

Generationengerechte Finanzpolitik

Von Andreas Becker

Einleitung

Beim Thema Finanzpolitik sprechen Politik und Presse zwar viel von der Zukunft, zumeist jedoch sehr abstrakt. Die Fragen, ob eine konkrete Finanzpolitik generationengerecht ist oder wie eine generationengerechte Finanzpolitik aussehen könnte, werden hingegen erst seit wenigen Jahren gestellt und sehr verkürzt beantwortet. Im Mittelpunkt der Diskussion steht dabei die Problematik öffentlicher Schulden. Doch das Thema erweist sich als weitaus komplexer: Es kommt ebenfalls darauf an, inwieweit die Ausgaben öffentlicher Haushalte eine Zukunftswirkung besitzen oder ob sie hauptsächlich in der Gegenwart wirken.

In diesem Beitrag werden Grundsätze für eine generationengerechte Finanzpolitik aufgezeigt. Diese Grundsätze bilden die Grundlage für eine Analyse der Finanzpolitik des Bundes seit 1950. Die Generationengerechtigkeit der Finanzpolitik wird dabei nicht isoliert an fiskalischen Größen gemessen, sondern es wird auch die Wirkung der eingesetzten Finanzmittel auf die Generationengerechtigkeit einbezogen - über die Entwicklung der Umwelt, des Sozialen, der Bildung und des Sachkapitals (Gebäude, Straßen, Maschinen ...) - und die Folgen unterlassener Zukunftsinvestitionen. Da die Finanzpolitik des Bundes seit Jahrzehnten gegen die Generationengerechtigkeit verstößt, werden zum Abschluss des Beitrags konkrete Forderungen für eine geänderte Finanzpolitik aufgestellt.

Definitionen

Finanzpolitik

Unter Finanzpolitik sei die Einnahmen- und Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand einschließlich des Schuldenmanagements verstanden [1].

Generationengerechtigkeit

Im Idealfall gilt: „Generationengerechtigkeit ist erreicht, wenn die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse mindestens so groß sind wie die der vorherigen Generationen.“ [2].

Generationengerechte Finanzpolitik

Eine Finanzpolitik ist dann generationengerecht, wenn sie die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zumindest so groß hält wie die jener Generation, die die Finanzpolitik verantwortet. Dabei ist über die fiskalische Wirkung hinaus auch zu beachten, welche weiteren Folgen die Finanzpolitik hinsichtlich der Generationengerechtigkeit nach sich zieht: z.B. bezüglich Ökologie, Bildung, Sachkapital, Sozialem und Kulturellem sowie dem Geldwert.

Generation

Der Begriff *Generation* wird im Folgenden in dreifacher Weise verwendet [3]: zunächst allgemein in der Unterscheidung *frühere Generationen*, *zukünftige Generationen* und *heutige Generation* (intergenerationelle Betrachtung; inter = zwischen). Die heutige Generation umfasst alle heute lebenden Menschen (Fokus hier: Deutschland). Für weitergehende Überlegungen erfolgt eine weitere Unterscheidung einer Generation im obigen Sinne nach Kindern und Eltern (intragenerationelle Betrachtung; intra = innerhalb; also die Betrachtung innerhalb einer Generation). Und schließlich wird der Begriff *Generation* als Zeitdauer verwendet, erkennbar durch einen Zusatz: (*30 Jahre*).

Grundsätze für eine generationengerechte Einnahmenpolitik

Für einen Staat ist es elementar, Einnahmen zu haben. Sie sind Voraussetzung, um seine Aufgaben finanzieren zu können. Zu den wichtigsten Einnahmen zählen Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Gebühren, Einnahmen durch Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen sowie Darlehensrückflüsse. Auch die Aufnahme von Schulden zählt zu den Einnahmen.

Im Sinne der Generationengerechtigkeit ergeben sich für die Einnahmepolitik die folgenden Grundsätze:

1. Die Finanzierung von öffentlichen Leistungen obliegt prinzipiell der nutznießenden Generation bzw. den nutznießenden Generationen (Ausnahmen bilden Generationenverträge); daraus folgt die zweite Forderung:
2. Die Einnahmen der öffentlichen Hand dürfen nicht durch ungerechtfertigten Rückgriff auf Leistungen zukünftiger Generationen aufgebracht werden, d.h. unter ungerechtfertigter Verschuldung. Welche Verschuldung unter der Prämisse der Generationengerechtigkeit gerechtfertigt ist, wird im Abschnitt *Verschuldungspolitik* betrachtet.

3. Die Einnahmen der öffentlichen Hand dürfen keine Höhe erreichen, sodass die notwendigen Finanzmittel oder ein Teil davon durch gesellschaftliche Aktivitäten erwirtschaftet werden müssen, die die Umweltqualität unangemessen verringert und die Versorgung mit Ressourcen unangemessen einschränkt; hieraus ergibt sich eine Begrenzung der Ausgaben.

