

Dezember 2008

WISO

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Gerechtigkeit für Generationen

Eine gesamtwirtschaftliche
Perspektive

Gesprächskreis
Sozialpolitik



Zukunft
2020

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG



Dokumentation im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Gerechtigkeit für Generationen

Eine gesamtwirtschaftliche
Perspektive

Peter Bofinger

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Einleitung	4
Generationengerechtigkeit gesamtwirtschaftlich: Konstanter Transfer des Gesamtvermögens	4
2. Vermögenstransfers	6
Staatsschulden: Nur ein Teil des gesamtwirtschaftlichen Vermögens	6
Private Haushalte: Extreme Vermögenskonzentration	8
Privater Reichtum – armer Staat	8
Schwache Steuereinnahmen – geringe Investitionen	10
Exkurs: Zukunftsorientierte Finanzpolitik	11
Zwischenfazit	14
3. Rentenzahlungen	15
Privatisierung der Altersvorsorge: Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kein Vorteil gegenüber gesetzlicher Umlage	16
4. Fazit	18
Literatur	19
Informationen zum Bearbeiter	20

Diese Dokumentation wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Wenn heute von Generationengerechtigkeit die Rede ist, scheint es um einen Konflikt zwischen Jung und Alt zu gehen: Entweder die Älteren leben zunehmend auf Kosten von immer weniger Jüngeren oder die Älteren müssen mit großen Wohlstandsverlusten rechnen. Dabei wird das Thema nicht nur oft dramatisch in Szene gesetzt, sondern meist auch nur selektiv behandelt:

Auf der einen Seite werden um der Generationengerechtigkeit willen ausführlich Reformen der Alterssicherung und Modelle privater Altersvorsorge diskutiert, die zum Teil auch umgesetzt werden. Auf der anderen Seite erscheint z.B. die Schuldenuhr des Bundes der Steuerzahler als prominentes Mahnmal einer durch die hohen Staatsschulden verletzten Generationengerechtigkeit.

Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive auf die Frage der Generationengerechtigkeit, die alle wirtschaftlichen Sektoren sowie die inter- und intragenerative Verteilung in den Blick nimmt, wird jedoch nur selten eingenommen. Erst aus einer solchen Perspektive kann jedoch beurteilt werden, ob und an welchen Stellen die Generationengerechtigkeit im Sinne eines konstanten Transfers eines Gesamtvermögens von einer Generation an die andere verletzt wird.

Aus diesem Grunde hat der Gesprächskreis Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung im Juni 2008 eine Konferenz¹ organisiert, die die gesamt-

wirtschaftliche Perspektive auf die Frage der Generationengerechtigkeit ins Zentrum stellt. Professor Dr. Peter Bofinger² hat im Rahmen dieser Konferenz mit großem Sachverstand die Aufgabe übernommen, in seinem Einleitungsvortrag eine solche Perspektive anschaulich zu skizzieren und auf oft übersehene Zusammenhänge aufmerksam zu machen.

Im Hinblick auf die fortdauernde Aktualität der Frage der Staatsverschuldung, die Reformen der Alterssicherung, den Ausbau privater, kapitalgedeckter Altersvorsorge vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Finanzkrise und nicht zuletzt im Hinblick auf die schwierige Erbschaftssteuerreform freuen wir uns, den Vortrag von Professor Bofinger hiermit auch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen zu können. Wir möchten an dieser Stelle auch Herrn Dr. Volker Meinhardt danken, der den mündlichen Vortrag Professor Bofingers für diese Publikation ausgearbeitet hat.

Michael Fischer

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Peter König

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

1 Die Konferenz „Gerechtigkeit für Generationen“ am 16. Juni 2008 in Berlin sowie die Erstellung dieser Publikation wurden mit Mitteln der Deutschen Klassenlotterie Berlin gefördert.

2 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Geld und internationale Wirtschaftsbeziehungen der Julius-Maximilians-Universität Würzburg und Mitglied des Sachverständigenrates der Bundesregierung zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

1. Einleitung

Die öffentliche Debatte zur Generationengerechtigkeit ist geprägt durch die These eines Krieges der Generationen nach dem Motto: „Ältere plündern Junge aus“, untermauert mit der Aussage, dass die Staatsverschuldung die zukünftige Generation unzumutbar belastet.

Will man sich diesem Thema jenseits der aufgeregten Debatten annähern, so bietet sich ein Blick in die Literatur an. Bei Axel Börsch-Supan, einem anerkannten Experten auf dem Gebiet der Alterssicherung, findet man zur Frage der Generationengerechtigkeit die folgenden Aussagen:

„Generationengerechtigkeit ist eine Schimäre, die bei genauerer Betrachtung weder zu konkreten Handlungsanweisungen führt (...), noch auf einem theoretisch sauber definierten Konzept beruht (...).“

„Ein sauber definiertes Konzept der Generationengerechtigkeit muss (...) eine Bilanz aller Vor- und Nachteile aufstellen, welche die Geschichte einer bestimmten Generation beschert, und darin die Gewinne und Kosten von Erfindungen, Kriegen, wirtschaftlichen und demographischen Krisen jeder einzelnen Generation nach dem Verursacherprinzip zurechnen. Das ist schlichtweg unmöglich.“ (Börsch-Supan 2003: 3, 5)

Dieses Resultat vor dem Hintergrund komplexer, gesellschaftlicher Verhältnisse legt nahe, die mit der Frage zusammenhängenden Probleme an einem einfachen Modell zu erörtern. Für Fragen der Alterssicherung und der Beziehung zwischen den Generationen bietet sich das Modell des Bauernhofes mit drei Generationen an. Die mittlere Generation bewirtschaftet den Hof, die Großelterngeneration lebt auf dem Altenteil und die Kinder- bzw. Enkelgeneration wird später den Bauernhof erben.

Bei der Überlegung, welche Rolle die Gerechtigkeit in diesem Beziehungsgeflecht spielt, stößt man zunächst auf zwei Dinge:

1. Ein Vermögen wird vererbt. Die jeweils mittlere Generation hat den Hof von der älteren Generation geerbt; Vermögen wird transferiert. Aller Voraussicht nach wird die mittlere Generation den Hof an die nächste Generation – die Kinder – vererben.
2. Die jeweils aktive Generation ernährt die ältere Generation, die sich auf das Altenteil zurückgezogen hat, sowie die Kinder, die noch nicht für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen können.

Somit prägen einerseits ein Vermögenstransfer – Vererbung des Bauernhofes – und zum anderen die Unterhaltszahlungen an die Kinder und an die Eltern in Form einer Rentenzahlung das Verhältnis dieser Generationen untereinander.

Generationengerechtigkeit gesamtwirtschaftlich: Konstanter Transfer des Gesamtvermögens

Was kann man in diesem Verhältnis als gerecht empfinden?

Als gerecht kann empfunden werden, wenn der aktive Bauer den ererbten Hof an die nächste Generation in gutem Zustand weitervererbt. Ungerecht wäre es, wenn der aktive Bauer den ererbten Hof in der Substanz vernachlässigt oder aufzehrt, so dass kein Vermögenstransfer an die nächste Generation möglich ist.

Hinsichtlich der Rentenzahlungen wird als gerecht empfunden, wenn der Bauer bis zu dem Alter aktiv ist, bis zu dem auch die Vorgeneration aktiv war. Als ungerecht wird empfunden, wenn der aktive Bauer mit z.B. 50 Jahren aufhört, den

Hof zu führen, und somit vorzeitig seinen Rentenanspruch gegen die Kinder geltend macht.

