. 17 sowie NZZ v. 7./8. Juni 2003, Nr. 130 S. 21).

⁶ SFr. 1.5 = 1 Euro.

a) *Alters- und Hinterlassenenversicherung, 1. Säule*

11. Wie erwähnt streben die AHV-Altersrenten die angemessene Deckung des Existenzbedarfs an. Zur Stunde vermag unser Arbeitnehmer mit der Rente bestenfalls ca. 25% seines letzten Lohnes von Fr. 100'000.-- (66'700 Euro) abzudecken. Hätte unser Versicherter im Schnitt erheblich weniger verdient als die noch rentenbildenden ca. Fr. 76'000.-- (50'700 Euro) jährlich, beispielsweise durchschnittlich nur Fr. 20'000.-- (13'500 Euro), hätte er aber 44 Jahre lang lückenlos Beiträge entrichtet, würde er minimal immer noch die Hälfte der maximalen Vollrente – die sog "minimale Vollrente" von monatlich Fr. 1'055.-- (700 Euro) – erhalten, also jährlich 12'660.-- Franken / 8'400 Euro.
12. Die AHV erreicht das Ziel der „angemessenen Existenzsicherung“ für alle Versicherten noch nicht für alle Versicherten⁷.
13. Die AHV wird hauptsächlich aus den Beiträgen der erwerbs- und nichterwerbstätigen Versicherten und – im Falle der Arbeitnehmer – deren Arbeitgeber finanziert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen je 4,2% des versicherten Lohnes, Selbständigerwerbende nach einer sinkenden Beitragsskala zwischen 4,2% und 7,8% des anrechenbaren Erwerbseinkommens, Nicht-Erwerbstätige je nach ihren sozialen Verhältnissen zwischen minimal Fr. 425.-- (280 Euro) und maximal Fr. 10'100.-- (6'750 Euro) jährlich. Die staatlichen Subventionen machten im Jahre 2002 7,7 Milliarden Franken (5,3 Milliarden Euro) oder 26.6% der Gesamteinnahmen aus. Beitragspflichtig sind sowohl die Erwerbstätigen als auch die Nicht-Erwerbstätigen. Die Beitragspflicht ist somit umfassend, und sie wird rigoros durchgesetzt.
14. Für schweizerische Verhältnisse ist die AHV ausserordentlich sozial ausgestaltet: so ist der beitragspflichtige Lohn *nach oben nicht begrenzt*, während die Rente selbst auf relativ niedrigem Niveau plafoniert wird. Das heisst: Wenn ein Arbeitnehmer beispielsweise jährlich Fr. 300'000.-- (200'000 Euro) verdient, dann zahlt er Fr. 12'600.-- (8'400 Euro) als jährlichen Beitrag, zu dem sich dann noch der Beitrag des Arbeitgebers in gleicher Höhe gesellt – und trotzdem kann er nur eine höchstmögliche Rente von monatlich Fr. 2'110.-- (1'406 Euro) beanspruchen: denn nur ungefähr Fr. 76'000.-- (50'700 Euro) Jahreseinkommen wirken rentenbildend. Zusätzlich darf er keine Beitragslücken aufweisen, sonst wird seine Rente allen Solidaritätsbeiträgen zum Trotz gekürzt (Teilrente). Die nicht rentenbildenden Beiträge werden zur Finanzierung der verschiedensten „sozialen Korrekture“ im Rahmen der AHV herangezogen, wie beispielsweise der eben erwähnten minimalen Vollrente. Im Jahre 2002 wurden 29.1 Milliarden Franken (19.4 Milliarden Euro) eingenommen und etwas weniger in Form von Leistungen wieder ausgegeben (28.9 Milliarden Franken resp. 18.7 Milliarden Euro). Es wird das *Umlageverfahren* angewendet; aus den überschüssigen Beiträgen ist ein Ausgleichs- oder Reservefonds von einer Jahresausgabe zu alimentieren⁸.

⁷ Im Jahr 2002 betrug die Durchschnittshöhe der Altersrenten in der AHV knapp über Fr. 1'600.-- pro rentenberechtigte Person (1'066 Euro). Die maximale Vollrente der AHV (Fr. 2'060.-- für das Jahr 2002) erreichten 33,3 % der rentenberechtigten Männer und 35 % der rentenberechtigten Frauen. Bei den Ehepaaren waren es 71,5 % (s. Tab. 5.1-3, 7 und 8.1-3 der AHV-Statistik 2002 des Bundesamts für Sozialversicherung, BSV).