Grundsätze für eine generationengerechte Ausgabenpolitik

Die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand ist eines der Instrumente, mit denen sich die gesellschaftliche Entwicklung zielgerichtet beeinflussen lassen. Deshalb kommt der Ausgabenpolitik eine wichtige Rolle zu bei der Verwirklichung des gesellschaftlichen Ziels, generationengerecht zu handeln: Die öffentliche Hand muss ihre Ausgaben in der Regel nach Art und Höhe so gestalten, dass die Chancen der nachrückenden Generationen mindestens genauso groß sein werden wie die der heutigen Generation. Daraus ergeben sich die folgenden Grundsätze für die ideale Ausgabenpolitik:

1. Die Ausgaben der öffentlichen Hand sind den nutznießenden Generationen zuzurechnen und müssen von ihnen entsprechend finanziert werden.
2. Die Ausgaben der öffentlichen Hand dürfen keine Höhe erreichen, sodass die notwendigen Finanzmittel nur durch ungerechtfertigten Rückgriff auf Leistungen zukünftiger Generationen aufgebracht werden, d.h. unter ungerechtfertigter Verschuldung (*siehe Abschnitt Verschuldungspolitik*)
3. Um ökologische Generationengerechtigkeit sicherzustellen, müssen Umweltqualität und die Versorgung mit natürlichen Ressourcen möglichst konstant gehalten werden; dies beeinflusst die Gestaltung der Ausgaben (Art und Höhe).
4. Es ist eine ausreichende Bildung insbesondere junger Menschen sicherzustellen.
5. Das Sachkapital (materielle Güter) und die Summe der Finanzanlagen (z.B. Unternehmensbeteiligungen) der öffentlichen Hand sind zusammen mindestens konstant zu halten oder so auszubauen, dass die nachrückenden Generationen ihre Bedürfnisse erfüllen können.
6. Das soziale Kapital (wie gesellschaftliche Stabilität) muss mindestens erhalten werden.
7. Der kulturelle Bestand der Gesellschaft ist zumindest zu erhalten.
8. Der Geldwert ist stabil zu halten. Denn durch Inflation kann die öffentliche Hand ihre nominal gleichbleibende Schuld real verringern, da der reale Wert des Geldes abnimmt. Inflation führt aber zu schleichender Enteignung aller, die Kapital besitzen (und betrifft auch die Altersvorsorge) - und zwar über Generationengrenzen hinweg.

Verschuldungspolitik

Öffentliche Schulden, die eine Generation von ihren Vorfahren „vererbt“ bekommt, mindern die Gestaltungsmöglichkeiten der erbenden Generation und schränken die Erfüllung ihrer Bedürfnisse ein. Um zu beurteilen, ob eine konkrete Schuldenlast generationengerecht ist oder nicht, bedarf es jedoch weiterer Betrachtungen. Im Folgenden seien verbreitete Argumente für öffentliche Schulden bzw. für die Verschuldung auf ihre Legitimität unter dem Blickwinkel der Generationengerechtigkeit geprüft.

Den Schulden stehen Werte gegenüber

Unter der Prämisse der Generationengerechtigkeit müssen Leistungen durch die nutznießenden Generationen bezahlt werden (Ausnahme: Generationenverträge). Deshalb ist es falsch, den Schulden alle vorhandenen Werte des Staates gegenüberzustellen, sie quasi zu verrechnen, ohne Art und Zeitpunkt der Finanzierung sowie den Verlauf der Nutzung zu betrachten. Der Ansatz, Schulden grundsätzlich mit vorhandenen Sachwerten zu begründen, berücksichtigt nicht, wie zurückliegende Investitionen finanziert wurden - mit Steuermitteln oder über Schulden. Gleichfalls spricht gegen dieses Argument, dass der Wert eines Investitionsobjektes mit der Zeit abnimmt, während die Schulden durch Zins und Zinseszins drastisch zunehmen, insbesondere, wenn keine Tilgung der Schulden erfolgt.

Der Neuverschuldung stehen Investitionen mit Zukunftswirkung gegenüber

Lässt man neue Schulden in Höhe der Investitionen zu (heute der Fall), so wird die Finanzierung der Investitionsobjekte vollständig in die Zukunft abgeschoben, obwohl diese Objekte direkt nach ihrer Fertigstellung einen Nutzen bieten - jegliche Steuerfinanzierung unterbleibt. Während die Kosten einer Investition bzw. die Schulden wegen der Zinszahlungen mit der Zeit zunehmen, verringert sich der Wert der Investitionsobjekte.

Die heute übliche langfristige Verschuldung ist im Sinne von Generationengerechtigkeit auch deshalb nicht legitim, weil nur wenige Investitionen über eine Generation (30 Jahre) hinweg einen Nutzen bieten. Ob Gebäude, Straßen oder Entsorgungssysteme: Über eine Generation hinaus stiften sie nur dann Nutzen, wenn zwischenzeitlich umfassende Sanierungen vorgenommen werden, deren Kosten in vielen Fällen an jene eines Neubaus heranreichen. Selbst wenn eine Investition voraussichtlich auch nach einer Generation (30 Jahre) noch einen Nutzen bietet, dürfte höchstens jener Teil über langfristige Schulden finanziert werden, der dem Anteil dieser nachrückenden Generation am Gesamtnutzen entspricht.

Der Neuverschuldung stehen hohe Aufwendungen für Bildung gegenüber

Die Bildung junger Menschen erfolgt traditionell nach einem Generationenvertrag: Die Generation der Eltern übernimmt die Bildung der Generation ihrer Kinder kostenlos, die wiederum ihren Kindern zu Bildung verhelfen. Würde Bildung über Schulden finanziert, müsste jene Generation, die Bildung erhält, doppelt dafür bezahlen: Erstens über den Generationenvertrag, der sie verpflichtet, später Kinder der folgenden Generation zu bilden. Und zweitens über die Schulden, die sie zur Finanzierung ihrer eigenen Bildung aufgebürdet bekommen. Bildung über Schulden zu finanzieren widerspricht der Generationengerechtigkeit.