Vereinfacht kann also als Gerechtigkeit zwischen den Generationen ein konstanter Transfer eines Gesamtvermögens bezeichnet werden, d.h. des vererbten Vermögens abzüglich des Barwertes der Rentenzahlungen. Bezieht man nun eine sich verändernde Demografie mit ein, so zeigen sich sehr unterschiedliche Auswirkungen: Bei sinkender Kinderzahl erhöht sich beim Transfer das pro Kopf zu vererbende Vermögen. Hätte der aktive Bauer nur ein Kind groß gezogen, so erbt dieses Kind das gesamte Vermögen; wären es fünf Geschwister gewesen, dann hätte jedes Kind im Prinzip nur ein Fünftel geerbt. Die veränderte Demografie hat somit hinsichtlich der Vermögenskomponente für die nächste Generation einen positiven Effekt.

Ein gegenläufiger Effekt stellt sich bei den Rentenzahlungen ein. Ist nur ein Erbe vorhanden, dann muss dieser die gesamte Rentenlast tra-

gen; bei mehreren Geschwistern würde die Rentenlast auf mehr Köpfe verteilt. Die veränderte Demografie hat somit hinsichtlich der beiden Komponenten Vermögenstransfer und Rentenzahlungen unterschiedliche Effekte. Demografische Veränderungen haben also nicht a priori negative Effekte. Ein solcher tritt bei abnehmender Kinderzahl nur hinsichtlich der Rentenzahlungen auf.

Auf der Basis dieses einfachen Gedankenmodells mit den Komponenten „Vermögenstransfer“ und „Rentenzahlungen“ lässt sich die heutige Diskussion über die Generationengerechtigkeit strukturieren. Geprägt wird die Diskussion durch die Frage der Staatsverschuldung – gewiss eine zentrale, aber nicht die einzige Vermögenskomponente – und die Frage der Rentenzahlungen.

Im Folgenden werden diese beiden Komponenten „Vermögenstransfers“ und „Rentenzahlungen“ separat betrachtet.

2. Vermögenstransfers

Wenn im Rahmen der Generationengerechtigkeit über die Vermögenskomponente diskutiert wird, dann wird in der Regel nur von der steigenden Staatsverschuldung, mit der die nächste Generation belastet wird, gesprochen. In dieser Sichtweise nimmt die Staatsverschuldung – dargestellt in absoluten Größen, ohne Bezug zur Wirtschaftskraft – als Gang in den Schuldenstaat ein bedrohliches Ausmaß an.

Staatsschulden: Nur ein Teil des gesamtwirtschaftlichen Vermögens

Mit der Betrachtung allein der Staatsverschuldung wird die Vermögenskomponente allerdings nicht vollständig erfasst. Nicht nur die Staatsschulden werden als Vermögensbestandteil der Volkswirtschaft vererbt, vererbt wird der gesamte Vermögensbestand, der sich aus den Geldforderungen, dem Sachvermögen und dem Humankapital auf der Aktivseite abzüglich der Geldverbindlichkeiten auf der Passivseite zusammensetzt. Dieses Reinvermögen wird von Generation zu Generation weitervererbt. Die Staatsverschuldung,

in nachfolgender Grafik kursiv hervorgehoben, ist nur ein Unterposten der Geldverbindlichkeiten auf der Passivseite. Die Vermögensbilanz der Volkswirtschaft gliedert sich schematisch wie in Abbildung 1 dargestellt.

Wird diese Vermögensbilanz mit Zahlen aufgefüllt, was möglich ist, weil die Deutsche Bundesbank kürzlich eine gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz erstellt hat, dann sieht man, dass sich die Forderungen und Verbindlichkeiten der Inländer aufsaldieren. Den Verbindlichkeiten der Inländer und des Staates stehen in großen Teilen inländische Personen und Institutionen als Gläubiger gegenüber. Die Schulden des Staates sind ihr Vermögen. Eine Staatsschuld ist somit gesamtwirtschaftlich gesehen keinesfalls immer Vermögen mindernd. In der gesamtwirtschaftlichen Vermögensbilanz Deutschlands werden Staatsschulden daher nur soweit erfasst, als es sich um Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland handelt.

Das Reinvermögen betrug nach den Daten der Deutschen Bundesbank im Jahr 1991 knapp 6,2 Bill. Euro; es stieg bis zum Jahr 2005 auf 9,2 Bill. Euro, real auf 7,1 Bill Euro (vgl. Tabelle 1).

Abbildung 1: **Einfluss der Staatsverschuldung auf das vererbte Vermögen**

Schema einer gesamtwirtschaftlichen Vermögensbilanz

Aktiva	Passiva
Geldforderungen <ul style="list-style-type: none"> • Forderungen an private Inländer • Forderungen an den inländischen Staat • Forderungen an das Ausland Sachvermögen Humankapital	Geldverbindlichkeiten <ul style="list-style-type: none"> • Verbindlichkeiten der privaten Inländer • <i>Verbindlichkeiten des Staates</i>
Reinvermögen (Nettogeldvermögen + Vermögensgüter)	

Tabelle 1: **Vermögensbilanz Deutschland Gesamte Volkswirtschaft (in Mrd. Euro)**

Aktiva			Passiva		
	1991	2005		1991	2005
Auslandsforderungen	806	4 057	Auslandsverbindlichkeiten	634	3 842
Sachvermögen	6 001	9 009			
			<i>Reinvermögen</i>	6 172	9 223
			<i>Reales Reinvermögen</i>	6 172	7 122 (+950)

Quelle: Deutsche Bundesbank 2008: 46f.

In beiden hier ausgewiesenen Stichjahren übertrafen die Auslandsforderungen die Auslandsverbindlichkeiten. In den Jahren dazwischen wechselte das Vorzeichen des Saldos. Dies hat sich im Jahr 2005 auf Grund der in den letzten Jahren erzielten Überschüsse in der Leistungsbilanz geändert. Bei dem gegenwärtigen Leistungsbilanzüberschuss von ca. 200 Mrd. Euro pro Jahr hat sich der Abstand zwischen Auslandsverbindlichkeiten und Auslandsforderungen inzwischen weiter erhöht. Ursache dieses Leistungsbilanzüberschusses sind weiter steigende Exporte, diese liegen heute im Wert 70% über den Werten für das Jahr 2000. Der private Verbrauch ist in der gleichen Zeit preisbereinigt um gerade einmal 2%

gestiegen. Über diesen Prozess, der sich erstaunlicherweise vor dem Hintergrund der angeblich fehlenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft vollzog, werden hohe Auslandsforderungen aufgebaut.

Das Geldvermögen wird durch das Sparverhalten der privaten Haushalte, deren Sparquote bei 10 bis 11% liegt, weiter erhöht. Abzulesen ist dies in der in Tabelle 2 wiedergegebenen Vermögensbilanz der privaten Haushalte am Posten „Geldvermögen“, das sich in der Zeit von 1991 bis 2005 mehr als verdoppelt hat. Insgesamt hat sich das reale Reinvermögen der privaten Haushalte in dieser Zeit stärker erhöht als das Reinvermögen Deutschlands.

Tabelle 2: **Vermögensbilanz Deutschland – Private Haushalte (in Mrd. Euro)**

Aktiva			Passiva		
	1991	2005		1991	2005
Geldvermögen	2 014	4 305	Fremdkapital	828	1 569
Sachvermögen	3 022	4 857			
			<i>Reinvermögen</i>	4 208	7 594
			<i>Reales Reinvermögen</i>	4 208	5 883 (+1 675)

Quelle: Deutsche Bundesbank 2008: S. 46f.