⁸ Die aufgeführten Zahlen sind der aktuellsten Sozialversicherungs-Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) entnommen, in: Soziale Sicherheit (CHSS) 2003/4, S. 246.

b) *Die Berufliche Vorsorge, 2. Säule A und B*

15. Ziel der Altersrenten der Beruflichen Vorsorge ist gemäss Art. 113 Abs. 2 lit. A BV, „... zusammen mit der Altersversicherung (AHV, EM) ... die *Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ... (zu ermöglichen)*“. Die beiden Renten der ersten und der zweiten Säule sollten somit *kumuliert* ca. 60% des letzten Brutto- bzw. 70% des letzten Nettolohnes decken. Unser Arbeitnehmer mit Fr. 100'000.-- (66'700 Euro) als letztem Lohn sollte also *idealerweise* aus der 1. und der 2. Säule A und B *zusammen* rund Fr. 60'000.-- an Rente (40'000 Euro) erhalten. In Wirklichkeit ist das Nichtobligatorium aber sehr unterschiedlich ausgestaltet, so dass viele Versicherte das Ziel nicht erreichen, während es andere übertreffen⁹.
16. Die Finanzierung erfolgt nach dem *Kapitaldeckungsverfahren*. Der Staat subventioniert nicht. Hingegen ist ein von den Vorsorgeeinrichtungen gemeinsam finanzierter *Sicherheitsfonds* vorgesehen, der Zuschüsse an Vorsorgeeinrichtungen mit einer ungünstigen Altersstruktur ausrichtet und die gesetzlichen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen sicherstellt. Die kumulierten Altersguthaben aller Vorsorgeeinrichtungen erreichen unterdessen gegen 600 Milliarden Franken (400 Milliarden Euro).
17. Versichert sind im obligatorischen Bereich nur jene Arbeitnehmer, die minimal Fr. 25'320.-- (16'675 Euro, was dem zwölfwachen Betrag der maximalen AHV-Vollrente entspricht!) verdienen. Jene, deren Jahreslohn diese untere Grenze nicht erreicht, sind somit dem Obligatorium nicht unterstellt¹⁰. Es steht dem Arbeitgeber aber frei, sie im Rahmen des sog. Unterobligatoriums zu versichern. Diese Regelung stellt darauf ab, dass nach der Logik des Dreisäulenkonzepts die Zielsetzung der mindestens 60%igen Abdeckung des letzten - sehr kleinen - Lohnes theoretisch allein mit der ersten Säule erreicht wird. Das Obligatorium erfasst sodann nur die Löhne bis Fr. 76'000.-- (50'700 Euro). Der überschüssende Lohnanteil kann aber im Rahmen des sog. *Überobligatoriums* versichert werden, wenn dies die einzelne Vorsorgeeinrichtung vorsieht.

c) *Die 3. Säule A und B*

18. Die 3. Säule ist freiwillig und steht sowohl den Arbeitnehmern als auch den *Selbständigerwerbenden* offen. Die Variante A besteht darin, dass der Versicherte bei einer Versicherung oder einer Bank ein Kapital *äufnet*, das erst - zu einem privilegierten Satz - versteuert werden muss, wenn sich der Versicherte die Leistung auszahlen lässt.
19. Arbeitnehmer dürfen – in der Variante A – jährlich bis zu maximal Fr. 6'077.-- (4'000 Euro) einzahlen. Dabei handelt es sich um ein *gebundenes* Sparen: Eine Abhebung des Geldes ist vor Alter 60 nicht zulässig.
20. Die Selbständigerwerbenden dürfen auf diese Weise maximal Fr. 30'384.-- (20'000 Euro) sparen. Die Begründung für den, im Vergleich zu den Arbeitnehmern, sehr viel höheren

⁹ Die durchschnittliche Jahres-Altersrente der obligatorischen beruflichen Vorsorge (Säule 2.A) betrug im Jahr 2000 pro versicherte Person im Jahresschnitt rund Fr. 28'240.-- oder 18'830 Euro. Zusammen mit der minimalen jährlichen Altersrente der AHV ergab dies zusammen rund Fr. 40'600.-- resp. 27'070 Euro. Bezüger der maximalen AHV-Altersrente erhielten von der Säule 1 und Säule 2 A *zusammen* rund Fr. 52'960.-- bzw. 35'300 Euro. Zu den Altersrenten der Säule 2 B sind keine Zahlen verfügbar: s. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2003, S. 551 f.

¹⁰ Im Jahr 2000 erreichten rund 10 %, d.h. 400'000, der insgesamt 4 Millionen Voll- und Teilzeiterwerbstätigen die genannte Lohngrenze nicht (s. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, S. 186 und 210).

Betrag liegt darin, dass die Selbständigen eben nicht der obligatorischen 2. Säule unterstehen. Im Jahre 2001 betrug die Totalersparnis der Säule 3A rund 95 Milliarden Franken (63.4 Milliarden Euro)¹¹.

