

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 253

Heinz Lampert

Der Generationenvertrag in der Bewährung

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 021 61 / 8 15 96 - 0 · Fax 021 61 / 8 15 96 - 21

E-mail: ksz-moenchengladbach@t-online.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1998

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1525-6

Eines der am heftigsten diskutierten Gegenwartsprobleme ist der „Generationenkonflikt“. Nahezu ausschließlicher Mittelpunkt vieler Veröffentlichungen und Diskussionen zu dieser Problematik ist die Frage nach der Intensität und den Möglichkeiten der Lösung dieses Konflikts. Als seine Ursache werden unzumutbare finanzielle Belastungen künftiger Generationen angesehen, die durch die Vergrößerung des Anteils alter Menschen an der Bevölkerung ausgelöst werden. Der Rentnerquotient, d. h. die Zahl der Rentempfänger bezogen auf 100 Beitragszahler, wird in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) voraussichtlich von 39 im Jahre 1995 auf 61 im Jahre 2030 ansteigen.¹ Als Folge dieses Anstiegs wird auf künftige Beitragssätze zur GRV in Höhe von 28 bis 30 % geschlossen. Dabei wird allerdings der Effekt der 1999 in Kraft getretenen Rentenreform *nicht* berücksichtigt.

Nimmt man an, daß auch die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und zur Pflegeversicherung u. a. wegen der zunehmenden Zahl alter Menschen steigen werden², und berücksichtigt man, daß künftige Generationen auch mit den Zinsen und Tilgungsbeiträgen der Staatsverschuldung, die 2,221 Billionen DM beträgt, belastet sein werden, dann wird erkennbar, daß diese Probleme der Rentenfinanzierung und des Abbaus der Staatsverschuldung mit höchster Priorität gelöst werden müssen.

Der Konflikt, der aus der Verteilung dieser Finanzierungslasten auf die Generationen zwischen den Generationen entstehen kann, wird häufig übertrieben und dramatisierend als „Krieg zwischen den Generationen“ gekennzeichnet. Einschlägige Titel lauten: „Die Altersexplosion. Droht ein Krieg der Generationen?“³ oder: „Die Entfernung vom Wolfsrudel. Über den drohenden Krieg der Jungen gegen die Alten“⁴. Das Rentensystem wird als „Betrug an der Jugend“ diffamiert.⁵

Eine zutreffende Diagnose und die erfolgreiche Suche nach einer angemessenen Problemlösung setzen eine nüchterne und unvoreingenommene Analyse voraus. Im Sinne einer solchen Analyse werden im folgenden zunächst die Beziehungen zwischen den Generationen definiert, systematisiert und ihre Qualität charakterisiert. Dann werden die Probleme der Altersversorgung und der Staatsverschuldung aus der Perspektive der Generationenbeziehung beleuchtet, Problemlösungen angesprochen und ein Fazit gezogen.

Definition und Charakterisierung der intergenerativen Beziehungen

Der Begriff „Generation“ wird mehrdeutig verwendet. Er läßt sich daher nicht gleichzeitig allgemeingültig *und* eindeutig definieren. Allgemeingültig läßt sich Generation definieren als eine Gruppe von Menschen bestimmten Alters, die in einer abgegrenzten Zeitperiode in einem abgegrenzten geogra-

phischen Raum in einer in bestimmter Weise abgegrenzten organisierten Einheit (Familie, Volksgruppe, Nation, Kontinent, Welt) gelebt hat, lebt oder leben wird.⁶ Diese Definition schließt jedoch Generationenbegriffe unterschiedlicher Bedeutung ein. Mit Generation können gemeint sein:

- vergangene, gegenwärtige und zukünftige Generationen;
- bestimmte Alterskohorten, die unter dem Aspekt ihres wirtschaftlichen Status (noch nicht Erwerbsfähige, Erwerbsfähige und nicht mehr Erwerbsfähige) zu Gruppen zusammengefaßt werden;
- Generationen im Sinne der Geschlechterfolge (Eltern-, Kinder-, Enkelgenerationen);
- Generationen, die durch bestimmte Ereignisse und historische Epochen geprägt sind wie die „Kriegs“- oder die „Nachkriegs“-Generation.

Zwischen den Angehörigen aufeinanderfolgender Generationen bestehen unauflösbare Beziehungen und Abhängigkeiten. Die Qualität und die Intensität dieser Beziehungen und Abhängigkeiten sind verschieden, je nachdem, um welche Art von Generationen es sich handelt.

Wenn im Zusammenhang mit dem Altersversorgungssystem vom Drei-Generationen-Vertrag die Rede ist, wird der Generationenbegriff im Sinne zusammengefaßter Alterskohorten gebraucht. Es handelt sich dann um eine Einordnung von Menschen in Altersgruppen zum Zweck einer Analyse der zwischen ihnen zur Sicherung der Altersvorsorge bestehenden finanziellen Transferbeziehungen. Die allein durch das Interesse an einer funktionsfähigen Altersvorsorge begründeten Beziehungen haben eine wesentlich andere Qualität und Intensität als die Beziehungen zwischen den Angehörigen verschiedener Generationen, die in einem Familienverband leben.