Überträgt man diesen Tatbestand eines steigenden Vermögens Deutschlands auf das Modell des Bauernhofes, so gibt es für die junge Generation keinen Grund, sich zu beklagen. Die Substanz des Hofes wird erhöht, der jungen Generation wird ein höheres Vermögen vererbt als die Aktiven selbst erhalten haben. Anders als z.B. in den USA. Die Sparquote der privaten Haushalte liegt dort bei Null und gesamtwirtschaftlich werden auf Grund der niedrigen Exporte bzw. hohen Importe die Auslandsverbindlichkeiten erhöht. Hier hätte die junge Generation Grund zum Klagen.

Private Haushalte: Extreme Vermögenskonzentration

Die in der Vermögensbilanz der privaten Haushalte ausgewiesene, verbesserte Vermögensposition lässt sich im Alltag bei den meisten Haushalten so jedoch nicht antreffen. Eher ist eine stärkere Spreizung zwischen armen und reichen Haushalten festzustellen. In der folgenden Grafik ist die Verteilung des Vermögens nach Dezilen dargestellt. Es zeigt sich eine sehr starke Konzentration des Vermögens auf die beiden letzten Dezile. Das 1. bis 6. Dezil halten nur 3% des Ver-

mögens, das 7. und 8. Dezil halten 19% und die beiden letzten halten 78% des Vermögens.

Das Problem ist also nicht, dass die Volkswirtschaft kein Vermögen bildet, sondern dass die Vermögensverteilung unglaublich ungleich ist. Es handelt sich somit nicht um ein quantitatives, sondern um ein qualitatives Problem.

Privater Reichtum – armer Staat

Ein zweites Problem ist die Vermögensbilanz des Staates. Der Staat hat in der Zeit von 1991 bis zum Jahr 2005 Vermögen abgebaut. 1991 betrug das Vermögen noch 808 Mrd. Euro, dieses schrumpfte bis 2005 auf real 25 Mrd. Euro. Immerhin verbleibt nach einem Abbau von 800 Mrd. Euro noch ein positiver Betrag (vgl. Tabelle 3).

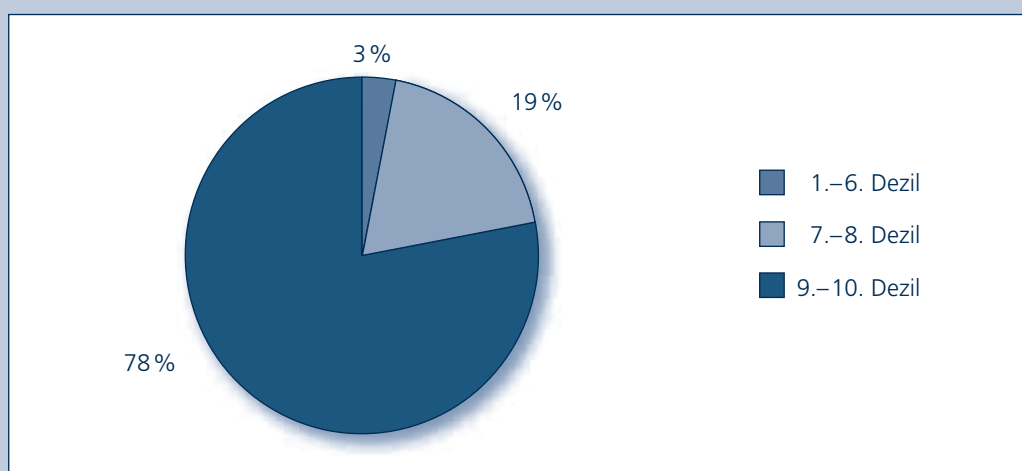
Dieser unterschiedliche Auf- bzw. Abbau des Vermögens der einzelnen Sektoren wird in Abbildung 3 besonders deutlich.

Bei insgesamt steigender gesamtwirtschaftlicher Vermögensbildung nimmt nicht nur der Anteil des Staates ab, das Vermögen des Staates wird auch absolut geringer.

Die Ursachen dieses Vermögensabbaus des Staates liegen in der Entwicklung der Einnah-

Abbildung 2: **Private Haushalte Deutschlands – extrem ungleiche Vermögensverteilung**

Verteilung des Nettovermögens privater Haushalte in Deutschland, 2002 in %



Quelle: Grabka/Frick 2007: 668

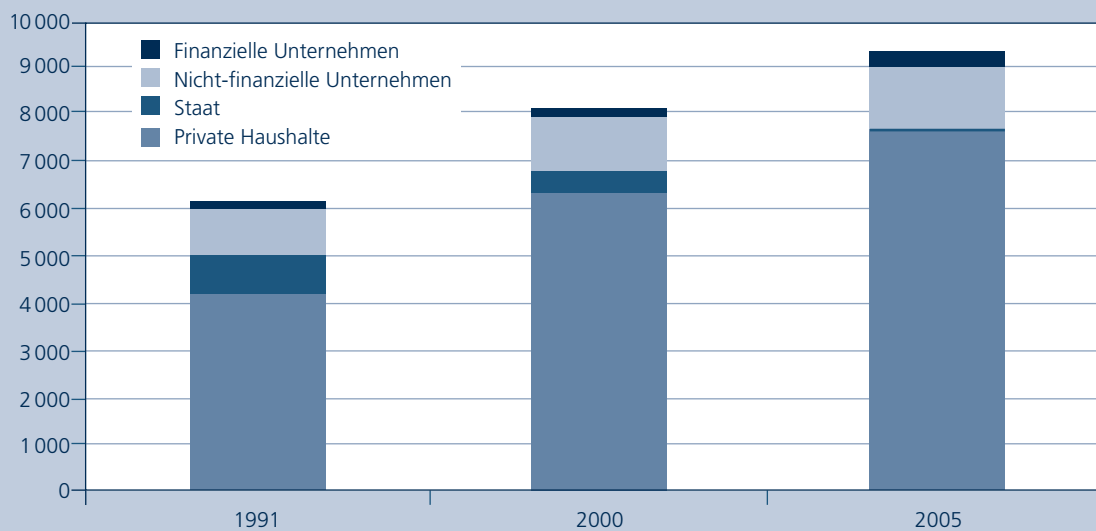
Tabelle 3: **Vermögensbilanz Deutschland – Staat (in Mrd. Euro)**

Aktiva			Passiva		
	1991	2005		1991	2005
Geldvermögen	450	472	Fremdkapital	582	1 592
Sachvermögen	940	1 153			
			<i>Reinvermögen</i>	808	32
			<i>Reales Reinvermögen</i>	808	25 (-783)

Quelle: Deutsche Bundesbank 2008: 46f.

Abbildung 3: **Zunehmender privater Reichtum – immer ärmerer Staat**

Reinvermögen nach Eigentümern in Mrd. Euro



Quelle: Deutsche Bundesbank 2008: 46f.

men- und Ausgabeströme des Staates. Nach 1991 lag die Ausgabenquote um 3 Prozentpunkte oberhalb der Einnahmenquote des Staates, d.h. die Finanzierung eines Teils der Ausgaben erfolgte über eine Verschuldung. Entscheidend ist aber, dass die erhöhten Ausgaben nicht für Investitionen verwendet wurden; die Sachvermögensbildung wurde nicht im gleichen Ausmaß der Ver-

schuldung erhöht. In dem Ausmaß der Zunahme der Verbindlichkeiten ohne Gegenwert von neuem Sachvermögen verzehrt der Staat Vermögen.