d) Die Ergänzungsleistungen

21. Die *Ergänzungsleistungen* sind ebenfalls Element des Dreisäulen-Konzepts. Ursprünglich waren sie als *Provisorium* gedacht; die Verfassungsgrundlage findet sich deshalb heute noch in den Übergangsbestimmungen der BV. Art. 196 Ziff. 10 lautet: „Solange die eidg. Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf nicht deckt, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus“. Inzwischen sind die EL faktisch zum Definitivum geworden. Der Grund liegt darin, dass recht zahlreiche Versicherte sozusagen durch die "Maschen" der ersten und der zweiten Säule fallen, d. h. deren Voraussetzungen nicht zu erfüllen vermögen, etwa weil sie keine ordentliche Berufskarriere mit genügenden Einkünften zu verfolgen vermögen (Stichwort *working poor*)¹². Die Rentenhöhe sowohl in der ersten als auch in der zweiten Säule wird ja wesentlich von der Höhe des Durchschnittseinkommens sowie von der Lückenlosigkeit der Beitragsjahre bestimmt. Im Jahre 2002 wurden ca. 143'000 EL im Gesamtwert von ca. 1,5 Milliarden Franken (1 Milliarde Euro) allein für Altersrenten ausgerichtet¹³.
22. Ergänzungsleistungen können nur von AHV- und IV-Rentnern beansprucht werden, und zwar nur dann, wenn sie mit ihrer Rente und dem übrigen Einkommen (einschl. der Leistungen der 2. und allenfalls der 3. Säule) eine im EL-Gesetz festgelegte „Existenzminimums-Schwelle“ nicht erreichen. Die Höhe der EL ergibt sich dabei grundsätzlich aus der Differenz zwischen dieser Schwelle (für Alleinstehende beträgt sie gegenwärtig jährlich Fr. 17'300.--/11'500 Euro, monatlich Fr. 1'440.--/960 Euro) und dem anrechenbaren Einkommen. Die EL unterliegen somit dem *Bedürftigkeitsprinzip*. Es besteht aber ein *Rechtsanspruch* auf die EL, und diese dürfen nur die Form einer (monatlichen) Geldleistung ausgerichtet werden.
23. Für Heimbewohner ist eine spezielle, sehr viel grosszügigere Berechnung vorgesehen. Die EL scheinen sich sogar zu einer Art *Pflegeversicherung* zu mausern. Maximal kann bei Heimaufenthalt die jährliche EL 2,6 mal mehr betragen als für eine Person zu Hause. Im Jahr 2002 wurde an 58'300 Personen in einem Heim der durchschnittliche EL-Betrag von je Fr. 24'000.-- (16'000 Euro) ausgerichtet¹⁴.

III. Das Dreisäulenkonzept und die Generationen-Solidarität

24. Belastet das Dreisäulenkonzept die Generationen-Solidarität tatsächlich weniger als ein auf Umlageverfahren basierendes Einheitssystem?

¹¹ Errechnet aufgrund der Tabelle in: Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Ausgabe 2003, S. 11.

¹² Im Jahr 2002 zählten in der Schweiz rund 220'000 Personen im Alter von 20 bis 59 Jahren zu den *Working Poor*. Für das erwähnte Jahr entspricht dies 6,5 % der Erwerbstätigen (s. Bundesamt für Statistik, Arm trotz Erwerbstätigkeit, Working Poor in der Schweiz, Ausgabe 2003, S. 5).

¹³ Errechnet aus den Tabellen 1.1 sowie 4.7 der Statistik Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2002, hrsgg. vom BSV, S. 24 und 52.

¹⁴ Soziale Sicherheit (CHSS) 2003/4, S. 216 f.

25. *Die erste Säule* wird wie dargestellt nach dem Umlage- und die *zweite* nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Das „Demografie-Problem“, das auch die Schweiz mit voller Wucht trifft¹⁵, wirkt sich aber in der ersten Säule stärker aus als in der zweiten. Denn im Rahmen der zweiten Säule - und sie ist für mittlere und höhere Einkommen überdies sehr viel „dicker“ als die erste - sorgt der Versicherte selber vor; die demografisch bedingte Ausdünnung der nachfolgenden Generation wirkt sich hier grundsätzlich erheblich weniger aus. Dasselbe gilt für die *dritte Säule*, aber auch für die *Ergänzungsleistungen*. Die EL werden ausschliesslich aus Steuergeldern finanziert. Steuern müssen aber auch die Versicherten im AHV-Alter zahlen. Langfristig könnte es im Bereich der zweiten Säule sogar zum umgekehrten Vorgang kommen – zu einer gesteigerten „Solidarität“ Alten gegenüber den Jungen. Denn die demografische Entwicklung dürfte zu einer Verknappung der Arbeitskräfte führen (die aus verschiedenen Gründen nicht durch Immigration wettgemacht werden kann). Die Verknappung bedeutet aber vermutlich eine Verteuerung der Arbeitskräfte, die auch von der älteren Generation zu tragen ist, wenn sie aus ihren geäufteten Altersguthaben Güter und Dienstleistungen einkaufen¹⁶.

IV. Probleme und Lösungsvorschläge

26. Doch auch die zweite Säule kommt nicht ganz ohne "Generationensolidarität" aus. Eben- sowenig vermag sie sich vollständig dem Demografieproblem zu entziehen, eine bis vor kurzem nicht erkannte Tatsache, deren öffentliche Wahrnehmung schliesslich in der Schweiz ein kleineres politisches Erdbeben ausgelöst hat.
27. Was die Generationensolidarität betrifft, ist auf den erwähnten „Altersausgleich“ zwischen den Vorsorgeeinrichtungen hinzuweisen. Auch gibt es Vorsorgeeinrichtungen - vor allem jene für öffentlich-rechtlich Angestellt - die im nichtobligatorischen Bereich ein Mischver- fahren zwischen Kapitaldeckung und Umlage vorsehen, wozu ihnen der Gesetzgeber die Freiheit lässt.
28. Die Stichworte für den Einfluss der Demographie auf die zweite Säule heissen „*Mindest- umwandlungssatz*“ und „*Mindestzins*“. Laut Gesetz muss die Rente im obligatorischen Bereich mindestens 7,2% des Altersguthabens betragen: aus beispielsweise Fr. 100'000.-- (66'700 Euro) resultiert also von Gesetzes wegen eine minimale Altersrente von Fr. 7'200.- (4'800 Euro). Der Mindestumwandlungssatz beruht somit auf der Annahme, dass ein männlicher Versicherter ab Alter 65 im Schnitt noch 13,88 Jahre ($7,2 \times 13,88 = 78,88$ Jah- re) zu leben hat. Doch inzwischen wird der so gesetzlich „definierte“ 65jährige Mann im Schnitt statt „nur“ 78,88 bereits mehr als 81,8 Jahre alt (und die Frau 85,7 Jahre). Damit hat sich der bis anhin von Politikern gebetsmühlehaft wiederholte Glaubenssatz, die 2. Säule kenne *kein Demografieproblem*, als falsch erwiesen. Beim *Mindestzins* geht es um jene gesetzliche Bestimmung, die den Vorsorgeeinrichtungen bis vor Kurzem vorgeschrie- ben hat, die Altersguthaben der einzelnen Versicherten zu minimal 4% zu verzinsen. Spä-