Die Beziehungen zwischen den in einem Familienverband lebenden Generationen sind dadurch geprägt, daß die Angehörigen der Kindergeneration den Eltern und Großeltern wesentliche Beiträge zur „zweiten“, soziokulturellen Geburt, zur Erziehung, Versorgung, Pflege und zum persönlichen Schutz verdanken. Sie erlernen die Regeln sozialen und solidarischen Verhaltens und erfahren auch noch als Erwachsene emotionale, mentale, finanzielle Unterstützung und Unterstützung durch Dienstleistungen wie Haushalts- und Kinderbetreuungshilfe. Umgekehrt erfahren Großeltern und Eltern von seiten ihrer Enkel und ihrer Kinder Zuwendung, Pflege- und Hilfeleistungen verschiedenster Art.

Jüngere Untersuchungen zeigen die Vielfalt dieses „sozialen Tausches“ auf und belegen unter anderem, daß intergenerative gegenseitige Hilfen in hohem Maß erbracht werden und daß die Familienmitglieder weitgehend „die stattfindenden Tauschprozesse als ausbalanciert ansehen“, obwohl Leistungen oder Unterstützungen oft einseitig erbracht werden. Der Grund dafür ist

in der familialen Solidarität zu sehen. Es zeigt sich auch, „daß die Hilfeleistungen, die erbracht werden, nicht nach dem Motto des ‚do, ut des‘ (ich gebe, damit Du gibst), stattfinden, sondern vielmehr aufgrund der Tatsache, daß ein Familienmitglied wirklich Hilfe braucht“⁷.

Man kann festhalten: Die in der Familie bestehenden Interdependenzen sind vielfältiger und intensiver als jede andere Art von intergenerativen Interdependenzen. Die Familien sind eine wesentliche Quelle für die Vermittlung von Wertnormen, Glauben und Verhaltensregeln, ein Ort des Erlernens, des Einübens und der Weitergabe von Solidarität zwischen den Generationen. Die intrafamilialen sozialen Beziehungen, die „ungeschriebenen“ Generationenverträge, sind überwiegend intakt. Deswegen ist es fragwürdig, generell ein Versagen oder Scheitern des „Generationenvertrages“ zu konstatieren. Ob ein Scheitern in bezug auf die Altersversorgung zu befürchten ist, bleibt zu untersuchen.

Da ein wesentliches Charakteristikum von intergenerativen Beziehungen gegenseitige Abhängigkeiten sind, sollen im folgenden ausgewählte dieser Abhängigkeiten aus ethischer Perspektive näher beleuchtet werden.

Zur Ethik von Generationenbeziehungen

Der gewichtigste intergenerative Problembereich aus ethischer Perspektive ist der Bereich der Zukunftsvorsorge, d. h. die Gestaltung und Beeinflussung der Lebensbedingungen ungeborener und geborener jüngerer Generationen durch die Erwachsenengenerationen. Aus der Tatsache, daß die Lebensbedingungen einer Generation nachhaltig sowohl positiv als auch negativ durch die Handlungen und Unterlassungen vorausgehender Generationen beeinflusst werden, ergibt sich für die älteren Generationen die ethische Verpflichtung, eine an den Lebensrechten künftiger Generationen orientierte Daseinsvorsorge zu betreiben. Diese Daseinsvorsorge muß das (Minimal-)Ziel verfolgen, eine merkliche Beeinträchtigung oder gar eine Zerstörung nicht regenerierbarer Lebensgrundlagen menschlicher Gesellschaften zu vermeiden. Für die nachwachsenden Generationen besteht umgekehrt die Verpflichtung, sich der Mitverantwortung für menschenwürdige Lebensbedingungen der nicht mehr Erwerbsfähigen nicht zu entziehen und an deren Gestaltung und Finanzierung mitzuwirken.

Die Verpflichtung zur Herstellung bzw. zur Erhaltung der existenzbestimmenden gesellschaftlichen Lebensbedingungen nachwachsender Generationen besteht in bezug auf folgende Dimensionen:

- die moralischen, sittlichen und geistigen, d. h. zivilisatorischen und kulturellen Werte;

- die natürlichen Lebensbedingungen (Rohstoffe, Gewässer, Luft, klimatische Bedingungen);
- die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur;
- die finanziellen Belastungen und Entlastungen nachwachsender Generationen. Dazu gehören einerseits die „vererbten“ Verpflichtungen gegenüber dem System sozialer Sicherung und zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden, andererseits die vererbaren Privatvermögen an Grund und Boden, Sachkapital und Finanzkapital.

Im folgenden sollen nur die Probleme der finanziellen Belastungen künftiger Generationen durch Rentenversicherungsbeiträge und die Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld ins Visier genommen werden. Vorab sei betont, daß eine sachlich korrekte Beurteilung der Gesamtsituation erfordert, zu berücksichtigen, was künftigen Generationen aufgrund der Investitionen ihrer Vorgängergenerationen an Volksvermögen in Gestalt der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur und an Privatvermögen hinterlassen wird. Noch zu keiner Zeit stand nachwachsenden Generationen eine so umfassende, hochwertige wirtschaftliche und soziale Infrastruktur zur Verfügung wie in der Gegenwart und noch zu keiner Zeit haben ältere Generationen ein derart hohes Geldvermögen (1998: 5,5 Billionen DM) und ein derart großes Haus- und Grundvermögen (1995: Verkehrswert 6,2 Billionen DM) angespart wie die Generationen, die den Wiederaufbau Deutschlands bewältigt haben.

