

Weniger Menschen! Und wer zahlt?

Finanzpolitische Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs
für Alterssicherung, Staatsverschuldung und Wissensgesellschaft

Stefan Bajohr

(Vortrag, 19. April 2005)

In seinem epochalen Werk "Die Frau und der Sozialismus" schrieb August Bebel: "Die Menschen vermehren, aber nicht vermindern, ist der Ruf, der im Namen der Kultur an die Menschheit ergeht."¹

Es ist ein Ruf, der längst kein Gehör mehr findet. Zwar wächst die Weltbevölkerung vorerst weiter. Nach einer mittleren Berechnungsvariante wird sie von gegenwärtig sechs Milliarden Menschen bis zum Jahr 2050 auf neun Milliarden anschwellen. Doch von einer Explosion der "Bevölkerungsbombe"² kann keine Rede mehr sein. Schon für die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts prognostizieren die Vereinten Nationen eine Stagnation, die in eine allmähliche Schrumpfung übergehen soll³. An diesem weltweiten Bevölkerungsrückgang⁴ werden einige Länder und Kontinente allerdings eher und stärker teilnehmen als andere.

Ganz vorn marschieren die europäischen Staaten. Von Irland und Luxemburg abgesehen werden sie durchweg Einwohner verlieren: Frankreich gut zwei Prozent, Deutschland knapp 17 und Italien mehr als 30 Prozent⁵. Dadurch wird Europas Anteil an der Weltbevölkerung von 22 Prozent im Jahre 1950 auf etwa sieben Prozent zur Mitte unseres Jahrhunderts zurückgehen⁶.

¹ Zitiert nach der 162. Auflage, Berlin 1973, S. 542.

² P. R. Ehrlich: The population bomb, New York 1968.

³ Vgl. UNFPA: Weltbevölkerungsbericht 2004, Stuttgart 2004, S. 10.

⁴ Vgl. C. Höhn: Bevölkerungsvorausberechnungen für die Welt, die EU-Mitgliedsländer und Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 21. Jg. (1996), S. 171-218 (178).

⁵ Vgl. N. Dickmann: Grundlagen der demographischen Entwicklung, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels, 2. Auflage Köln 2005, S. 11-33 (27). Für Deutschland entspräche dieser Rückgang der Variante 4 (mittlere Lebenserwartung, Wanderungssaldo mindestens 100.000) der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (StBA): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Presseexemplar, Wiesbaden 2003.

⁶ Vgl. P. Demeny: Die bevölkerungspolitischen Dilemmata, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 28. Jg. (2003), S. 91-177 (95).

Eine der Zukunftsängste, die der Bevölkerungsrückgang evoziert, betrifft die Alterssicherung. In den Köpfen der Mehrheit hat sich inzwischen die Meinung verfestigt, die demografische Schrumpfung werde die Alterssicherung überlasten. Daher seien Abstriche bei den Renten unabweislich. Zu fragen ist indes, ob die Zukunft der Alterssicherung tatsächlich entscheidend von der demografischen Entwicklung abhängt oder ob die so genannten Rentenreformen nicht vielmehr anderen Faktoren wie zum Beispiel der Massenerwerbslosigkeit geschuldet waren.

Mit Blick auf den demografischen Wandel richtig ist hingegen, dass die Staatsverschuldung massive Zukunftsprobleme aufwirft. Denn jede Kreditaufnahme erzeugt Zins- und Tilgungsverpflichtungen, die nachfolgende Generationen mit ihren Steuern finanzieren müssen⁷. Werden diese Generationen zahlenmäßig kleiner, steigt - unter den Bedingungen gleich bleibender Defizitpolitik - die Pro-Kopf-Verschuldung. Lässt sich eine solche Politik durchhalten?

Gerechtfertigt wird die Verschuldung gern mit Hinweis darauf, dass die Krediteinnahmen verwendet werden, um für die Zukunft vorzusorgen. Dabei wird gern übersehen, dass der künftige Nutzen mancher Investition unter den Bedingungen des Bevölkerungsrückgangs fragwürdig wird. Dies soll am Beispiel der Stadtumbauprogramme gezeigt werden.

Bringt der Bevölkerungsrückgang also gar nichts Erfreuliches mit sich? Scheinbar doch. Jedenfalls schaut die Politik erwartungsvoll auf den Bevölkerungsrückgang, sobald von der Massenerwerbslosigkeit die Rede ist. Wenn weniger junge Menschen auf den Arbeitsmarkt drängen, könnte dort möglicherweise Entspannung eintreten.

Eine solche Erwartung trifft jedoch nur bedingt zu. Zwar wird die Verringerung des Erwerbepersonenpotenzials rein rechnerisch in einigen Jahren den Arbeitsmarkt entlasten⁸. Doch das altersbedingte Ausscheiden einer großen Zahl qualifizierter Ar-

⁷ Vgl. K. H. Biedenkopf, M. Miegel: Die programmierte Krise. Alternativen zur staatlichen Schuldenpolitik, Bonn 1979, S. 103; R. Mußgnug: Staatsüberschuldung und Verfassungsrecht, in: E. Kantzenbach (Hrsg.): Staatsüberschuldung. Referate gehalten auf dem Symposium der Joachim Jungius-Gesellschaft der Wissenschaften, Göttingen 1996, S. 59-78 (63). Anderer Ansicht u.a. O. Ganderberger: Ist es möglich, durch die Aufnahme von öffentlichem Kredit die Last einer öffentlichen Ausgabe in die Zukunft zu verschieben?, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 21. Jg. (1970), S. 87-98; J. M. Buchanan: Public Principles of Public Debt, Vol. III, Homewood 1958, S. 34 f.

⁸ Vgl. J. Fuchs: Die langfristige Entwicklung des Arbeitskräftepotentials in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung demographischer Aspekte, in: E. Grünheid, C. Höhn (Hrsg.): Demographische Alterung und Wirtschaftswachstum. Seminar des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung 1998 in Bingen, Opladen 1999, S. 69-87 (82); Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Prognos-Gutachten 1998 - Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, DRV-Schriften Bd. 9, Frankfurt a.M.

beitskräfte stellt kommende Generationen vor ein ernst zu nehmendes Problem: Trotz geringerer Kopfstärke müssen sie Jahr für Jahr ausreichenden Ersatz an gut ausgebildeten Nachwuchskräften generieren.

Die Lösung *dieser* Aufgabe bildet die zentrale Herausforderung des demografischen Wandels.

Bevölkerungsrückgang

Was sind die Ursachen dieses Wandels und vor allem: Sollen und können wir ihn aufhalten? Und wenn nicht: Wie sollen wir mit ihm umgehen? Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir uns zunächst mit einigen Fakten vertraut machen.