¹⁵ Zum Altersaufbau der Bevölkerung in der Schweiz vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2003, S. 34. Bei der Errichtung der AHV finanzierten rund 9,5 Beitragszahler eine Rente; im Jahre 2000 waren es noch rund 3, 2030 werden es voraussichtlich weniger als 2,5 sein. Eine andere Frage ist, was genau das Problem ist: ist es die demografische Entwicklung oder aber das Sozialversicherungssystem, das nicht mit der "Überalterung" gerechnet hat? Immerhin gibt es Demographen, die behaupten, die heutige Geburtenrate sei „normal“, der Babyboom der Fünfziger- und Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts sei die Ausnahme gewesen, so BEAT FUX in NZZ am Sonn- tag v. 8.6.2003, S. 23.

¹⁶ NEUE ZÜRCHER ZEITUNG v. 1.9.2003, Nr. 201 S. 22.

testens der Börsencrash hat gezeigt, dass der Mindestzinssatz schlicht zu hoch angesetzt worden ist. Diverse Kassen haben an der Börse happige Vorsorgegelder durch die Entwicklung verloren. Erkenntnis: das Kapitaldeckungsverfahren ist auf den Kapitalmarkt angewiesen, doch wie jeder Markt ist auch dieser keineswegs stabil. Beide Zinssätze *herabzusetzen* (der Mindestzins fiel inzwischen auf 3,25%, und der Bundesrat hat am 10. September 2003 eine weitere Senkung auf 2,25 % ab 1. Januar 2004 beschlossen!¹⁷), gehört zu den Sanierungsmassnahmen, welche die Vorsorgeeinrichtungen ergreifen müssen. Hier stellt sich die Frage, ob auch die laufenden Renten an die Pensionierten gekürzt werden dürfen. Die herrschende Meinung geht dahin, dass dies nicht zulässig ist, mit dem Ergebnis, dass wiederum die jüngere Generation zur Stopfung der Löcher herbeigezogen werden muss.

29. In der Politik scheint die Erkenntnis an Boden zu gewinnen, dass die Probleme der Altersvorsorge nicht mehr ausschliesslich nach dem Giesskannenprinzip zu lösen sind. Vermehrt kommt das *Bedürftigkeitsprinzip* zum Einsatz-, und zwar in Form der *Ergänzungsleistungen*, die sich nachgeraden als Wundermittel in der Hand der Sozialpolitik zu entpuppen scheinen. Dies aus drei Gründen: *Erstens* (und in der Praxis nicht zu unterschätzen) sorgt das Bedürftigkeitsprinzip dafür, dass der Gesetzgeber bei neu auftauchenden Bedürfnissen relativ rasch handeln kann. Die EL können nach bisherigen Erfahrung „fast von selbst“ im Anwendungsbereich ausgedehnt sowie durch kleine Korrekturen an den anrechenbaren Ausgaben bzw. Annahmen erhöht werden, denn aus der Sicht der Politik steht das Argument im Vordergrund, mit den EL könnte das verhasste *Giesskannenprinzip* verhindert werden. Sollten also künftig die erste und die zweite Säule dünner werden, sind jederzeit die Ergänzungsleistungen zur Hand, sie zu stützen. Nachdem die EL rein staatlich finanziert sind, resultiert auch hier eine relativ grössere Belastung für die aktive Generation; immerhin finanziert auch die ältere Generation mit, denn ihre Steuerpflicht besteht nach Erreichung der sozialversicherungsrechtlichen Altersgrenze fort. *Zweitens* haftet den EL kaum oder immer weniger der Geruch der Sozialhilfe an. Es besteht ein *gesetzlicher Anspruch* auf EL, ausserdem werden sie als eine Art Rente wahrgenommen. Die jüngere Generation hat ohnehin weniger Hemmungen, EL geltend zu machen. Und *drittens* lassen sich die EL sehr „fokussiert“ einsetzen. Als Beispiel ist bereits die Entwicklung der EL zur Pflegeversicherung erwähnt worden.