Im Rahmen des jüngst entwickelten „Generational Accounting“, einer Art intergenerativer Bilanzierung, werden diese Aktiva der Infrastruktur und des vererbaren Privatvermögens nicht erfaßt und nicht bewertet.⁸ Für eine zutreffende Beurteilung des Ausmaßes der Umverteilung zwischen den Generationen und für eine Beurteilung der Zumutbarkeit von Beitrags- und Steuerlasten ist demgegenüber ein Vergleich aller Leistungsströme zwischen den Generationen nötig. Ein solcher Vergleich muß, wenn er Grundlage politischer Entscheidungen sein soll, die Gesamtheit der Bedingungen erfassen, die die Lebenslage und die Lebensqualität bestimmen: wie Einkommen, Vermögen, Entfaltungschancen, Infrastruktur sowie innere und äußere Sicherheit.

Rentenfinanzierung als Ursache eines Generationenkonflikts?

Die Beantwortung der Frage, ob die Finanzierung einer angemessenen Altersvorsorge im Rahmen des bestehenden Rentenversicherungssystems Ursache eines Generationenkonflikts ist und wie dieser gelöst werden kann, setzt voraus, daß man den Ursachen der Probleme der GRV auf den Grund geht.

Eine wichtige Ursache der Finanzierungsprobleme wurde bereits angesprochen: der Anstieg des Rentnerquotienten von 39 Rentenbeziehern pro 100 Beitragszahlern 1995 auf 61:100 im Jahre 2030 und auf 71:100 im Jahre 2040. Bereits 1980 bis 1998 ist die Zahl der ausgezahlten Renten in der GRV von 12,4 Millionen (Mio.) auf 17,2 Mio. gestiegen. Da sich zwischen 1995 und 2030 die Zahl der über 59-Jährigen in der Bundesrepublik von 16,9 Mio. auf 26,4 Mio. erhöhen wird, ist ein weiterer Anstieg der Zahl der Rentenbezieher zu erwarten.

Weitere Ursachen der steigenden Finanzierungslast liegen in der steigenden Lebenserwartung sowie in der Vorverlagerung des Rentenbezugsalters. Beide Faktoren erhöhen die durchschnittliche Rentenbezugsdauer. Diese ist zwischen 1980 und 1997 (in den alten Bundesländern) von 12,1 auf 15,9 Jahre gestiegen.

Eine weitere gewichtige Ursache der Finanzierungsprobleme liegt in der Übertragung erheblicher versicherungsfremder Lasten auf die GRV durch das politische System. Zu diesen Lasten gehören: Kriegsfolgelasten in Form der Berücksichtigung von Wehrdienstzeiten und Zeiten der Kriegsgefangenschaft; bisher abschlagsfreie, vorgezogene, d. h. vor dem 65. Lebensjahr bezogene Altersrenten; die Anerkennung von Erziehungsjahren; die beitragsunabhängige Rente nach Mindesteinkommen; die Zahlung von Erwerbsunfähigkeitsrenten an Berufsunfähige, denen kein geeigneter Arbeitsplatz vermittelt werden kann und die Finanzierung von Folgen der Arbeitslosigkeit durch die „vorgezogene Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“. Das nicht durch Bundeszuschüsse abgedeckte Volumen der versicherungsfremden Leistungen wird vom Verband der Rentenversicherungsträger für 1995 mit 42,7 Milliarden (Mrd.) DM, d. h. 41,8 % des Rentenvolumens, angegeben.⁹ Versicherungsfremd sind auch *die* Lasten, die der GRV im Zusammenhang mit der Übertragung des westdeutschen Rentenrechts auf die neuen Bundesländer auferlegt wurden. 1992 bis 1996 wurden 61,9 Mrd. DM von der GRV der alten Bundesländer an die GRV der neuen Bundesländer transferiert. Der hohe Anteil versicherungsfremder Leistungen der GRV am gesamten Leistungsvolumen ist ein Ausdruck der Mißachtung der Autonomie der Sozialversicherung als einer solidarischen Einrichtung der Versicherten durch die Politik.

Schließlich sind als Ursache der Finanzierungsprobleme *die* Beitragsausfälle zu nennen, die durch die Arbeitslosigkeit auftreten. 100.000 versicherungspflichtige Beschäftigte erbringen für die GRV pro Jahr ein Beitragsvolumen in Höhe von 1 Mrd. DM, so daß die Arbeitslosigkeit von einer Million Versicherungspflichtiger einen Beitragsausfall in Höhe von 10 Mrd. DM pro Jahr

bewirkt. Davon werden 6 Mrd. DM durch die Bundesanstalt für Arbeit erstattet, so daß ein Nettobeitragsausfall von 4 Mrd. DM bleibt.