Antizyklische Wirtschaftspolitik

Eine antizyklische Wirtschafts- bzw. Finanzpolitik fordert vom Staat, in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation oder in einer Wirtschaftskrise seine Ausgaben zu erhöhen, um die Volkswirtschaft zu stützen. Dazu muss der Staat die Schuldenaufnahme erhöhen, zumal sich seine Steuereinnahmen in ökonomisch schwierigen Zeiten verringern. Antizyklisch und generationengerecht ist eine Finanz- und Wirtschaftspolitik nur dann, wenn die notwendige zusätzliche Verschuldung von der nutznießenden Generation (in besseren Zeiten) auch wieder abbezahlt wird. In der Praxis funktioniert die Antizyklik der Wirtschaftspolitik aber nicht: Zwar erhöht die öffentliche Hand in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Kreditaufnahme, eine Rückzahlung dieser Schulden erfolgte jedoch bisher nicht.

Außergewöhnliche Belastungen

Es gibt Situationen für einen Staat, die völlig unerwartet eintreten und in der Regel nicht in jeder Generation vorkommen. Die deutsche Wiedervereinigung ist hierfür ein Beispiel. An außergewöhnlichen finanziellen Belastungen, die sich aus solchen Situationen ergeben, dürfen nachrückende Generationen unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit zu einem Teil beteiligt werden, wenn eine einzelne Generation diese Belastungen nicht schultern kann. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass die Lasten begründet und angemessen sind und überdies generationengerecht verteilt werden.

Die ökonomischen Grenzen der Verschuldung sind nicht erreicht

Die Höhe der öffentlichen Schulden wird in amtlichen Statistiken zur Wirtschaftsleistung in Relation gesetzt (Schuldenquote = Schuldenhöhe / Brutto-Inlandsprodukt). Da bei einem Wachstum der Wirtschaft die Schuldenquote trotz steigender Verschuldung und unabhängig von der Höhe der Steuereinnahmen sinken kann, ergibt sich die Gefahr, dass die Situation zulasten nachrückender

Generationen verzerrt wird. Auch deshalb eignen sich die Schuldenquote und ihre Entwicklung nicht als Argument für generationengerechtes Verhalten. Außen vor bleiben ebenfalls diese Fragen: Welche Generationen haben die Schulden zu verantworten? Welche Wirkungen haben sich durch den Einsatz der Mittel, die über Verschuldung gewonnen wurden, für nachfolgende Generationen ergeben? Welche Generationen müssen die Schulden begleichen? Welche Folgen ergeben sich für nachrückende Generationen aus der Notwendigkeit, ständig Budgetüberschüsse erzielen zu müssen?

Generationenübergreifende Wirkung der Verschuldung

Zinskosten und Schuldentilgung

Öffentliche Schulden schaffen Lasten für nachrückende Generationen. Besonders fatal erweisen sich diese Lasten, weil die Verschuldung seit Jahrzehnten als normales Finanzierungsinstrument genutzt wird. Doch nachrückende Generationen müssen nicht nur für die Leistungen von gestern und heute aufkommen, sie müssen zusätzlich die Zins- und Zinseszins-Last tragen, die sich aus diesen Schulden ergeben. Gelingt es nicht, die Schulden zurückzuzahlen (d.h. die bestehende Verschuldung abzubauen anstatt lediglich die Neuverschuldung zu verringern), so müssen nachrückende Generationen unendlich lange und unendlich hohe Summen für Leistungen von gestern und heute bezahlen, die längst keine Wirkung mehr entfalten.

Verschuldung reduziert Gestaltungsspielräume für die Zukunft

Hohe Schuldenlast nimmt der öffentlichen Hand über Zinszahlungen Handlungsmacht - Geld, das für sinnvolle Einsatzzwecke fehlt. Durch die Schuldenlast erzwungene Ausgabenkürzungen betreffen vorrangig jene Posten, die weder gesetzlich noch vertraglich gebunden sind. Oft sind dies Investitions- und Bildungsausgaben, also gerade Ausgaben, die Nutzen in der Zukunft schaffen.

Soziale Ungleichgewichte drohen verschärft zu werden

Verminderte Gestaltungsspielräume der öffentlichen Hand führen auch im Sozialbereich zu Kürzungen, deren Konsequenzen vielfach in die Zukunft wirken. In der Folge drohen soziale Ungleichgewichte verstärkt zu werden; dies betrifft gerade auch junge Menschen, die von den staatlichen Ausgaben der Vergangenheit (Basis der öffentlichen Verschuldung) meist keinen oder nur einen sehr geringen Nutzen hatten. Im Übrigen wirkt die Staatsverschuldung auch auf die Vermögensverteilung innerhalb einer Generation, weil die Zinszahlungen der öffentlichen Hand von allen Steuerzahlern aufzubringen sind, jedoch nur Kapitalbesitzern in Form von Zinserträgen zugute kommen.

Die Schulden von heute sind die Steuern von morgen

Die öffentlichen Schulden bzw. die Kosten von Leistungen, die über Schulden finanziert sind, wachsen wegen Zins und Zinseszins weiter, solange nicht begonnen wird, die Verbindlichkeiten rückzuzahlen. In Folge wird der Staat künftig kräftig an der Steuerschraube drehen müssen, um genügend Mittel für die Zinszahlungen zu erhalten, seine Leistungen zu finanzieren und eines Tages Verbindlichkeiten abbauen zu können. Dann werden die Bürger für staatliche Leistungen von gestern büßen müssen, indem ihnen Kaufkraft entzogen wird und ihr Lebensstandard sinkt - wegen der Zinszahlungen viel stärker, als es die verursachenden Generationen bei einem Verzicht auf Verschuldung getroffen hätte. Auch die anstehenden großen Lücken in der Rentenversicherung werden zumindest teilweise über Steuererhöhungen abzudecken sein.