V. Ergebnisse

30. Die Verteilung der finanziellen Last der Altersvorsorge auf drei Säulen mit unterschiedlichen Finanzierungsverfahren (Umlage und Kapitaldeckung) erweist sich grundsätzlich als geeignetes Mittel, die Solidarität zwischen den Generationen vor einer Überstrapazierung zu bewahren.
31. Doch auch das Dreisäulenkonzept kommt insofern ins Wanken, als sich die demografischen Entwicklung und die Überschätzung der Vorzüge des Kapitaldeckungsverfahrens massiv bemerkbar machen. So besteht die Gefahr, unter Anrufung des „Generationenvertrages“ erneut die junge, ja sogar nicht geborene Generation zur Kasse zu bitten. Die Tragfähigkeit des Umlageverfahrens scheint aber die Grenzen erreicht zu haben. Es gleicht in seiner übertriebenen Form jenem klassischen „Schneeballsystem“, wonach gerissene Fi-

¹⁷ Die entsprechende Medienmittelung ist unter www.bsv.admin.ch abrufbar (unter der Rubrik „Berufliche Vorsorge“ / „Aktuell“; besucht am 5. November 2003).

nanciers gegen ausserordentlich hohe Zinsversprechen immer neue Kredite aufnehmen, aus denen sie dann einer Minderheit ihrer Gläubigen die versprochenen hohen Zinserträge tatsächlich auszahlen, was sie wieder als verführerisches Argument dazu benutzen, neue Gläubiger anzulocken – bis das System früher oder später kollabiert. Den Schaden tragen dann die nachfolgenden Generationen (denen wir ohnehin *gewaltige Staatsschulden* überlassen, die ihrerseits immer stärker *auch durch unser Sozialversicherungssystem verursacht* werden). Im Bewusstsein der Öffentlichkeit geistern immer noch die „armen Alten“ und die „jungen Reichen“ herum, obwohl heute gerade umgekehrt eher von den reichen Alten und von den armen Jungen und „Mittelalterlichen“ (Stichwort *working poor*)¹⁸ die Rede sein sollte. Ganz abgesehen davon, dass wie erwähnt noch fast jedermann sowohl in der 1. Als auch in der 2. Säule zur *Eintrittsgeneration* bzw. zu *den* Eintrittsgenerationen gehört! Für die AHV haben WECHSLER und SAVIOZ im Jahre 1996 errechnet, dass ein Mann des Jahrganges 1950 im Schnitt erst mit 87 Jahren mehr "zurückgehalten" haben wird als er einbezahlt hat; die 1979 Geborenen müssen dereinst aber ganze 93 Jahre alt werden, um schliesslich aus Solidaritätsbeiträgen „profitieren“ zu können (die AHV hat 1949 ihre Tätigkeit aufgenommen)¹⁹. Die aktive und die nachfolgende Generation noch stärker zu belasten ist auch kontraproduktiv: damit wird dem Sozialstaat schlicht die wirtschaftliche Grundlage entzogen, eine Einsicht, die sich langsam durchsetzt. Offen zu sagen, dass zur Rettung des überkommenen Sozialstaates bis zu einem gewissen Grad *dessen Abbau* notwendig ist, ist keine Todsünde mehr.

32. Das Sozialversicherungssystem ist ohne Zweifel sanierungsbedürftig, nicht zuletzt wegen der demographischen Entwicklung. Dazu werden in der Schweiz die mehr oder weniger üblichen Wege diskutiert: Wirtschaftswachstum und Produktivitätssteigerung, Heraufsetzung des Rentenalters, Reduktion der Leistungsarten und der Leistungshöhe, Förderung der Immigration, Steigerung der Geburtenrate durch sozialpolitische Massnahmen, Erhöhung der Subventionen, vermehrter Einsatz des Bedürftigkeitsprinzip, usw.
33. Vom bereits hochverschuldeten Staat selbst darf mindestens in finanzieller Hinsicht nicht viel erwartet werden. Laut Bundesverfassung fördert zwar die Schweizerische Eidgenossenschaft die *"gemeinsame Wohlfahrt"* (Art. 2 Abs. 2, sog. Zweckartikel). Und gemäss Art. 41 setzen sich Bund und Kantone für *Sozialziele* ein, u.a. dafür, "... dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat". Doch einklagbar sind diese staatlichen Absichtserklärungen nicht, und Art. 41 Abs. 1 stellt einleitend fest, dass der Staat die Sozialziele nur "... in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privater Initiative" zu verfolgen habe!²⁰ Die Eigenverantwortung, aber auch das Bedürftigkeitsprinzip werden tatsächlich eine wachsende Bedeutung erhalten. Im Übrigen wird eine "Mixtur" der erwähnten Vorschläge zum Einsatz kommen. M.E. muss dabei aber alles unternommen werden, die künftigen Generationen so gut es geht zu schonen (und den Faktor Arbeit nicht noch weiter durch höhere Beiträge zu verteuern).

¹⁸ Unter den *Working Poor* finden sich rund 7 % mehr Frauen als Männer. Es sind auch schwerpunktmässig junge Eltern, d.h. 30-39 jährige, Alleinerziehende, kinderreiche Familien sowie ausländische Staatsangehörige vertreten. Hinzu kommt, dass sowohl die Westschweiz als auch das Tessin eine um rund 8 % überdurchschnittliche *Working Poor*-Quote aufweisen (vgl. *Working Poor in der Schweiz*, Ausgabe 2003, hrsgg. vom Bundesamt für Statistik, S. 7).