Die hohe Arbeitslosigkeit zieht gleichzeitig erhebliche Rentenmehrausgaben nach sich. Der Anstieg der „Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit“ in den Jahren 1993 bis 1996 auf 800.000 führte im Jahre 1997 zu einer Mehrbelastung von rund 20 Mrd. DM.

Schon dieser Überblick über die Ursachen der Finanzierungsproblematik macht erkennbar, daß die am Rentenversicherungssystem und damit am Drei-Generationen-Vertrag geübte Fundamentalkritik sachlich nicht gerechtfertigt ist, zumal die Finanzierungsprobleme der GRV in den letzten Jahren nicht überwiegend demographisch bedingt sind, sondern durch die Massenarbeitslosigkeit, bestimmte Formen von Politikversagen und den Einsatz der Rentenversicherung als Instrument zur sozialen Abfederung des Beschäftigungsabbaus.

Neuregelung des Generationenvertrags als Aufgabe

Teillösungen zur Stabilisierung der GRV wurden bereits in der 1989 beschlossenen, 1992 in Kraft getretenen Rentenreform verwirklicht. Zu nennen sind: der Übergang von der Bruttolohnanpassung der Renten zur Nettolohnanpassung, die stufenweise Heraufsetzung der flexiblen Altersgrenzen auf eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren in Verbindung mit versicherungstechnischen Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug und die Koppelung des Bundeszuschusses an die Beitragssatzentwicklung. Weitere Reformschritte wurden mit der 1996/97 verabschiedeten „Rentenreform 1999“ vollzogen. Beschlossen wurden folgende Maßnahmen:

- Einsparungen im Rehabilitationsbereich;
- Anhebung der abschlagsfreien Altersgrenze für die Renten wegen Arbeitslosigkeit auf das 65. Lebensjahr;
- Verkürzung der beitragsfrei angerechneten Ausbildungszeiten von 7 auf 3 Jahre und Absenkung ihrer Bewertung;
- Abschaffung der rentensteigernden Wirkungen von Zeiten der Arbeitslosigkeit ohne Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe;
- Beschränkungen der Leistungen an Aussiedler;
- Anhebung der Altersgrenze für Frauen und für langjährig Versicherte ab 2000;
- Ersetzung der Berufs- und der Erwerbsunfähigkeitsrenten durch eine Erwerbsminderungsrente neuer Art;
- Absenkung des Rentenniveaus durch die Einführung eines "Demographie-Faktors" in die Rentenformel. Dieser Faktor mißt die Veränderung

der „ferneren“ (= restlichen) Lebenserwartung der Rentner seit der Rentenreform 1992. Er bewirkt, daß die Rentner mit der durch die gestiegene Lebenserwartung erhöhten Rentenlast zur Hälfte belastet werden. Es ist jedoch gewährleistet, daß das Rentenniveau, definiert als Verhältnis zwischen einer Nettorente, die auf 45 Versicherungsjahren und einem jeweils durchschnittlichen Verdienst aller Versicherten beruht, und dem aktuellen Nettodurchschnittsverdienst, nicht unter 64 % sinkt.

Ein Gutachten der Prognos-AG, in dem die Wirkungen der in Kraft getretenen Reformmaßnahmen berücksichtigt sind, zeigt, daß der Beitragssatz bis 2020 unter 21 % gehalten werden kann und erst dann bis 2030 auf 23,3 % und bis 2040 auf 24,3 % angehoben werden muß. Das Gutachten zeigt, „daß durch die gesetzlichen Regelungen des RRG 1999 der GRV-Beitragssatz langfristig ... im Vergleich zur Entwicklung ohne RRG 1999 je nach Szenario um 2,5 bis 3 %-Punkte abgesenkt werden kann. ... *Die realen Nettostandardrenten steigen in allen Szenarien an*, selbst im ökonomisch ungünstigsten unteren Szenario weisen sie reale positive Zuwächse von 0,5 p. a. auf. Im Vergleich zu den realen Nettoentgelten der abhängig Beschäftigten nehmen sie jedoch unterproportional zu (Rückgang des Nettorentenniveaus)“¹⁰.

Die Risiken alternativer Reformkonzepte

In der Reformdiskussion waren mehrere Vorschläge gemacht worden, die auf eine *strukturelle* Umgestaltung der GRV abzielten.¹¹ Hervorhebung verdienen Konzepte zur Einführung einer Mindestsicherung im Alter im Sinn einer Grundrente, zur Ergänzung bzw. Ersetzung der lohnabhängigen Beitragsfinanzierung durch einen "Wertschöpfungsbeitrag" (= Maschinensteuer) und zur langfristigen Ablösung der Umlagefinanzierung durch ein Kapitaldeckungsverfahren.