Zwang zu ständigem Wirtschaftswachstum mit negativen Folgen

Gesellschaften, die volkswirtschaftlich über ihre Verhältnisse leben oder dies in der Vergangenheit getan haben, sind gezwungen, auf langfristiges Wirtschaftswachstum zu setzen. Nur wenn die Wirtschaft kräftig wächst, steigen die Steuereinnahmen derartig, dass der Staat zumindest einen Teil seiner Schulden rückzahlen kann. Folge des Wachstumszwangs sind teils bedenkliche Maßnahmen, die langfristig der Generationengerechtigkeit entgegenstehen:

- Mit dem Ziel, Wachstum zu stimulieren, greift die Politik über vielfältige Subventionen in Wirtschaft und Gesellschaft ein; die notwendigen Finanzmittel erhöhen den Finanzbedarf der öffentlichen Hand und erschweren eine generationengerechte Finanzpolitik.
- Produzieren wird zum Selbstzweck: Die Güterproduktion richtet sich nicht mehr nach den Bedürfnissen der Menschen. Ganz im Gegenteil, es werden neue Bedürfnisse geweckt und Kurzlebigkeit propagiert, um größere Produktmengen zu verkaufen.
- Risikotechnologien werden unter unzureichender Risikoabschätzung gefördert.
- Der Schutz der Umwelt verliert an Bedeutung (*siehe Abschnitt Umweltprobleme werden verstärkt*).

Wirtschaftswachstum wirkt exponentiell. Besteht das Wachstum langfristig, ergeben sich deshalb immense Dynamiken: Soll die Ökonomie jährlich um 5 Prozent wachsen, muss die jährliche Wirtschaftsleistung etwa alle 14 Jahre verdoppelt werden. Das bedeutet: Nach ungefähr 14 Jahren hat die Jahreswirtschaftsleistung doppelt so groß zu sein wie zu Beginn einer Betrachtung, nach 28 Jahren ist sie etwa vervierfacht und nach drei Generationen (90 Jahre) 81-mal so groß wie anfangs. Die Begrenztheit der Märkte, die sich durch steigende Steuerlast als Folge von hoher staatlicher

Verschuldung noch weiter ausprägt, sowie die Grenzen qualitativen Wachstums stehen diesen großen Steigerungen entgegen. [Unter qualitativem Wachstum wird die Möglichkeit verstanden, die Wirtschaftsleistung zu erhöhen, ohne dass mehr Rohstoffe benötigt werden und ohne die Umwelt stärker zu belasten.]

Umweltprobleme werden verstärkt

Staatsverschuldung direkter und indirekter Art verstärkt die Umweltprobleme gleich mehrfach. Erstens sind durch den aus der Verschuldung resultierenden Zwang zu Wirtschaftswachstum tendenziell ständig höhere Stoffdurchsätze nötig, sodass mehr Rohstoffe verbraucht und mehr Schadstoffe erzeugt werden. Zweitens finden strukturelle Änderungen, wie sie auf dem Weg zu einer umweltschonend agierenden Gesellschaft nötig wären, nicht mehr statt, wenn der Druck aktueller Probleme groß ist. Dies gilt in besonderem Maße, wenn die Probleme ökonomischer Art sind. Und drittens zieht sich die Politik aufgrund der Zwänge zu Wirtschaftswachstum, höheren Steuereinnahmen und geringeren Ausgaben immer weiter aus Aktivitäten zum Schutz der Umwelt zurück. Viertens werden sich die Folgen der Verschuldung langfristig auf die Wirtschaft auswirken in Form von höheren Steuern, Inflation, schwacher Währung und sinkender inländischer Kaufkraft; im Bestreben, die Wirtschaft wieder zu stärken, bürdet die Politik den Unternehmen keine zusätzlichen Auflagen auf, wie sie Gesetze und Verordnungen zum Schutz der Umwelt darstellen. Fünftens: Gerät die Wirtschaft in Turbulenzen, bleiben auch freiwillige Maßnahmen zum Umweltschutz zurück. Sechstens ändern die Individuen ihre Prioritäten zulasten der Umwelt, wenn der Lebensstandard aufgrund der Verschuldung sinkt. Und siebtens ist in einem begrenzten System wie der Erde kein dauerhaftes quantitatives Wachstum möglich. Die Natur lehrt uns, dass Systeme innerhalb einer Entwicklungsphase quantitatives Wachstum aufweisen, ja benötigen, sich dann aber dynamisch stabilisieren. Alle Systeme, die weiter quantitativ wachsen, zerstören sich zwangsläufig selbst und brechen, wenn sie einen (unbekannten) Grenzwert überschritten haben, plötzlich zusammen. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Gelingt es nicht, Staatsfinanzen und Sozialversicherungen zu sanieren, bleiben die Bemühungen zum Schutz der Umwelt wirkungslos. Leidtragende werden insbesondere die heute jungen Menschen und zukünftige Generationen sein. (Siehe auch Text: *Nachhaltige Entwicklung von Michael Kopatz in der OnlineAkademie.*)

Gefahr langfristiger Enteignung

Im Bestreben, eine erdrückende Schuldenlast zu reduzieren, ist der Weg von zusätzlichen Steuern zu mehr oder weniger enteignenden Maßnahmen nicht weit. Historisch lässt sich eine Vielzahl solcher Maßnahmen belegen. Regierungen kürzen die Zinsen auf Anleihen oder verweigern jegliche

Zinszahlung. Sie verzögern die Rückzahlung ihrer Schuld, kürzen diese oder verweigern ihr teils oder ganz die Anerkennung. Auch gibt es Zwangsanleihen, bei denen die Bürger dem Staat ihr Geld zu schlechten Konditionen leihen müssen. Die aus der Geschichte bekannten Methoden, öffentliche Schulden auf die Bürger abzuwälzen, wiederholen sich in hoch verschuldeten Entwicklungsländern.