Die Bundesrepublik zählte am Beginn dieses Jahrhunderts rund 82 Millionen Menschen. Davon waren 21 Prozent jünger als 20 Jahre und 18 Prozent älter als 64⁹.

Die künftige Entwicklung haben die Vereinten Nationen, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, das Bielefelder Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik und das Statistische Bundesamt vorausberechnet. Trotz mancher Unterschiede der Ergebnisse im Einzelnen ist allen gemeinsam die Überzeugung, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland sinken wird.

Gemäß der mittleren Variante 4 der 10. koordinierten Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes werden in 15 Jahren nur 1,8 Millionen Menschen weniger in Deutschland leben als zu Beginn dieses Jahrhunderts¹⁰. Aber nach 2040, wenn die Babyboom-Generation allmählich ausscheidet¹¹, wird die Einwohnerzahl kräftig sinken. Bis zur Jahrhundertmitte könnte sie auf 68 Millionen zurückgehen¹².

Dass die Bevölkerungszahl innerhalb von 50 Jahren in Maßen sinkt, wäre - für sich genommen - kein Anlass zur Beunruhigung. Innerhalb einer so langen Zeitspanne

1998, S. 53.

⁹ Vgl. StBA, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, a.a.O., Variante 5, S. 47.

¹⁰ Vgl. StBA, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, a.a.O., Variante 4.

¹¹ Vgl. A. Börsch-Supan, A. Ludwig, M. Sommer: Demographie und Kapitalmärkte. Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf Aktien-, Renten- und Immobilienvermögen, Köln 2003, S. 9.

¹² Vgl. StBA, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, a.a.O., Variante 4. Selbstverständlich sind solche Vorausberechnungen keine Prognosen. Aber sie geben doch Hinweise darauf, was künftig eintritt, sofern nichts Bedeutendes dazwischenkommt.

hätten Politik und Gesellschaft genügend Gelegenheit, sich auf die Veränderungen einzustellen.

Doch die Hoffnung trägt. Was schon heute zum Handeln zwingt, ist weniger der Rückgang der absoluten Zahl. Es ist die Alterung der Gesellschaft.

Was heißt Alterung? Alterung bedeutet *erstens*, dass sich der Anteil der über 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung erhöht. Er wird bis 2020 auf 22 Prozent anwachsen. Zur Jahrhundertmitte werden 30 Prozent der Bevölkerung über 64 Jahre alt sein¹³.

Eine Ursache hierfür ist der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung¹⁴. Sie hat sich in den letzten 100 Jahren nahezu verdoppelt¹⁵ - zunächst, weil die Säuglings- und Kindersterblichkeit drastisch zurückging. Im weiteren Verlauf haben sich die Sterbeziffern in allen anderen Altersgruppen vermindert und während der letzten 50 Jahre nahm vor allem die Sterblichkeit in den höheren Altersgruppen ab¹⁶. Noch nie konnten Menschen so sicher sein, alt zu werden, wie heute: Während in Deutschland vor 150 Jahren noch 75 Prozent der Bevölkerung vor dem 65. Lebensjahr starben, sterben heute über 75 Prozent nach diesem Datum¹⁷.

Unter Demografen herrscht Konsens, dass nicht nur die Lebenserwartung ab Geburt weiter steigen wird. Auch die so genannte fernere Lebenserwartung wird wachsen. Ein 60- oder ein 70-Jähriger wird also künftig noch mehr Lebensjahre vor sich haben als heute. Alterung bedeutet daher *zweitens*, dass die alten Menschen immer älter werden - Hochbetagtheit wird exponentiell zunehmen.

Alterung der Gesellschaft bedeutet *drittens*, dass die Zahl der Erwerbsfähigen absolut und relativ sinkt, weil mehr Menschen aus dem Produktionsprozess ausscheiden als in ihn eintreten. Alterung beeinträchtigt folglich die künftigen Produktionspotenzia-

¹³ Vgl. StBA, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, a.a.O., Variante 5, S. 47.

¹⁴ Vgl. G. C. Myers: Sterblichkeitsrückgang, Lebensverlängerung und Altern der Bevölkerung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 9. Jg. (1981), 463-475.

¹⁵ Vgl. M. Werding: Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages. Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich, Tübingen 1998, S. 296.

¹⁶ Vgl. P. Schimany: Die Alterung der Gesellschaft. Ursachen und Folgen des demographischen Umbruchs, Frankfurt a.M./New York 2003, S. 145.

¹⁷ Vgl. Schimany: Alterung, a.a.O., S. 117.

le.

Und *viertens* heißt Alterung, dass nicht nur die alten Menschen älter werden, sondern auch das Erwerbspersonenpotenzial. Innerhalb dieser Gruppe wird der Anteil der 45- bis 64-Jährigen von heute 43 Prozent in den kommenden 15 Jahren auf 50 Prozent steigen¹⁸.

In der heutigen demografischen Situation altert die Gesellschaft jedoch nicht allein aufgrund der hohen und steigenden Lebenserwartung. Gleichermäßen entscheidend ist der Geburtenrückgang¹⁹. Er ist ebenso wenig ein vorübergehendes und ebenso sehr ein säkulares Phänomen wie der Anstieg der Lebenserwartung. In Deutschland setzte er am Ende des 19. Jahrhunderts ein. Zwischen 1875/80 und 1930 sank die allgemeine Geburtenrate von gut 30 auf weniger als 20 Promille²⁰. 1972 überstiegen die Sterbefälle in der Bundesrepublik erstmals die Geburtenzahlen²¹. Seit 1990 oszilliert die zusammengefasste Geburtenziffer in Westdeutschland um 1,4 Kinder pro Frau²². In den neuen Ländern liegt sie noch darunter. In Folge dessen werden die künftigen Elterngenerationen um ein Drittel kleiner sein als die jetzigen und die darauf folgenden noch kleiner als die künftigen - ganz einfach deshalb, weil nicht geborene Kinder keine Kinder zur Welt bringen können²³. Die Gesellschaft altert also auch von unten²⁴.

Manche Wortbeiträge in der aktuellen Diskussion um den Geburtenrückgang erwecken den Eindruck, als bedürfte es bloß einer familien- und kinderfreundlicheren Politik, um die Probleme zu lösen. Gern wird auf Frankreich verwiesen, wo Familie und Beruf dank ausgebauter Kinderbetreuungssysteme besser vereinbar seien als hier zu Lande.²⁵ Kritischer Nachprüfung hält diese Argumentation nicht stand. Zum einen schrumpft und altert die Bevölkerung auch in Frankreich. Zum anderen kann die be-

¹⁸ Variante 4 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

¹⁹ Vgl. H. Birg: Strategische Option der Familien- und Migrationspolitik in Deutschland und Europa, in: C. Leipert (Hrsg.): Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familie in Wirtschaft und Gesellschaft, Opladen 2003, S. 27-56, S. 36.