Vorschläge, das Alterssicherungssystem auf steuer- oder beitragsfinanzierte Staatsbürger-Grundrenten umzustellen, die zur Vermeidung von Armut im Alter ein Mindestsicherungsniveau für jedermann gewährleisten, werden u. a. vom Sozialbeirat, von der CDU/CSU und von der SPD abgelehnt, weil steuerfinanzierte Grundrentensysteme den Zusammenhang zwischen Arbeitsleistung und Altersversorgungsniveau auflösen, die Entstehung einer Versorgungsmentalität fördern, die durch die Überalterung der Bevölkerung in Zukunft entstehenden Finanzierungsprobleme nicht wesentlich entschärfen und zu einer starken Differenzierung der Altersrenten führen würden, weil sich nur Wohlhabende über die private Vermögensbildung und/oder eine private Rentenversicherung hohe Renten leisten könnten. Zahlreiche ausländische Grundrentensysteme sind mittlerweile durch zusätzliche Sozialversiche-

rungssysteme ergänzt worden, um das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter zu erreichen.

Die zentrale Problematik der Einführung eines Wertschöpfungsbeitrags liegt in der Beeinträchtigung der Investitionsbereitschaft, die besonders in Zeiten schwachen Wachstums groß ist.

Im Zusammenhang mit der mittlerweile am häufigsten erhobenen Forderung nach dem Übergang zu einem durch einen Kapitalstock fundierten Finanzierungssystem sind zu unterscheiden: zum einen der Abbau der gesetzlichen Rente auf ein Mindestsicherungsniveau und deren Ergänzung durch eine private, kapitalstockfundierte Alterssicherung, zum anderen die Modifikation des Finanzierungsverfahrens bei Beibehaltung der GRV.

Die erste Variante der partiellen Substitution der GRV durch Privatvorsorge wird vor allem von Versicherungen und Banken empfohlen, u. a. von dem von der Deutschen Bank finanzierten „Deutschen Institut für Altersvorsorge“.

Die Befürworter einer privaten Altersvorsorge machen geltend, daß die Rendite in der privaten Lebensversicherung höher sei als in der GRV. Abgesehen davon, daß der „Bund der Versicherten“ mit Erfolg gerichtlich gegen irreführende Zunkunftsrendite-Angaben von Versicherungskonzernen vorgegangen ist¹², und abgesehen davon, daß die Prognose von Renditen wie jede Prognose unsicher ist, sind die gesetzliche und die private Versicherung nicht direkt vergleichbar. Denn die GRV bietet – anders als die private Versicherung – auch einen Schutz gegen das Risiko vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit durch Vorsorgekuren und Rehabilitationsmaßnahmen sowie durch Erwerbsunfähigkeitsrenten. Sie leistet überdies nicht nur – wie die private Versicherung – im Umfang der angesparten Rücklage, sondern für die gesamte Lebenszeit des Versicherten und seiner Hinterbliebenen. Privatvorsorge kann für die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen die GKV nicht ersetzen, allenfalls ergänzen. Im übrigen gelten für die private Altersvorsorge eine Reihe der im folgenden angeführten Probleme analog für eine kapitalstockfundierte GRV.

Die Forderung nach dem Übergang vom Umlage- zu einem Kapitaldeckungsverfahren wurde im politischen Raum allein deshalb nicht aufgegriffen, weil eine solche Systemumstellung nicht finanzierbar ist. Für eine Jahrzehnte dauernde Übergangsperiode müßten sowohl die bisher bei der GRV erworbenen Ansprüche erfüllt als auch ein Kapitalstock im Umfang von mindestens 10 Billionen DM aufgebaut werden.

Darüber hinaus ist zu bedenken:

- für Politiker besteht erfahrungsgemäß die Versuchung, große Kapitalstöcke als zusätzliche finanzielle Manövriermasse zur Erreichung politischer Ziele zu mißbrauchen;
- ein Kapitalfonds ist in bezug auf Anpassungen an wechselnde Erfordernisse – insbes. in Zeiten politischer und wirtschaftlicher Instabilität und in Krisensituationen – weniger flexibel als das Umlageverfahren;
- große Vermögensfonds stellen ein ökonomisches Machtpotential dar, das wettbewerbswidrig eingesetzt und mißbraucht werden kann;
- weder im Inland noch im Ausland sind die für eine kapitalstockfinanzierte Altersvorsorge erforderlichen rentablen und gleichzeitig sicheren Anlagemöglichkeiten gewährleistet. Die Mexiko-Krise 1994/95, von der auch amerikanische Pensionsfonds betroffen waren, ist ein Beispiel für die Risiken von Auslandsanlagen. Ähnliche Rentabilitäts- und Sicherungsprobleme zeigten sich 1997/98 im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise südostasiatischer Länder.

Langfristig und aus der Perspektive eines fairen Generationenvertrages erscheint ein Konzept der Altersvorsorge als beste Lösung, das die wesentlichen Systemeigenschaften der GRV beibehält, aber als weitere Reformmöglichkeiten verwirklicht

- einen Umbau der GRV hin zu einem „vollständigen“ Generationenvertrag, der die Leistungen der Familien für die Versorgung und Erziehung künftiger Generationen als das Fundament der Altersversorgung der Zukunft stärker als bisher berücksichtigt¹³,
- den Ausbau der eigenständigen sozialen Sicherung der Frauen sowie
- die Harmonisierung der Alterssicherung, insbesondere die Angleichung der Altersversorgung der Beamten und nicht zuletzt der Politiker an die der GRV-Versicherten.