Ein weiteres Mittel, um die Lasten der öffentlichen Verschuldung auf das Volk zu übertragen, bietet die Geldentwertung. Inflation wirkt wie eine Steuer, von der alle Guthaben betroffen sind. Gegenüber realen Steuern beschert sie den Verantwortlichen allerdings den großen Vorteil der Lautlosigkeit: Weder bedarf es eines Steuergesetzes noch einer Steuererfassung. Wächst dem Staat die Schuldenlast über den Kopf, sind Staatsbankrotte in Form von Währungsreformen die letzte Konsequenz. Sowohl bei Inflation als auch bei Währungsreformen zahlen durch Entwertung ihres Vermögens und der Altersversorgung alle die Zeche, also nicht allein jene Generation, die für die Verschuldung verantwortlich ist.

Analyse der Finanzpolitik des Bundes seit 1950

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland wieder aufgebaut, ohne dass dazu nachrückende Generationen in Form von Schulden in nennenswertem Maße beitragen mussten (*siehe Abbildung zur Neuverschuldung des Bundes von 1950 bis 2004 am Ende des Textes*). Dies ist umso bemerkenswerter, als dass der Wiederaufbau eine außergewöhnliche und sehr große Belastung darstellte und zudem die ergriffenen Maßnahmen weit in die Zukunft wirkten. Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit wäre es legitim gewesen, nachfolgende Generationen an den Kosten in Form von Schulden zu beteiligen. Zugleich machten die Investitionen einen hohen Anteil am Bundeshaushalt aus - 1952 beispielsweise 24 Prozent, und bis 1975 jeweils deutlich über 15 Prozent. Es wurden praktisch ohne Verschuldung große Werte geschaffen, zeitnah über Steuern finanziert. Zwar begann 1967 das Zeitalter der Verschuldung (*siehe ebd.*), zunächst allerdings in kleinen Schritten, und die Investitionen überstiegen anfangs die Neuverschuldung noch deutlich.

Mitte der 70er-Jahre des 20. Jahrhunderts gab es eine Wende: Die Gesellschaft nutzte fast kostenfrei (d.h. mit sehr geringer Schuldenlast) die Investitionen der 50er- und 60er-Jahre, verschuldete sich gleichzeitig massiv (*siehe ebd.*) und senkte die Investitionsquote. Somit lebte die Gesellschaft in den 70er- und 80er-Jahren sowohl auf Kosten der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft und brach den ungeschriebenen Generationenvertrag zur Finanzierung öffentlicher Leistungen.

Die Gesellschaft verstieß ab den 70er-Jahren des vorherigen Jahrhunderts also gleich dreifach gegen die Generationengerechtigkeit: Erstens wälzte die Gesellschaft die Kosten ihres Lebensstandards und ihres ineffizienten Umgangs mit öffentlichen Finanzressourcen teilweise über Schulden auf nachrückende Generationen ab. Zweitens lastete sie getätigte Investitionen der nachrückenden Generation an, obwohl sie die bereits vorhandenen Sachwerte quasi ohne Schulden erhalten hatte und obwohl kaum eine ihrer Investitionen zu einem Nutzen im ursprünglichen Umfang über eine Generation (30 Jahre) hinaus geführt haben dürfte. Und drittens vernachlässigte sie ab den 80er-Jahren den Erhalt des Sachkapitals, was sich in niedrigen Investitionsausgaben zeigt. Dagegen fordert eine generationengerechte Finanzpolitik ausreichend Investitionen, damit das Sachkapital mindestens erhalten bleibt; die Kosten sind aber zeitnah zu tragen.

Als Sonderfaktor ist die Wiedervereinigung zu berücksichtigen, die einen intergenerativen Lastenausgleich legitimiert. Es bleibt aber festzustellen, dass die Schulden der öffentlichen Hand schon 1987, also vor der Wiedervereinigung, nochmals drastisch anstiegen, so dass sich hinter der Entwicklung ebenfalls strukturelle Probleme der alten Bundesrepublik verbergen. Überdies zeigen die Investitionsquoten seit 1990, dass sowohl Bund als auch Länder mehrheitlich Konsum finanzierten anstatt in die Zukunft zu investieren. Und schließlich gilt es zu fragen, ob die für den *Aufbau Ost* investierten Mittel zielgerichtet und effizient eingesetzt wurden.

Die Forderung des Grundgesetzes, dass die Neuverschuldung des Bundes die Investitionen nicht überschreiten darf, wurde zwischen 1981 und 2004 zehnmal verletzt, so auch seit 2002. Ausnahmen erlaubt das Grundgesetz nach zwei Verfassungsänderungen 1967 und 1969 lediglich „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Seit diesen Verfassungsänderungen stellen Bundesregierungen immer wieder die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fest - unabhängig von der realen wirtschaftlichen Situation, unabhängig von der Tatsache, dass die zusätzliche Verschuldung nicht immer der Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient, und unabhängig von der politischen Ausrichtung der Bundesregierung.

Zur Ermittlung der Investitionssumme müssen unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit - wie der Bundesrechnungshof aus systematischer Sicht fordert - Privatisierungserlöse als Desinvestitionen berücksichtigt werden, als negative Investitionen. Denn Erträge, die dem Staat aus diesen Sachwerten und Unternehmensanteilen in Zukunft zugeflossen wären, bleiben nach dem Verkauf aus. Unter Berücksichtigung der Privatisierungserlöse überschreitet die Neuverschuldung des Bundes seit 1996 jedes Jahr die Summe der Investitionen (mit Ausnahme des Jahres 2000). Schon

die durch das Grundgesetz zugestandene Möglichkeit, Investitionen des Bundes vollständig über Schulden zu finanzieren, widerspricht der Generationengerechtigkeit, da auf diese Weise die Finanzierung von Investitionen vollständig in die Zukunft verschoben wird und jegliche Finanzierung über Steuern unterbleibt.