²⁰ Vgl. John E. Knodel: The Decline of Fertility in Germany, 1871-1939, Princeton 1974, S. 38 ff.

²¹ Vgl. Schimany: a.a.O., S. 192.

²² StBA, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, a.a.O., S. 10.

²³ Vgl. Deutscher Bundestag: Zwischenbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Bundestags-Drucksache 12/7876 vom 14. 6. 1994, S. 53.

²⁴ Vgl. Schimany: Alterung, S. 15.

²⁵ Vgl. J. Schmid: Bevölkerungsentwicklung in der Abwärtsspirale und die steigende Rolle der Familienpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), S. 139-143.

reits eingetretene Bevölkerungsabnahme nicht einfach durch politische Entscheidungen umgekehrt werden. Sie besitzt eine "unbeeinflussbare Eigendynamik".²⁶ Die absoluten Geburtenzahlen würden also selbst dann sinken, wenn die Geburtenrate wieder steigen sollte²⁷.

Für einen Wiederanstieg der Geburtenrate gibt es keinerlei Anzeichen. Auch müsste die Fertilität gewaltig zunehmen - auf 2,1 Kinder pro Frau, damit jeder nachwachsende Jahrgang zumindest nicht kleiner ausfällt als der vorangegangene. 2,1 wäre aber eine Ziffer, mit der sich Deutschland an die Spitze sämtlicher Industriestaaten setzen würde. Und das wäre nicht einmal genug! Um die Alterung aufzuhalten, müsste eine Rate von 3,8 erreicht werden. Das entspräche Werten wie in Bolivien oder Ost-Timor²⁸. Wollen wir uns tatsächlich auf die dortigen Lebensverhältnisse umstellen?

Dies möge nicht als Argumentation gegen eine kinderfreundliche Gesellschaft, gegen den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung oder gegen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf missverstanden werden. All die dazu notwendigen Reformen sollten indes anderen Zielen dienen als einer pronatalistischen Bevölkerungspolitik.

Doch zurück zu den Zahlen. Die Bevölkerung würde sich noch stärker und schneller vermindern, gäbe es keine Zuwanderung aus dem Ausland. In den letzten fünf Jahrzehnten wanderten jahresdurchschnittlich netto 200.000 Menschen in die Bundesrepublik ein²⁹. Nun sind Annahmen über die künftige Zuwanderung wegen der zahlreichen politisch determinierten Unwägbarkeiten mit besonderer Vorsicht zu genießen. Aufgrund der vorhandenen Daten unbestreitbar ist aber, dass diese Zahl nicht ausreicht, um die Alterung der Gesellschaft zu stoppen. Sie kann ihn allenfalls verlangsamen³⁰.

Die Vereinten Nationen haben errechnet, was geschehen müsste, um die Alterung durch Zuwanderung zum Stillstand zu bringen. Das Ergebnis ist ernüchternd. Es müssten jährlich 3,4 Millionen Personen einwandern. Die Bevölkerung würde dadurch bis zur Jahrhundertmitte auf 299 Millionen wachsen, der Migrantenanteil stiege

²⁶ Bundestags-Enquete 1994, a.a.O., S. 53.

²⁷ Vgl. H. Birg: Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, 3. Auflage München 2003, S. 120.

²⁸ UNFPA: Weltbevölkerungsbericht 2004, Stuttgart 2004, S. 133, 135.

²⁹ Vgl. StBA, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, a.a.O., S. 22.

³⁰ Vgl. ebenda, S. 34.

auf 80 Prozent³¹.

Die Politik sollte sich daher nicht in Utopien flüchten. Sie muss sich darauf einstellen, dass Bevölkerungsrückgang und gesellschaftliche Alterung weder durch familien- noch durch migrationspolitische Maßnahmen umzukehren sind³².

Alterssicherungssysteme

Vor allem darf der Bevölkerungsrückgang nicht für alles verantwortlich gemacht werden, was uns Kopfzerbrechen bereitet. Das gilt zum Beispiel für die umlagefinanzierte Alterssicherung. Sie ist in Schwierigkeiten geraten, weil einerseits die Zahl der Rentner und die Rentenbezugsdauer zunehmen, während andererseits die Beitragseinnahmen zurückbleiben. In der wissenschaftlichen und in der öffentlichen Diskussion ist es üblich geworden, den weiteren Weg der Rentenversicherung düster zu zeichnen und die Alterung der Gesellschaft als Verursacherin der Finanzierungsprobleme zu identifizieren.

Richtig an der Diskussion um die Rentenfinanzierung ist der Hinweis darauf, dass die Alterung das quantitative Verhältnis zwischen Rentnergeneration und Erwerbspersonenpotenzial bereits beeinflusst hat und weiter beeinflussen wird. Der so genannte Altenquotient, also die Zahl der über 60-Jährigen in Relation zu 100 Menschen im Alter von 20 bis 60, nimmt zu. Er wird sich von 25 zur Jahrhundertwende auf 52 zur Jahrhundertmitte verdoppeln.

Der Altenquotient sollte allerdings nicht ohne Blick auch auf den Jugendquotienten betrachtet werden.³³ Dieser wird aber im gleichen Zeitraum sinken, so dass im Jahre 2050 auf 100 Erwerbspersonen 82 junge und alte Menschen kommen. Das ist zwar deutlich mehr als heute, aber nur geringfügig mehr als 1970 und erheblich weniger als zu Beginn des vorigen Jahrhunderts.

Dies relativiert die Behauptung einer übermäßigen Belastung der mittleren Generationen. Am Beginn des 20. Jahrhunderts jedenfalls nahm die Erwerbsbevölkerung ihre seinerzeit wesentlich höhere Gesamtbelastung nicht zum Anlass, die Renten knapp

³¹ Vgl. Schimany: Alterung, a.a.O., S. 261.

³² Vgl. dazu auch B. Müller, H. Pohle: Schrumpfung regional und kommunal gestalten -Thesen zu einem neuen Paradigma der Raumordnung, in: B. Müller, S. Siedentop (Hrsg.): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 1, Hannover 2003, S. 140-146 (141).

³³ Vgl. G. Bosbach: Demografische Entwicklung - nicht dramatisieren!, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 55. Jg. (2004), S. 96-103 (100).

zu halten. Im Gegenteil: Sie baute die Gesetzliche Rentenversicherung aus³⁴. Dies bleibt selbst dann bemerkenswert, wenn wir konzedieren, dass die Jungen und die Alten damals im Durchschnitt nicht so üppig versorgt wurden wie heute.