¹⁹ Zum sog. „Pay-back-Alter“ in der AHV vgl. MARCEL SAVIOZ/MARTIN WECHSLER, Umverteilung zwischen den Generationen in der Sozialversicherung und im Gesundheitswesen, Forschungsbericht Nr. 4/96, hrsgg. vom BSV, S. XVII.

²⁰ Vgl. ERWIN MURER, Wohnen, Arbeit, Soziale Sicherheit und Gesundheit, §62 in: *Verfassungsrecht der Schweiz*, Hrsg. THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Zürich 2001, S. 971 Rz. 11.

Generationengerechtigkeit in Deutschland

– aus historischer Perspektive

Prof. Dr. Florian Tennstedt, Universität Kassel

Vortrag zur FNA-Jahrestagung 2003

Generationengerechtigkeit ist ein junger Begriff, vermutlich erst knapp 10 Jahre alt. In den letzten Jahren hat er eine erstaunliche Karriere hinter sich gebracht. Inzwischen gilt er als „zentrale Vokabel unserer Zeit“, gar als „Schlüsselwort der Gesellschaft in den nächsten Jahren“.¹ In diesem Jahr ist schon ein Handbuch Generationengerechtigkeit erschienen und nun veranstaltet gar das FNA zu diesem Begriff seine Jahrestagung. Dabei ist dieser Begriff tatsächlich ein „schillerndes Wortpaar“ – so geht es um Definitionen und Deutungen. Deutungen sicher nicht nur des Begriffs, sondern auch der seiner medial vermittelten Karriere, sagen wir vom Feuilleton und Fachbuch zu den Höhen von Politik und Wissenschaft. Diese Karriere setzt, soweit ich das ermitteln konnte, um 1996 ein. Hans-Ulrich Klose gebraucht ihn, dann Norbert Blüm – das Rentenreformgesetz von 1999 sollte die Generationengerechtigkeit stärken –, dann Guido Westerwelle usw. Kurzum, das wäre noch genauer zu erforschen und, um es mit einem inzwischen etwas aus der Mode gekommenen Begriff zu sagen, zu „hinterfragen“.

Gegenüber „Generationengerechtigkeit“ sind Generation und Gerechtigkeit altbekannte Begriffe. Man könnte mit der historischen Analyse gut mit der Französischen Revolution und der „Deklaration der Menschenrechte“ von 1793 beginnen. Hier hat – wie bei meinem Kasseler Kollegen Heinz Bude² nachzulesen ist – der moderne Generationenbegriff seinen historischen Ort. Ich fange allerdings, wie sich das bei einem auf Fragen der Alterssicherung verengten Begriff von Generation und Generationengerechtigkeit geziert, knapp 100 Jahre später an, nämlich bei Bismarck, und werde mich – aus Gründen der knapp bemessenen Zeit – auch im wesentlichen dort aufhalten! Das Interessante an der historischen Perspektive der Sozialpolitik dürfte im übrigen nicht zu sehr die genaue Darstellung der Abfolge von Ereignissen sein, sondern die Argumentationsmuster, die vergessen sind, manche scheinen zeitlos zu sein, andere hatten ihre Zeit.

¹ Vgl. Detlef Grieswelle, *Gerechtigkeit zwischen den Generationen*, Paderborn 2002, S. 11 u. 15.

² Heinz Bude, *Generation: Elemente einer Erfahrungsgeschichte des Wohlfahrtsstaates*, in: Stephan Lessenich (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*, Frankfurt 2003, S. 287 ff.

Auf die „kommenden Generationen“ wird bereits in der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 Bezug genommen. Allerdings nicht so sehr im Hinblick auf die angekündigte Alters- und Invaliditätssicherung, sondern im Hinblick auf eine geplante Steuerreform mittels Tabakmonopol und stärkerer Besteuerung der Getränke. Die erhoffte politische Wirkung sollte sein: „daß wir kommenden Generationen das neu entstandene Reich gefestigt durch gemeinsame und ergiebige Finanzen hinterlassen“.³

Im Hinblick auf den heute mit Generationengerechtigkeit „gemeinten Sinn“ (Max Weber) – Kritik am Umlageverfahren, Probleme der Alterssicherung und ihrer Prognostik – sowie historische Auslassungen, vor allem über Bismarck, sei folgendes knapp mitgeteilt:

1. Das Umlageverfahren wurde bei der Unfallversicherung eingeführt. Für Bismarck war entscheidend, dass diese staatlich bzw. durch Körperschaften des öffentlichen Rechts durchgeführt werden sollte. Aus diesem Grunde – so hatte ihm der Staatswissenschaftler Albert Schäffle geraten (übrigens der einzige Professor, der als Ratgeber akzeptiert wurde!) – könne ein Umlageverfahren wie beim Staatshaushalt eingeführt werden, ein (privatwirtschaftliches) Kapitaldeckungsverfahren sei nicht erforderlich. Hinzu kam, dass in Deutschland die Industrialisierung voranschritt, für die Zukunft – modern gesagt – Wirtschaftswachstum erwartet wurde. Das Argument der – mit steigenden Schadensfällen – zukünftig steigenden Belastung der Industrie wurde von Bismarck abgewehrt: „Das Gewicht des Interessenunterschieds zwischen den gegenwärtig beteiligten und den mit ihnen nicht identischen künftigen Genossen vermag ich nicht anzuerkennen. Der Wechsel der Individuen ist irrelevant, und die fragliche Ungerechtigkeit findet auf alle staatlichen Einrichtungen Anwendung, bei denen Lasten bald der Gegenwart zum Vorteile der Zukunft, bald umgekehrt auferlegt werden“.⁴

2. Für Bismarck war die kurzfristige Perspektive entscheidend, nicht so sehr die langfristige. Dazu gibt es auch im Kontext der Unfallversicherung die entscheidenden Äußerungen, die das Vorgesagte ergänzen.