Für die Jahre nach der Vereinigung sind die erhöhten Ausgaben durch die Vereinigungskosten zu erklären. Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit bedeutet dies, dass die finanziellen Lasten der Fehler, die durch frühere Gene-

rationen verursacht wurden, nicht ausschließlich von der gegenwärtig aktiven Generation beglichen werden. Auch die nächsten Generationen haben diese Lasten mit zu tragen. Im Bild des Bauernhofes kommt ein mittelloser, kranker Bruder, der früher ausgewandert ist, mit Familie zurück und muss unterstützt werden. Diese Unterstützung geht an die Substanz des Hofes und verkürzt somit gerechterweise das Erbe. Auf diesen Aspekt der Mitverantwortung der jungen Generation an den Vereinigungskosten sollte im Rahmen der Diskussion der Generationengerechtigkeit offensiv hingewiesen werden.

Für die Zeit ab dem Jahr 2001 kommen zu den Folgekosten der Vereinigung die Folgen der Steuerreformen hinzu. Mit Reformen der Körperschaft- und Einkommensteuer wurden dem Staat Einnahmen entzogen, ohne dass die staatlichen Ausgaben im gleichen Maß zurückgeführt wurden. Verstärkt wurden diese Einnahmeausfälle durch eine Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung.

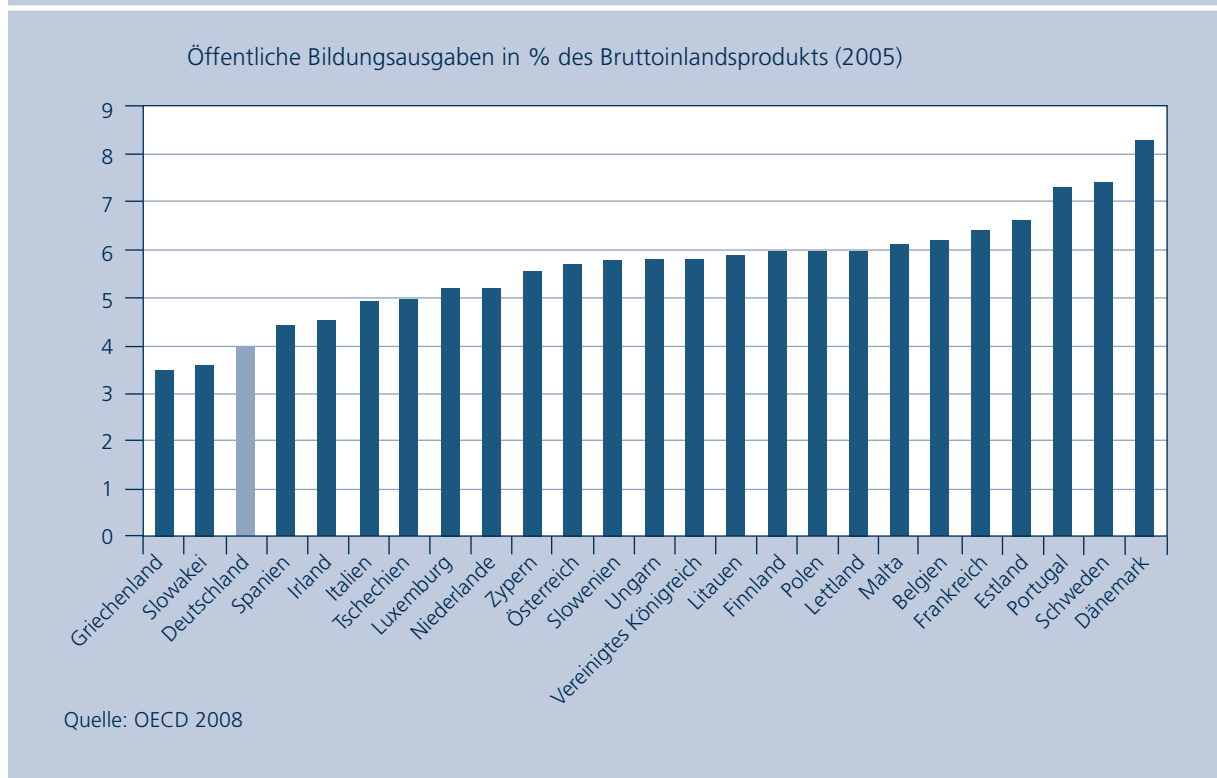
Schwache Steuereinnahmen – geringe Investitionen

International ist Deutschland mit den geringen Investitionen – als Anteil am BIP gemessen – auf den vorletzten Platz aller 27 EU-Staaten gerutscht. Dies führt nach einer BDI-Studie (BDI 2008: 34f.) zu massiven Substanzverlusten:

- 41,5% der Bundesstraßen und 19,6% der Autobahnstreifen weisen erhebliche Mängel auf,
- in Höhe von 4,7 Mrd. Euro p.a. besteht Ersatzinvestitionsbedarf für die kommunale Straßeninfrastruktur bis 2020,
- 1.613 Langsamfahrstrecken bestehen im Schienennetz.

Diese – hier nur exemplarisch genannten – unterbliebenen Infrastrukturinvestitionen verursachen erhebliche Folgekosten, so z. B. Staukosten bis zu 102 Mrd. Euro. Erstaunen löst aus, dass dieselbe Institution (BDI), die diese unterlassenen Infrastrukturinvestitionen beklagt, zeitgleich für Steuersenkungen plädiert.

Abbildung 4: **Unzureichende Investitionen in das Humankapital in Deutschland**



Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit wäre hier ein Punkt, an dem die junge Generation klagen könnte. Die Substanz wird aufgezehrt und damit wird ein „gerechter“ Vermögenstransfer unterbunden. Verstärkt wird diese unzureichende Zukunftsvorsorge durch die geringen Investitionen in das Humankapital. International liegt Deutschland beim Vergleich der Investitionen für Humankapital im Verhältnis zum BIP auf dem drittletzten Platz der OECD-Länder (vgl. Abbildung 4). Dieser geringe Einsatz für Bildung schlägt sich nieder in den PISA-Ergebnissen, dem Facharbeitermangel, Ingenieursmangel, etc.

Exkurs: Zukunftsorientierte Finanzpolitik

Als Mittel, die anhaltende Einnahmeerrosion des Staates zu stoppen und zugleich die ungleiche Vermögensverteilung zu verändern, bietet sich die Erbschaftssteuer an. Auch hier zeigt ein internationaler Vergleich, dass Erben in Deutschland

relativ gering belastet werden. So sind z.B. in den USA und in dem Vereinigten Königreich die Durchschnittssteuersätze erheblich höher als in Deutschland (vgl. Abbildung 5).

Die Erbschaftssteuer als Korrektur für eine intragenerative Ungerechtigkeit und als zusätzliche Einnahmequelle wird in Deutschland praktisch nicht genutzt. Das Aufkommen aus der Erbschaftssteuer beträgt in den USA 3% des BIP, in Deutschland nur 1% des BIP. Hätte Deutschland ebenfalls eine Aufkommensquote von 3%, dann würde das Erbschaftsteueraufkommen pro Jahr 50 Mrd. Euro höher sein als gegenwärtig. Ebenfalls nicht genutzt werden die Vermögenssteuern, wie aus OECD-Daten hervorgeht, die in Abbildung 6 dargestellt sind. Trotz wachsender Vermögen der privaten Haushalte sinkt das Aufkommen aus Vermögenssteuern in Deutschland immer weiter und liegt inzwischen über einem Prozentpunkt unter dem Durchschnitt der EU-15 und beinahe einen Prozentpunkt unter dem europäischen OECD-Durchschnitt.