Entscheidendes Argument gegen die Quotientenberechnung aber ist, dass sie die Wirklichkeit nur unzulänglich abbildet. Denn es trifft ja nicht zu, dass heute ein Rentner auf vier Erwerbstätige kommt und dass sich diese Relation auf eins zu zwei verschlechtern wird. Tatsache ist doch, dass Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter nicht an der gesellschaftlichen Wertschöpfung teilnehmen. Die Relation beträgt daher schon heute in Wahrheit eins zu 2,7³⁵. Wenn sie also in Zukunft rechnerisch bei eins zu zwei liegen wird, dann haben wir es nicht mit einem vorwiegend demografischen Problem zu tun, sondern mit Beschäftigungspolitik.

Hier, in einer aktiven Beschäftigungspolitik, liegt der Schlüssel für die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung. Eine staatlich induzierte Beschäftigungsoffensive müsste nicht nur sechs bis sieben Millionen Erwerbslose in den ersten Arbeitsmarkt integrieren. Um die Verschiebung der Altersstruktur abzufangen, müssten darüber hinaus unzureichend ausgeschöpfte Potenziale aktiviert werden³⁶, also zum Beispiel Mütter, Frauen mit Migrationshintergrund, Teilzeitkräfte und geringfügig Beschäftigte sowie das große Heer der Ausgesteuerten zwischen 55 und 64 Jahren. Bei einer höheren Erwerbsquote könnte sich die Belastung der Aktiven zunächst sogar verringern. Erst in etwa zehn Jahren würde das Verhältnis von Rentnern zu Erwerbstätigen unter das Ergebnis von 2003 sinken³⁷.

Leider scheitert die Anhebung der Erwerbsquote an dem parteiübergreifenden politischen mainstream, der sich gegen eine staatliche Beschäftigungspolitik positioniert hat. Zwar hat die EU-Kommission dazu aufgefordert, "nationale Erwerbsquotenziele (...) aufzustellen und darzulegen", wie sie zu erreichen sind³⁸. Bisher hat aber kein Mitgliedstaat das Aktionsprogramm von Lissabon zum Anlass genommen, sein beschäftigungspolitisches Laissez-faire aufzugeben.

³⁴ Vgl. V. Hentschel: Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, Frankfurt am Main 1983, S. 19 ff.

³⁵ Vgl. N. Reuter: Demographische Entwicklung contra Sozialstaat? Eine ökonomische Potentialanalyse, in: Intervention, 1. Jg. (2004), Nr. 2, S. 23-32 (25).

³⁶ Vgl. J. Fuchs: Die langfristige Entwicklung des Arbeitskräftepotentials in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung demographischer Aspekte, in: Grünheid, Höhn: a.a.O., S. 69-87 (85 f).

³⁷ Vgl. Reuter, a.a.O., S. 25.

³⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon vom 2. 2. 2005, KOM (2005) 24, S. 31.

Das Thema Vollbeschäftigung wird umso drängender, je näher das Jahr 2020 rückt. Denn spätestens von da an ist eine höchstmögliche Erwerbsquote eine ökonomische *conditio sine qua non*. Nach 2020 schrumpft das Erwerbspersonenpotenzial so stark, dass Reproduktions- und Altersstruktureffekte nicht mehr wettgemacht werden können³⁹. Dann hängt die Alterssicherung nicht mehr vorwiegend von der Vollbeschäftigung ab. Genauso wichtig wird, dass die Beschäftigten ihre abnehmende Zahl durch immer effizientere Verfahren, durch steigende Pro-Kopf-Outputs sowie durch eine wachsende Werthaltigkeit der produzierten Güter und Dienstleistungen ausgleichen⁴⁰.

Von Vollbeschäftigung und Demografie unabhängiger könnte die Rentenversicherung werden, wenn sich die Beiträge nicht mehr ausschließlich an den Erwerbseinkommen ausrichteten. Für die Arbeitnehmerseite macht die Verknüpfung von Beitragszahlungen und Rentenniveau unter dem Aspekt der Leistungsgerechtigkeit Sinn. Auf der Arbeitgeberseite führt die Bemessung der Beiträge an der Lohnsumme aber dazu, dass jede Personaleinsparung auch die Beitragszahlungen senkt. Bei demografiebedingt rückläufigem Erwerbspersonenpotenzial gewinnt daher ein Finanzierungskonzept neue Aktualität, das die seinerzeitigen Bundesminister *Herbert Ehrenberg* und *Anke Fuchs* 1980 entwickelt hatten. Sie schlugen vor, die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung künftig an der Bruttowertschöpfung auszurichten⁴¹. Kapitalintensive Betriebe sollten nicht länger bevorzugt und die Vernichtung von Arbeitsplätzen nicht belohnt werden. Seinerzeit war das eine vorwiegend arbeitsmarktpolitische Argumentation. Sie ist aber auch für die umlagefinanzierte Alterssicherung relevant. Die so genannte Wertschöpfungsabgabe ist für die umlagefinanzierte Alterssicherung deshalb so interessant, weil sie die Rentenfinanzierung von demografischen Einflüssen befreit und somit langfristige Tragfähigkeit verspricht.

Staatsverschuldung

Losgelöst von dieser Thematik gibt es grundsätzliche Kritik an der Umlagefinanzierung. Im Gegensatz zur Kapitaldeckung, bei der nur das verzehrt werde, was zuvor angespart wurde, wirkten die im Umlagesystem erworbenen Rentenanwartschaften für den Staat wie verschuldungsähnliche Verbindlichkeiten⁴². Das ist im Prinzip rich-

³⁹ Vgl. Birg: *Zeitenwende*, a.a.O., S. 86.

⁴⁰ Vgl. Bundesfinanzministerium: *Monatsbericht* 9/2004, S. 74.

⁴¹ Vgl. H. Ehrenberg, A. Fuchs: *Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats*, Frankfurt a.M. 1980, S. 384 ff.

⁴²Vgl. O. Singer: *Schulden, die nicht vergehen wollen*, in: *Kommune*, 14. Jg. (1996), Nr. 1, S. 33-36

tig. Es gibt jedoch einen entscheidenden Unterschied zu klassischen Staatsverschuldung. Er besteht darin, dass eingelöste Rentenansprüche überwiegend in konsumwirksame Nachfrage umgesetzt werden. Gerade dies trifft für Zinserträge aus Staatsschulden nicht zu. Denn auf der Suche nach maximalem Profit werden enorme Summen des steuerfinanzierten Schuldendienstes nicht in die heimische Produktion investiert, sondern fließen wachstumsdämpfend aus Deutschland ab.