Die Funktionsfähigkeit der GRV im Sinne der Sicherung eines Nettorentenniveaus von etwa 65 % kann bei leicht steigenden Beitragsätzen erhalten werden, wenn die Beitragsbelastung der Versicherten durch die Herausnahme versicherungsfremder Lasten aus dem Sicherungssystem oder durch einen höheren Anteil der Erstattung versicherungsfremder Lasten im Wege von Bundeszuschüssen gesenkt wird.

Die Auffassung, daß die Fortführung der 1989 begonnenen, 1996/97 ergänzten Reform des bestehenden Sicherungssystems – auch wenn sie mit maßvollen Leistungskürzungen verbunden ist – jeder anderen Lösung sowohl aus Gerechtigkeits- wie auch aus Stabilitätsgründen vorzuziehen ist, vertreten zahlreiche Rentenexperten.¹⁴ Auch die Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung befürwortet "eine Beibehaltung des national und international bewährten Drei-Säulen- oder Drei-Schichten-Systems, bei dem die

umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung auch in Zukunft als Regelsicherungssystem das mit Abstand größte Gewicht behalten muß¹⁵. Der Erfolg der Reformbemühungen hängt auch davon ab, daß das Vertrauen der Bevölkerung in die GRV nicht weiter durch die falsche Behauptung zerstört wird, die GRV stehe vor dem Zusammenbruch und beute die jüngeren Generationen aus.

Belastungen künftiger Generationen durch Staatsverschuldung?

Neben der Sicherung der langfristigen Finanzierung der Renten wird als weiteres Problemfeld für die intergenerativen Beziehungen die Höhe der Staatsverschuldung angesehen.

1997 betrug die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland 2,221 Billionen DM. Dies entsprach einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 61 % und ist der höchste Schuldenstand in der Geschichte der Bundesrepublik. Die Vergleichszahlen betragen für 1950: 20,0 %, für 1960: 17,4 %, für 1970: 18,6 %, für 1980: 31,8 % und für 1990: 43,4 %. An der Gesamtschuld war der Bund mit 42,3 % beteiligt, der Fonds „Deutsche Einheit“, das ERP-Sondervermögen, das Bundeseisenbahnvermögen und der vereinigungsbedingte Erblastentilgungsfonds mit 21,7 %, die Länder und Gemeinden mit 36,0 %. Die Zinsausgaben für die Schulden beliefen sich 1995 auf 131,1 Mrd. DM.

Die Staatsverschuldung wird in der öffentlichen Diskussion nahezu generell als eine Politik zu Lasten künftiger Generationen dargestellt. Auch ein Ökonom wird nicht bestreiten, daß ein Prozeß langfristig steigender Staatsschuld mit Wachstumsraten der Neuverschuldung, die über der Wachstumsrate des Sozialprodukts liegen, wachstumspolitisch und sozialetisch negativ zu beurteilen ist. Eine Staatsschuld und ihre Zunahme ist jedoch *nicht schon an sich schädlich* und nicht schon prinzipiell ein Verstoß gegen die Intergenerationensolidarität. Vielmehr kommt es darauf an, in welcher Situation sich der Staat verschuldet, für welche Zwecke die Kredite verwendet werden und ob sie wirtschafts- und finanzpolitisch verantwortungsvoll eingesetzt werden.¹⁶

Bei einer Analyse der Staatsverschuldung muß zum einen der volkswirtschaftliche Beschäftigungsgrad berücksichtigt und zum anderen zwischen der realen und der finanziellen Last unterschieden werden. Im folgenden wird – der Realität entsprechend – von einem Zustand der Unterbeschäftigung ausgegangen.

Die durch Staatsverschuldung entstehende reale Last hängt davon ab, ob die Kredite konjunkturbedingte oder Kredite sind, die antizyklisch eingesetzt werden sollen. Im ersten Fall dienen die Kredite dem Ausgleich konjunkturu-

rell vermindertes Staatseinkommen und zur Finanzierung von Arbeitslosenunterstützungsmaßnahmen. Sie wirken einem gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall entgegen und stabilisieren die Konjunktur. Auch antizyklische Kredite, d. h. Kredite, die der Finanzierung von Investitionen zur Konjunkturstabilisierung und -anregung sowie der Verbesserung der Sachkapitalausstattung als Grundlage künftigen Wachstums dienen, wirken wegen der Multiplikatoreffekte von Investitionen wachstumsfördernd. Sie bewirken Steuermehreinnahmen und eine Verringerung der Ausgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Mit beiden Kreditarten sind in der Periode der Kreditaufnahme auch keine einkommensmäßigen Belastungen verbunden. Vielmehr steigen im Zuge der Wirtschaftsbelebung die Arbeits- und die Gewinneinkommen.