Abbildung 5: **Deutschland schont reiche Erben**

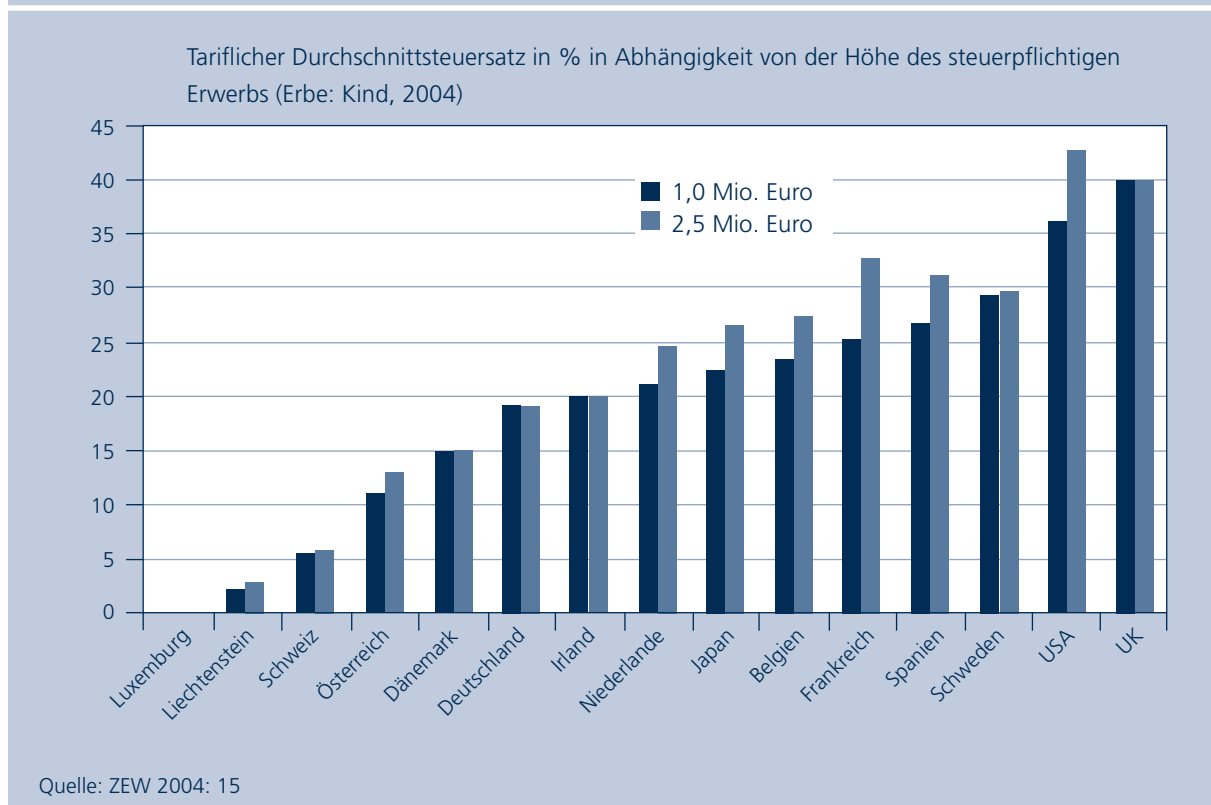
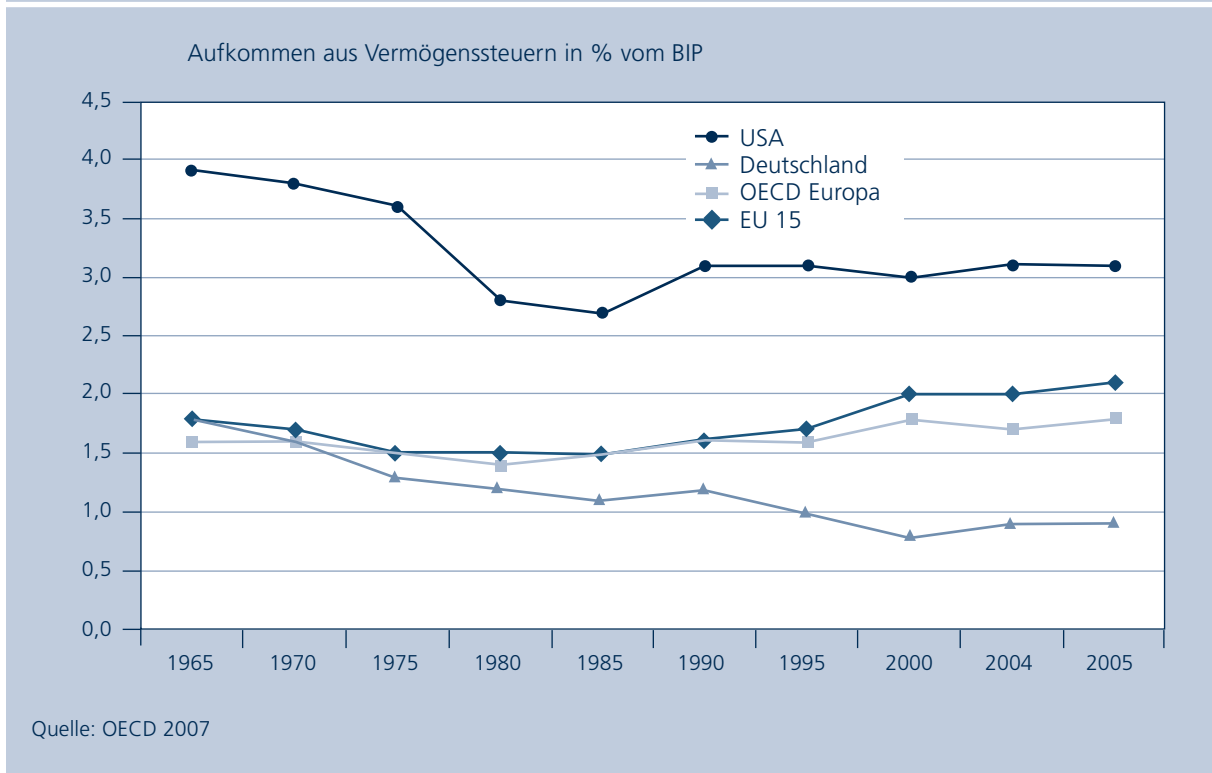


Abbildung 6: **Geringes und abnehmendes Aufkommen bei Vermögenssteuern in Deutschland**

Ein Hauptpunkt, der verhindert, dass eine zukunftsorientierte Einnahmepolitik betrieben wird, ist das Fehlen eines konsistenten Denkgerüsts in der Finanzpolitik. Ein solches Gerüst sollte immer 3 Dimensionen und ihre Interdependenzen berücksichtigen:

- eine Gegenwarts Komponente,
- eine passive Zukunftskomponente und
- eine aktive Zukunftskomponente.