Doch zuerst einige nüchterne Zahlen: Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik hat sich in den letzten zwölf Jahren verdoppelt und beläuft sich auf inzwischen 1,4 Billionen €. Obwohl damit das Maastricht-Kriterium einer maximalen Schuldenstandsquote von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verletzt wird, scheint sich die Anhäufung von Schulden sogar noch zu beschleunigen. Darauf deuten jedenfalls die Nettokreditaufnahmen der letzten Jahre hin: 46 Mrd. € 2002, 63 Mrd. € 2003 und 73 Mrd. € 2004.

Die Defizithöchstgrenze von Maastricht - drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts - wurde zum dritten Mal in Folge durchbrochen. Auch für 2005 und die folgenden Jahre rechnet die Bundesregierung mit einer Überschreitung der Drei-Prozent-Grenze. Die Schlagbäume dieser Grenze wurden allerdings angesägt. Trotz schwer wiegender Bedenken der Europäischen Zentralbank verständigten sich die EU-Finanzminister und der Europäische Rat im März 2005 auf eine Aufweichung der Regeln. Unter dem Druck der Defizitsünder Deutschland, Frankreich und Italien werden nun Ausnahmen vom Drei-Prozent-Gebot großzügiger definiert. Darüber hinaus werden die Fristen zur Erfüllung von Konsolidierungsaufgaben flexibilisiert. Und schließlich sind von nun an so genannte "sonstige einschlägige Faktoren" sanktionshemmend zu berücksichtigen - also zum Beispiel Abführungen an die EU, Kosten der deutschen Einheit, Entwicklungshilfe- und Rüstungsausgaben. Für Bundesbankpräsident *Weber* weist diese Art von Reform des Stabilitätspaktes die "gefährliche Schlagseite einer in der Tendenz höheren Defizitentwicklung" auf⁴³.

Dabei begrenzt schon der angehäuften Schuldenberg die Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften: 13 Prozent der Steuereinnahmen der Länder und 19 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes stehen nicht für politische Vorhaben zur Verfü-

(36); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung, bearbeitet von W. Leibfritz u.a., Berlin 2001, S. 30 f.; R. Lüdeke: Kinderkosten, umlagefinanzierte Rentenversicherung, Staatsverschuldung und intergenerative Einkommensverteilung. Kinderbezogene Alternativen zum heutigen gesetzlichen Alterssicherungssystem, in: G. Kleinhenz (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Berlin 1995, S.151-183 (162).

⁴³ A. Weber: Politik mit Schlagseite, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. 3. 2005.

gung, sondern dienen ausschließlich der Befriedigung von Gläubigern.

Heute stimmt nicht einmal mehr das Argument, wonach Kreditaufnahmen öffentliche Investitionen finanzieren und zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen.

Inzwischen übersteigen die Zinsausgaben die staatliche Nettokreditaufnahme. Die Gebietskörperschaften verschulden sich also nur noch, um ihren Zinsverpflichtungen nachkommen zu können. Je mehr zusätzliche Kredite sie aufnehmen, desto höher steigt die Zinsbelastung und desto knapper wird die politische Entscheidungsfreiheit. Nur ein exponentielles Wirtschaftswachstum könnte diesen Kreislauf durchbrechen. Dafür gibt es indes keine Anzeichen. Im Gegenteil: Seit 1965 sind die Zinsausgaben viermal stärker gewachsen als das Bruttoinlandsprodukt.

Die Finanzwissenschaft ist sich weitgehend einig, dass von jeglicher Kreditaufnahme eine Lastenverschiebung von der Gegenwart in die Zukunft ausgeht⁴⁴. Der Mechanismus ist einfach: Eine Generation will ein Projekt realisieren, um es selbst nutzen zu können. Sie ist aber nicht bereit, ihr Vorhaben durch Konsumverzicht zu finanzieren und wählt stattdessen die Kreditaufnahme. Der fernere Zinsendienst und vor allem die Tilgung werden künftigen Generationen überlassen. *Sie* erleiden die Realeinkommenseinbußen, die die Kredit aufnehmende Generation für sich vermieden hat⁴⁵.

Welche Dynamik der intertemporalen Lastenverschiebung innewohnt, ist verschiedentlich berechnet worden. Für den Fall, dass sich an der aktuellen Staatsschuldenpolitik nichts Grundlegendes ändert, prognostizieren *Adrian Ottmand* vom Bonner Institut für Wirtschaft und Gesellschaft und *Andreas Becker* vom Freiburger Studienbüro *Jetzt & Morgen* unabhängig voneinander eine Verdoppelung der Abgabenbelastung künftiger Generationen⁴⁶.

⁴⁴ Vgl. T. Puhl: Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Tübingen 1996, S. 473; Buchanan: Public Debt, a.a.O., S. 46; R. A. Musgrave: Die Theorie der öffentlichen Schuld, in: W. Gerloff, F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III, 2. Auflage Tübingen 1958, S. 68-137 (71 ff.); H. Karehnke: Zur Änderung des Artikels 115 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung, 26. Jg. (1973), S. 393-406 (405); W. Höfling: Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993, S. 170 f.

⁴⁵ Vgl. u.a. O. Gandenberger: Der öffentliche Kredit in außerkonjunktureller Betrachtung, in: E. Nowotny (Hrsg): Öffentliche Verschuldung, Stuttgart/New York 1979, S. 120.

⁴⁶ Vgl. A. Ottmand: Wohlstand auf Pump. Der Irrweg der Schuldenpolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 42. Jg. (1997), S. 444-453 (450); A. Becker: Staatsverschuldung und Umweltzerstörung - wie sie vereint die Zukunft berauben, München 1998, S. 41.

Das Dilemma potenziert sich, wenn die Zahl der Produzentinnen und Produzenten des gesamtwirtschaftlichen Reichtums nicht wie die Staatsschuld und die Zinsverpflichtungen weiter wächst, sondern - im Gegenteil - sinkt. Dann nämlich muss der Schuldendienst von weniger Beschäftigten erwirtschaftet werden - ohne Rücksicht auf deren konkrete wirtschaftliche Situation⁴⁷.

Hinzu kommt, dass der Nutzen dieser Lasten - wie das Beispiel des Schnellen Brüter in Kalkar zeigt - durchaus fragwürdig werden kann. Frühere Generationen sahen ihn als energiepolitische Zukunftsinvestition an und waren dafür sogar bereit, bürgerkriegsähnliche Zustände hinzunehmen. Seit 1996 nutzt er als *Kernwasserwunderland* gerade einmal trinkfesten Kegelveereinen. Den Schuldendienst aber tragen die gegenwärtig Erwerbstätigen und künftige Generationen gemeinsam.