Die vorstehenden und folgenden Betrachtungen beziehen sich lediglich auf die direkten Schulden des Bundes (entnommen der offiziellen Schuldenstatistik), ohne nicht ausgewiesene und indirekte Schulden sowie sonstige Lasten, die in der Zukunft als Folge vergangener und aktueller politischer Beschlüsse entstehen. In diesem Sinne stellt sich die Situation der Staatsfinanzen unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit deutlich schlechter dar als aufgezeigt. Insbesondere folgende in die Zukunft wirkende Lasten bleiben dabei übersehen:

- Nebenhaushalte
- Versorgungsausgaben für die Altersversorgung heute im öffentlichen Dienst arbeitender Menschen; der Staat garantiert sie, legt dafür aber praktisch kein Geld zurück. Erhebliche Personalzuwächse in den 60er- und 70er-Jahren werden zusammen mit dem gewachsenen Einkommensniveau zu drastisch ansteigenden öffentlichen Versorgungsausgaben führen.
- Strukturelle Probleme und Lücken in den gesetzlichen Sozialversicherungen.

Auch die heutige Finanzpolitik verstößt in der oben geschilderten Form gegen die Generationengerechtigkeit. Im Jahre 2004 betragen die Investitionen des Bundes gerade einmal noch 8,9 Prozent des gesamten Bundeshaushalts, während 15,7 Prozent des Haushaltes netto als Kredit aufgenommen wurde.

Die Zinszahlungen verschlangen im Jahr 2004 14,4 Prozent des Bundeshaushalts. Diese Summe lag höher als das aufsummierte Budget der folgenden Ministerien und Bereiche: Bildung- und Forschung; Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft; Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Justiz; Inneres; Äußeres; Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Bundeskanzler und Bundeskanzleramt; Bundespräsident und Bundespräsidialamt; Deutscher Bundestag; Bundesrat; Bundesrechnungshof; Bundesverfassungsgericht.

Diese Auflistung zeigt deutlich, dass die Verschuldung die Gestaltungsspielräume der heutigen Generation bereits stark einschränkt. Da der Bund fällig werdende Schulden nach wie vor über neue Schulden abdeckt, dreht sich die Schuldenspirale weiter. In der Folge muss weiterhin nicht nur für

Leistungen der Vergangenheit gezahlt werden, sondern zusätzlich für die immensen Zinslasten, denen niemals ein gesellschaftlicher Nutzen entgegen gestanden hat. Die Ausgaben für Zinsen nahmen parallel zum exponentiellen Anstieg der Schulden deutlich zu. Hatte der Bund zwischen 1953 und 1961 überhaupt keine Zinsausgaben (Ausnahme: 1957), betrugen sie 7,1 Milliarden Mark im Jahr 1980, während im Jahre 2004 hierfür 36,3 Milliarden Euro aufzubringen waren. Die begrüßenswerten Versuche der damaligen rot-grünen Bundesregierung ab 1999, der Verschuldungsfalle zu entkommen, schränkten die Gestaltungsmöglichkeiten ein: Zwischen 1999 und 2002 überstiegen die Zinsausgaben die Neuverschuldung jährlich um 15 bis 20 Milliarden Euro. Mit anderen Worten: Wäre die Zinslast aus dem nicht nachhaltigen Verhalten der Vergangenheit nicht so hoch, hätte der Bund zwischen 1999 und 2002 Budgetüberschüsse erzielt. Daraus folgt: Die Tatsache, dass die Finanzpolitik seit Jahren gegen die Verfassung verstößt, ist zwar einerseits auf das Ausgabeverhalten und auf strukturelle Probleme der heutigen Gesellschaft zurückzuführen. Andererseits ist diese Tatsache aber eine Folge der Verschuldungspolitik und fehlender Generationengerechtigkeit der Vergangenheit.

Es ist das Verdienst der damaligen rot-grünen Bundesregierung und insbesondere des Finanzministers Hans Eichel, zwischen 1999 und 2002 die Verschuldung differenzierter betrachtet zu haben als dies die Vorgängerregierungen taten, und erste Maßnahmen gegen die Schuldenfalle ergriffen zu haben. Die Art und Weise, wie im Bundeshaushalt gespart wurde, führte aber in die falsche Richtung. Denn es wurden (wie auch in anderen Ländern und in den Bundesländern zu beobachten)

- Lasten auf andere öffentliche Haushalte (z.B. bei den Kürzungen von Wohngeld und Arbeitslosenhilfe) und die Sozialversicherungen (z.B. Absenkung der Krankenkassenbeiträge für Arbeitslose, Reduzierung der Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung) abgewälzt;
- jene Haushaltstitel gekürzt und gestrichen, für die es keine gesetzliche oder vertragliche Bindungen gab; dies betrifft in erster Linie Investitionen, also in die Zukunft gerichtete Aktivitäten;
- bedeutende Teile der so genannten Einsparungen als globale Minderausgaben ausgewiesen (Ausgaben, die nicht spezifiziert sind); globale Minderausgaben bergen die Gefahr, letztlich mit der „Rasenmähermethode“ über alle Haushaltstitel verteilt zu werden, die keiner gesetzlichen oder vertraglichen Bindung unterliegen - unabhängig von Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Aufgabe sowie realen Möglichkeiten zur Kürzung;

- zu wenig sachorientierte Prioritäten gesetzt, stattdessen wurde versucht, (Verteilungs-) Konflikten auszuweichen.