Dennoch stellt sich die Frage, ob die Kreditaufnahme aufgrund der Belastung durch Zinszahlungen und Schuldentilgungen für künftige Generationen Nachteile bewirkt. Denn um seine kreditbedingten Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, braucht der Staat zusätzliche Einnahmen. Dadurch steigt zwar der Anspruch des Staates an den privaten Sektor nicht, weil den höheren Steuerbelastungen gleich hohe, in den Kreislauf fließende Zins- und Tilgungszahlungen entsprechen. Allerdings werden die Steuerzahler, die ja nicht mit den Zins- und Tilgungsbetragsempfängern identisch sind, die höheren Steuern als Belastung empfinden, selbst wenn durch die Verwendung der Kredite die wirtschaftliche Situation in den der Kreditaufnahme folgenden Perioden so sehr verbessert worden ist, daß künftige Generationen insgesamt nicht schlechter gestellt sind als gegenwärtige Generationen.

Eine faktische Schlechterstellung wird vor allem dann kaum eintreten, wenn kein crowding-out stattfindet, d. h. wenn private Kredite und Investitionen nicht durch die Staatsverschuldung beeinträchtigt werden. Dann nämlich sind die Wirtschaftssubjekte hinsichtlich ihrer realwirtschaftlichen Lebensbedingungen weder schlechter gestellt als ohne Kreditaufnahme, noch sind sie schlechter gestellt als ihre Vorgängergenerationen. In diesem Sinne meint Alois Oberhauser: „Eindeutig unzutreffend ist es, in der Staatsverschuldung *generell* eine Belastung künftiger Generationen zu sehen. Diese ist insbesondere dann nicht zu erwarten, wenn bei einer kreditfinanzierten Mehrnachfrage bei Unterbeschäftigung crowding-out-Effekte vermieden werden können“¹⁷.

Negative Kreislaufeffekte können jedoch auftreten, wenn im Gefolge der Schuldentilgung die Staatsausgaben verringert werden müssen. Dann nämlich wird das verfügbare Einkommen in der Volkswirtschaft geschmälert. Dann ist auch nicht auszuschließen, daß über einen Nachfragerückgang ein Rückgang des Sozialprodukts ausgelöst wird.

Wenngleich in einer Staatsverschuldung nicht generell ungerechtfertigte Belastungen künftiger Generationen gesehen werden dürfen, so sind doch Grenzen der Staatsverschuldung zu beachten. „Eine Staatsverschuldung ist nur insoweit gerechtfertigt, als sie zur Finanzierung von Ausgaben dient, die zu einer erheblichen Stärkung der Wirtschaftskraft eines Landes beitragen, und sie ihrem Volumen nach den gesamtwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Grenzen ausreichend Rechnung trägt“. Eine solche Stärkung der Wirtschaftskraft war im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung von den kreditfinanzierten Infrastrukturinvestitionen zu erwarten. Allerdings wächst mit der Dauer des Prozesses der Umstrukturierung in den neuen Bundesländern die Gefahr, „daß ein immer größerer Teil der Ausgaben konsumtiven Charakter im Sinne von Erhaltungssubventionen oder Sozialtransfers annimmt.“ Sowohl deswegen als auch wegen der derzeit noch sehr hohen Steuer- und Beitragsbelastung der Wirtschaft ist es wichtig, „daß die Neuverschuldung von dem derzeit hohen Niveau bald wieder auf ein Maß zurückgeführt wird, das auch mittel- und langfristig verkraftbar ist“¹⁸.

Fazit

Die Kennzeichnung des Generationenkonflikts als „Krieg der Generationen“ ist eine sachlich nicht gerechtfertigte und konsensuale Konfliktlösungen erschwerende, dramatisierende Übertreibung. Die intrafamilialen „ungeschriebenen“ Generationenverträge sind überwiegend intakt. Daher ist es verfehlt, generell ein Versagen oder Scheitern des Generationenvertrages zu behaupten.

Generationenkonflikte können bei extrafamilialen intergenerativen Abhängigkeiten auftreten. Der gewichtigste intergenerative Problembereich ist, vor allem aus ethischer Sicht, die Gestaltung und Beeinflussung der Lebensbedingungen ungeborener und geborener jüngerer Generationen durch die Erwachsenen Generationen. Unbestreitbar besteht sozialetisch einerseits Verpflichtung, eine an den Lebensrechten künftiger Generationen orientierte Daseinsvorsorge zu betreiben, andererseits die Verpflichtung jüngerer Generationen, sich der Mitverantwortung für menschenwürdige Lebensbedingungen der älteren Generationen nicht zu entziehen.

Eine korrekte Beurteilung der finanziellen Belastungen künftiger Generationen erfordert auch die Berücksichtigung des Wertes der von älteren Generationen bereitgestellten wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur als Teil des Volksvermögens und des vererbaren privaten Vermögens.

Die am Rentenversicherungssystem und am Drei-Generationen-Vertrag geübte Fundamentalkritik ist nicht gerechtfertigt. Als bestmögliche Problemlö-

sung erweist sich die Beibehaltung der wesentlichen Systemelemente der GRV in Verbindung mit einer Befreiung von den versicherungsfremden Lasten, einer leichten Anhebung des Beitragssatzes, der Vervollständigung des Drei-Generationen-Vertrages, des Ausbaues der eigenständigen Sicherung der Frauen und der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme.