Bismarck kannte das Neue Testament, das der Erfurter Mönch Martin Luther auf der Wartburg übersetzt hatte: „Darum sorget nicht für den anderen Morgen, denn

³ Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, II. Abteilung, Band 1 (Grundfragen der Sozialpolitik. Die Diskussion der Arbeiterfrage auf Regierungsseite und in der Öffentlichkeit), S. 64 – im Druck.

der morgende Tag wird für das Seine sorgen. Es ist genug, dass ein jeglicher Tag seine eigene Plage habe“. Diese Stelle aus dem Matthäusevangelium klingt jedenfalls an, wenn Bismarck seinen drei Räten 1883 verkündet: „Jeder Tag hat seine eigenen Sorgen, und es sei nicht weise, die Sorgen der Zukunft freiwillig auf die Gegenwart zu übernehmen.“⁵ Gegenüber seinem liberalen Gegner Ludwig Bamberger griff er dann sogar auf das Arsenal der katholischen Theologie zurück: „Der Herr Abgeordnete Bamberger (...) sagt: ‚Wir versündigen uns mit dem Umlageprinzip an der Zukunft des Reichs, namentlich an der Zukunft, die nach siebzehn Jahren folgen wird.‘“ Dieser „Behauptung der Sünde an der Zukunft“ wollte er widersprechen: „Die Sünde der Gegenwart halte ich für eine Todsünde. Die Vergangenheit hat manches an uns gesündigt, und wir müssen es eben auch tragen“.⁶ Schließlich ließ er in der offiziellen Presse verkünden: „Sieht man den Einwendungen fest ins Auge, so muss man zu der Gewissheit gelangen, dass bei Annahme des Umlageverfahrens in der Tat niemandem Unrecht geschieht.“⁷ Dies zu Bismarcks Gedanken und Perspektiven – man kann sie kurzsichtig nennen, aber auch sie waren Ausdruck einer Erfahrung, die sich über viele Generationen immer wieder erneuert hat.

Gehen wir von der Unfallversicherung zur Altersversicherung und nehmen wir die Begründung des Gesetzentwurfs vom 22.11.1888 zur Hand, so sehen wir, dass die Referenten Bismarcks Meinung nur begrenzt teilten – sie schlugen ein Prämienvorverfahren vor und lehnten das Umlageverfahren ab, denn – ich darf noch einmal zitieren – „Ein Verfahren, bei welchem die Last allmählich steigt“, erschien nur da empfehlenswert, „wo eine gewisse Solidarität der jetzt und künftig beitragenden Personen eine derartige Beschwerung der Zukunft rechtfertigt“. Dieses käme so für Industriezweige, nicht aber für die in diesen „nacheinander beschäftigten Arbeiter“ in Frage: „Diese kommen vielmehr nur als Generationen, als die Gesamtheit der gleichzeitig Lebenden in Frage, bei ihnen handelt es sich um eine rein persönliche Last, welche von den Lebenden selbst voll getragen werden muss und nicht füglich auf die Nachkommen gelegt werden darf.“⁸

⁴ Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, II. Abteilung, Band 2, 1. Teil (Von der zweiten Unfallversicherungsvorlage bis zum Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884), Stuttgart u.a. 1995, S. 182.

⁵ Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, II. Abt., Bd. 2, 1. Teil, S. 446.

⁶ Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik, II. Abt., Bd. 2, 1. Teil, S. 540.

⁷ Norddeutsche Allgemeine Zeitung v. 14.4.1884.

⁸ Begründung des Gesetzentwurfs vom 22.11.1888 (Bosse/Woedtke, Das Reichsgesetz betr. Invaliditäts- und Altersversicherung, Leipzig 1891, S. 102).

Im Reichstag wurde das Prämienverfahren in Frage gestellt, denn durch die Kapitalansammlung müsse ein Sinken des Zinsfußes eintreten, das Privatkapital ginge daraufhin zur Börse, Industrie und Landwirtschaft „würden die Kapitalien entzogen werden“. Durch das Prämienverfahren würde die „Gegenwart viel zu hoch belastet auf Kosten der Zukunft“. Die Regierung blieb allerdings bei ihrer Auffassung: "Durch das Umlageverfahren werde allerdings die Gegenwart entlastet, aber die Belastung der Zukunft sei eine unberechenbare, und eine derartig leichtsinnige Wirtschaft dürfe sich ein bonus pater familias nicht zu Schulden kommen lassen; als solches aber müsse der Gesetzgeber sich immer betrachten."⁹

Ich will Sie nicht mit weiteren Zitaten traktieren – die vorgelesenen haben Ihnen sicher schon gezeigt, dass die Argumente und Argumentationsmuster der sozialpolitischen Debatte vielfach nicht so neu sind, wie es scheint. Auch bei der heutigen Tagung wird es sicher eher um eine Summe als um einzelne Innovationen gehen! Immerhin haben Sie sicher gemerkt, dass ein Studium der Quellen lohnend sein kann.