Zudem wirkt die bisherige Finanzplanung des Bundes gegen das Leitbild der ökologischen Nachhaltigkeit. Denn alle Planungen basieren einmal mehr auf langfristigem wirtschaftlichem Wachstum, wie es dauerhaft weder ökologisch verträglich noch ökonomisch möglich ist. Aus weiteren Gründen ist eine langfristige Strategie, die dauerhaftes Wachstum voraussetzt, unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit fragwürdig: Erstens nimmt eine solche Strategie nachrückenden Generationen Entscheidungs- und Handlungsspielräume, da die zukünftig notwendige Wirtschaftspolitik durch Fakten schon heute festgelegt wird. Zweitens setzt sie auf eine lineare Fortentwicklung heutiger Verhältnisse; die Möglichkeit einschneidender Änderungen grundsätzlicher Rahmenbedingungen - etwa durch krisenhafte wirtschaftliche Entwicklungen beispielsweise aufgrund einer globalen Schuldenkrise, durch Klimaänderung oder globale Flüchtlingswellen - wird von vorneherein übersehen.

Hinsichtlich Generationengerechtigkeit ist überdies festzustellen: Angesichts niedriger Investitionen und des sich verschlechternden Zustands z.B. vieler Infrastruktureinrichtungen scheint es fraglich, ob das Sachkapital des Bundes erhalten bleibt. Zugleich ist die Bildung junger Menschen nicht ausreichend, um den Generationenvertrag zur Bildung zu erfüllen und ihnen die gleichen Chancen zu ermöglichen, wie sie die Generation ihrer Eltern hatte.

Während Deutschland unter immer größeren Schwierigkeiten darum kämpft, die jährliche Neuverschuldung zu verringern, haben andere Länder bereits begonnen, ihre Schulden abzubauen (Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Estland, Luxemburg, Belgien, Irland, Kanada). Und dieser Weg ist beschwerlich: Angenommen, der deutsche Staat (Bund, Länder, Kommunen, ...) würde seine Verbindlichkeiten regelmäßig jährlich um 10 Milliarden Euro zurückfahren, auch in Zeiten wirtschaftlicher Rezession, dauerte es 70 Jahre, d.h. mehr als zwei Generationen, bis der Schuldenstand absolut halbiert wäre, von knapp 1,4 Billionen auf 700 Milliarden Euro. Gleichzeitig wäre aber über diesen Zeitraum die Zinslast aufzubringen.

Politische Forderungen für eine generationengerechte Finanzpolitik

Zwei Ziele liegen den politischen Forderungen zugrunde: Erstens soll die Finanzpolitik den ungerechtfertigten Vorgriff auf Ressourcen nachrückender Generationen beenden und sich bis auf wenige Ausnahmen auf das erwirtschaftete Budget beschränken (Grundsatz der Verursachergerechtigkeit

bzw. der Bezahlung nach dem Nutznießerprinzip innerhalb eines stringenten Generationenvertrags). Zweitens gilt es die bereits bestehende Verschuldung zu verringern, damit die Gesellschaft der Schuldenfalle entkommt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind auf den Bund zugeschnitten; für die Bundesländer und für die Kommunen sind ähnliche Programme aufzustellen und durchzuführen.

Verschuldung gesetzlich ausschließen mit zwei Ausnahmen

Um den Vorgriff auf zukünftige finanzielle Ressourcen zu beenden, muss die öffentliche Verschuldung (grund-)gesetzlich unterbunden werden. Zwei Ausnahmen soll es dabei geben:

- Als erste Ausnahme soll für Investitionen die Aufnahme von Schulden erlaubt sein, wenn in dem betreffenden Jahr bereits Investitionen in einer Höhe getätigt und über Steuern finanziert werden, die dem Wertverlust des vorhandenen öffentlichen Sachkapitals entspricht (Erhalt des Sachkapitals). Für diese zusätzlichen Investitionen dürfen projektbezogen Verbindlichkeiten eingegangen werden, wenn die Investitionen zu einem bedeutenden Teil aus Steuermitteln finanziert werden (Eigenkapitalanteil) und die Verbindlichkeiten innerhalb des Nutzungszeitraums über Zahlungen aus einem öffentlichen Haushalt oder durch Nutzerentgelte entsprechend dem jeweiligen Nutzen getilgt werden (gesetzlich vorzuschreibende Tilgung durch die nutznießende(n) Generation(en)). Instandhaltungsinvestitionen sind hierbei als eigenständige, den Nutzungszeitraum verlängernde Investitionen zu betrachten. Diese Ausnahme darf nicht greifen, falls eine Generation der nachrückenden Generation erhebliche Lasten (monetärer oder nicht-monetärer Art) zuschiebt, die der Generationengerechtigkeit widersprechen.
- Die zweite Ausnahme stellen außergewöhnliche finanzielle Belastungen dar, die sich aus einer unerwarteten und in der Regel nicht in jeder Generation vorkommenden Situation ergeben; sie dürfen zu einem Teil auf nachrückende Generationen umgelegt werden, wenn eine einzelne Generation diese Belastungen nicht schultern kann. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass die Lasten begründet und angemessen sind und überdies gerecht verteilt werden.

Grundgesetzliche Pflicht zum Erhalt des Sachkapitals, der Bildung, der Umwelt

Es sind gesetzlich die Pflichten festzuschreiben, in der Regel das Sachkapital zu erhalten, die Bildung derart zu gestalten, dass die Chancen junger Menschen und nachrückender Generationen normalerweise mindestens so groß sind wie die ihrer Eltern, und das ökologische Kapital zu schützen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Sanierung der Staatsfinanzen über Maßnahmen erfolgt, die gegen die Generationengerechtigkeit verstoßen.