Stadtumbau

Doch auch weniger umstrittene Investitionsentscheidungen können sich bald als Irrtümer herausstellen.

So stehen inzwischen 1,3 Millionen Wohneinheiten in Ostdeutschland leer⁴⁸. Erster Grund dafür sind die Abwanderungen in den Westen. Zweiter Grund ist der Geburtenrückgang. Beide zusammen haben dem Osten nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes seit 1990 Einwohnerverluste in Höhe von 1,2 Millionen Menschen (ohne Ostberlin) beschert⁴⁹. Dritter Grund ist die Suburbanisierung, die der öffentliche Sektor durch Bereitstellung billigen Baugrunds, Eigenheimzulage und Pendlerpauschale anheizt. Vierter Grund war die staatliche Förderung vermeintlich attraktiver Abschreibungsmodelle⁵⁰. Ihnen sind nicht nur über eine Million neue Wohnungen bei gleichzeitigem Bevölkerungsschwund zu verdanken⁵¹, sondern auch jede Menge Einbußen beim Steueraufkommen.

⁴⁷ Vgl. W. Höfling, S. Rixen: Art. 115 GG, in: R. Dolzer, K. Vogel, K. Graßhof (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, 108. Lfg. Oktober 2003, Rdnr. 279.

⁴⁸ Vgl. DB Research Management (Hrsg.): Perspektiven Ostdeutschlands - 15 Jahre danach, Deutsche Bank Research Nr. 306, Frankfurt a.M. 2004, S. 56.

⁴⁹ Vgl. Datenreihen des Statistischen Bundesamtes, VI B 173. Die Zahl bezieht sich auf die neuen Länder ohne Berlin-Ost.

⁵⁰ Vgl. DB Research Management: Perspektiven, a.a.O., S. 56.

⁵¹ Vgl. R. Winkel: Bestandsentwicklung, Schrumpfung - Herausforderung für die Planung, in: Müller, Siedentop: Räumliche Konsequenzen, a.a.O., S. 3-10 (5).

All dies hat die Immobilienmärkte in der Ex-DDR - von Berlin und dessen Speckgürtel abgesehen - ruiniert⁵². Noch dramatischer wird die Situation werden, wenn der gegenwärtige Trend zu kleineren Haushaltsgrößen in etwa 15 Jahren den weiteren Bevölkerungsrückgang nicht mehr kompensieren kann.

Weil vor allem Menschen mit mittleren bis höheren Einkommen die Städte verlassen⁵³, verschwinden mit der kaufkräftigen Nachfrage Unternehmen und Arbeitsplätze, geraten die Mieten ins Rutschen, sinkt die Investitionsbereitschaft von Vermietern und Unternehmen. Städte und Gemeinden erleiden Einnahmeverluste aus Personen- und Realsteuern; sie büßen Gebühren ein und sie verlieren einwohnerbezogene Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs⁵⁴. Die Ausgaben aber bleiben: Verkehrswege, Straßenbeleuchtungen, Kanäle und andere Leitungsnetze müssen weiter betrieben werden. Gebührenerhöhungen und kommunale Haushaltsnotstände sind die nahezu zwangsläufige Folge⁵⁵. Der weitere Niedergang nährt sich aus sich selbst heraus. Inzwischen gelten ganze Ortschaften in Ostdeutschland als existenzgefährdet⁵⁶.

Ob sich die Hoffnungen erfüllen, mit den Stadtumbauprogrammen den Abwärtstrend zu stoppen, wird abzuwarten sein. Auf jeden Fall ist es richtig, von den Planungs doktrinen eines Wachstums um jeden Preis Abschied zu nehmen. Es ist aber budgetpolitisch und staatschuldenrechtlich fragwürdig, nach den bereits gemachten Erfahrungen mit Fehlinvestitionen nun auch noch die 3,3 Milliarden € schweren Stadtumbauprogramme Ost und West als investiv zu deklarieren. Ohne Frage dürfte es allen Grundsätzen des Budgetrechts widersprechen, die Vernichtung von Sachkapital kreditzufinanzieren. Schließlich werden die Produktionsmittel der Volkswirtschaft durch Abbruch und Rückbau nicht gesteigert, ja: nicht einmal erhalten⁵⁷.

⁵² Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 23. 8. 2004.

⁵³ Vgl. C. Badde: Stellenwert des Wohneigentums für eine positive Stadtentwicklung, in: W. Michels, U. van Suntum (Hrsg.) Stadtumbau West -Wohnungspolitische Lösungsansätze. Dokumentation 13. Münsteraner Wohnungswirtschaftliche Gespräche, Münster 2002, S. 55-71 (58).

⁵⁴ Vgl. ebenda.

⁵⁵ Vgl. Wortbeitrag von F. Kiepe (Städtetag NRW), in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschussprotokoll 13/1292 vom 13. 7. 2004, S. 3.

⁵⁶ Vgl. A. Göschel: Stadtumbau - Zur Zukunft schrumpfender Städte vor allem in den neuen Bundesländern, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10/11, 2003, S. 605-615 (613).

⁵⁷ Vgl. die Begründung zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Haushaltsreform, Bundestags-Drucksache V/3040 vom 21. 6. 1968, S. 47, Nr. 134.

In Zeiten demografischen Wachstums mit steigenden Sachkapitalbedarfen mag es richtig gewesen sein, Aufwendungen für Bauten, Geräte, Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenstände als Investitionen zu werten. Unter diesen Voraussetzungen mag es auch richtig gewesen sein, durch Art. 115 GG die Kreditfinanzierung solcher Ausgaben zu ermöglichen. Die demografische Schrumpfung aber entwertet nicht nur bereits getätigte Sachkapitalinvestitionen. Fraglich ist auch, ob ein Ausbau öffentlicher Infrastrukturen unter Schrumpfungsbedingungen überhaupt noch zu höheren Steuereinnahmen führt, aus denen der Schuldendienst bezahlt werden kann⁵⁸. Da weitere Wertverluste nicht auszuschließen sind, lassen sich Steigerungen der langfristig wirkenden Staatsverschuldung mit dem herkömmlichen Investitionsbegriff nicht mehr rechtfertigen. Staatsausgaben für Bauten, Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenstände tragen bestenfalls kurzzeitig, auf mittlere Sicht unzuverlässig und im Zweifel überhaupt nicht zur Steigerung der Produktivität und damit zum Wirtschaftswachstum bei. Sie sind daher als Konsum zu qualifizieren und müssen folglich aus laufenden Steuer- und Gebühreneinnahmen finanziert werden.