Die historische Perspektive erschöpft sich aber nicht mit den Quellen. Ich will deshalb noch kurz darauf hinweisen, wie die Sache 1888/89 weiterging. Insgesamt setzte sich – anderes war seinerzeit nicht zu erwarten – die Ministerialbürokratie durch: Das Kapitaldeckungsverfahren beschränkte sich auf bestimmte Zeiträume, wurde das vorrangige Finanzierungsverfahren. Daneben gab es Übergangsvorschriften und einen erheblichen Reichszuschuss, der, wenn man so will, nach dem Umlageverfahren lief. Die ausgezahlten Renten wurden mehr oder weniger alle umlagefinanziert. Als die Kapitalansammlung greifen sollte, die Prämien zur Rentenzahlung groß genug waren, brach der 1. Weltkrieg aus. Das Kapital wurde „verpulvert“, es folgte die Inflation und die vom Staat vollzogene Umstellung auf das Umlageverfahren. Was 1924 richtig war, war bereits 1930 wieder falsch – die Arbeitslosigkeit und die Wirtschaftskrise erschwerten die Rentenfinanzierung. Ich könnte das fortsetzen, aber man sieht hier schon – ein richtiger Weg ist schwer zu finden.

Im Nationalsozialismus wurde dann weniger der Staat als das Volk die Bezugseinheit für Kontinuität, das „Volk ohne Jugend“ wurde heftig beklagt, sollte durch eine rassistische Familienpolitik zu einer verlässlichen Kollektivgröße gemacht werden. Die Rentenversicherung spielte dabei weniger eine Rolle. Im übrigen wurde sie wieder sicher gemacht – so glaubte man – durch das Kapitaldeckungsverfahren.

⁹ Vgl. Bosse/Woedtke, Reichsgesetz, S. 285 f.

Krieg und Inflation machten Hoffnung zunichte, im Verein von Markt und Staat kam der Aufstieg, wurde die Idee eines Generationenvertrages geboren: Markt, Staat und Volk galten als verlässliche, dynamische Größen. Die 1957 ausgesprochene Verheißung einer Lebensstandardsicherung war kühn, noch kühner die Hoffnungen und Versuche, diese in einem demokratischen Staatswesen unpolitisch, d. h. durch Verordnungsfestsetzungen sichern zu können. Ich denke, dass da aus politologischer Sicht fast noch mehr zu sagen ist als aus historischer. Die historischen Erfahrungen zeigen, dass der Staat sich nicht den Wechselfällen der Geschichte enthebt, ihnen sich nicht entheben kann. Das Kontinuitätsproblem, die Prognose und erst recht die Verpflichtung über lange Zeiträume ist für den Staat nicht zuletzt deshalb prekär, weil er, um es mit Bismarck zu sagen, „Maß und Bedingungen der vorhandenen Zustände“ berücksichtigen muss und dabei, um es mit der jüngst viel zitierten Sentenz von Böckenförde zu sagen, die soziokulturellen Voraussetzungen seines Handelns nicht herstellen kann. Diesen strukturellen Beschränkungen muss der Staat Rechnung tragen. Dabei geht es in einem ganz nüchternen und technischen Sinne zunächst schlicht um Finanzierung der sozialen Sicherheit in der ökonomischen Krise. Die historische Besonderheit liegt darin, dass die Gewichte von privaten und öffentlichen, von kleinen und großen Einheiten über Jahrzehnte immer mehr zu letzteren verlagert wurden. Die Auswege aus der ökonomischen Krise sind nur langfristig zu erwarten und langfristig erscheinen als einigermaßen sicher die generationellen Verschiebungen.

Diese Probleme werden nun mit dem Begriff Generationengerechtigkeit fokussiert – mediengerecht und öffentlichkeitswirksam. Die Resonanz zeigt: Ein Punkt ist getroffen, dem Politik und Wissenschaft sich stellen müssen: Die damit assoziierten Begriffe wie Nachhaltigkeit und Verantwortung sind auch in anderen Kontexten thematisierte Prinzipien, die auf das Verhältnis zur Zukunft, auf nachfolgende Generationen verweisen. Die durch das Umlageverfahren hervorgerufene Beitragsbelastung der mittleren Generation und die erwartete der jüngeren Generation ist aber nur *eine* Komponente der Generationenerbschaft insgesamt, die erheblich größer ist als je in der deutschen Geschichte. Über Rentenleistungen geht sie weit hinaus. Die großen Gerechtigkeitspostulate sind schwer zu operationalisieren und politisch umzusetzen, im Verhältnis aufeinander folgender Generationen vermutlich schwerer als im Verhältnis „nebeneinander“. Die Adenauer'sche Rentenreform war solch ein Versuch und einer, der aus einer bestimmten historischen Konstellation heraus begründet und knapp 50 Jahre relativ erfolgreich war. Die Faktoren, die sie bedingten, hatten aber ihre Zeit.