Antizyklische Wirtschaftspolitik nur durch Rücklagen finanzieren

Für den Fall, dass der Staat für antizyklische Wirtschafts- und Finanzpolitik vorübergehend Mittel benötigt, die über seine aktuellen Einnahmen hinausgehen, darf er - innerhalb definierter Grenzen - zeitweise sein Budget über die Einnahmen ausweiten. Diese zusätzlichen Ressourcen sind jedoch von der nutznießenden Generation durch einen zweckgebundenen Fonds aufzubringen, der im Voraus aus Steuereinnahmen aufzubauen ist (Rücklagenbildung).

Haushalte transparent und vollständig gestalten

Öffentliche Haushalte müssen transparent und vollständig sein. Daraus folgen mehrere Detailforderungen: Das aktuelle kameralistische Haushaltssystem, das nur aktuelle Einnahmen und Ausgaben umfasst und weder Auskunft über zukünftige, aus vergangenen und heutigen Entscheidungen resultierenden finanzielle Belastungen gibt, noch den Wertverlust von Gütern berücksichtigt, ist abzulösen durch ein modernes Rechnungswesen. Alle staatlichen Nebenhaushalte sind aufzulösen und in die ordentlichen Haushalte zu integrieren. Ergebnis, Finanzierung und Vermögen öffentlicher Unternehmen müssen in den öffentlichen Haushalten ausgewiesen werden. Für alle Investitionen sind die Kosten über die Nutzungsdauer zu kalkulieren (einschließlich Betriebskosten, Instandhaltung und unternehmerisches Risiko). Die private Vorfinanzierung von Investitionen ist zu stoppen; sie entspricht einer Kreditaufnahme. Für die Altersvorsorge von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst müssen Rücklagen gebildet werden, die inklusive Zinserträge der Höhe zukünftiger Pensions- und Rentenzahlungen entsprechen. In jeden Haushaltsplan müssen Kürzungsszenarien eingearbeitet werden, die umzusetzen sind, wenn die tatsächlichen Einnahmen unterhalb der Erwartungen liegen.

Schuldenrückzahlung

Es ist ein langfristiger Plan aufzustellen zum Abbau der öffentlichen, nicht an konkrete Investitionsobjekte gebundenen Schulden; hierbei sind die Abzahlungszeitdauer und die durchschnittliche jährliche Rückzahlung unter Berücksichtigung der jeweiligen Zinsaufwendungen, die ja mit abnehmendem Schuldenstand zurückgehen, zu bestimmen. Bei der Rückzahlung der Schulden ist darauf zu achten, dass die Volkswirtschaft stabil bleibt: Finden sich für die rückzuzahlenden Schulden keine neuen Kreditnehmer, so verringert sich die Geldmenge im Euro-Land; dies ist darauf zurückzuführen, dass die Zentralbank das Geld über Kredite ausgibt, sodass der vorhandenen Geldmenge eine ähnlich große Schuldenhöhe gegenübersteht. Eine rückgängige Geldmenge birgt die Gefahr, zu Deflation zu führen, dem Gegenteil von Inflation. Deflation führt die Wirtschaft in die Krise.

Chancen zur Umsetzung

Die Chancen auf eine generationengerechte Finanzpolitik erweisen sich prinzipiell als gering: Der Zinsdruck aus der Verschuldung bindet zu große Teile des Bundeshaushalts, als dass es bedeutende finanzielle Spielräume gäbe; zu lange und auch in wirtschaftlich guten Zeiten wurde die Verschuldung als normales Finanzierungsinstrument eingesetzt; die Widerstände gegen strukturelle gesellschaftliche Reformen sind noch immer stark; im Rahmen des politischen Wettbewerbs sind Finanzressourcen immer noch eine Verfügungsmasse, um scheinbar Gutes zu tun und für die nächsten Wahlen vorzubauen – ganz unabhängig von der politischen Couleur. Einzig eine Große Koalition bietet eine Chance: Die beiden großen Volksparteien SPD und CDU könnten gemeinsam mit der CSU eine weitgehende Beschränkung der Verschuldung und weitere Forderungen für Generationengerechtigkeit beschließen und grundgesetzlich verankern. Sie könnten hierbei auch die FDP und die Grünen einbinden, die solchen Zielen aufgeschlossen gegenüberstehen. Nachdem 1967 eine Große Koalition die gesetzlichen Grundlagen für hohe Staatsverschuldung schaffte, würde es der anstehenden Großen Koalition gut anstehen, hier eine deutliche Korrektur vorzunehmen.

Andreas Becker (Wirtschaftsingenieur) ist Gründer und Leiter des „Studienbüro Jetzt & Morgen“. Es befasst sich mit strukturellen Problemen und Wandel.

Quellen

[1] Vgl. Wagner, Ralf: *Leitfaden Volkswirtschaftslehre*. <http://www.wagner-berlin.de>, Finanzpolitik, Abschnitt 13.

[2] Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen/Youth for Intergenerational Justice and Sustainability (Hrg): „Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Leitmotiv für das neue Jahrhundert“. Positionspapier. <http://www.srzg.de/ubb/Forum33/html/000009.html>.

[3] Ebd.

Die Statistiken zum Bundeshaushalt sind aus diversen Unterlagen des Bundesministerium für Finanzen zusammengestellt.

**Nettokreditaufnahme des Bundes / Budgetüberschüsse
 1950 bis 2004**