Wissensgesellschaft finanzieren

Eine Vermehrung der Produktionsmöglichkeiten ist unter den Bedingungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung nur zu erwarten, wenn die Produktivität pro Kopf erheblich zunimmt.

Nur qualifizierte Menschen können den technisch-organisatorischen Fortschritt so weit vorantreiben, dass die künftigen Produktivitätssteigerungen ein ausreichendes und dauerhaftes Wirtschaftswachstum ermöglichen⁵⁹. Denn Wohlstand und Sozialstaatlichkeit hängen nicht hauptsächlich von der Zahl grundsätzlich erwerbsfähiger und tatsächlich erwerbstätiger Menschen und nur wenig von ihrer Jugendlichkeit ab. In einer rohstoffarmen, auf Kommunikation und Hochtechnologie ausgerichteten postindustriellen Ökonomie mit weiter steigender organischer Zusammensetzung des Kapitals gibt das Humanvermögen den Ausschlag. Der US-amerikanische Nobelpreisträger *Gary S. Becker* hat das 21. Jahrhundert daher als das "Zeitalter des Humankapitals" bezeichnet⁶⁰.

⁵⁸ Vgl. Bundesverband deutscher Banken: Weniger Staat - besserer Staat. Rückführung der Staatstätigkeit und Haushaltsausgleich als Gebot der Stunde, Köln 1998, S. 22; DB Research Management: Perspektiven, a.a.O., S. 54.

⁵⁹ Vgl. Bundestags-Enquete 1994, S. 116.

⁶⁰ G. S. Becker: Die Bedeutung der Humanvermögensbildung in der Familie für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft, in: Leipert: Demographie, a.a.O., S. 89-102 (96).

Mit dem Humankapital steht es in Deutschland nicht gerade gut. Die Bildungsexpansion kam um 1990 zum Stillstand⁶¹. In zehn Jahren werden die dann 50- bis 64-Jährigen deutlich besser qualifiziert sein als die nachfolgenden Kohorten, weil sie einen höheren Akademikeranteil und eine niedrigere Ungelerntenquote aufweisen. Die Lücken, die die Älteren nach ihrem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben hinterlassen, können die nachfolgenden Jahrgänge im gegenwärtigen Zustand weder quantitativ noch qualitativ schließen⁶². Sollte es nicht gelingen, rasch einen erheblich größeren Anteil der jungen Generation in die Wissensgesellschaft zu integrieren, werden mit dem Humankapital auch das Innovationspotenzial und die Wachstumskräfte schwinden⁶³.

Heute verlassen ein Drittel der indigenen und fast zwei Drittel der Schulabgänger mit Migrationshintergrund die Schulen mit dem niedrigsten oder ganz ohne Abschluss⁶⁴. Wie Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen, hätten sie selbst unter günstigeren Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt so gut wie keine Chance⁶⁵. Denn die Zahl einfacher Jobs für gering Qualifizierte wird weiter wegbrechen⁶⁶. Besonders bedrückend ist in diesem Zusammenhang nicht nur die vergleichsweise hohe Bildungsferne junger Migranten - erschreckend ist, dass immer weniger von ihnen eine Lehre oder eine Ausbildung an beruflichen Schulen durchlaufen⁶⁷. Das gilt tendenziell auch für die Einheimischen⁶⁸. Solange sich aber die Schere zwischen dem Qualitätsangebot der Arbeitssuchenden und den Qualitätsanforderungen der Wirtschaft nicht schließt, kann selbst die Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials den Arbeitsmarkt nicht entlasten. Die demografisch-rechnerisch näher

⁶¹ Vgl. A. Reinberg, M. Hummel: Bildungsexpansion in Westdeutschland. Stillstand ist Rückschritt. Wirtschaftlicher und demographischer Wandel erfordern einen neuen Anlauf in den Bildungsanstrengungen auf allen Ebenen, IAB-Kurzbericht, Nr. 8 vom 18. 4. 2001, S 3.

⁶² Vgl. A. Plünnecke, S. Seyda: Bildung, in: Institut der deutschen Wirtschaft: Perspektive, a.a.O., S. 121-143 (134).

⁶³ Vgl. M. Grömling: Wirtschaftswachstum, in: Institut der deutschen Wirtschaft: Perspektive, a.a.O., S. 67-96 (79).

⁶⁴ Vgl. Schulbesuch und Ausbildung von jungen Ausländern - kaum noch Fortschritte, in: DIW-Wochenbericht, 68. Jg. (2001), S. 162-172 (Tab. 3, S. 166).

⁶⁵ Vgl. IAB-Kurzbericht, Nr. 19 vom 11. 11. 2003, vor allem S. 3.

⁶⁶ Vgl. A. Reinberg, M. Hummel: Zur langfristigen Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräfteangebots und -bedarfs in Deutschland. Empirische Befunde und aktuelle Projektionsergebnisse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 35. Jg. (2002), S. 580-600 (581).

⁶⁷ Vgl. Schulbesuch und Ausbildung, a.a.O., S. 167.

⁶⁸ Vgl. ebenda.

rückende Vollbeschäftigung würde in weite Ferne entschwinden. Stattdessen könnten die Arbeitgeber ihre Anstrengungen verstärken, qualifiziertes Personal aus demografisch noch wachsenden Weltregionen abzuziehen.

Um das Arbeitskräfteangebot mit der Nachfrage zur Deckung zu bringen und damit die Voraussetzungen zur Erreichung des Vollbeschäftigungsziels zu verbessern, müssen die brachliegenden Qualifikationsreserven erschlossen werden: angefangen bei der Erziehung in Krippen, Kindergärten und Horten, fortgeführt über die entscheidend auszubauende allgemeine Schul- und die berufliche Bildung bis hin zur Fort- und Weiterbildung. Damit einmal erworbenes Wissen nicht veraltet, damit ältere Menschen wieder in den Erwerbsprozess eingegliedert werden können bzw. integriert bleiben, müssen konzeptionelle und institutionelle Voraussetzungen geschaffen werden, um das schulische Lernen fürs Leben auf ein lebenslanges Lernen umzustellen.

Budgetpolitisch erfordert die Qualifikationsoffensive erstens Steigerungsraten der Bildungsausgaben, die deutlich über den bisherigen 2,5 Prozent liegen⁶⁹, und zweitens deren Inwertsetzung. Da sind die großen Konzerne dem Staat übrigens voraus: Im Bereich von Forschung und Entwicklung gelten bei ihnen selbst Personalkosten als Investitionen⁷⁰. Für den öffentlichen Sektor wäre es nur folgerichtig, nicht allein den Bau und die Einrichtung von Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten, sondern sämtliche Aufwendungen für Bildung und Wissenschaft als Investitionsausgaben zu bewerten. Schließlich schaffen die Ausbildung und Beschäftigung von Erzieherinnen, Lehrerinnen und Professorinnen Humankapitalkapazitäten und wissenschaftlichen Fortschritt, aus denen ein lang anhaltender gesamtwirtschaftlicher Mehrertrag erwächst⁷¹.

Nun hat das Bundesverfassungsgericht davor gewarnt, den geltenden Investitionsbegriff um Bildungsausgaben zu erweitern⁷². Da sich Bund und Länder bis zur Höhe

⁶⁹ Vgl. R. Brügelmann: Öffentliche Finanzen, in: Institut der deutschen Wirtschaft: Perspektive, a.a.O., S. 219-238 (256).

⁷⁰ Vgl. K. G. Zinn: Schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Begrenzung der Neuverschuldung, Landtag NRW: Zuschrift 12/702 vom 20. 9. 1996, S. 3; Wortbeitrag von K. G. Zinn (RWTH Aachen), in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Haushalts- und Finanzausschuss: Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung und der Landeshaushaltsordnung zur Begrenzung der Neuverschuldung, Ausschussprotokoll 12/383 vom 30. 10. 1996, S. 16.

⁷¹ Vgl. A. Gutkowski: Investition oder Konsum. Zu den mittelfristigen Wirkungen unterschiedlicher Kategorien öffentlicher und privater Ausgaben auf Wachstum und Beschäftigung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 27. Jg. (1982), S. 271-280 (276).

⁷² BVerfGE 79, 311 (337).

ihrer jeweiligen Investitionsausgaben netto neu verschulden dürfen⁷³, liefe eine zusätzliche Anerkennung von Bildungsaufwendungen in der Tat der Intention des Grundgesetzes zuwider, die Staatsverschuldung zu begrenzen⁷⁴. Was aber wäre, wenn die Frage, ob Bildungsausgaben als Investitionen anzusehen sind, nicht additiv gestellt würde, sondern alternativ? Zweifellos ließe sich so die politische Priorisierung von Ausgaben steigern, die auf die Qualifikationsverbesserung der Bevölkerung abzielen. Ein Ausufern der Neuverschuldung unter dem Etikett der Bildungsoffensive könnte dadurch verhindert werden, dass der Staat die Zukunft nur in dem Maße in Anspruch nehmen darf, in dem er *zusätzliche* Bildungsinvestitionen anstößt⁷⁵.

Fazit

Erstmals in der Menschheitsgeschichte sinkt die Bevölkerungszahl nicht infolge von Kriegen oder Seuchen, sondern ganz einfach deshalb, weil die Menschen weniger Kinder in die Welt setzen. Dadurch und weil wir länger leben, altert die Gesellschaft.

Bevölkerungsrückgang und Alterung sind keine Übel, sondern Ausdruck eines weltweit zu beobachtenden Kulturfortschritts. Die Probleme, vor die sie uns stellen, können gemeistert werden. Es gibt keinen Grund, die wahrscheinliche demographische Entwicklung in schwarz zu malen.

Die deutsche Politik hätte indes Gründe genug, das hauptsächliche Mittel zur Begleitung des demografischen Wandels anzupacken: Bildung, Bildung und nochmals Bildung. Da geht es nicht um ein paar Lehrerstellen hier und einige Bundesmittel für die Ganztagsbetreuung dort. Es geht darum, die ganze Gesellschaft, beide Geschlechter, alle Altersklassen, Einheimische und Zugewanderte, umfassend zu beschulen, beruflich zu qualifizieren und lebenslang weiterzubilden. Dazu fehlen heute die Angebote, dazu fehlen bei vielen Menschen die Möglichkeiten der Teilnahme. Ich nenne nur sprachlich nicht integrierte Migrantinnen und Migranten, Mütter mit mehreren Kindern, Alleinerziehende, Langzeiterwerbslose usw. usf. Es fehlt, auch dies muss ausgesprochen werden, bei vielen an der Bereitschaft, sich ins Bildungssystem zu integrieren und seine Anforderungen zu akzeptieren. Auf jeden Fall führt kein Weg daran vorbei, bildungsferne Bevölkerungsteile an die Wissensgesellschaft heranzu-

⁷³ Vgl. Art. 11 Abs.1 Satz 2 GG.

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 79, 311 (355).

⁷⁵ Belaufen sich die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung im Stichjahr 2005 auf beispielsweise 30 Prozent eines Landeshaushalts im Volumen von 45 Mrd. € und im Jahre 2008 bei einem Haushaltsvolumen von 48 Mrd. € auf 34 Prozent, ergäbe dies eine Nettokreditermächtigung in Höhe von vier Prozentpunkten oder rund einer Mrd. €.

führen, zu fördern und zu integrieren. Anders als in Sachsen darf der Geburtenrückgang nicht zum Abbau von Lehrerstellen genutzt werden⁷⁶; frei werdende Potenziale müssen im Gegenteil das Angebot erweitern.

Die Einführung der allgemeinen Schulpflicht im 18. Jahrhundert war eine Kulturrevolution von oben, die sich, von Österreich ausgehend, über die Welt ausgebreitet hat. Wir stehen heute vor einer mindestens ebenbürtigen Herausforderung.

Dafür ist es unabdingbar, die Defizitpolitik zu beenden und die nachwachsenden Generationen fit machen für den demografischen Wandel. Die deutsche Gesellschaft ist reich genug, diese Aufgabe zu schultern. Sie muss sich allerdings dazu durchringen, diese öffentliche Sache mit den dafür notwendigen finanziellen Mitteln auszustatten.

Das allerdings scheint kaum möglich, solange Deutschland an der Spitze des internationalen Wettbewerbs im Steuerdumping mitmarschiert. Unter diesen Umständen darf sich niemand darüber wundern, dass die Steuereinnahmen erodieren und die Defizite explodieren. Eine Wissensgesellschaft lässt sich unter solchen Voraussetzungen kaum aufbauen. Steuern sind nicht dazu da, fortlaufend gesenkt zu werden zu werden. Steuern sind dazu da, ein soziales, gerechtes, demokratisches und leistungsfähiges Gemeinwesen zu realisieren. Schon mit der Steuerquote des Jahres 1980 wären die Steuereinnahmen 2004 Jahr bundesweit um rund 90 Milliarden € höher ausgefallen. Es hätte keiner Neuverschuldung bedurft und es wäre reichlich für die notwendige bildungspolitische Umsteuerung übrig gewesen.

⁷⁶ Vgl. G. Milbradt: Demographischer Wandel ist auch eine Chance, in: Leipert: Demographie, a.a.O., S. 111-118 (113).