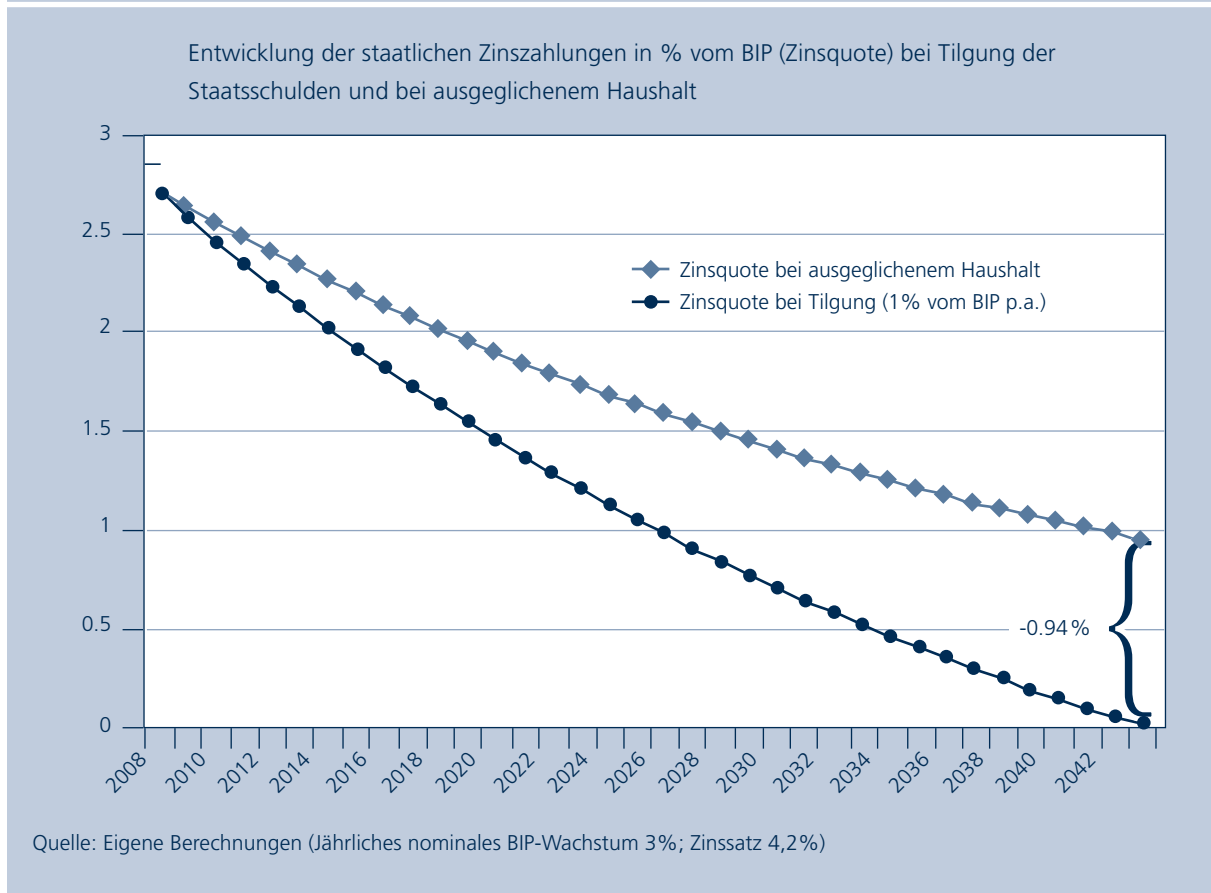
In der gegenwärtigen Diskussion dominiert die Gegenwarts Komponente in Form der Steuer- und/oder Abgabensenkung, damit private Haushalte mehr konsumieren können, ohne dass damit die Arbeitskosten für die Unternehmen steigen („mehr Netto vom Brutto“) – die gegenwartsbezogenste Form der Wirtschaftspolitik. Der Wunsch nach höherem Konsum kann durchaus legitim sein; der Weg dazu müsste aber nicht über Steuer- und/oder Abgabensenkungen laufen, sondern über den Weg der angemessenen Lohnerhöhung. So hätten in den Aufschwungjahren 2006 und 2007 die Lohnerhöhungen entsprechend des Produktivitätszuwachses bei ca. 3% und nicht bei 1% liegen müssen. Die Nichtteilhabe der privaten

Haushalte und insbesondere der abhängig Beschäftigten am Aufschwung wird also versucht, durch Steuer- und/oder Abgabensenkungen des Staates zu kompensieren. Angemessener wäre es aber, den Anspruch nicht an den Staat, sondern an die Unternehmen zu richten, die in besonderem Maße vom Aufschwung profitierten.

Eine wichtige Strategie, die zweite Dimension aufzunehmen, nämlich den Zukunftsaspekt zu berücksichtigen, lautet: konsolidieren. Diesen Pfad zu beschreiten hat sich die letzte Bundesregierung zwar ausgiebig bemüht, allerdings fast ausschließlich, indem sie versuchte, die Ausgaben zu senken, nicht aber die Einnahmeseite zu stärken – tatsächlich sind immer wieder Steuern gesenkt worden. Auf diese Weise hat der Staat nicht nur an Fähigkeit eingebüßt, gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte zu korrigieren, sondern er hat auch seine Investitionsspielräume geschwächt.

Die dritte Dimension, Investitionen für die Zukunft vorzunehmen, wird gegenwärtig trotz aller gegenteiligen Beteuerungen besonders stark vernachlässigt, wie schon oben am Beispiel des

Abbildung 7: **Zusätzliche Spielräume durch Schuldentilgung sind nur gering**



internationalen Vergleichs der Humankapitalinvestitionen deutlich wurde. Sinnvoll wäre es, alle drei Dimensionen aufzunehmen und aufeinander abzustimmen. Dies würde allerdings bedeuten, dass die Möglichkeit der Steuer- und/oder Abgabensenkung alternativ zu der Möglichkeit der Zukunftsinvestitionen gedacht wird.

Wird generationenspezifisch gedacht, dann müsste die junge Generation bei der Alternative, Steuern zu senken oder für die Zukunft zu investieren, für die Investitionen plädieren. Gegenwärtig scheinen die Jungen für den Abbau der Staatsschuld zu plädieren, um durch die Reduzierung der Zinslast Spielräume für die Zukunft zu gewinnen. Eine solche Strategie des Schuldenabbaus erfordert aber eine Ausgabenreduktion für die nächsten Jahre.

Derzeit trägt der Staat eine jährliche Zinslast in Höhe von etwa 2,5% des BIP. Bei einem ausgeglichenen Staatshaushalt und der Annahme eines

nominalen Wachstums des BIP um jährlich 3%, verringert sich jedoch diese Zinslast im Laufe der Zeit automatisch, da die Schulden stagnieren, während das BIP wächst. Wird vor diesem Hintergrund beispielhaft unterstellt, dass zusätzlich ein Abbau der Schulden erfolgen soll, und zwar durch eine Reduktion der staatlichen Ausgaben in Höhe von 1% des BIP (2008), dann dauert dieser Abbauprozess ca. 34 Jahre. Nach diesen 34 Jahren gäbe es im Vergleich zu einem lediglich ausgeglichenen Staatshaushalt also einen zusätzlichen Spielraum für Ausgaben in Höhe von 1% des BIP (vgl. Abbildung 7). Dies bedeutet allerdings, dass in diesen 34 Jahren die notwendigen Maßnahmen für die Infrastruktur noch eher unterbleiben als heute.

Hätte die junge Generation ihre Zukunft im Auge, dann müsste sie für einen Ausbau der Infrastruktur und nicht für den Abbau der Schulden plädieren. Die gegenwärtig Jungen würden von

einem Schuldenabbau in 30 Jahren kaum einen Vorteil haben, durch unterlassene Infrastrukturinvestitionen aber viele Nachteile.

Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Volumen des Vermögens, das von der älteren Generation an die Jungen transferiert wird, insgesamt steigt. Die junge Generation hätte von daher keinen Anlass zur Klage.

Probleme gibt es aber durch die sehr ungleiche Verteilung des Vermögens der privaten Haushalte und durch die Tatsache, dass der Teil des Vermögens, der durch den Staat transferiert wird,

schrumpft. Der Staat ist mit seiner Sparpolitik nicht in der Lage, nötige Zukunftsinvestitionen vorzunehmen – der Vermögenstransfer in die Zukunft in Form von Humankapital und öffentlicher Infrastruktur ist daher zu gering.