Die Staatsverschuldung kann nicht generell als Belastung künftiger Generationen angesehen werden. Wenn eine kreditfinanzierte Mehrnachfrage nicht zu einem „crowding-out“ privater Investitionen führt, treten bei Unterbeschäftigung wirtschaftlich wünschenswerte Effekte der Konjunkturstabilisierung und der Konjunkturbelebung auf. Allerdings können – vor allem nicht investiv verwendete – staatliche Kreditaufnahmen in Verbindung mit einer hohen Gesamtbelastung der Wirtschaft durch Beiträge und Steuern künftige Generationen belasten.

Die Gefahr eines Generationenkonfliktes kann gebannt werden, wenn die Politik in der nächsten Legislaturperiode angemessen auf die wirtschaftlichen und sozialen intergenerativen Probleme reagiert. Weder die Probleme der Altersvorsorge noch die der Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld führen zwangsläufig zu einem Generationenkonflikt, geschweige denn zu einem „Krieg der Generationen“.

Anmerkungen

- 1 Die in diesem Aufsatz angeführten Zahlen werden nicht im einzelnen belegt. Als Quellen dienen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 1998; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Sozialpolitische Umschau 1998; Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1997; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Rentenversicherung in Zahlen 1998.
- 2 W. Schmähl, Bevölkerungsentwicklung und soziale Sicherung. Auswirkungen demographischer Veränderungen auf die soziale Sicherung im Alter, bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit. Ein Überblick, in: B. Felderer (Hg.), Beiträge zur Bevölkerungsökonomie, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 153, Berlin 1986, S. 169 ff., hier: S. 218 ff.
- 3 H. Mohl, Stuttgart 1993.
- 4 R. Gronemeyer, Frankfurt/Main 1991.
- 5 „Die Zeit“ vom 14.11.1997. Eine Analyse der Rhetorik und der Argumentationsmuster der erwähnten Bücher ergab, daß sie nicht der Vermittlung von Sachwissen, sondern dem Plädoyer für bestimmte Positionen dienen. Vgl. dazu B. Bräuninger, A. Lange, K. Lüscher, „Alterslast“ und „Krieg zwischen den Generationen“? Generationenbeziehungen in aktuellen Sachbuchttexten, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 1998, S. 3 ff.
- 6 Vgl. auch M. Wingen, W. Korff, Generation, in: StL, 7. Aufl., Bd. 2, Sp. 866 ff.
- 7 W. Bien (Hg.), Eigeninteresse oder Solidarität. Beziehungen in modernen Mehrgenerationenfamilien, Opladen 1994, S. 132 und S. 21 f.

- 8 Vgl. dazu B. Raffelhüschen, J. Walliser, Was hinterlassen wir künftigen Generationen? Ergebnisse einer Generationenbilanzierung, Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg im Breisgau, Nr. 59/1997 und Deutsche Bundesbank, Monatsbericht vom November 1997, „Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting“.
- 9 Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Fakten und Argumente zum Thema „Versicherungsfremde Leistungen – sachgerecht finanzieren!“, Frankfurt am Main 1997.
- 10 Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Prognos-Gutachten 1998, Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, in: DRV-Schriften Bd. 9, 1998, kursiv von H. L.
- 11 Vgl. als Übersichtsdarstellung H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Aufl., Berlin u. a. 1998, Kapitel 9, Abschnitt „Die gesetzliche Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten“.
- 12 Süddeutsche Zeitung vom 17.04.1997.
- 13 Vgl. dazu M. Werding, Zur Rekonstruktion des Generationenvertrags. Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich, Tübingen 1998.
- 14 Genannt seien F. Breyer, Der „Generationenvertrag“ in der sozialen Sicherung, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Alfred-Weber-Stiftung Nr. 4/1998; R. Hauser, Wie sicher sind die Renten?, in: Kirche und Gesellschaft Nr. 219, Köln 1995; H. J. Ramser, Verteilungstheorie, Berlin 1987, S. 277; W. Schmähl, Strategien und Maßnahmen künftiger Alterssicherungspolitik in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst X/1994, S. 507 ff.; vgl. auch M. Pfaff, „Eine Brücke über die kritischen Rentenjahre“, in: Süddeutsche Zeitung vom 03.03.1997, der vorschlägt, zur Glättung des demographiebedingten Anstiegs des Beitragssatzes nach 2010 einen Kapitalstock zu bilden, der beschäftigungspolitisch eingesetzt werden soll.
- 15 Siehe Informationsdienst dieser Gesellschaft vom Februar 1997, S. 3.
- 16 Vgl. dazu die Problemübersicht bei H. Tietmeyer, Gründe und Grenzen der Staatsverschuldung, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln vom 15.05.1991, S. 8 f.; Tietmeyer erläutert dort auch, warum die deutschen Bischöfe 1980 zu Recht zur steigenden Staatsschuld Stellung nahmen und wodurch sich die Verschuldungssituation seinerzeit von der in den 90er Jahren unterscheidet.
- 18 A. Oberhauser, Die Last der Staatsverschuldung, in: Kredit und Kapital 1995, S. 346 ff., hier: S. 366 f., kursiv von H. L.
- 19 H. Tietmeyer, a. a. O., S. 8 f.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer.pol. Heinz Lampert, emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Augsburg; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.