Im Hinblick auf den Aspekt der Generationengerechtigkeit ist vor dem Hintergrund der sehr ungleichen Vermögensverteilung besonders problematisch, dass der Staat mit seiner Politik in der Vergangenheit nicht fähig war, Folgen dieser ungleichen Verteilung auszugleichen. Auf den Einsatz der Erbschaftssteuer zur Generierung von Mehreinnahmen des Staates und zur Korrektur der von Generation zu Generation weitergereichten Ungleichheit der privaten Haushalte wird verzichtet.

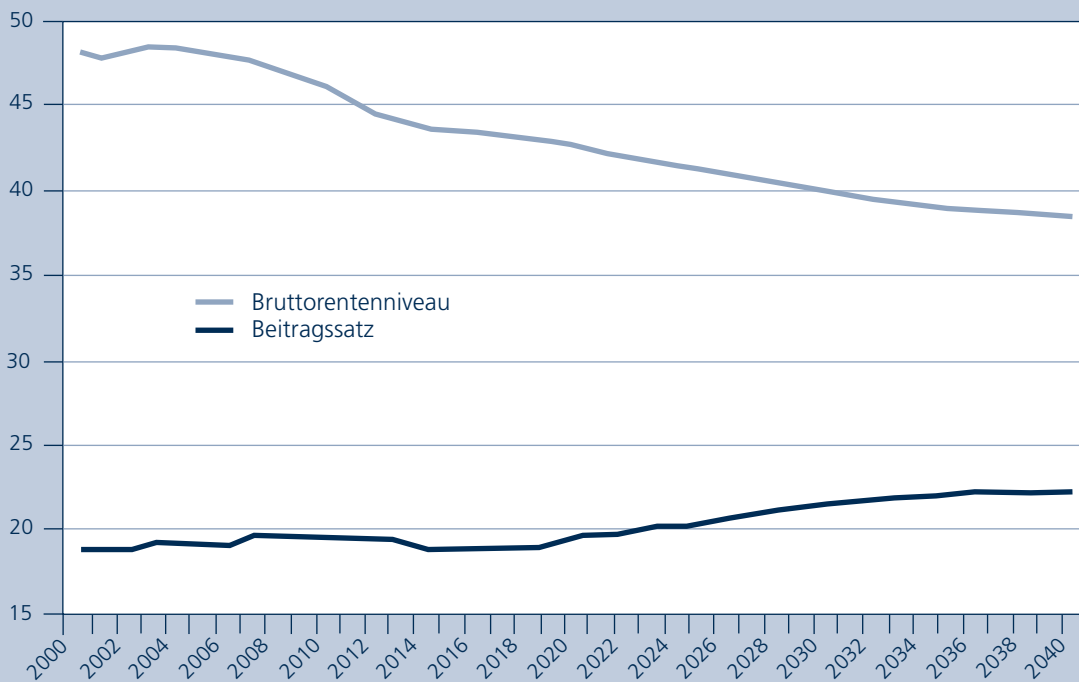
3. Rentenzahlungen

Auch bei Rentenzahlungen können sich die Jungen auf den ersten Blick nicht beklagen. Wie Abbildung 8 zeigt, wurde das Rentensystem von einem System konstanten Rentenniveaus (defined benefits) zu einem System konstanter Rentenbeiträge (defined contributions) umgestaltet: Nicht mehr die angestrebte Höhe der Rente ist für die Höhe des Beitragssatzes bestimmend, sondern die festgesetzte Höhe des Beitragssatzes bestimmt die Rentenhöhe. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, d.h. der Verschlechterung der Relation von Beitragszahlern zu Rentnern, hat dies zur Folge, dass das festgelegte Bei-

tragsaufkommen auf mehr Rentner verteilt wird, also pro Rentner weniger Rente entfällt, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Im Bauernhofmodell bedeutet dies, dass der aktive Bauer zwar als Einzelkind mehr erbt, aber die Beiträge zur Rente tendenziell so einschränkt, als wenn noch Geschwister vorhanden wären. Für die Alten hat dies zur Folge, dass ihre Rente geringer ausfällt. Dienen die Rentenbeiträge zudem als Maßstab späterer Rentenansprüche, steht der heute aktive Bauer im Alter seinerseits vor dem Problem, auch nur relativ geringe Ansprüche erworben zu haben.

Abbildung 8: Von konstanten Rentenniveaus zu konstanten Rentenbeiträgen

Entwicklung des Bruttorentenniveaus (Standardrente im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen) und des Rentenbeitragssatzes, jeweils in %



Quelle: Sachverständigenrat 2007: 187ff.

Privatisierung der Altersvorsorge: Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kein Vorteil gegenüber gesetzlicher Umlage

Die Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung soll durch private Altersvorsorgemaßnahmen wie die Entgeltumwandlung und die Riesterrente kompensiert werden. Diese Maßnahmen sind für den Staat mit einer jährlichen Unterstützungszahlung von ca. 9 Mrd. Euro recht teuer (vgl. Abbildung 9).

Bei der Riesterrente wird das private Sparen für die Altersrente durch eine Zulage und eine steuerliche Begünstigung staatlich gefördert. Nachteilig ist, dass nicht ein zusätzliches Sparen Bedingung ist, denn auch für den Fall einer Umschichtung des Sparens in eine Riesterrente kann die Förderung in Anspruch genommen werden. Das begünstigt Mitnahmeeffekte. Eine Analyse des Teilnehmerkreises lässt den Schluss zu, dass

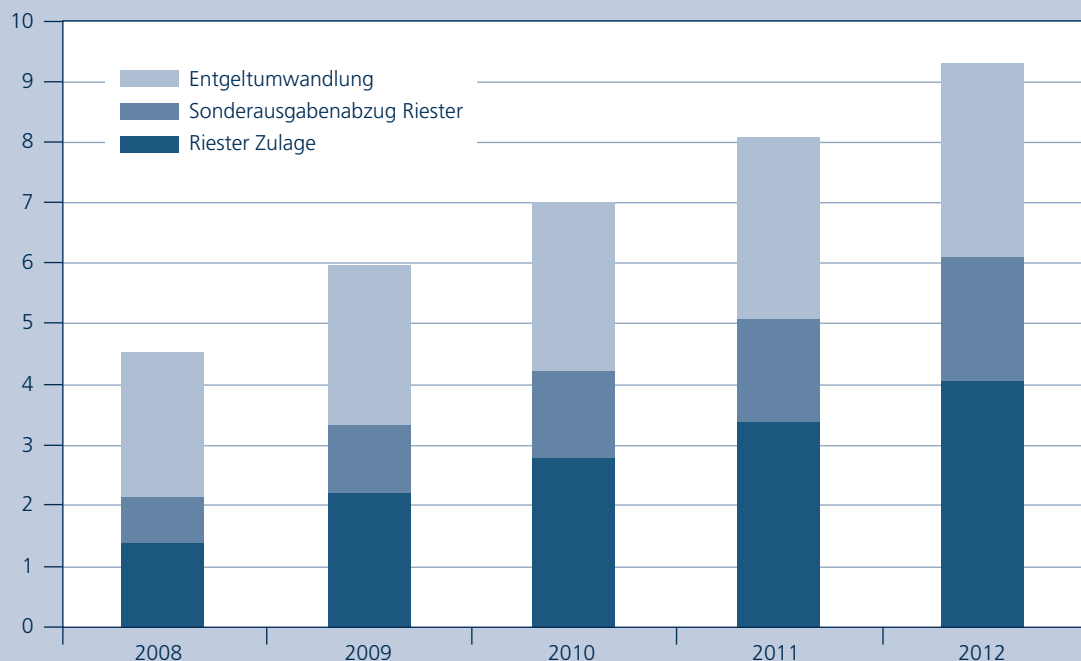
die falschen Gruppen gefördert werden (vgl. Abbildung 10). Gerade Personengruppen mit niedrigen Einkünften nehmen die Riesterrente nur in geringem Maße in Anspruch.

Bei der Entgeltumwandlung hingegen profitieren vor allem die Arbeitgeber, die auf den Teil des Entgelts, das der Beschäftigte für eine Rente anlegt, keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen. Der große Nachteil ist, dass das Rentenniveau zusätzlich für alle Rentner gesenkt wird, da der Teil des Entgelts, das angelegt wird, der Bemessungsgrundlage zur Bestimmung der Rentenanpassung entzogen wird. Diese Maßnahme, die an sich eingeführt wurde, um die Höhe der Alterseinkünfte zu sichern, führt zu einer weiteren Senkung der gesetzlichen Rente.

Durch den Wechsel zu einem konstanten Beitragssatz als der bestimmenden Größe wird das Rentenniveau der gesetzlichen Rente gesenkt und die Beitragslast der Jüngeren gegenüber dem

Abbildung 9: **Teuer für den Staat: Förderung der privaten Altersvorsorge**

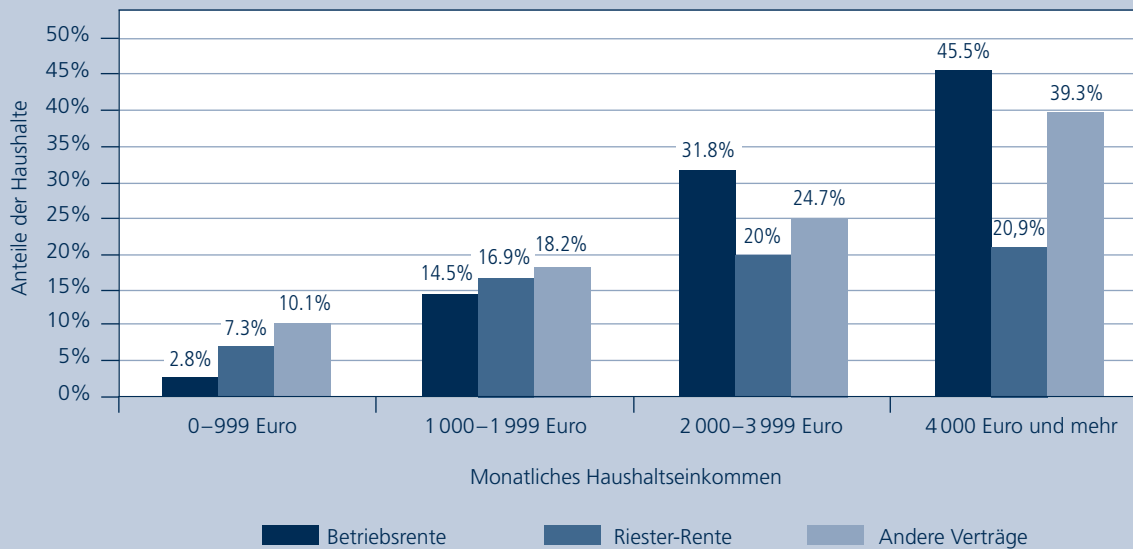
Jährliche Kosten der Förderung privater Altersvorsorge durch Zulagen und Einnahmeausfälle des Staates, in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 10: **Riester-Rente fördert eher Besserverdienende****Private Altersvorsorge nach monatlichem Haushaltseinkommen**

Anteil der Haushalte mit verschiedenen Vorsorgeinstrumenten



Quelle: Börsch-Supan u.a. 2007: 22

früheren Status reduziert. Diese Lastenverteilung kann als fair für die Jungen bezeichnet werden. Die Hauptlast dieser Umstellung tragen die „Mittelalten“ ab dem Jahrgang 1964, die, wenn sie

Alterseinkünfte in alter Höhe anstreben, privat vorsorgen müssen. Die Jungen werden entlastet und haben keinen Grund zum Klagen – für heute jedenfalls.

4. Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- eine Ausbeutung der Jungen durch die Alten lässt sich nicht belegen; die Jungen werden von den Alten sehr gut behandelt,
- insgesamt erfolgt ein sehr hoher Vermögens-transfer von Alt zu Jung,
- die hohe Konzentration der privaten Vermögen spricht für eine höhere Erbschaftssteuer,
- eine zu geringe Zunahme des öffentlichen Vermögens und des Humankapitals spricht für höhere staatliche Einnahmen und gegen Steuersenkungen,
- die demografisch bedingte Rentenlast wird von Mittelalten getragen,
- die Förderungen der privaten Altersvorsorge sind ineffizient und kontraproduktiv.

Literatur

- Börsch-Supan, Axel (2003): Zum Konzept der Generationengerechtigkeit;
online: www.boersch-supan.de/axel/GenGerechtigkeit.pdf
- Börsch-Supan, Axel u.a. (2007): The Savings Behaviour of German Households: First Experiences with State Promoted Private Pensions, Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing (MEA);
online: www.mea.uni-mannheim.de/mea_neu/pages/files/nopage_pubs/lwfm2sf03ybjr30v_136-2007.pdf
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2008): Bedeutung der Infrastrukturen im internationalen Standortwettbewerb und ihre Lage in Deutschland. Gutachten im Auftrag des BDI, Bearbeiter: Prof. Dr. Ulrich van Suntum, S. 34f.; online:
www.bdi-online.de/Dokumente/Verkehrspolitik/BDI-Infrastruktur-Konferenz_Studie.pdf
- Deutsche Bundesbank (2008), Monatsbericht Jg. 60, Nr. 1, Januar 2008; online unter:
www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/monatsberichte/2008/200801bbk_mb.pdf
- Grabka, Markus, M., Frick, Joachim, R. (2007): Vermögen in Deutschland wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen. In: Wochenbericht des DIW Berlin, 45/2007.
- OECD (2007): Revenue Statistics 1965-2006, Paris.
- OECD (2008): Education at a Glance 2008. OECD Indicators, Paris,
online unter: www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08,
online unter: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/jg07_ges.pdf
- ZEW 2004: Erbschaftssteuerbelastung in Deutschland, den Staaten der EU und anderen wichtigen Staaten bei unbeschränkter und beschränkter Steuerpflicht, Kurzfassung eines Gutachtens für das BMF vom 27.02.2004, Mannheim.

Informationen zum Bearbeiter

Dr. Volker Meinhardt

Freier wissenschaftlicher Autor, Berlin

Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

**Klare Mehrheiten für den Wohlfahrtsstaat
Gesellschaftliche Wertorientierungen im
internationalen Vergleich**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine Wachstumsstrategie für Deutschland

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Die globale Finanzmarktkrise –
kein Fall für Sparpolitik**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Ordnungspolitischer Vorrang für die
Finanzierung der Realwirtschaft**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Geld- oder Finanzsektorpolitik: Wer trägt die
Hauptschuld an der Finanzkrise?**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand –
Erfolgskriterien gesucht**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Reisen in Bus, Bahn und Flugzeug –
ein Fall für die Verbraucherpolitik!**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Klimaschutz und Straßenverkehr –
Effizienzsteigerung und Biokraftstoffe
und deren Beitrag zur Minderung der
Treibhausgasemissionen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Erwerbstätigenversicherung
Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Beschäftigungsfähigkeit oder Maximierung
von Beschäftigungsoptionen? Ein Beitrag
zur Diskussion um neue Leitlinien für
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Europas Sozialpolitik als schwieriger
Aushandlungsprozess – Akteure und
Handlungsoptionen unter besonderer
Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Bedingungen erfolgreicher Integration –
Integrationsmonitoring und Evaluation**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Gender in der Pflege
Herausforderungen für die Politik**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso