

Heinrich-Böll-Stiftung (Berlin) (Ed.)

**Research Report**

## Freiräume für die Zukunft: Plädoyer für einen "Neuen Generationenvertrag"

Schriften zu Wirtschaft und Soziales, No. 17

**Provided in Cooperation with:**

Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Berlin

*Suggested Citation:* Heinrich-Böll-Stiftung (Berlin) (Ed.) (2015) : Freiräume für die Zukunft: Plädoyer für einen "Neuen Generationenvertrag", Schriften zu Wirtschaft und Soziales, No. 17, ISBN 978-3-86928-144-5, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125853>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de>



BAND 17

**Freiräume für die Zukunft**  
Plädoyer für einen «Neuen  
Generationenvertrag»

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



# **FREIRÄUME FÜR DIE ZUKUNFT**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES  
BAND 17**

# **Freiräume für die Zukunft**

Plädoyer für einen «Neuen Generationenvertrag»

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Freiräume für die Zukunft – Plädoyer für einen «Neuen Generationenvertrag»

Band 17 der Reihe Wirtschaft und Soziales

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2015

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, S. Langer (basierend auf Entwürfen von State)

Cover-Foto: Frank Schinski/OSTKREUZ (Foto.ID: 090400fr09)

Druck: Druckerei Arnold, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-144-5

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

# INHALT

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Vorwort                                                                                                    | 7         |
| Einleitung                                                                                                 | 8         |
| <b>Zeit für einen Neuen Generationenvertrag!</b>                                                           | <b>10</b> |
| Warum wir einen Neuen Generationenvertrag brauchen                                                         | 10        |
| Was heißt eigentlich Generationengerechtigkeit?                                                            | 12        |
| Eine zukunfts offene Demokratie                                                                            | 13        |
| Eine neue Politik der Lebensphasen                                                                         | 14        |
| <b>Aktionsfelder eines Neuen Generationenvertrages</b>                                                     | <b>15</b> |
| <b>1 Nachhaltige Infrastrukturpolitik</b>                                                                  | <b>19</b> |
| Eva Kuhn und Sigrun Matthiesen                                                                             |           |
| <b>In Zukunft anders – Generationengerechte Versorgung<br/>dünn besiedelter Regionen</b>                   | <b>20</b> |
| Leitbild: Die Gleichwertigkeit hat ausgedient                                                              | 22        |
| Versorgungsmechanismen: Vom Kopf auf die Füße stellen                                                      | 24        |
| Rahmenbedingungen: Den infrastrukturellen Wandel<br>durchsetzen und finanzieren                            | 26        |
| Ausblick: Freiräume für die Zukunft                                                                        | 29        |
| <b>2 Ein neuer Lastenausgleich</b>                                                                         | <b>30</b> |
| Thomas Klie                                                                                                |           |
| <b>Caring Communities als Perspektive für Sorge und Pflege<br/>in einer Gesellschaft des langen Lebens</b> | <b>31</b> |
| Pflege heute: Zwischen Familienangelegenheit und Fulltimejob                                               | 32        |
| Pflege neu denken                                                                                          | 34        |
| Scheingefechte, notwendige Debatten und veränderte politische Strukturen                                   | 36        |
| Caring Communities: Pflege als Gemeinschaftsaufgabe neu verorten                                           | 40        |
| Beziehungen stärken und Netzwerke schaffen                                                                 | 41        |
| Das Lokale stärken                                                                                         | 42        |
| Staatliche Verantwortung, Infrastruktur und Finanzierung                                                   | 42        |
| Lernfähigkeit und Zuversicht                                                                               | 44        |

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3 Nachhaltigkeit in Ökologie, Wirtschaft und Bildung</b>                               | <b>45</b> |
| Michael Thöne                                                                             |           |
| <b>Brauchen wir ein Generational Mainstreaming für die Staatsfinanzen?</b>                | <b>46</b> |
| Investitionen zwischen Beton und Wortgeklingel                                            | 47        |
| Zukunftsinvestitionen schaffen Zukunft                                                    | 48        |
| Generationengerechte Staatsfinanzen                                                       | 51        |
| Von Investitionsschutzklauseln und Generational Mainstreaming –<br>Ansätze für die Praxis | 52        |
| <b>Zukunftsinvestitionen in Bildung</b>                                                   | <b>55</b> |
| Wolfgang Gründinger                                                                       |           |
| <b>Der Generationen-Soli – Erbschaftssteuer und Generationengerechtigkeit</b>             | <b>56</b> |
| Erben und Vererben in Deutschland                                                         | 58        |
| Erbschaftssteuer heute: Private Erbschaften                                               | 59        |
| Erbschaftssteuer heute: Unternehmensvermögen                                              | 61        |
| Internationaler Vergleich                                                                 | 63        |
| Die Mär von der unfairen Doppelbesteuerung                                                | 64        |
| Minimalinvasiv oder halbherzig: Der Schäuble-Entwurf 2015                                 | 65        |
| Der Generationen-Soli: Ein Reformvorschlag                                                | 67        |
| <b>4 Ermöglichte Vielfalt</b>                                                             | <b>70</b> |
| Marina Weisband                                                                           |           |
| <b>Digitale Agenda für einen Neuen Generationenvertrag</b>                                | <b>71</b> |
| Der Generationenvertrag und das Digitale                                                  | 71        |
| Was ist eigentlich eine Generation im Internet?                                           | 72        |
| Verständigung zwischen Generationen                                                       | 74        |
| Was wir voneinander lernen können                                                         | 74        |
| Ein besseres Internet hinterlassen                                                        | 76        |
| Ein Forderungskatalog                                                                     | 77        |

# VORWORT

Während die Weltbevölkerung nach wie vor wächst, bahnt sich in Deutschland ein demografischer Sinkflug an. Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zufolge schrumpft die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis 2035 um bis zu 7,3 Millionen Menschen. Dieser Trend ist durch die niedrige Geburtenrate der letzten Jahrzehnte vorprogrammiert. Wie weit er durch die Zuwanderung von Flüchtlingen dauerhaft gebremst wird, ist noch nicht absehbar. Sie kann den demografischen Wandel verlangsamen, wird ihn aber aller Voraussicht nach nicht umkehren. Auf Sicht der kommenden Jahrzehnte werden die Deutschen immer weniger und immer älter. Letzteres ist erfreulich, hat aber auch erhebliche Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft. Der demografische Wandel greift tief in die individuellen Lebensläufe, die sozialen Beziehungen und den Arbeitsmarkt ein. Er verlangt nach einer proaktiven, gestaltenden Politik: von der Neujustierung der sozialen Sicherungssysteme bis zur Förderung von Selbsthilfe und bürgerschaftlichem Engagement. Eine Leitlinie bei der Entwicklung neuer Konzepte ist das Prinzip der Generationengerechtigkeit.

Generationengerechtigkeit ist ein schillernder Begriff. Was darunter zu verstehen ist, muss immer neu ausgehandelt werden. Das gilt für potenzielle finanzielle Verteilungskonflikte zwischen den Generationen, aber auch für viele andere Fragen des Zusammenlebens: Bildung, Arbeitszeitpolitik, Gesundheitswesen, Sterbebegleitung und vieles mehr. Wenn wir die Gesellschaft zusammenhalten wollen, ist ein neuer Generationenvertrag, der die Solidarität zwischen den Altersgruppen bekräftigt, unabdingbar. Er muss die soziale Grundsicherung für die Älteren ebenso gewährleisten wie die Maßnahmen, mit denen die Folgen des demografischen Wandels kompensiert werden können: ein leistungsfähiges Bildungssystem, eine hohe Investitionsquote in Forschung und Infrastruktur, eine hohe Erwerbsquote, ein flexibler Übergang ins Rentensystem und eine liberale Einwanderungspolitik.

Den normativen Begriff der Generationengerechtigkeit auszubuchstabieren und für die Gestaltung des demografischen Wandels nutzbar zu machen, ist Anliegen dieses Bandes. Er skizziert für zentrale Politikfelder Elemente eines neuen Generationenvertrags. Unser Dank gilt den Autorinnen und Autoren sowie Sigrun Matthiesen, die diesen Reader redaktionell begleitet hat. Er ist Teil eines umfassenderen Vorhabens der Stiftung zum demografischen Wandel, mit dem wir die gesellschaftliche Debatte befördern wollen. Die Koordination dieses Projekts liegt in den Händen von Dorothee Schulte-Basta, bei der ich mich ebenfalls herzlich bedanken möchte.

Berlin, im September 2015

Ralf Fücks, *Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung*

# EINLEITUNG

«Generationenvertrag» – bei diesem Begriff denken wir in der Regel zuerst an unser Rentensystem und seine Finanzierung durch ein Umlageprinzip, das durch die demografischen Entwicklungen zusehends unter Druck gerät. Ein demografiefester Umbau dieses Rentensystems ist zwar eine dringende politische Aufgabe, doch für einen «Neuen Generationenvertrag» längst nicht das einzige Thema. Nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen, zukunftsfähige Bildungspolitik, verlässliche soziale Sicherungssysteme, faire gesellschaftliche Teilhabe und nicht zuletzt solide Staatsfinanzen – all diese zentralen gesellschaftlichen Fragen können die verschiedenen Generationen nur gemeinsam beantworten.

Dabei sind mit dem Begriff «Generation» weniger biologische Alterskohorten gemeint als vielmehr unterschiedliche Lebensphasen, in denen sich Menschen befinden können: Kindheit, Erwerbstätigkeit, Elternschaft, Ruhestand, hilfsbedürftige Betagtheit – um nur einige zu nennen. Bei aller Vielfalt der individuellen Lebensformen sind diese Lebensphasen durch gemeinsame Bedürfnisse und Interessen charakterisiert. Eine generationengerechte Politik muss diese berücksichtigen und miteinander in Einklang bringen. Darüber hinaus gibt es ein weiteres Ziel: Gerechtigkeit gegenüber denjenigen, die noch gar nicht geboren sind. Ein Neuer Generationenvertrag nimmt den alten Slogan der grünen Umweltbewegung «Wir haben die Welt nicht von unseren Eltern geerbt, sondern von unseren Kindern geliehen» ernst – nicht nur in Bezug auf Ökologie.

Künftigen Generationen zumindest das Maß an Gestaltungsfreiheit für ihr Leben zu ermöglichen, das wir heute selbstverständlich für uns in Anspruch nehmen – auch das ist Teil unserer gesellschaftlichen Verantwortung. Eine solche Zukunftsbindung ist insbesondere in einer demografischen Situation entscheidend, in der die Mittelalten und Alten die Mehrheit der Wahlberechtigten stellen und demokratische Entscheidungen allein schon deshalb im Sinne ihrer gegenwärtigen Interessen beeinflussen. Wie verführerisch ein solcher «Angriff der Gegenwart auf die restliche Zeit» für um Wahlergebnisse besorgte Politiker sein kann, beweist zum Beispiel die kürzlich eingeführte Mütterrente. Auch zur Eindämmung solcher klientelistischen Missbräuche der Demokratie trägt ein Neuer Generationenvertrag bei.

Natürlich ist damit kein Vertragswerk im juristischen Sinne gemeint, sondern eine Übereinkunft der Bürgerinnen und Bürger, ein Gesellschaftsvertrag mit spezifischer Perspektive. Weit über bloße Apelle zu Gemeinsinn und Solidarität hinausgehend, soll ein Neuer Generationenvertrag reale politische und praktische Konsequenzen für diverse Bereiche unseres Lebens haben. Welche dies sein können und wie sie sich gestalten lassen, damit beschäftigt sich der vorliegende Sammelband. Der erste Teil begründet die Notwendigkeit eines Neuen Generationsvertrages und definiert

seine wichtigsten Aktionsfelder. In fünf Schlaglichtern beleuchten Expertinnen und Experten im zweiten Teil, was Generationengerechtigkeit für die Bereiche «Infrastrukturversorgung», «Pflege», «Staatsfinanzen», «Erbchaftssteuer» und «Digitale Kommunikation» im Einzelnen bedeuten kann. Politische Maßnahmen, die schon in der nächsten Legislaturperiode umgesetzt werden könnten, spielen dabei genauso eine Rolle wie langfristige Veränderungen, die einen tiefgreifenden Bewusstseinswandel erfordern. Manches von dem, was in den Beiträgen dieses Sammelbandes beschrieben wird, mag heute noch nach Zukunftsvision klingen. Doch gleichzeitig werden auch zahlreiche Wege aufgezeigt, wie diese Ideen Wirklichkeit werden können. Wege, die wir heute beschreiten müssen, wenn wir es ernst meinen mit der Generationengerechtigkeit in einer Gesellschaft des demografischen Wandels. Voraussetzung ist allerdings, dieses viel zu lange vernachlässigte Thema endlich auf die politische Agenda zu nehmen – sofort.

Dorothee Schulte-Basta

*Referentin für Sozialpolitik der Heinrich-Böll-Stiftung*

# Zeit für einen Neuen Generationenvertrag!

Unsere Gesellschaft braucht eine neue Verständigung über den Generationenvertrag. Wir müssen solidarische Antworten auf radikal veränderte gesellschaftliche Bedingungen finden, die der demografische Wandel mit sich bringt. Zugleich geht es um eine Antwort auf die Frage, was Generationengerechtigkeit eigentlich bedeutet.

## Warum wir einen Neuen Generationenvertrag brauchen

In den kommenden Jahrzehnten wird der demografische Wandel das Sozialsystem, den Arbeitsmarkt, die Raumplanung und die Staatsfinanzen unter gewaltigen Reformdruck setzen. Erstmals seit Beginn der industriellen Revolution sind die meisten europäischen Länder in ein Zeitalter sinkender Einwohnerschaft eingetreten. Die Zahl potenzieller Eltern schrumpft mit jedem Jahrgang. Die Geburtenrate in Deutschland beträgt nur noch 1,4 Kinder pro Frau. Damit kehrt sich der Altersaufbau der Gesellschaft um: immer weniger Kinder und Jugendliche stehen einer wachsenden Zahl von Älteren gegenüber.

Diese Entwicklung stellt den «Solidarvertrag zwischen den Generationen» in Frage, der durch die Rentenreformen Mitte der 1950er Jahre begründet wurde. Während die Zahl derjenigen steigt, die Leistungen aus Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen erhalten, geht die Zahl der Erwerbstätigen zurück. Heute finanzieren laut Statistischem Bundesamt rund drei Erwerbsfähige einen über 64-Jährigen. 2050 werden es nur noch etwa 1,8 sein. Damit wird fraglich, wie weit bisherige Finanzierungs- und Leistungsversprechen noch eingelöst werden können. Dies gilt für die lebensstandardsichernde Rente wie für das System der beitragsfinanzierten Gesundheitsversorgung und staatlich garantierten Pflege auf humanem Niveau. Auch die politischen Implikationen der demografischen Revolution sind beträchtlich. Bei der Bundestagswahl 1980 lag der Anteil der Wahlberechtigten im Alter von 60 plus noch bei 26 Prozent. 2013 waren es schon 34 Prozent; 2030 dürften es mindestens 43 Prozent sein. Unschwer vorauszusagen, dass die Volksparteien ihre Politik zunehmend auf diese Bevölkerungsgruppe ausrichten werden. Die jüngste Rentenreform der Großen Koalition spricht Bände.

Zwar sind diese Dimensionen des demografischen Wandels von der Wissenschaft und auch von einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags umfassend beleuchtet worden. In der Politik sind die Erkenntnisse aber bisher nur zögerlich bzw. punktuell aufgegriffen worden. Je später wir damit beginnen, uns mit der grundlegenden Veränderung zu befassen, die der demografische Wandel bedeutet, desto

kostspieliger und konfliktreicher wird die notwendige Neuausrichtung der Politik, von A wie Arbeitsmarkt bis Z wie Zuwanderung.

Zu den klassischen Themen des Generationenvertrags sind zudem neue Herausforderungen getreten, die einer solidarischen Regelung zwischen den Generationen bedürfen. Auch deshalb ist es an der Zeit, einen Neuen Generationenvertrag zu schließen:

- Um einen Neuen Generationenvertrag muss es sich deshalb handeln, weil die ökologische Frage ins Zentrum der Generationengerechtigkeit gerückt ist. Der Zeithorizont, in dem krisenhafte Entwicklungen antizipiert und Lösungen erdacht werden müssen, hat sich geweitet. Die ökologischen Problemlagen haben sich dramatisch verschärft, ohne dass die Handlungsfähigkeit der politischen Institutionen in gleichem Maße gewachsen ist. Die Klimakatastrophe ist global, die maßgeblichen politischen Akteure aber sehen sich in erster Linie nationalen Interessen verpflichtet. Die Energiewende kann als eine entscheidende Antwort darauf nur europäisch gegeben werden, doch es fehlt am Willen zur Kooperation und den entsprechenden Institutionen. Eine auf kurzfristigen Machterhalt ausgerichtete Politik ist nicht imstande, die auf lange Sicht angelegten Veränderungen herbeizuführen, die der Klimawandel erfordert. Mit der ökologischen Frage stellt sich somit auch die Frage nach der Handlungsfähigkeit demokratischer Institutionen.
- Einen Neuen Generationenvertrag brauchen wir auch deshalb, weil wir die Praxis eines kinderfreundlichen Zusammenlebens in unserem Land stärken müssen. Kinderfreundlichkeit steht in Sonntagsreden hoch im Kurs, im Alltag ist sie keineswegs selbstverständlich. Wenn wir den Weg zurück in die alten, paternalistischen Strukturen nicht mehr wollen, müssen wir die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer verbessern. Das betrifft die Quantität und die Qualität der Kinderbetreuung, und das braucht eine familienfreundliche Arbeitskultur in Betrieben wie auch den finanziellen Lastenausgleich für Familien. Bereits der Wirtschaftswissenschaftler Wilfried Schreiber, der 1955 den alten Generationenvertrag entwarf, sah eine Einbeziehung der Kinder in den Generationenvertrag vor. Doch dieser intragenerationelle Lastenausgleich wurde nie umgesetzt.
- Die Konflikte zwischen Berufstätigkeit und Familienarbeit zu verringern ist auch nötig, weil damit die Erwerbsquote – insbesondere von Frauen – erhöht werden kann. Das ist angesichts des drastisch schrumpfenden Erwerbspotenzials dringend geboten. Dazu zählt auch die Qualifizierung potenzieller Erwerbstätiger durch vorgelagerte und begleitende Bildung und eine aktive Zuwanderungspolitik. Zudem kommt es darauf an, die Produktivität durch erhöhte Kapitalintensität, durch technologische Innovationen und Investitionen in Forschung und Entwicklung zu steigern und damit das sinkende Arbeitskraftpotenzial auszugleichen.
- Wir stehen heute an dem Punkt, dass das zentrale Versprechen des alten Generationenvertrages, die lebensstandardsichernde Rente, immer weniger eingehalten werden kann. Auch die ergänzende private Altersvorsorge vermochte und vermag trotz erheblicher staatlicher Förderung dieses Manko nur teilweise auszugleichen. Damit wird Altersarmut zu einem zentralen Problem künftiger Rentenpolitik.

- Gleichzeitig wird es im Gefolge des demografischen Wandels zu gravierenden sozialräumlichen Veränderungen kommen. Ganze Regionen werden nur noch dünn besiedelt sein, viele Klein- und Mittelstädte haben mit wachsendem Leerstand zu kämpfen. Das Credo der «Gleichheit der Lebensverhältnisse» wird nur noch schwer zu halten sein. Das stellt unsere öffentlichen Infrastrukturen und die staatliche Daseinsfürsorge vor ganz neue Herausforderungen.
- Wir brauchen auch deshalb einen Neuen Generationenvertrag, weil das Selbstverständnis älterer Menschen im Wandel begriffen ist. Mit steigendem Lebensalter und wachsender Fitness verlängert sich auch die Phase eines aktiven Lebens. Das ist eine gute Nachricht, auf die Politik und Gesellschaft reagieren müssen – vom flexiblen Renteneintrittsalter bis zu einer neuen Engagementpolitik. Wie das berufliche und soziale Potenzial der Älteren zum Zuge kommen und die Vielfalt individueller Altersbiografien gefördert werden kann, ist noch lange nicht ausgelotet.
- Mit der kontinuierlichen Verlängerung der Lebenserwartung verändert sich nicht nur der Rentenquotient, sondern auch die Wahrnehmung des Alters. Der Ruhestand, der in früheren Jahrzehnten der relativ kurzen Spanne zwischen Pensionierung und Tod ihren Namen gab, differenziert sich aus in eine immer längere Phase «aktiven Alterns» und einer greisenhaften Phase des Lebensendes, die in vielen Fällen von geistiger Degradation begleitet wird. Die jungen Alten sind bereits zu einer gesellschaftlichen Größe angewachsen: ein Brachfeld an Teilhabewünschen und Potenzialen. Faktisch bildet sich eine weitere Generation heraus, die an dem bisherigen Generationenvertrag beteiligt werden muss.
- Diese Herausforderungen sind nur noch bedingt im nationalen Rahmen zu bewältigen. Beim Klimawandel liegt das auf der Hand, aber auch der europäische Arbeitsmarkt oder die weltweiten Migrationsprozesse erfordern internationale Übereinkünfte. Das gilt auch für die Finanzierungsseite – Steuerpolitik braucht transnationale Regelungen, die eine faire Beteiligung von Großunternehmen und mobilen Anlegern an der Finanzierung öffentlicher Güter sicherstellen. Dies sind weitere Gründe, warum wir einen Neuen Generationenvertrag brauchen.

## Was heißt eigentlich Generationengerechtigkeit?

Wenn wir über einen Neuen Generationenvertrag sprechen, müssen wir nochmals ernsthaft darüber nachdenken, was Generationengerechtigkeit heißt und was sie von uns fordert. Die bisherigen Anläufe hin zu einem Neuen Generationenvertrag kranken mitunter daran, dass sie stark vereinfacht und eng gefasst waren.

- Generationengerechtigkeit muss im Auge behalten, dass es die Generation als homogene Einheit nicht gibt. In jeder Alterskohorte existieren die unterschiedlichsten sozialen Lagen und Lebensentwürfe. Deshalb verbietet sich jede Identitätspolitische Zuschreibung. Auch die soziale Frage verläuft immer quer durch die Generationen. Das ändert jedoch nichts daran, dass wir im Laufe unseres

Lebens unterschiedlichen strukturellen Barrieren und Vorteilen, Chancen und Risiken gegenüberstehen. Diese müssen wir in unsere Überlegungen einbeziehen, wenn wir ein möglichst umfassendes Gerechtigkeitsverständnis zu Grunde legen wollen.

- Generationengerechtigkeit hat immer zwei Dimensionen: Es geht zum einen um den gerechten Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Altersklassen der jetzt Lebenden; zum anderen um die Berücksichtigung der Entfaltungschancen künftiger Generationen, die noch keine eigene Stimme haben. Ein Neuer Generationenvertrag muss beide Dimensionen beinhalten: die Freiheit der kommenden Generationen, ihr Leben nach ihren Vorstellungen einzurichten, und das gute Leben im Hier und Jetzt.
- Mit Blick auf die Verantwortung für künftige Generationen muss klar sein, dass es ein offenes, dynamisches Feld ist. Gerade weil es um ihre Freiheit geht, können wir heute nicht vorherbestimmen, wie spätere Generationen leben wollen. Es geht auch deshalb um das Offenhalten der Zukunft, weil wir künftige soziale, kulturelle und technologische Innovationen nicht vorwegnehmen können. Die Welt ist nicht statisch und die Zukunft offen. Generationengerechtigkeit heißt im Kern, dass Entscheidungsfreiheit und Entfaltungsmöglichkeiten künftiger Individuen nicht unter die Räder kommen dürfen.
- Ein so gedachtes Konzept von Generationengerechtigkeit ist auch ein Aufruf, nach einer Phase der Zukunftsangst eine neue, reflexive Fortschrittsidee zu entwickeln: keinen naiven, risikoblinden Fortschrittsglauben, aber sehr wohl die Zuversicht, dass die Zukunft eine bessere sein kann, statt uns von der konservativen Angst vor dem Wandel treiben zu lassen.
- Generationengerechtigkeit muss im demokratischen Prozess ausgehandelt werden, braucht unser demokratisches Engagement. Wir können sie nicht an eine treuhänderische Instanz, einen Rat der Weisen oder ein anderes Gremium delegieren, das dem Prozess demokratischer Willensbildung entzogen ist.
- Wir verwenden den Begriff des Generationenvertrags nicht, weil es uns um eine juristische Konstruktion geht, sondern weil wir davon ausgehen, dass wir eine neue gesellschaftliche Übereinkunft brauchen, um zu mehr Generationengerechtigkeit zu kommen.

## **Eine zukunfts offene Demokratie**

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass die Herausforderungen des demografischen Wandels von der Politik zu zögerlich angenommen wurden. Auch wo die Notwendigkeit von Reformen gesehen wird, werden diese zu gegenwartsfixiert angegangen. Die Gefahr des Verzehrs der Zukunft durch die Gegenwart nimmt mit dem wachsenden Gewicht der älteren Jahrgänge bei Wahlen und Abstimmungen noch zu. Dem Ringen um die Mehrheit muss sich aber auch eine Politik stellen, die stärker die Interessen künftiger Generationen im Blick hat. Ein Bewusstsein

für Fragen der Generationengerechtigkeit lässt sich nur durch die offene demokratische Auseinandersetzung herstellen.

Gleichzeitig lassen sich Arrangements benennen, die das demokratische System offener für langfristige Entwicklungen machen. So ist die Verankerung einer Schuldenbremse im Grundgesetz eine Selbstbindung der aktuellen politischen Generation im Interesse kommender Generationen. Diesem Beispiel folgend ließe sich auch für andere Fragen eine Selbstverpflichtung von Parlamenten und Regierungen auf nachhaltige Politik formulieren, etwa im Hinblick auf die kontinuierliche Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur.

Ein Neuer Generationenvertrag braucht darüber hinaus auch einen neuen Rahmen für das Zusammenwirken von institutionellen Garantien und bürgerschaftlichem Engagement. Für ein solidarisches Zusammenleben spielen soziale Netzwerke – Familie, Freunde, Nachbarschaft, Freiwillige – eine große Rolle. Dieses Engagement braucht einen unterstützenden Rahmen, der durch Bund, Länder und Gemeinden bereitgestellt werden muss.

## **Eine neue Politik der Lebensphasen**

Ein Neuer Generationenvertrag muss sich an den Bedürfnissen und Anforderungen der unterschiedlichen Lebensphasen orientieren. Wie können die verschiedenen Generationen zusammenleben, um sich gegenseitig zu bereichern und zu entlasten? Dafür gibt es viele traditionelle und neue Erfahrungen, die zu einer gemeinsamen Erzählung verknüpft werden können. Eine neue Politik der Lebensphasen zielt darauf ab, grundlegende Bestandteile unseres Lebens – Bildung, Arbeit, Familie, Freizeit und soziales Engagement – nicht mehr als zeitliche Abfolge verschiedener Lebensphasen zu begreifen, sondern als unterschiedlich gewichtete Grundelemente jeder Lebensphase.

# Aktionsfelder eines Neuen Generationenvertrages

Ein Neuer Generationenvertrag braucht nicht nur eine Verständigung über die Werte und Grundsätze einer generationengerechten Politik und Gesellschaft; er muss auch mit konkreten Ansätzen und Konzepten hinterlegt werden.

## 1 Nachhaltige Infrastrukturpolitik

Erhalt und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur und der öffentlichen Institutionen sind ein Prüfstein für die Generationengerechtigkeit. Unsere Gesellschaft lebt im Moment nicht nur auf Kosten der ökologischen Substanz, wir fahren auch im Hinblick auf die öffentliche Infrastruktur auf Verschleiß. Allein im Verkehrssektor gibt es einen Investitionsstau von ca. 70 Milliarden Euro. Damit gefährden wir den Wohlstand von morgen. Zumindest ebenso dramatisch ist die Unterinvestition in Bildung, Wissenschaft und Forschung. Weitere Bedarfsfelder sind leistungsfähige Datennetze, der Ausbau interaktiver Verteilernetze für regenerative Energien und die soziale Infrastruktur für eine wachsende Zahl hoch betagter Menschen. Eine nachhaltige Infrastrukturpolitik verlangt eine andere Prioritätensetzung in der Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden. Ein Neuer Generationenvertrag muss gewährleisten, dass wir künftig deutlich stärker in die Infrastrukturen der Zukunft investieren. Es wäre fatal, wenn Investitionen in die Zukunft infolge der angestrebten Rückführung der Kreditaufnahme bei gleichzeitig hohen staatlichen Ausgaben für Personal und Sozialleistungen vollends unter die Räder kämen. Wir schlagen deshalb eine Verständigung auf ein «Primat öffentlicher Güter» in der Haushaltspolitik vor, um die Zukunftsfähigkeit unseres Landes und die Teilhabechancen aller zu sichern. Konkret sollte eine gesamtstaatliche Netto-Investitionsquote gesetzlich festgeschrieben werden, die zumindest einen Prozentpunkt über dem OECD- Durchschnitt liegt. Auf jeden Fall müssen die Neuinvestitionen die Abschreibung auf die vorhandene Infrastruktur übersteigen. Nur eine Politik, die auf nachhaltige Investitionen setzt, wahrt die Chancen aller auf eine gute und gerechte Zukunft.

## 2 Ein neuer Lastenausgleich

Ein Neuer Generationenvertrag braucht einen neuen Lastenausgleich. Er muss aus dem Zwei- Generationen-Vertrag einen Drei-Generationen-Vertrag machen, der die nachwachsende Generation einbezieht. Bislang werden die Unterhaltskosten der älteren Generation nahezu vollständig kollektiv getragen, während die Kosten der

nachwachsenden Generation zu drei Vierteln von den Eltern aufgebracht werden, die dafür oftmals Einkommenseinbußen in Kauf nehmen und damit auch negative Auswirkungen auf die Rente.

Eine Änderung dieser Lastenverteilung hat verschiedene Ansatzpunkte: von der Steuer über die Sozialversicherung bis zur Rente. Ein gerechter Generationenvertrag braucht zudem einen neuen Lastenausgleich zwischen Menschen mit Kindern und ohne Kinder. Die Entscheidung für oder gegen Kinder sollte nicht von der Angst vor finanziellen Einbußen, vor Karrierenachteilen und Altersarmut bestimmt werden. Unser Rentensystem baut auf dem Umlageprinzip auf. Die Alterssicherung von Rentnerinnen und Rentnern wird durch die laufenden Sozialbeiträge der arbeitenden Bevölkerung finanziert. Das Vertrauen in das Umlageverfahren sinkt allerdings, da mit dem demografischen Wandel immer weniger Erwerbstätige immer mehr Leistungsempfänger/innen gegenüber stehen. Ein Neuer Generationenvertrag muss das Vertrauen in unser Rentensystem wiederherstellen, indem er am Grundprinzip der Umlagefinanzierung festhält und zugleich den Mut zu notwendigen Struktur-reformen aufbringt. Zahlungen aus der Rentenkasse sollten beispielsweise künftig ausschließlich für die beitragsäquivalenten Altersbezüge erfolgen. Rentenleistungen, denen keine entsprechenden individuellen Beiträge vorausgegangen sind, müssen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln finanziert werden. Weder die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten noch die Bekämpfung von Altersarmut sind Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung. Es handelt sich um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die voll aus Steuern zu finanzieren sind. Der Renteneintritt sollte – nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit und den persönlichen Präferenzen der älteren Menschen – möglichst flexibel gestaltet werden. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter ist der steigenden Lebenserwartung anzupassen.

Ein Neuer Generationenvertrag braucht mehr Schultern, die ihn tragen. Im Interesse einer fairen Risikoverteilung und der optimalen Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens sollte die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Bürgerversicherung ausgebaut werden, die auch Selbständige, Abgeordnete und Beamte umfasst. Steigende Lebenserwartung ist eine gute Nachricht. Mit ihr steigen aber auch die Gesundheitskosten. Damit gewinnt die Frage einer solidarischen Gesundheitsfinanzierung zusätzliches Gewicht. Auch hier bietet sich das Modell einer Versicherung an, der alle Bürgerinnen und Bürger als Beitragszahler und Leistungsempfänger angehören. Dabei geht es nicht um eine staatliche Einheitsversicherung, sondern um ein solidarisches Finanzierungsmodell, das Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern ermöglicht und auch Raum für ergänzende private Vorsorge lässt.

### **3 Nachhaltigkeit in Ökologie, Wirtschaft und Bildung**

Ein Neuer Generationenvertrag orientiert sich, drittens, am Prinzip der Nachhaltigkeit. Denn ökologische Politik ist eine Frage der Generationengerechtigkeit. Die Grünen haben dafür in ihrer Gründungszeit eine schlüssige Formel gefunden: «Wir haben die Erde von unseren Kindern nur geborgt.» Daraus ergibt sich die Verpflichtung, unseren Planeten als gemeinsames Erbe der Menschheit zu behandeln, das von

Generation zu Generation weitergegeben wird – und zwar möglichst in einem besseren Zustand als vorher. Generationengerechtigkeit bemisst sich elementar daran, ob wir den künftigen Generationen eine intakte Umwelt hinterlassen, die ihnen ein selbstbestimmtes Leben voller Wahlmöglichkeiten ermöglicht, so wie wir es heute für uns beanspruchen.

Seit dem Beginn der industriellen Revolution wuchs der gesellschaftliche Reichtum durch den Raubbau an der Natur. Die Steigerung von Produktion und Konsum ging einher mit steigendem Ressourcenverbrauch und riesigen Mengen an Abgasen, Abwässern und Abfällen aller Art. Dieses Wachstumsmodell ist an seine ökologischen Grenzen gestoßen. Es wird abgelöst durch ein neues Leitbild für technischen und wirtschaftlichen Fortschritt: «Wachsen mit der Natur». Es geht um die Entkopplung von ökonomischer Wertschöpfung und Naturverbrauch. Das erfordert nicht weniger als eine grüne industrielle Revolution. Sie bietet zugleich die Chance, einen großen Innovationsschub in Gang zu setzen, der die Grundlage für den Wohlstand von morgen legt.

Drei zentrale Stellschrauben sind angesichts der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Ökonomie in den Blick zu nehmen:

- a) eine höhere Erwerbsquote sowie eine liberale Zuwanderungspolitik;
- b) eine hochwertige Bildung und berufliche Qualifizierung;
- c) eine nachhaltige Steigerung der Produktivität durch Forschung und Innovation.

Eine weitere zentrale Herausforderung im Kontext des demografischen Wandels ist eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik. Wenn wir unseren Kindern gewaltige Schuldenberge hinterlassen und es versäumen, in die Zukunft zu investieren, nehmen wir ihnen die Handlungsspielräume und damit auch die Chance, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Wir müssen deshalb zugleich die öffentlichen Haushalte konsolidieren und in die Zukunft investieren. Der Streit zwischen bloßer Austeritätspolitik und Schuldenexpansion führt in die Sackgasse. Notwendig ist eine Politik des gezielten Sparens, der gezielten Einnahmeverbesserungen und der gezielten Investitionen in die Infrastrukturen der Zukunft.

Es ist auch eine Frage der Generationengerechtigkeit, dass Privilegien nicht vererbt werden, sondern die Mitglieder jeder Generation mit den gleichen Chancen starten. Das hat nicht nur Konsequenzen für eine inklusive Bildungspolitik, sondern fordert auch eine faire Reform des Erbrechts.

## 4 Ermöglichte Vielfalt

Der demografische Wandel vollzieht sich vor dem Hintergrund eines gesellschaftlichen Wandels, der von den Sozialwissenschaften mit den Kategorien «Pluralisierung» und «Individualisierung» beschrieben wird. Der Rückgang der traditionellen Familienform und das Aufkommen neuer Formen des Zusammenlebens, die steigende Zahl von Single-Haushalten, die sinkende Geburtenrate, die steigende Zahl Älterer und eine verstärkte Immigration sind die sinnfälligsten Ausdrücke dieses Wandels.

Gesellschaftliche Traditionen, religiöse Überzeugungen oder gar der Verweis auf eine vermeintliche natürliche Ordnung der Dinge reichen nicht mehr hin, Fragen der individuellen Lebensführung allgemeinverpflichtend zu beantworten.

Der Neue Generationenvertrag will ein selbstbestimmtes Leben für alle Menschen mit ihren individuellen Lebenslagen und Bedürfnissen ermöglichen – in der (digitalen) Arbeitswelt wie im persönlichen Leben, im Verhältnis zwischen den Geschlechtern und im selbstbewussten Umgang mit kultureller Vielfalt.

Auch die dritte Lebensphase birgt eine Vielfalt von Möglichkeiten individueller Lebensführung. Den Übergang vom Arbeitsprozess in den Ruhestand allgemeinverbindlich festzulegen entspricht weder den Interessen der Betroffenen noch dem gesellschaftlichen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften. Der Staat darf nicht auf das kreative Potential der Älteren zugreifen, aber er sollte das Bedürfnis nach Tätigsein und Engagement stärker unterstützen, als das bislang der Fall ist.

Ermöglichung ist auch gefragt im Hinblick auf eine Vielfalt von Geschlechterrollen und Familienmodellen. Familie ist dort, wo Kinder sind und Menschen freiwillig füreinander einstehen – egal ob verheiratet oder nicht, ob heterosexuell, lesbisch oder schwul. Entsprechend muss sich staatliche Förderung von der Ehe auf die Kinder und generell auf die Sorge um bedürftige Menschen verlagern.

# 1 Nachhaltige Infrastrukturpolitik

Wer wissen will, was Bevölkerungsrückgang in Deutschland bedeutet, der muss bloß in die Dörfer der Altmark in Sachsen-Anhalt fahren, ins nördliche Ruhrgebiet oder in die Eifel. Hier, wo heute schon die Jungen weggehen und nur die Alten übrigbleiben, wird es in Zukunft noch einsamer – darin sind sich alle Prognosen einig. Was aber bedeutet das für Versorgung und Infrastruktur? Spätestens wenn 2019 die Zuwendungen aus dem Solidarpakt II wegfallen, wird man um die Frage nicht mehr herumkommen, wie das Leben in dünn besiedelten Regionen in Zukunft funktionieren soll. Um sie nachhaltig zu beantworten, werden wir uns von einigen lieb gewonnenen politischen Lebenslügen verabschieden müssen, vor allem vom Leitbild der «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse». Das Versprechen, es bestehe noch im einsamsten Winkel des Landes Anspruch auf die gleiche Infrastruktur wie in der Stadt, lässt sich schon seit den 1970er Jahren nicht mehr einlösen.

Statt diese Tatsache weiterhin durch unrentable Subventionen und fragwürdige Förderprogramme zu verschleiern, müssen Konzepte entwickelt werden, wie wir mit der Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse umgehen können. Ein Neuer Generationenvertrag sollte dafür sorgen, dass die unvermeidbaren und vielleicht ja auch wünschenswerten Unterschiede zwischen dem Leben in Ballungsräumen und dem Leben auf dem Land nicht Ungerechtigkeit bedeuten, sondern ein Mehr an Möglichkeiten. Für die, die heute leben, genauso wie für die, die in Zukunft mit dem zur Verfügung stehenden Raum vielleicht ganz anders umgehen wollen.

*Eva Kuhn, freie Mitarbeiterin am Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung beschäftigt sich seit 2011 mit den Ursachen und Chancen der Bevölkerungsentwicklung im ländlichen Raum. Sigrun Matthiesen hat als freie Journalistin bis 2015 die Pressearbeit des europäischen Demografie-Forschungsnetzwerks «Population Europe» unterstützt. In dem folgenden Beitrag zeigen sie auf, welche zukunftsfähigen Ansätze es für die Versorgung des ländlichen Raums heute schon gibt und welche Veränderungen im Denken wie in der Praxis noch nötig sind, um zukünftigen Generationen den Freiraum zu hinterlassen, ihre eigenen Formen des Landlebens zu entwickeln.*

# In Zukunft anders – Generationengerechte Versorgung dünn besiedelter Regionen

Ärztmangel, Schulschließungen, keine Bäckerei, kein Supermarkt, und der Bus fährt auch höchstens einmal pro Tag: Die Klagen über ein schleichendes Sterben der Dörfer, über die immer schlechtere Versorgung in immer dünner besiedelten Gegenden sind in der Altmark die gleichen wie in der Eifel, in Bruchweiler im Hunsrück ähnlich wie in Kleinsaara in Ostthüringen – eben überall dort, wo die nächste Metropole weit entfernt ist und es weder Arbeitsplätze noch besondere landschaftliche Attraktionen gibt. Diese Klagen werden zunehmen, auch wenn Deutschlands Gesamtbevölkerung seit Neustem wieder wächst. Denn Zuwanderung, der Grund für diesen positiven Trend, erfolgt fast ausschließlich in die wirtschaftsstarke Zentren.<sup>1</sup> Aus den schon heute dünn besiedelten und schlecht versorgten Regionen gehen die wenigen Jungen weg, und selbst viele Mittelalte und Alte würden wegen der besseren Versorgung lieber heute als morgen in die Stadt ziehen, wenn sie könnten.<sup>2</sup>

Ein «Teufelskreis der Schrumpfung»<sup>3</sup>, der seit Jahren vorrangig aus zwei Perspektiven betrachtet und entsprechend kontrovers diskutiert wird: Diejenigen, die in diesen noch schrumpfenden oder schon sterbenden Kommunen leben, und die, die sie politisch vertreten, fühlen sich vergessen und alleingelassen. Sie fordern Hilfe, Strukturförderprogramme, Investitionen, Arbeitsplätze, Freizeitparks – irgendetwas, das den Verfall aufhält. Wenn auch kaum noch jemand an «blühende Landschaften» glaubt, wenigstens ein Leuchtturmprojekt sollte doch drin sein. All diejenigen, die anderswo wohnen, sehen dagegen vor allem unnötige Ausgaben. Insbesondere kleine Ortschaften, die demografisch stark schrumpfen, in deren Umkreis sich kaum Arbeitsplätze befinden und in denen die Alterung weit fortgeschritten ist, haben wenig

- 1 Gathmann, Christina et al. (2014): Zeitgespräch. Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt. In: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*. Jahrgang 94, Heft 3, S. 159-179.
- 2 Rühl, Uwe (2014): Gleichwertigkeit zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: *Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Gleichwertigkeit. Zwischenrufe zu den neuen Leitbildern der Raumordnung*. Heft Nr. 2, Jahrgang 44, S. 26.
- 3 Hahne, Ulf (2012): Perspektiven für ein leeres Land. In: *Magazin des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen*, S. 4.

Zukunft,<sup>4</sup> argumentieren sie. Geld für neue Spielplätze, Bushaltestellen oder Straßen bewirkt hier nicht die erhoffte Trendwende, sondern wird schlichtweg versenkt.

So gegensätzlich diese Positionen sind, eines haben sie gemeinsam: sie argumentieren beinahe ausschließlich aus der Perspektive der Gegenwart, die Bedürfnisse zukünftiger Generationen spielen bislang so gut wie keine Rolle. Natürlich kann niemand in die Zukunft sehen und heute schon genau wissen, wie Menschen in 50 oder 100 Jahren leben wollen. Doch wenn die Forderung nach Generationengerechtigkeit in der Diskussion um die Versorgung schrumpfender Kommunen ernst genommen wird, so ist es kein Argument, Siedlungs- und Versorgungsstrukturen allein deshalb zu erhalten, weil sie historisch gewachsen sind. Genauso wenig aber lässt es sich vertreten, wertvolle Infrastruktur wie Abwasserversorgung oder Transportwege einfach abzuschaffen, nur weil sie gegenwärtig nicht genutzt wird – denn vielleicht könnten zukünftige Generationen sie ja eines Tages brauchen. Ein Neuer Generationenvertrag bedeutet im Zusammenhang mit dünn besiedelten Gebieten also sorgfältige Abwägung: Was ist wertvoll genug, um es zu bewahren, weil seine Neuerrichtung oder -anschaffung in naher oder fernerer Zukunft unmöglich oder nur unter unverhältnismäßig höheren Kosten zu bewältigen wäre? Was dagegen sind Strukturen, die ihre Daseinsberechtigung nur aus ihrer gegenwärtigen Nutzung beziehen, so dass zukünftigen Generationen hier am ehesten gerecht wird, wer ihnen Freiräume zur eigenen Gestaltung hinterlässt, anstatt mit dem Erhalt überholter Strukturen wertvolle Ressourcen zu binden, natürliche wie finanzielle?

Eine solche Herangehensweise wird häufig im Widerspruch stehen zu den Bedürfnissen derjenigen, die heute freiwillig oder unfreiwillig in diesen ländlichen Regionen leben und selbstverständlich Anspruch haben auf eine angemessene Grundversorgung. Doch was genau darunter zu verstehen ist und in welcher Form es geschieht – auch das muss im Rahmen eines Neuen Generationenvertrages neu ausgehandelt werden.

Um eine solche Diskussion überhaupt wirksam führen zu können und generationengerechte Strategien für die Versorgung demografisch schrumpfender Kommunen zu entwickeln, sind politische Veränderungen auf mindestens drei Ebenen nötig. Wir brauchen:

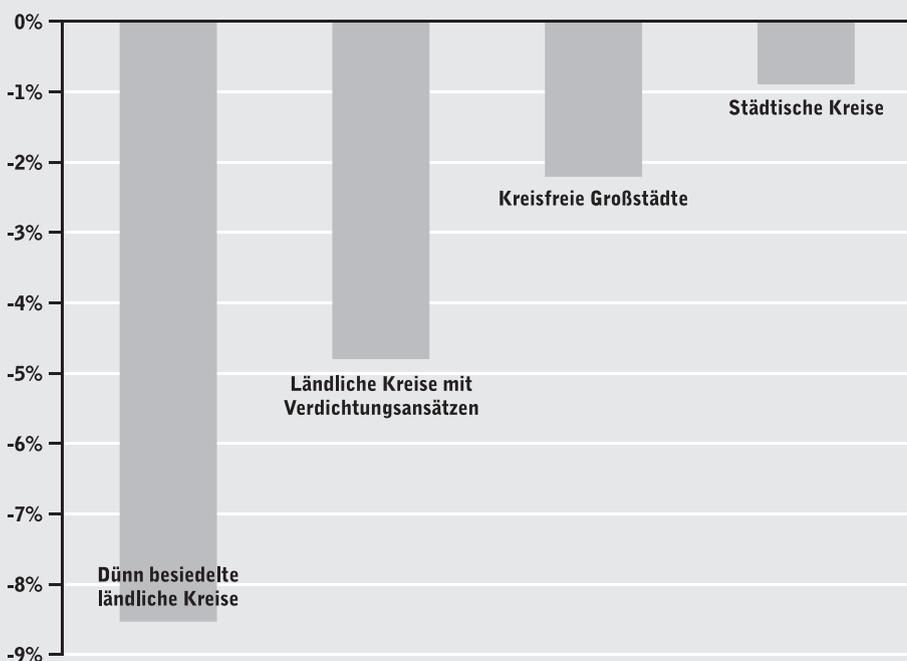
1. Ein neues nachhaltiges Leitbild der Raumordnung, das auch bei Bevölkerungsrückgang Gültigkeit bewahrt.
2. Eine Neuorientierung in den Versorgungsmechanismen, insbesondere für ländliche Gebiete.
3. Finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen, die demografisch schrumpfenden Kommunen den infrastrukturellen Wandel ermöglichen.

---

4 Stiftung Schloss Ettersburg (2014): Bestimmung der Zukunftsfähigkeit ländlicher Siedlungsstrukturen. Methodischer Leitfaden. Ettersburg.

### Abb. 1: Bevölkerungsprognose 2009 bis 2030 für Stadt und Land

Alle Kreistypen in Deutschland verlieren im Schnitt an Einwohnern, so eine Prognose für die Jahre 2009 bis 2030. Dabei sind ländliche Kreise im Vergleich zu den Städten jedoch viel stärker betroffen. So werden gerade die dünn besiedelten Kreise im Durchschnitt Verluste von rund neun Prozent hinnehmen müssen, während die Bevölkerung städtischer Kreise nur um knapp ein Prozent abnimmt.



Quelle: BBSR

## Leitbild: Die Gleichwertigkeit hat ausgedient

Bei der Suche nach Lösungen für die Probleme demografisch schrumpfender Räume versperrt das Leitbild der «Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen» die Sicht. Dieses im bundesdeutschen Raumordnungsgesetz verankerte Prinzip<sup>5</sup>, das seit Jahren angeblich «neu interpretiert»<sup>6</sup> wird, bleibt im Grunde immer das Gleiche: Die Versorgung in der Fläche soll nach den gleichen Standards organisiert werden, wie in dicht besiedelten, großen Städten. Dies funktioniert jedoch zusehends schlechter und führt unter anderem dazu, dass Schulen geschlossen werden, weil sie eine bestimmte Mindestgröße nicht erreichen oder neue Versorgungsformen wie rollende Arztpraxen nur schwer umgesetzt werden können, weil die Berufsordnung der Ärzteschaft ein solches Angebot nicht vorsieht.

<sup>5</sup> <http://www.arl-net.de/lexica/de/gleichwertigkeit-der-lebensbedingungen?lang=en>

<sup>6</sup> Zum Beispiel: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover.

Doch was könnte dieses überholte Konzept der Gleichwertigkeit in Zukunft ersetzen? Wir raten, anstelle der Gleichwertigkeit das europäische Leitbild des «wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhaltes» zu setzen. Es orientiert sich an der Idee von fairer gesellschaftlicher Teilhabe unterschiedlicher Individuen statt am Zwang zur formalen Ähnlichkeit der äußeren Lebensumstände.

Für die zukünftige Entwicklung bevölkerungsarmer Regionen hätte dies zwei Vorteile: Erstens stünden nicht infrastrukturelle Ausstattung und Standardisierung im Mittelpunkt. Es ginge also beispielsweise nicht darum festzulegen, wie lange die Fahrzeiten für Kinder zu ihrer Schule sein sollten, sondern um die Frage, auf welche Weise Bildungsziele in unterschiedlichen Lebenssituationen am besten erreicht werden können. Der zweite Vorteil wäre die Orientierung auf Europa, das ja in vielen Regionen durch einen ähnlichen, wenn nicht noch weit dramatischeren Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet ist als ländliche Regionen in Deutschland. Verglichen mit vielen Gegenden Skandinaviens ist die Altmark mit ihren durchschnittlich 45 Menschen pro Quadratkilometer nicht wirklich dünn besiedelt. Doch aufgrund der historischen Entwicklung sind wir in Deutschland eben an eine kleinräumige Siedlungsstruktur gewohnt, in der jedes Dorf seinen Marktplatz und seine Kirche hat. Skandinavien dagegen ist schon seit dem Mittelalter eine durch Einzelhofsiedlungen geprägte Landschaft mit entsprechend weiten Wegen.<sup>7</sup> Von solchen alternativen Leitbildern könnten wir in Deutschland lernen, dass der Bevölkerungsrückgang nicht gleichbedeutend ist mit dem Ende des Landlebens, sondern dass Landleben in der Zukunft vielleicht nur anders aussieht. Denkbar wäre eine vom Raumplaner Jürgen Aring angeregte Unterscheidung zwischen «Garantiezonen», in denen die bekannten Versorgungsstrukturen im Prinzip erhalten bleiben, und «Selbstverantwortungszonen», in denen dies nicht erwartet werden kann. Dafür entstehen dort aber neue Freiräume: Wer hier lebt, der ist weniger durch vorgefertigte Strukturen eingeengt, sondern stärker auf sich selbst und sein soziales Netzwerk gestellt. Gerade für jüngere Leute oder für Menschen in Arbeitsformen, die nicht durch Präsenzzeiten geprägt sind, kann das sehr attraktiv sein. Das setzt allerdings eine bewusste Entscheidung für diese Lebensform voraus, einschließlich des Wissens, dass dieser Wohnort in anderen Lebensphasen vielleicht nicht mehr der richtige ist. Ein Umzug muss dann möglich sein. Außerdem müsste auch überlegt werden, ob Menschen, die in solchen «Selbstverantwortungszonen» leben, durch Reduzierung oder Erlass von bestimmten Abgaben finanziell entlastet werden können.<sup>8</sup> Ein entscheidender Vorteil eines solchen Modells läge im Sinne der Generationengerechtigkeit darin, dass es zwischen den Zonen keine festgeschriebenen Grenzen gibt. Es handelt sich um ein flexibles System, das immer wieder neu ausgehandelt werden kann und muss.

---

7 Aring, Jürgen (2014): Wenig Mut zu Innovationen (Interview). In: *Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*: Gleichwertigkeit. Zwischenrufe zu den neuen Leitbildern der Raumordnung. Heft Nr. 2, Jahrgang 44, S. 20.

8 Aring, Jürgen (2010): Das Ende der Gleichwertigkeit? Regionalentwicklung in dünn besiedelten Räumen. Vortrag auf der IBA-Finissage in Halle (Saale) am 16. Oktober, S. 40, [http://bflag-aring.de/pdf-dokumente/Aring\\_2011\\_IBA\\_Finissage.pdf](http://bflag-aring.de/pdf-dokumente/Aring_2011_IBA_Finissage.pdf) (abgerufen am 14.07.2015).

## Versorgungsmechanismen: Vom Kopf auf die Füße stellen

Die schwierige, schon seit Jahren beklagte Versorgungslage in ländlichen Gebieten hat nicht zwangsläufig nur mit den zurückgehenden Bevölkerungszahlen zu tun, sondern viel mit der planerischen Herangehensweise. Seit Jahren wird an Plänen und gesetzlichen Vorgaben herumgebastelt und versucht, Mindeststandards zu modifizieren. Doch dabei wurden die Versorgungsinfrastrukturen tendenziell eher schlechter, weil sich die bisherigen Mechanismen bei sinkenden Einwohnerzahlen schlicht als untauglich erwiesen. Der Beirat für Raumordnung hat dies schon vor Jahren festgestellt und empfahl 2007 «die bisher übliche Fixierung auf materielle Infrastruktur (z.B. Krankenhausbetten oder Mittelschulplätze je 1.000 Einwohner...) durch stärker die Lebensverhältnisse widerspiegelnde, «Output-Indikatoren» abzulösen. Entsprechende Indikatoren könnten z.B. sein: im Bereich des Bildungswesens die Bildungsbeteiligung, im Bereich Sicherheit das Kriminalitätsniveau und im Bereich Gesundheit die Säuglingssterblichkeit oder die Verbreitung bestimmter Krankheiten.»<sup>9</sup> Eine solche Umorientierung bedeutet auch, dass jede Generation die jeweiligen Indikatoren neu diskutieren und definieren kann, statt auf starre, aus der Vergangenheit stammende Konzepte festgelegt zu sein.

### Clever statt Standard – beispielhafte Versorgungskonzepte

Was eine solche Orientierung auf Versorgungsziele konkret bewirken kann, zeigt wiederum ein Blick in den Norden Europas. Dort ist die **Gesundheitsversorgung** trotz sehr dünner Besiedelung gut. Dies beruht auf zwei Strategien: Erstens wird dort stärker auf telemedizinische Lösungen und die Delegation von Aufgaben an nichtärztliches Fachpersonal gesetzt, so dass die auf dem Land praktizierende Ärzteschaft entlastet wird. Zweitens gibt es mehr Programme, um Ärztinnen und Ärzte aufs Land zu locken – von Stipendien bis hin zu einer Landarztspflicht.<sup>10</sup>

Auch im **Bildungsbereich** lassen sich Alternativen zur klassischen Schließung der bedrohten Dorfschule finden: Filialschulen, jahrgangsübergreifendes Lernen oder zeitlich versetzter Unterricht bieten die Möglichkeit, Lehrpersonal zu reduzieren und den Unterricht aufrechtzuerhalten, auch wenn es weniger Schülerinnen und Schüler gibt. In sehr dünn besiedelten Gegenden kann es Fernunterricht geben, so dass weder Schulgebäude unterhalten werden, noch die Kinder und Jugendlichen weit fahren müssen.

<sup>9</sup> Beirat für Raumordnung (2007): Empfehlungen zur «Räumlichen Ausgleichspolitik». Verabschiedet auf der Sitzung vom 20. September, S. 19, [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/empfehlung-raeumliche-ausgleichspolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/empfehlung-raeumliche-ausgleichspolitik.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 17.01.2015).

<sup>10</sup> Kuhn, Eva (2014): Landmedizin der Zukunft. Was Nordeuropa zeigt. In: Das Österreichische Gesundheitswesen, 55. Jg.

Für die **Versorgung mit Lebensmitteln**, aber auch für andere Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs sind multifunktionale Dorfläden ideal. Dabei sind Konzepte wie das heute schon in Schleswig-Holstein praktizierte «MarktTreff» oder «DORV» in Nordrhein-Westfalen vorbildhaft. In beiden Modellen versuchen private Initiativen mehrere Güter und Dienstleistungen unter einem Dach zu bündeln: So gibt es in diesen Dorfläden nicht nur Lebensmittel zu kaufen, sondern es können auch behördliche Formulare bezogen werden, eine Ärztin oder ein Arzt halten einmal pro Woche eine Sprechstunde ab, und der Bürgerbus wird koordiniert. Entscheidend für den Erfolg beider Modelle ist, dass die Bevölkerung und die lokale Verwaltung aktiv mit eingebunden sind, denn schließlich kennen sie die Bedarfslage vor Ort am besten.<sup>11</sup>

Nicht zuletzt ist **Mobilität** ein zentrales Mittel, um Versorgung zu garantieren. Schließlich finden sich etwa Fachärzte, Sekundarschulen oder Geschäfte für spezielle Bedarfe nur in der nächsten größeren Stadt. Diese zu erreichen ist mit dem jetzigen Mobilitätssystem, das sich vor allem am Schulbusverkehr mit starren Haltestellen und Zeiten orientiert, oft nur schwer möglich. Alternativen bieten Mitnahmesysteme, Ruf- oder Bürgerbusse wie das Projekt «Mobilfalt» des Nordhessischen Verkehrsverbundes, bei dem Busse und Bahnen durch angemeldete private Fahrzeuge ergänzt werden.<sup>12</sup>

Bei technischen Infrastrukturen lässt sich eine solche Versorgungsflexibilität sehr viel schwerer erreichen. Jeder Meter Kanalisation, Breitband- oder Stromkabel und jedes Stück Straße schaffen bauliche Fakten, die sich nicht ohne weiteres rückgängig machen lassen. Werden sie unzureichend genutzt, ist das, zum Beispiel bei einer Unterlast des Trinkwassersystems, mit hohen Wartungskosten verbunden, die sich bei sinkender Nutzung zusätzlich auf weniger Köpfe verteilen.

Ein gewisser Spielraum bietet sich im energetischen und im organisatorischen Bereich. Wird effizienter gewirtschaftet – beispielsweise durch Auslagerung von Aufgaben oder durch Energiegewinnung aus Abwasser –, bleiben auch die Kosten erträglich. Im Sinne der eingangs skizzierten Abwägung von zukünftigen Kosten und zukünftigem Nutzen kann insbesondere in sehr dünn besiedelten Gebieten die Umstellung auf Kleinkläranlagen oder Hauskläranlagen sinnvoll sein, die selbstverständlich den geltenden ökologischen Standards entsprechen müssen. Vielerorts wird sich die Kostenfalle aber nicht lösen lassen, und die Preise werden weiter steigen.<sup>13</sup> Im Sinne der Generationengerechtigkeit bleibt nur der Verzicht auf weitere Vorschriften

**11** Klingholz, Reiner/Slupina, Manuel/Sütterlin, Sabine (2015): Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, S. 45ff.

**12** [www.mobilfalt.de](http://www.mobilfalt.de) (zuletzt abgerufen am 18.01.2015).

**13** Klingholz, Reiner/Kuhn, Eva (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, S. 28ff.

und Investitionen – allerdings nur, wenn dabei die bisher erreichten Umweltstandards nicht aufgegeben oder auch nur aufgeweicht werden.

Eine ähnliche Situation besteht beim Straßennetz. Vor allem in demografischen Schrumpfungsgebieten sollte es darum gehen, wie die vorhandenen Straßen erhalten werden können und vielleicht auch welche Straßen künftig entbehrlich werden. Nur so lassen sich steigende Kosten für künftige Generationen vermeiden. Denn der Unterhalt einer fünf Kilometer langen Verbindungsstraße kostet in 30 Jahren etwa 3,4 Millionen Euro.<sup>14</sup> Mit jeder zusätzlichen Straße steigt die Belastung künftiger Generationen, die dann für deren Unterhalt sorgen müssen – ganz abgesehen von der damit verbundenen Flächenversiegelung und dem Durchschneiden von Ökosystemen.

Auch der viel diskutierte Breitbandausbau mit mindestens 50 Megabit pro Sekunde ist vor allem bei Siedlungen in sogenannten Randlagen kostspielig. Dies zeigt eine Studie des TÜV Rheinland: Ein flächendeckender Ausbau erfordert demnach Investitionen in Höhe von rund 20 Milliarden Euro. Alleine acht Milliarden Euro entfallen dabei auf die Anbindung der letzten fünf Prozent und damit auf eine vergleichsweise geringe Zahl von Haushalten.<sup>15</sup>

Diese Beispiele illustrieren die Notwendigkeit des eingangs erwähnten Abwägungsprozesses, dessen Ergebnis sein kann, im Sinne der Generationengerechtigkeit bisher als selbstverständlich erachtete Infrastruktur aufzugeben und die Verantwortung stattdessen in die Hände der potenziellen Nutzer zu legen. Dafür sollten diese Nutzer selbstverständlich eine Art Kompensation erhalten, ganz besonders in Perioden des Übergangs. Wie eine solche Umstellung aussehen und mit einer schlanken Bürokratie umgesetzt werden kann, ohne Umwelt- und Gesundheitsstandards zu verletzen, dafür gibt es bislang noch keine Beispiele. Als Leitlinie muss gelten, zukünftigen Generationen nicht nur unnötige finanzielle Belastungen zu ersparen, sondern auch wertvolle natürliche Ressourcen zu erhalten, die sie in Zukunft möglicherweise ganz anders nutzen wollen, als wir uns das heute vorstellen können.

## **Rahmenbedingungen: Den infrastrukturellen Wandel durchsetzen und finanzieren**

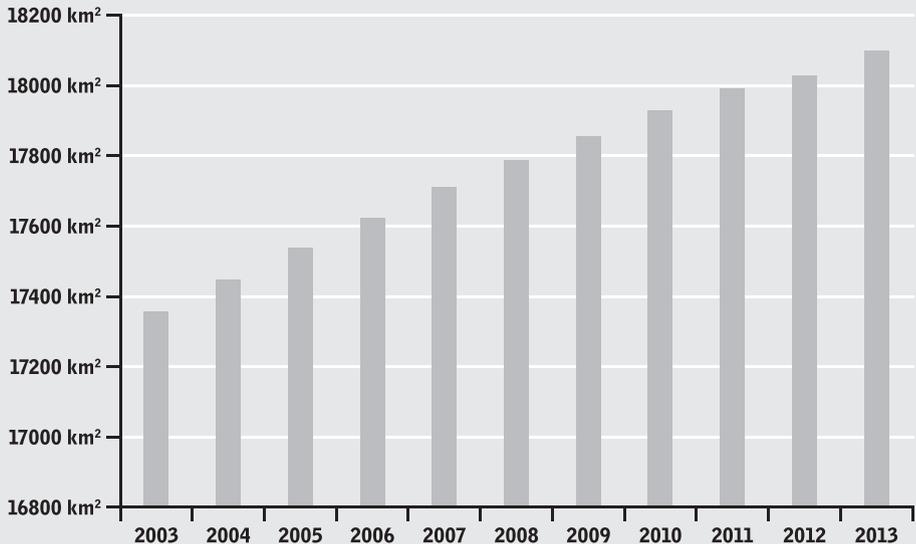
All diese hier nur kurz angerissenen Veränderungen in den Versorgungsstrukturen verlangen große politische Anstrengungen. Sie werden sich vor Ort nur durchsetzen lassen, wenn es gelingt, ein in sich stimmiges Leitbild für die Zukunft des jeweiligen Ortes zu entwickeln. Wenn man dabei den überholten Anspruch auf «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» hinter sich lässt und akzeptiert, dass nicht überall alles möglich ist, ergeben sich vielfältige Chancen, das jeweils eigene Profil zu stärken. Das heißt, einzelne Gebiete könnten strategische Schwerpunkte setzen, wie etwa Zuwanderung von Seniorinnen und Senioren, spezifische Formen des Tourismus oder eben auch die Schaffung von Freiräumen im Sinne der oben erwähnten

<sup>14</sup> Ebd., S. 53.

<sup>15</sup> TÜV Rheinland Consulting GmbH (2013): Szenarien und Kosten für eine kosteneffiziente flächendeckende Versorgung der bislang noch nicht mit mindestens 50 Mbit/s versorgten Regionen. Zusammenfassung. Berlin.

### Abb. 2: Verkehrsflächenentwicklung

Während die Bevölkerung zwischen 2003 und 2013 um rund zwei Prozent abgenommen hat, stieg die Verkehrsfläche in Deutschland um rund vier Prozent an. In ländlichen Gebieten ist der Effekt vermutlich noch stärker, da es prozentual wegen der dünneren Besiedlung mehr Verkehrsfläche pro Kopf gibt und die Bevölkerung im Vergleich zu den Städten stärker abnimmt.



Quelle: Statistisches Bundesamt

«Selbstverantwortungszonen»<sup>16</sup>. Damit schaffen sie sich ein alternatives Profil und gegebenenfalls neue Einkommensquellen. Gleichzeitig ergeben sich für derart «profilierter» Orte vielfältige Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation, durch die unnötige Konkurrenz vermieden und die Verwaltung effizienter wird. Wenn Menschen feststellen, dass sich ihre Bedürfnisse verändern, sollten Umzüge innerhalb solcher Kooperationsräume unproblematisch möglich sein und unterstützt werden. Letztlich könnte mittels solcher Kooperationen sogar eine regelrechte Aufgabenverteilung für bestimmte Teilräume vorgenommen werden. Dabei ist allerdings die Kommunikation der Kommunen untereinander, aber auch mit Landkreisen, Bundesländern sowie Bürgerinnen und Bürgern zentral.<sup>17</sup>

Ein solch koordiniertes Vorgehen ist auch zwingend erforderlich, um in den Genuss der «ökologischen Dividende» des Bevölkerungsrückgangs zu kommen, was

<sup>16</sup> Danielzyk, Rainer (2014): Gleichwertigkeit unter Schrumpfungsbedingungen. Herausforderungen für die Raumordnung. In: *Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Gleichwertigkeit. Zwischenrufe zu den neuen Leitbildern der Raumordnung*. Heft Nr. 2, Jahrgang 44, S. 18.

<sup>17</sup> Hesse, Joachim Jens (2013): Reduzierung des Landeshaltvolumens durch den Abbau von kommunalen Standards. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften. Berlin, S. 102ff.

vor allem bedeutet, den Flächenverbrauch zu reduzieren. Dafür ist ein gemeinsam von den Kommunen auf regionaler Ebene abgestimmter Flächenentwicklungsplan zentral. Die Vorschläge des Thünen-Instituts und der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung gehen in die richtige Richtung. Sie empfehlen ein «Regionales Integriertes Siedlungsentwicklungskonzept (RINSEK)» als Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln sowie Änderungen im Baugesetzbuch. So sollten Kommunen den Abriss von verfallenden Gebäuden anordnen sowie nichtgenutzte Baugebiete ohne Entschädigungen zurücknehmen und zurück an die Landwirtschaft geben können.<sup>18</sup> Flankierend sind Programme wie «Jung kauft alt»<sup>19</sup> sinnvoll, bei denen der Kauf älterer Immobilien in Ortskernen gefördert wird.

Eine große bürokratische Hürde bei der Umstellung der Versorgung sind für die Kommunen derzeit die bestehenden Standardvorgaben. Um sie zu umgehen, gibt es die «Standarderprobungsgesetze». Sie können Ausnahmetatbestände herstellen, also in einer Kommune eine bestimmte Vorgabe befristet außer Kraft setzen. Bei Erfolg kann dieser Ausnahmetatbestand zur Regel werden. In Brandenburg beispielsweise erlangten einige Kommunen Autonomie in Bereichen der Straßenverkehrsordnung und der Schulträger.<sup>20</sup> Bisher können Standarderprobungsgesetze allerdings nur auf Landesrecht angewendet werden und nicht auf Bundes- oder Europäisches Recht. Standarderprobungsgesetze sind also ein wichtiger Schritt im Bürokratieabbau, sie befreien aber nicht die europäische Ebene und die Bundesebene von ihrer Verantwortung, ihrerseits zum Abbau überholter und nicht nachhaltiger Standards beizutragen.

Derartige politische Vorhaben sind, genau wie die Anpassung der Infrastruktur selbst, mit einigem finanziellen Aufwand verbunden, der die Kommunen alleine überfordert. Doch die bestehenden Programme und Pilotprojekte im Bereich der Infrastrukturversorgung kranken häufig an ihrer Kurzfristigkeit. In der Regel können die Projekte nach Ablauf ihrer Finanzierung nicht weitergeführt werden und sind damit nur bedingt sinnvoll. Dazu kommt, dass für ländliche Gemeinden «die Fördermöglichkeiten [...] in der Regel unübersichtlich und wenig transparent» sind und der Genehmigungs- und Kontrollaufwand selbst für geringe Fördersummen häufig zu hoch ist.<sup>21</sup>

Um die neuen Herausforderungen langfristig zu finanzieren, müssen die Zuweisungen an die Kommunen neu ausgerichtet werden. Diese orientieren sich bisher zu stark an der Kopfzahl und zu wenig an Demografie-Faktoren. So bilden beispielsweise die sogenannten «Einwohnerveredelungen», bei denen bevölkerungsreichere Städte auch mehr Mittel erhalten, keine Grundlage für die zukünftige Finanzierung von

---

18 Küpper, Patrick et al. (2013): Regionale Schrumpfung gestalten. Hg. von Johann Heinrich von Thünen-Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Braunschweig und Bonn, S. 10

19 Ebd., S. 16.

20 Technische Hochschule Wildau (2011): Wissenschaftliche Begleitung von Erprobungen nach dem Brandenburgischen Standarderprobungsgesetz (BbgStEG). Wildau.

21 Grontmij GmbH (2011): Strukturschwache ländliche Räume in Bayern. Strategien zur Wirtschafts- und Kommunalentwicklung. Studie im Auftrag der Freien Wähler im Bayrischen Landtag. München, S. 31.

Kommunen, denn schließlich haben viele von ihnen heute bei Bevölkerungsrückgang oft genauso hohe oder noch höhere Ausgaben.

## **Ausblick: Freiräume für die Zukunft**

Die hier beschriebenen neuen zukunftsfähigen Versorgungsstrukturen bei Bevölkerungsrückgang setzen politischen Willen zu grundlegenden Veränderungen voraus. Sie brauchen aber auch Vorgaben, Gesetzesänderungen und Finanzierungsmöglichkeiten, ohne die noch so viele Pilotprojekte und Freiwillige den notwendigen Richtungswechsel nicht bewirken können – und es ist die Aufgabe heutiger Generationen, die Weichen so zu stellen, dass der Bevölkerungsrückgang nicht zur Kostenfalle für künftige Generationen wird.

Klar ist, dass das Landleben der Zukunft anders aussehen wird als heute, so wie es auch heute schon anders aussieht als vor 100 Jahren – doch das heißt noch lange nicht, dass es kein Landleben mehr gibt. So wie Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse eben auch nicht automatisch Ungerechtigkeit bedeuten muss: Selbstverständlich sollten alle Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, aber in manchen Gegenden kann ein verlässlich vorfahrender Trinkwasserwagen eben eine sinnvollere Lösung sein als ein teures überdimensioniertes Leitungssystem. Ein Neuer Generationenvertrag kann dazu beitragen, dass solche Veränderungen nicht länger vorrangig als Verlust von Vertrautem wahrgenommen werden, sondern auch als Befreiung und vielleicht gar Bereicherung.

Freiräume, die diesen Namen verdienen und nicht schon belastet sind mit ökologischen Altlasten, Schulden oder den Versorgungs- und Baustrukturen von gestern, wären sicher nicht das Schlechteste, was wir zukünftigen Generationen hinterlassen könnten.

## 2 Ein neuer Lastenausgleich

Wohl kaum ein Aspekt des demografischen Wandels verbreitet generationsübergreifend so viel Angst und Schrecken wie das Thema Pflege. Zuerst die Frage, wer sich um die immer älter und damit auch gebrechlicher werdenden Großeltern und Eltern aus der Babyboomer-Generation kümmern soll; und dann wissen wir nicht, wie und von wem wir denn im Alter wohl selbst einmal versorgt werden. Und wo kommt eigentlich das Geld dafür her? «Bloß nicht ins Heim!» und «Dann lieber assistierter Suizid» sind zwar legitime Ausdrucksformen von Ängsten und Vorlieben, aber keine zukunftsweisenden Konzepte.

Fest steht, dass Pflege, wenn sie denn human und bezahlbar sein soll, nicht vollständig einem privatwirtschaftlichen oder staatlichen «pflegeindustriellen Komplex» überlassen werden darf. Sie kann aber auch nicht länger allein als Familiensache behandelt werden, im Rückgriff auf die vermeintlich guten alten Zeiten, als die Hausfrau und Mutter die gebrechlichen Eltern versorgte, nachdem die Kinder aus dem Haus waren. Stattdessen muss Pflege in einem Neuen Generationenvertrag als Gemeinschaftsaufgabe verstanden werden, die in lokalen Zusammenhängen unter Mitbestimmung der Betroffenen flexibel und verlässlich zugleich zu bewältigen ist.

*Thomas Klie, Gerontologe und Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Evangelischen Hochschule Freiburg, plädiert für eine Strukturreform der Pflege und Teilhabe, die Konzepte der geteilten Verantwortung ermöglicht: zwischen den Generationen, aber auch zwischen Profis, Angehörigen und Freiwilligen, innerhalb von Institutionen genauso wie in häuslichen Arrangements. Er zeigt im folgenden Beitrag auf, welche Verantwortung dem Staat dabei zukommt und wie vorhandene Finanzmittel nachhaltiger eingesetzt werden können. Beispiele erfolgreicher «Caring Communities» machen Hoffnung, dass das viel zitierte afrikanische Sprichwort «Es braucht ein Dorf um ein Kind zu erziehen» vielleicht auch den Weg für einen besseren Umgang mit Alter und Gebrechlichkeit weisen könnte.*

# Caring Communities als Perspektive für Sorge und Pflege in einer Gesellschaft des langen Lebens

Der demografische Wandel ist kein Schicksal, sondern ein «Gestaltsal» – das gilt selbst für das generationenübergreifend mit Angst behaftete Thema «Pflege». Vorausgesetzt, man akzeptiert, dass sich eine Gesellschaft des langen Lebens den damit einhergehenden existenziellen Herausforderungen nicht entziehen kann, die sich bei nahen Menschen genauso stellen wie bei Fremden und für einen selbst. Daraus ergeben sich Fragen der Sorge als anteilnehmende Verantwortungsübernahme für sich und andere nicht als bedrohlicher Ausnahmezustand, sondern als alltägliche Lebensthemen. Allerdings stellen sie unsere gängigen Vorstellungen von Autonomie in Frage: Neben dem Wunsch nach Selbstbestimmung gehören dann auch die Akzeptanz der Abhängigkeit<sup>1</sup> und eine mitverantwortliche Lebensführung zu einem ganzen Leben. Autonomie, im Sinne meines eigenen Gesetzes für mein Leben, ist eher als roter Faden<sup>2</sup> zu verstehen und nicht mit Autarkie zu verwechseln.

Um sich diesen großen Fragen zu stellen und praktikable Antworten zu entwickeln, braucht es Orte, soziale Zusammenhänge, die im Sinne des Sozialwissenschaftlers Frank Schulz-Nieswand die Möglichkeit der kollektiven Reifung bieten.<sup>3</sup> Solche Orte der Reifung sind dann gegeben, wenn sich der Mensch im Kontext einer von Vertrauen «positiv klimatisierten» Erfahrung der Gabe und der Reziprozität bewegt. Sie ist in Familien vielfältig, aber nicht selbstverständlich erfahrbar. Auch in Nachbarschaften wird sie gelebt – sie sind neben Familien die wichtigsten Orte für soziales Miteinander und gegenseitige Unterstützung. Familien werden vielen modernen Menschen, egal welcher Generation, schnell zu eng. Wahlverwandtschaften spielen vor allem im bildungsbürgerlichen Milieu eine zunehmend bedeutsame Rolle, wie

- 1 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2010): Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Altersbilder in der Gesellschaft. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/3815.
- 2 Lob-Hüdepohl, A. (2009): Autonomie und Soziale Menschenrechte in der Pflege: Ethische Grundsatzbemerkungen. In: Fix, E./Kurzke-Maasmeier, S. (Hrsg.): Das Menschenrecht auf gute Pflege: Selbstbestimmung und Teilhabe verwirklichen. Freiburg i. Br., S. 33-46.
- 3 Schulz-Nieswandt, Frank (2013): Der leidende Mensch in der Gemeinde als Hilfs- und Rechtsgenossenschaft. Berlin.

sich in den zahllosen Projekten gemeinschaftlichen Wohnens zeigt.<sup>4</sup> Aber um Gegenseitigkeit wirklich zu leben und zu erfahren, bedarf es der örtlichen Kulturen. Es ist die Idee der modernen Gemeinde, die nach säkularisierten Formen des Erlebens von Taufe und Kommunion, von Identitätsfindung und Gruppenbildung sucht. Sie bietet damit ein Interpretationsangebot für zahlreiche Formen neuen Zusammenlebens – sei es milieuspezifisch, kulturell homogen oder örtlich –, die über Zweck- und Versorgungsgemeinschaften hinausgehen. Gerade im Alter erlangt dieser Gemeindekontext eine neue Bedeutung. Das passt zwar nicht zum Selbstbild eines mobilen weltläufigen Menschen, ist aber empirisch zutreffend. Ein solches neues Gemeindeleben als Form eines stärker gemeinschaftlich akzentuierten interpersonellen Lebens, das die Vielfalt von Lebensformen, -phasen und -themen aufnimmt, erscheint ein geeigneter Ort, um generationengerechte Lösungen für das zu finden, was heute mit dem Schlagwort «Pflegenotstand» nur unzureichend erfasst wird.

## **Pflege heute: Zwischen Familienangelegenheit und Fulltimejob**

Solidarität innerhalb von familiären Generationsbeziehungen drückt sich heute unter anderem dadurch aus, dass 70 Prozent der als pflegebedürftig bezeichneten Personen in ihrem Haushalt von Angehörigen (mit)versorgt werden, davon der überwiegende Teil ohne professionelle Hilfe. Anders als in Frankreich oder Dänemark sind 51 Prozent der Generation 50+ in Deutschland bereit, sich um die Pflege naher Angehöriger zu kümmern.<sup>5</sup> Doch das ist künftig so nicht mehr zu erwarten – und wird auch nicht mehr gewünscht. Heute schon zieht eine Mehrheit das Leben in einer kleinen Wohngruppe – gern in der Nähe der Kinder – dem «Gepflegt werden» im Haushalt der eigenen Kinder vor.<sup>6</sup> Das gilt besonders für arrivierte Milieus. Generationensolidarität innerhalb von Familien wird weiter eine wichtige Rolle spielen – praktisch, emotional, ökonomisch – auch in der Pflege, aber sie verändert sich: Sich auch in den körperlichen Unterstützungsbedarfen den Kindern anzuvertrauen oder sich diesen als Töchter und Söhne zu stellen, wird schwieriger: Ekel, Scham, Peinlichkeit nehmen, wie schon bei Norbert Elias nachzulesen, mit zunehmender Verfeinerung der Zivilisation zu. Aber auch die ganz handfesten Opportunitätskosten für die mit überkommenen Frauenrollen verbundene Übernahme von Pflegeaufgaben werden anders bilanziert: Aufgabe von Berufstätigkeit, Verzicht auf eigenes Familienleben, auf Freizeit, Konsum – das passt nicht mehr zu Vorstellungen eines guten Lebens.<sup>7</sup> Die Gesellschafts- und Geschlechterordnung, auf der die bisherige Generationensolidarität in

4 <http://www.fgw-ev.de>

5 In Dänemark liegt der entsprechende Anteil in der gleichen Altersgruppe bei 13 Prozent, in Frankreich bei 33 Prozent.

6 Blinkert, Baldo (2013): Chancen und Herausforderungen des demografischen Wandels. Aktives Altern und Pflegebedürftigkeit in europäischen Kommunen und Ländern der EU. Ergebnisse und Methoden des von der EU geförderten Projektes «Werkzeuge für die Entwicklung vergleichbarer Erhebungen auf lokaler Ebene (TooLS)». Unter Mitarbeit von Arno Schiffert, Jürgen Spiegel, Klaus Trutzel und Thomas Willmann. Berlin (FIFAS-Schriftenreihe, 11).

7 Blinkert, Baldo/Klie, Thomas (2004): Solidarität in Gefahr. Pflegebereitschaft und Pflegebedarfsentwicklung im demografischen und sozialen Wandel. Die «Kasseler Studie». Hannover.

der Pflege beruht(e), verliert deutlich an Legitimität. Auch wenn sich Männer mehr an Pflegeaufgaben beteiligen als früher<sup>8</sup> – in Partnerschaften pflegen Männer ihre Frauen mit der gleichen Wahrscheinlichkeit wie Frauen ihre Männer –, bleibt Pflege, privat und beruflich, tatsächlich eine Frauendomäne.

Das gilt auch dann, wenn zur Aufrechterhaltung der Vorstellungen von Familienpflege und der Sicherung der häuslichen Versorgung auf osteuropäische Hilfen zurückgegriffen wird: 330.000 bis 450.000 sollen es in Deutschland inzwischen sein.<sup>9</sup> Auch sie sind fast ausschließlich weiblich, und sie lassen sich – unabhängig von ethischen Bedenken – in einer finanziell attraktiven Weise nicht wirklich legal beschäftigen. Eine Vergesellschaftung der Pflegeaufgaben als vollständig beruflich organisierte Hilfe erscheint also finanziell und vom Arbeitskräftepotenzial her betrachtet völlig unrealistisch. Schon unter Fortschreibung der heute geltenden Bedingungen und der bisherigen Verteilung zwischen häuslicher Pflege und Heimversorgung werden für das Jahr 2030 500.000 Beschäftigte in der Langzeitpflege fehlen.<sup>10</sup> Zum anderen ist es auch anthropologisch und kulturell problematisch, «Pflegebedürftige» der Sozialadministration und einem rein beruflichen und inzwischen weithin industrialisierten Versorgungssystem zu überantworten. Der Wahnsinn eines Dokumentationssystems in der Pflege und die kulturell verräterischen Pflegenoten («Meine Mutter starb in einem Heim mit der Note 1»), die unendlich viel Geld und Zeit verschlingen<sup>11</sup>, sind Erscheinungsformen eines qualitätsgesicherten Versorgungssystems, das dem «Pflegefall» bestenfalls einen Kundenstatus zubilligt und ihn zum Versorgungsfall degradiert. Doch die Möglichkeit zum personalen Sein ist immer abhängig vom «Humanismusgrad» der Institutionen, in denen Menschen kulturell eingebettet sind. Das gilt auch und gerade für die Pflege. In der Heidelberger Hochaltrigenstudie kommt eindrucksvoll zum Ausdruck, was für sehr alte Menschen, auch unter Bedingungen von Verletzlichkeit, wichtig ist: Bedeutung für andere, ihnen bedeutsame Menschen zu haben, teil zu haben am generativen Geschehen<sup>12</sup> – also nichts anderes als das, was für alle Menschen in allen Lebensphasen bedeutsam ist.

---

**8** Bartjes, Heinz (2006): Neue Männer braucht das Land: Zum Geschlechterverhältnis in der Pflege. In: *Altenpflege*, Bd. 31, 5, S.41-48.

**9** Lungen, Markus (2012): *Vollversicherung in der Pflege. Quantifizierung von Handlungsoptionen, Gutachten für Ver.di*. Osnabrück.

**10** AGP Freiburg (Hg.) (2014): *Herausforderung Pflege – Modelle und Strategien zur Stärkung des Berufsfeldes Altenpflege*. Abschlussbericht.

**11** 2,75 Mrd € an Wert von Pflegezeiten wird in die Dokumentation gesteckt. Statistisches Bundesamt 2013.

**12** Kruse, Andreas (2014): *Der Ältesten Rat. Generali Hochaltrigenstudie: Teilhabe im Alter. Eine Erhebung des Instituts für Gerontologie der Universität Heidelberg mit Unterstützung des Generali-Zukunftsfonds*. Köln, [www.uni-heidelberg.de/md/presse/news2014/generali\\_hochaltrigenstudie.pdf](http://www.uni-heidelberg.de/md/presse/news2014/generali_hochaltrigenstudie.pdf) [Stand 09.04.2015].

## Pflege neu denken

Pflegebedürftigkeit ist zuerst einmal nichts weiter als ein soziales und rechtliches Konstrukt ohne wissenschaftliche Basis. Der Begriff – neu oder alt – dient dazu, Gelder der Pflegeversicherung verteilen zu können. Das ist gut so, viel mehr sollte er auch nicht leisten müssen. Doch er eignet sich eben auch für soziale Zuschreibungen, zur Veränderung der Selbst- und Fremdwahrnehmung.<sup>13</sup> Er führt zur Versagung von Rechtsansprüchen aus anderen Bereichen, etwa auf Rehabilitation, und wirkt stigmatisierend. Pflegebedürftige sind im Rechtssinne Menschen mit Behinderung.<sup>14</sup> Bei Menschen mit Behinderung steht die Teilhabe im Vordergrund, das Einbezogen-Sein in für sie elementar bedeutsame soziale und kulturelle Zusammenhänge – bis zum Sterben in Verbundenheit. Pflege dient in diesem Sinne der Teilhabe – und ersetzt sie nicht. Teilhabe geht nicht ohne Gesellschaft. Darum sind Konzepte der geteilten Verantwortung in der Sorge für vulnerable Menschen – jeden Lebensalters – so wichtig und zugleich alternativlos. Es geht um Konzepte und eine gelebte Praxis, in der sich An- und Zugehörige, Professionelle (Ärzte, Fachpflege, Soziale Arbeit, Therapeuten), andere beruflich Tätige (Assistenzkräfte) und Freiwillige mit ihren jeweiligen Rollen, Kompetenzen, Talenten und Werthaltungen ergänzen. So entstehen Möglichkeiten einer «*pathosophilen* Kommunalität», eine Gemeinschaft, in der auch auf Hilfe Verwiesene selbstverständlich in ihrer Persönlichkeit wahrgenommen werden.<sup>15</sup>

Um ein solches radikal anderes Verständnis von Pflege in einem Neuen Generationenvertrag zu verankern, bedarf es eines neuen und anderen Verständnisses von Subsidiarität<sup>16</sup>, dem für die deutsche Sozialstaatlichkeit prägenden Ordnungsprinzip. Subsidiarität setzt voraus, dass eine übergreifende Gesamtaufgabe auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt ist, die sich ergänzen, um zur Erfüllung der Gesamtaufgabe das ihnen Gemäße beizutragen. Das ist die ordnungspolitische Folie für den Wohlfahrtsmix, für die geteilte Verantwortung. Doch einfache Bilder von konzentrischen Kreisen der Verantwortung werden unserer modernen, funktional ausdifferenzierten Gesellschaft nicht mehr gerecht. Deshalb ist eine Rekonzeptionalisierung des Subsidiaritätsprinzips notwendigerweise mit einer Debatte über Fairness verbunden: Auf dem Weg in die «geteilte Sorge» müssen Fragen der Gerechtigkeit in Gender- und Generationsbeziehungen verhandelt werden.

Die bisherige Verteilung von Sorgaufgaben ist weithin einem vormodernen Rollenmuster verhaftet – auf ihm ist u.a. die soziale Pflegeversicherung (fiskalisch) kalkuliert. Eine im Gender- und Generationenverhältnis faire und intelligente

- 13 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2010): Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Altersbilder in der Gesellschaft. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/3815.
- 14 Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hg.) (2014): Behindertenrecht. Arbeits- und Sozialrecht, Öffentliches Recht, Zivilrecht. Baden-Baden.
- 15 Oder in den Worten von Schulz-Nieswandt: «inmitten sozialer Beziehungen Person-seiend werdend stehen», Schulz-Nieswandt 2013, a.a.O.
- 16 Vgl. Rolf Heinze/Thomas Klie/Andreas Kruse (2015, i.E): Neuinterpretation des Subsidiaritätsprinzips und wohlfahrtsstaatliche Herausforderungen im demographischen und sozialen Wandel. In: Sozialer Fortschritt, 2015.

Neuverteilung von Sorgaufgaben ermöglicht es prinzipiell Menschen in jeder Lebensphase, einen Teil ihrer Zeit Sorgetätigkeiten zu widmen, ohne dass damit automatisch langfristige finanzielle Nachteile oder «Karriereknicks» verbunden sind. Die kürzlich analog zur Elternzeit eingeführten «Pflegezeiten» sind ein erster zaghafter Schritt in diese Richtung – allerdings nur für Menschen, die in einem gesicherten Anstellungsverhältnis stehen. In einem Neuen Generationenvertrag müssen solche Maßnahmen nachhaltig und für alle Erwerbstätigen, wie in skandinavischen Ländern, zugänglich verankert werden – nur dann wird der Anspruch, dass Pflege nun mal zu den existenziellen Herausforderungen einer Gesellschaft des langen Lebens gehört, auch tatsächlich eingelöst.

Zugleich muss der Gefahr begegnet werden, dass mit dem Rückgriff auf den Subsidiaritätsgedanken und der Einforderung von ehrenamtlichem Engagement sozialstaatliche Verpflichtungen in Frage gestellt und stattdessen überholte Frauenrollen reaktiviert werden.<sup>17</sup> Der Subsidiaritätsgrundsatz darf eben nicht auf ein formales Verständnis reduziert werden, etwa im Sinne des Vorrangs der freien Wohlfahrtspflege. Er steht und stand immer im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Personalität und Solidarität. Subsidiarität ist mit Zacher<sup>18</sup> das zentrale Gestaltungsprinzip des freiheitlichen und solidarischen Sozialstaates. Subsidiarität verbürgt, dass das Soziale geschieht, in den Familien, in Nachbarschaften oder anderen kleinen Einheiten gesellschaftlicher Selbstorganisation oder mit Hilfe verbandlicher oder staatlicher Unterstützung. Es aktiviert die Vielzahl möglicher Kräfte und schafft Raum für Autonomie, Selbstverantwortlichkeit und Mitverantwortung. Die Ethik der Subsidiarität ankert in der «Güte der unbegrenzten Verantwortlichkeit»<sup>19</sup>, die in der familialen Erfahrung ihren Ursprung hat, aber in der Beziehung zum fremden Nächsten ihre Bewährung findet.<sup>20</sup>

Hierin liegt die besondere Herausforderung für eine postmoderne Gesellschaft, mit ihrem Utilitarismus, mit ihrer Zeitknappheit und ihrer Individualisierung. Gleichzeitig steigt die Bereitschaft zur intergenerativen Solidarität, sich freiwillig zu engagieren und sich jenseits eines pflegeindustriellen Komplexes<sup>21</sup> mit Fragen der Sorge und Pflege, der Lebensgestaltung im Alter und neuen Formen des Zusammenlebens aktiv auseinanderzusetzen. Zu keiner Zeit waren ältere Menschen in einem solchen Umfang engagiert wie heute, wie man zum Beispiel an den Aussagen im Engagement-Bericht der Bundesregierung sehen kann.<sup>22</sup>

**17** Pinl, Claudia (2015): Freiwillig zu Diensten? Über die Ausbeutung von Ehrenamt und Gratisarbeit. Frankfurt am Main.

**18** Zacher, Hans (1968): Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland. München/Wien.

**19** Levinas, Emmanuel (1970): Sans identite. In: *L'Ephemere* 13 (1970), S. 27-44.

**20** Bude, Heinz/Willisch, Andreas (2006): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige. Hamburg.

**21** Gronemeyer, Reimer (2014): Altwerden ist das Schönste und Dümme, was einem passieren kann. Hamburg.

**22** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (2015): Vergleichende Sekundäranalyse: Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) 2000/2014 für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Freiburg.

Die neue Bereitschaft steht auch im Zusammenhang mit der Irritation von Sicherheiten in Bezug auf die eigene Zukunft. Die Hoffnung, sich im Bedarfsfall in einem sicheren Unterstützungsnetzwerk aufgehoben zu sehen, und das Vertrauen, dass einmal für einen gesorgt sein wird, sind in der Bevölkerung nicht sehr verbreitet.<sup>23</sup> Der Anteil derjenigen, die glauben, auf ein stabiles Unterstützungsnetzwerk setzen zu können, wird in der Zukunft mit Zunahme der Ein-Personen-Haushalte und dem Rückgang des Familienpflegepotenzials sinken. Doch die subjektiv empfundene Versorgungssicherheit hängt auch davon ab, wie sehr sich Menschen selbst mit dem Thema «Sorge und Pflege» beschäftigen, sich mit Wohn- und Versorgungsformen aktiv auseinandersetzen, versuchen, selbst mitzugestalten, anstatt sich mit einer passiven Kundenrolle zufrieden zu geben. Hier ist im Rahmen eines Neuen Generationenvertrages ausdrücklich die jüngere Generation gefordert, sich dieses Thema zu eigen zu machen, auch wenn Angehörige und Freunde vielleicht noch nicht betroffen sind. Denn eine solche, auch vorausschauende, aktive Aneignung einer Lebenssituation spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle für die Möglichkeiten des Ausbaus lokaler Infrastrukturen unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Gesellschaftliche Aktivierung ist ein wichtiger Baustein, um auf der jeweiligen kommunalen und regionalen Ebene eine tragfähige und kooperative Sorgestruktur und -kultur zu erhalten oder zu schaffen.<sup>24</sup> Genauso wichtig sind sicherheitsstiftende, verlässliche staatliche Infrastrukturen und Sozialleistungen. Hermetisch von oben diktierte Versorgungskonzepte dagegen mit ihren mehr an Industrienormen als am Menschen orientierten DIN-ISO-Zertifizierungen helfen weder Betroffenen noch Angehörigen oder Freiwilligen, Bedingungen für ein gutes Leben zu schaffen.

## Scheingefechte, notwendige Debatten und veränderte politische Strukturen

Das Thema Alter und Pflege wurde und wird von vielfältigen Ambivalenzen begleitet. Demütigungen von «Pflegebedürftigen» gehören zum Alltag der Pflege, daheim und im Heim.<sup>25</sup> Der Humanisierungsgrad unserer Institutionen war in der Geschichte immer zweifelhaft, erwies sich im Dritten Reich als dramatisch und ist auch heute nicht überall hoch entwickelt.<sup>26</sup> Gegenwärtig zeigen sich diese Ambivalenzen in Familien, in der Gesellschaft und in der Politik: Kaum einer der namhaften Politikerinnen und Politiker im Deutschen Bundestag brennt für das Thema, auch wenn es auf der Agenda steht. Es sprechen sich nicht wenige Prominente öffentlich selbst die Würde ab für den Fall, dass sie an Demenz erkranken<sup>27</sup> und setzen sich für die Legalisierung

23 Blinkert 2013, a.a.O.

24 Ein Beispiel für solche kommunalen Ansätze bietet das Netzwerk «Soziales Neu Gestalten», [www.netzwerk-song.de](http://www.netzwerk-song.de) [Stand 31.08.2015].

25 Margalit, Avišay (1997): Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung. Frankfurt a.M.

26 Hämel, Kerstin (2012): Öffnung und Engagement. Altenpflegeheime zwischen staatlicher Regulierung, Wettbewerb und zivilgesellschaftlicher Einbettung. Wiesbaden.

27 Küng, Hans/Will, Anne (2014): Glücklich sterben. 2. Aufl. München/Zürich.

des assistierten Suizides ein.<sup>28</sup> Es geht nicht um eine moralische Verurteilung des Suizides, sondern um die sozialetischen Konsequenzen einer Diskussion, die letztlich Fragen nach dem Lebenswert und der Sorgefähigkeit der Gesellschaft aufwerfen. So wie diese Diskussion momentan geführt wird, geht es im Hintergrund um das sozialverträgliche Frühableben, darum, anderen nicht mehr zur Last fallen zu wollen oder zu dürfen, um Erbschaften, die gesichert, und gesundheitsökonomische Risiken, die abgedeckt werden sollen. Um die Sicherung der Selbstbestimmung geht es nicht. In diesem bildungsbürgerlichen Diskurs mit breiter Resonanzfähigkeit in der Öffentlichkeit ist der Gesetzgeber gut beraten, sich zurückzuhalten, keine Regelung zu treffen, bescheiden zu bleiben. Doch die Hintergründe gilt es zu bearbeiten, hier liegen die wirklich wichtigen gesellschafts- und sozialpolitischen Fragen, denen sich gerade auch die 68er Generation stellen sollte, von denen nicht wenige an der Diskussion um assistierten Suizid gut beteiligt sind. Doch das allein wäre als Beitrag zu einem Neuen Generationenvertrag kulturell und politisch dürrig und gefährlich zugleich.

Der alte Generationenvertrag basiert auf der Reziprozitätsnorm der genealogischen Familiengenerationenfolge: Kinder empfangen die Sorge ihrer Eltern und geben sie denen bei Bedarf im Alter zurück. Als gesellschaftlich wie individuell empfundene «moralökonomische Norm»<sup>29</sup> ist dieses Prinzip der Generationensolidarität zwar bis heute bedeutsam, doch der Wandel seiner ideologischen, demografischen und kulturellen Voraussetzungen verlangt neue Arten, diese Norm mit Leben zu füllen. Ein Neuer Generationenvertrag muss sich mindestens vier wesentlichen Herausforderungen stellen: der unfairen Verteilung der Sorgeaufgaben zwischen den Geschlechtern, dem demografischen Rückgang des Familienpflegepotenzials, einer gewandelten Bewertung der Opportunitätskosten für die Übernahme von Sorgeaufgaben sowie veränderten pflegekulturellen Orientierungen.

So wie die Rentenversicherung die einmalige Alterssicherung durch die Familien weitgehend ersetzt hat – die Generationensolidarität wurde neu vergesellschaftet und synthetisiert –, ist dies durch die Pflegeversicherung nicht geschehen. Sie dient ganz wesentlich dem Erhalt und der Stützung der Familienpflege – und dies bislang recht erfolgreich. Die Heimquote ist 2013 gegenüber der häuslichen Pflege sogar wieder niedriger geworden,<sup>30</sup> allerdings mit erheblichen regionalen und örtlichen Unterschieden.<sup>31</sup> Doch anders als in der finanziellen Alterssicherung wird sich in der Pflege die Generationensolidarität nicht vollständig vergesellschaften lassen, jedenfalls nicht nach dem bisherigen Modell. Schon heute fällt es Politikerinnen und Politikern schwer, die Jüngeren mit weiteren Lohnnebenkosten-Zahlungen an den Pflegekosten

**28** Zur Diskussion vgl. die Debatte im Deutschen Bundestag: [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw46\\_ak.../339432](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw46_ak.../339432) und Klie, Thomas (2014): 10 Thesen zum assistierten Suizid, [www.agp-freiburg.de](http://www.agp-freiburg.de)

**29** Schulz-Nieswandt et al. (2009): Generationenbeziehungen. Netzwerke zwischen Gabebereitschaft und Gegenseitigkeitsprinzip. Berlin.

**30** Statistisches Bundesamt (2013): Pflegestatistik 2011. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich: Pflegebedürftige. Wiesbaden.

**31** Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Unger, Rainer (2012): Themenreport «Pflege 2030». Was ist zu erwarten – was ist zu tun? Unter Mitarbeit von Thomas Klie, Anne Göhner und Birgit Schuhmacher. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

zu beteiligen. Stattdessen wird sowohl von der CDU als auch der SPD ein ökonomisch völlig unsinniger Pflegefonds gefordert und vielleicht sogar durchgesetzt – als sozialpolitische Beruhigungspille für die jungen Parteimitglieder. Die Debatte um den Fonds ist ein Indikator dafür, wie viel Sprengstoff für den bisherigen sozialpolitischen Konsens dem Thema Pflege inne wohnt – aber keinesfalls eine Lösung. Zwar führt kein Weg daran vorbei, die Pflegeversicherung und andere Sicherungssysteme finanziell besser auszustatten. Aber ein Ausbau von Sozialversicherungsleistungen allein dient noch nicht der Sicherung von Sorge und Pflege in einer humanen und Teilhabe orientierten Weise. Daher sind neue Formen der Generationensolidarität von großer Bedeutung: kulturell, anthropologisch, politisch und finanziell. Generationenverträge – wie in Eichstetten (siehe Kasten) und anderswo zu besichtigen – bieten Gemeinwesen-orientierte Visionen, die auch in Städten umgesetzt werden könnten. Ansätze der Bremer Heimstiftung, die konsequent Kindertagesstätten und Pflegeeinrichtungen quartiersbezogen zusammenplant, qualifiziert auch ein Generationenbezug, der wichtig ist, damit «jung und alt» sich nicht fremd werden. Die Bedeutung regelmäßiger Kontakte zwischen Vorschulkindern und Hochbetagten auf Altersbilder und soziales Lernen konnte inzwischen eindrucksvoll nachgezeichnet werden.<sup>32</sup> Dass die Solidarität der Älteren für die Jungen eine zentrale Rolle spielt, zeigt sich nicht nur innerhalb von Familien, sondern auch in vielen Spielarten bürgerschaftlichen Engagements, zum Beispiel bei Lesepatzen, Leihomas, Jobcoachs oder Streitschlichtern.

### **Eichstetten: Gepflegte Nachbarschaft dank intelligenter Investitionen in soziale Infrastruktur**

Wir schließen einen neuen Generationenvertrag, so formulierte es prägnant und folgenreich Bürgermeister Kiechle in der badischen Kaiserstuhlgemeinde Eichstetten<sup>33</sup> Mitte der 1990er Jahre und gründete die «Bürgergemeinschaft», die fortan eine tragfähige «Sorgestruktur und -kultur» in dem 3000-Seelen-Dorf aufbaute: Kernzeitbetreuung für die Kinder in der Schule, häusliche Unterstützung für alte Menschen, soziale und hauswirtschaftliche Unterstützung im Betreuten Wohnen – das erst gar nicht nachgefragt wurde. Seit 1999 gehört die Wohngruppe Adlergarten dazu, die Menschen mit Demenz aus dem Ort aufnimmt und wohl mit am erfolgreichsten das Konzept der geteilten Verantwortung<sup>34</sup> praktiziert, nach dem sich Professionelle, Angehörige, Freiwillige und berufliche Assistenzkräfte Aufgaben und Verantwortung für die Sorge und Pflege teilen. Ein Inte-

- 32 Vgl. Weltzien, Dörte et al. (2014): Gestützte Begegnungen zwischen Hochaltrigen und Vorschulkindern zur Verbesserung von Lebensqualität und sozialer Teilhabe («Begegnungen») – Die kindheitspädagogische Perspektive. Wissenschaftlicher Abschlussbericht. Freiburg.
- 33 Vgl. ausführlich: Frey/Klie/Köhler (2013): Neue Architektur der Pflege – Neue Architektur der Pflegesteine innovativer Wohnmodelle. Freiburg.
- 34 Vgl. Klie/Schuhmacher (2011): Wohngruppen für Menschen mit Demenz – in geteilter Verantwortung. Bonn/Berlin.

grationscafé bietet Menschen mit Behinderung vor Ort einen Arbeitsplatz – und dem Ort einen Treffpunkt mit besonderem Flair. Über 50 Prozent der Haushalte der Gemeinde sind Mitglied in der Bürgergemeinschaft, früher ein kirchlicher Krankenpflegeverein, der nach Einführung der Pflegeversicherung seine ursprüngliche Funktion verloren hatte. Wählerinnen und Nichtwähler, Bürgerinnen und Bürger aller Glaubensrichtungen und Weltanschauungen sind Mitglied in dem Verein. Er reaktiviert die genossenschaftlichen Grundlagen der Gemeinde, die gemeinsame Bewirtschaftung des Lebens, der Daseinsvorsorge in modernen Zeiten, die auch in kleinen Gemeinden Einzug gehalten haben.

Das geschieht nicht ohne Auseinandersetzungen, aber in einer Weise, die das Gemeinwesen in demografische Herausforderungen aktiv einbezieht und der Bürgerschaft die Gelegenheit gibt, sich mit dem gern ausgeklammerten, an Agenturen des Sozialstaates delegierten Thema «Pflege» auseinanderzusetzen. Man wollte dort leben und sterben, wo man hingehört<sup>35</sup>, nicht im Heim in einem Nachbarort oder gar in Freiburg. Das war der dringende Wunsch, der fast alle verband, ein Wunsch, den die meisten Bundesbürgerinnen und -bürger teilen. Die «Held/innen» von Eichstetten hatten viele Hürden zu überwinden, bürokratische, rechtliche, finanzielle.<sup>36</sup> Für renditeorientierte Betreiberinnen und Betreiber sind kleine Wohneinheiten uninteressant, aber zugleich eine Konkurrenz. Auch die Landespolitik begegnete dem Ansatz am Anfang mit Bedenken. Inzwischen gilt Eichstetten als Mekka eines neuen Generationenvertrages, hat viele Nachahmer/innen gefunden, macht Bürgermeister/innen Mut, sich Fragen des demografischen Wandels zu stellen. Eichstetten ist ökonomisch erfolgreich. Die Wohngruppe ist durch das intelligente Zusammenwirken im modernen Wohlfahrtsmix deutlich günstiger als Heime – und bietet deutlich mehr an gutem Leben als MDK-geprüfte klassische Pflegeheime mit der Pflegenote 1: die alltägliche Teilhabe und Teilgabe<sup>37</sup> der Bürgerschaft. Das Betreute Wohnen würde man heute wohl nicht noch einmal bauen, und die «Bürgergemeinschaft» hätte man besser als Genossenschaft gestaltet. Um zahlreiche Fragen wird weiter gerungen: Bezahlung der Helferinnen und Helfer, Umgang mit Risiken, Umgang mit den Leistungen der Pflegeversicherung, die nicht so recht passen, Begleitung Sterbender, Verhältnis und Begegnung der Generationen – Themen, die mitten in der Gesellschaft angesiedelt sind. Dabei hat der Ort noch ganz anderes zu bieten: eine ökologisch gewendete Landwirtschaft, vorzüglichen Wein – und schuldenfrei ist er auch.

**35** Dörner, Klaus (2008): Leben und Sterben wo man hingehört. Gütersloh.

**36** Generali (2014): Engagementatlas.

**37** Gronemeyer, Reimer/Bahr, Hans-Eckehard (Hrsg.) (1979): Niemand ist zu alt. Selbsthilfe und Alten-Initiativen in der Bundesrepublik. Unter Mitarbeit von Helga Kief, Roland Schmidt, Marianne Gronemeyer und Richard Wagner. Frankfurt am Main.

Von kommunaler Intelligenz spricht der Neurobiologe Gerald Hüther<sup>38</sup>, wenn es darum geht, den Herausforderungen des sozialen, kulturellen und demografischen Wandels zu begegnen. Kommunen sind mehr als eine Verwaltungseinheit, sie sind wahre Lernorte für Kinder und Erwachsene, sie sind Orte der Lebensgestaltung und Verantwortungsübernahme und einer neuen Beziehungskultur. Das gilt nicht nur im Kaiserstuhl. Das gilt in Großstädten wie Essen oder Berlin – unter häufig deutlich schwierigeren oder zumindest anderen Bedingungen – genauso wie in strukturschwachen Regionen wie in Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern. Und überall gibt es die, die Regiefunktionen für den sozialen Wandel<sup>39</sup> übernehmen und bereit sind, sich an ihnen zu beteiligen, ob auf Schalke in Gelsenkirchen, in Loiz bei Greifswald, in Stendal oder Weyarn in Bayern.<sup>40</sup>

Wie sich aus solchen vielversprechenden Projekten gelebter Generationensolidarität gesamtgesellschaftlich verlässliche, bezahlbare und humane Sorgestrukturen für das Alter entwickeln lassen, dafür gibt es kein Patentrezept, sondern höchstens eine Leitfrage. Sie lautet: Wie kann die auf allen Ebenen gesellschaftlicher Interaktion relevante Aufgabe der solidarischen Unterstützung subsidiär eingelöst werden? Immer nach dem Grundsatz, «dass die Vielfalt der sich von unten her aufbauenden sozialen Einheiten in ihrer Eigenfunktion zu respektieren, zu bewahren und zu stärken ist, wo immer und solange sich diese gegenüber dem, was die ihnen übergeordnete gesellschaftliche Steuerungsinstanz zu leisten vermag, als die kompetentere bewähren»<sup>41</sup>. Das heißt nicht Top-down werden Sozialleistungen gesteuert und Ehrenamtliche akquiriert, sondern sie haben ganz wesentlich der Selbstorganisationsfähigkeit zu dienen, wo und solange diese Menschen mit Unterstützungsbedarf Humanität verspricht.

## **Caring Communities: Pflege als Gemeinschaftsaufgabe neu verorten**

Ein Neuer Generationenvertrag verlangt von den Jungen also ausdrücklich nicht, die Pflege der Älteren zur individuellen Familienangelegenheit zu machen oder durch ins Unermessliche steigende Zahlungen in die Sozialsysteme einen entsprechenden gewinnorientierten Dienstleistungssektor aufrechtzuerhalten. Er verlangt ihnen allerdings ab, im Rahmen eines funktionierenden Gemeinwesens Verantwortung, auch für Sorge und Pflege, zu übernehmen und entsprechend Ressourcen, sei es Zeit oder Geld, einzusetzen. Auch von den Älterwerdenden selbst sind Einsichten gefordert:

38 Hüther, Gerald (2014): *Kommunale Intelligenz*, Hamburg.

39 Schulz-Nieswandt, Frank (2013): *Wohnen im Alter in der Gemeinde – zwingende Gründe und kulturelle Barrieren der De-Institutionalisierung*. In: *Informationsdienst Altersfragen* 40 (4), S. 9-15.

40 Vgl. zu Beispielen Klie, Thomas (2014): *Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gemeinschaft*. München.

41 Baumgartner, A./Korff, W. (1999): *Sozialprinzipien als ethische Baugesetzlichkeiten der Gesellschaft. Personalität, Solidarität und Subsidiarität*, in: Korff, W./Baumgartner, A. et al. (Hrsg.): *Handbuch der Wirtschaftsethik*. Bd. I: *Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik*. Gütersloh, S. 235-257.

Von der Generation der 68er aktuell, von der Generation Golf<sup>42</sup> absehbar und irgendwann eben auch die «Generation Facebook»<sup>43</sup>. Im Sinne des historischen Verständnisses<sup>44</sup> verbindet Generationen jeweils, dass sie die «geistigen Strömungen der Zeit in gleicher Weise verarbeiten», sie wurden geprägt durch ihre Zeit. In ihrer jeweiligen Prägung als Generationen werden sie sich auch dem Thema Sorge und Pflege stellen müssen. Sie können und wollen vielleicht auch nicht darauf setzen, dass ihrer eigenen Pflegebedürftigkeit in derselben Weise begegnet wird, wie es in der Generation vor ihnen noch üblich war. Unser Weg in eine Gesellschaft des langen Lebens ist bisher noch am Anfang und nur unzureichend ausgemalt. Das ist das wahre Neuland unserer Zeit – und noch gibt es keine fertigen Konzepte, wie wir eine Gesellschaft des langen Lebens menschenfreundlich und generationengerecht gestalten können, jenseits von traditioneller Familienpflege und Heimen. Doch es gibt ein paar Wegweiser, die helfen, diese Konzepte zu entwickeln.

## Beziehungen stärken und Netzwerke schaffen

Unabhängig von der jeweiligen Generationsprägung kann davon ausgegangen werden, dass soziale Beziehungen zur existenzbestimmenden Relationalität des Menschen gehören. Die Angewiesenheit aufeinander, die Abhängigkeit voneinander, die Erkenntnis, dass Menschen funktions- und arbeitsteilig aneinander gebunden sind und demgemäß miteinander Interdependenzgeflechte oder Figurationen mit mehr oder weniger labilen Balancen verschiedener Art bilden, erschöpft sich nicht in ökonomisch geprägten Austauschbeziehungen und qualitätsgesicherten Dienstleistungen.

Will man diese Relationalität zum Fundament einer nachhaltigen Sorge- und Pflegestruktur machen, ist allerdings deren Wandlungsprozessen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, seien sie nun demografischer, sozialer oder kultureller Art. Neben der klassischen Familie gewinnen die Nachbarschaften an Bedeutung, werden Freundeskreise als Wahlverwandtschaften stärker gemeinschaftlich konnotiert und konstruiert. Die Bereitschaft zur Selbstorganisation und Assoziierung gerade auf örtlicher Ebene nimmt tendenziell zu. Darum bedarf es des Zusammenspiels von Bürgerinnen, Bürgern und Staat, es braucht örtliche Diskussionen um «Caring Communities»<sup>45</sup>. Nicht als sozialstaatliches Rückzugsszenario, sondern als tragfähiges Leitbild für eine Gesellschaft, die sich Sorgeaufgaben immer wieder neu stellen muss. Die Ansätze dafür sehen – wie es sich für eine plurale Gesellschaft gehört – vielfältig aus: In Dörfern anders als in Städten, bei hoher Arbeitslosigkeit unter anderen Vorzeichen als bei «Vollbeschäftigung», bei Menschen mit Migrationsgeschichte auf eine Weise, die kulturell anders geprägt sein kann. Nicht zuletzt beeinflusst auch die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen sozialen Milieus ebenso wie die sexuelle

42 Illies, Florian (2001): Generation Golf. Eine Inspektion. Frankfurt.

43 Leistert, Oliver/Röhle, Theo (Hrsg.) (2011): Generation Facebook. Über das Leben im Social Net. Berlin.

44 Mannheim, Karl (1964): Das Problem der Generation. In: Karl Mannheim: Wissenssoziologie. Auswahl aus dem Werk. Hrsg. von Kurt H. Wolff. Neuwied.

45 Klie, Thomas (2014): Wen kümmern die Alten. München.

Orientierung Pflegekulturen und -präferenzen.<sup>46</sup> Ein Neuer Generationenvertrag baut auf alte und neue Formen der Solidarität! Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfegruppen, Hausgemeinschaften – analog zur Kinderbetreuung muss auch die Pflege der Älteren auf viele Schultern verteilt werden. Das Leitbild der geteilten Verantwortung ist subsidiär orientiert, berücksichtigt neue Wohn- und Arbeitsformen und umfasst sowohl die institutionelle Ebene als auch die Zivilgesellschaft, die Pflege als eine Kooperationsleistung versteht. Hier sind alle gefragt! Für alte Menschen da zu sein und sie in ihrer spezifischen Lebenssituation zu stützen, bleibt auch eine Aufgabe von Freunden und Familien, die in unterschiedlicher Weise eingelöst werden kann, immer eingebettet in Hilfestrukturen von kommunalen und staatlichen Stellen. Dabei sind wir gefordert, unsere Vorstellungen von der Selbsthilfefähigkeit von Familien im Umgang mit ihren älteren Angehörigen nicht nur auf Familien aus der Mittelschicht zu beziehen, sondern denen an den Rändern unserer Leistungsgesellschaft besondere Unterstützung und soziale Aufmerksamkeit von Staat und Gesellschaft zukommen zu lassen.

## Das Lokale stärken

Eine faire und intelligente Neuverteilung von Sorgeaufgaben zwischen Mann und Frau, zwischen den Generationen und den unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen gelingt nur, wenn auch Kommunen, Städte und Dörfer ihre Verantwortung zurückerobern. Sie können und müssen quaternahe Angebote schaffen. «Caring Communities» können als Leitbild dienen, flankiert durch Quartiersmanagement, wo nachbarschaftliche Zusammenhänge der besonderen Pflege und Unterstützung bedürfen. Auch wenn sich viele Kommunen mit entsprechenden Aufgaben heute noch schwer tun, ist doch die etwa in NRW recht konsequent verfolgte Quartiersorientierung<sup>47</sup> eine solche Strategie, auf sozialräumlicher Ebene Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Bürgerinnen und Bürger, soweit gewünscht, nachbarschaftliche, selbstorganisierte Formen des Zusammenlebens, vielleicht gar der Freundschaft, gestalten. Die Übertragung von Care- und Case-Managementfunktionen auf die kommunale Ebene ist Voraussetzung dafür, in komplexen Notsituationen helfen zu können und Infrastrukturen weiterzuentwickeln.<sup>48</sup>

## Staatliche Verantwortung, Infrastruktur und Finanzierung

Für ein sich gegenseitig stützendes, wohlfahrtspluralistisches Sorgesystem braucht es mehr als Markt und Staat. Doch der notwendige und tiefgreifende Strukturwandel in Sorge und Pflege muss von einer staatlich unterstützten Innovationsbereitschaft begleitet werden und verlangt nach stabiler Finanzierung. Dazu gehört ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff ebenso wie die Gewährleistung eines soliden, nachhaltigen und gerechten Finanzierungsrahmens. Vor allem hat der Staat seiner

<sup>46</sup> Blinkert/Klie (2004): Solidarität in Gefahr. Hannover.

<sup>47</sup> Kremer-Preiss, Ursula (2011): Quartierkonzepte in NRW – eine Antwort auf die künftigen Herausforderungen in der Pflege. Köln.

<sup>48</sup> Hoberg/Klie/Künzel (2013), a.a.O.

Vorleistungspflicht nachzukommen und die Voraussetzungen für die Selbstorganisation und den Welfare-Mix zu schaffen. Hier liegt seine Infrastrukturverantwortung, die vor Ort im Sinne einer *verörtlichten* Sozialpolitik<sup>49</sup> einzulösen ist. Quartiersmanagement, Beratungsstrukturen, Case-Management – all das sind öffentliche Güter. Eine Strukturreform der Pflege und Teilhabe gibt neuen Formen der Generationensolidarität Anreize und Chancen, ermutigt zu Innovationen und ermöglicht sie, ohne auf die Verlässlichkeit von sozialstaatlichen Leistungen und ihren Ausbau zu verzichten. Sie muss Verantwortung neu teilen: zwischen Sozialversicherung und Kommunen, zwischen Profis, anderen beruflich Tätigen, Angehörigen und Freiwilligen, innerhalb von Institutionen und häuslichen Sorgearrangements. Die Pflege gehört nicht der Pflegeversicherung oder der Pflegewissenschaft – und lässt sich nicht an sie delegieren. Dabei sind unterschiedliche Lebenslagen, ist soziale Ungleichheit<sup>50</sup>, die im Alter kumulieren kann, planerisch und leistungsrechtlich zu beachten.

Sicher, es wird auch in der Zukunft Heime geben – und viele von ihnen leisten gute Arbeit. Doch nachhaltige Infrastrukturpolitik heißt im Feld der Pflege und Sorge nicht zuvörderst, auf den Ausbau stationärer Strukturen zu setzen und in sie zu investieren. Infrastrukturpolitik heißt: Quartiers- und Dorfentwicklung durch entsprechende Planungs- und Managementstrukturen als öffentliches Gut zu verstehen und zu fördern, Care- und Case-Management auf der kommunalen Ebene verbindlich zu verankern und ambulant ausgerichtete professionelle Unterstützungsstrukturen von der Medizin, über die Pflege bis zur Sozialen Arbeit zu verankern. Das bedeutet auch die Abkehr von einer radikalen Markt- und Wettbewerbsordnung und einer weiteren Ökonomisierung des Sozialen. Stattdessen sind auf kommunaler Ebene intelligente, auf Beteiligung angelegte Planungskompetenzen und -strukturen zu fördern. Bei aller Vielfalt gilt es auch sicherzustellen, dass die diversen Optionen nicht soziale Ungleichheit perpetuieren und verstärken. Da Handlungsspielräume der Menschen höchst unterschiedlich sind, bedarf es der Rückbindung in kommunale Verantwortungsstrukturen, wenn es um Fragen der Infrastrukturentwicklung und Sicherung sozialer Gerechtigkeit geht. So sind kommunale Planungsmaßnahmen gefragt, die eine wohnortnahe, zielgruppenorientierte und innovationsfreundliche Infrastrukturentwicklung unterstützen und in Partizipationsprozesse vor Ort einbinden.

Was einen neuen Lastenausgleich anbelangt, so kommt man nicht umhin, in die Langzeitpflege mehr Geld zu investieren. Eine kapitalgedeckte Finanzierung des Pflegerisikos ergibt keinen Sinn. Bei konsequenter Stützung subsidiärer Sorge- und Pflegestrukturen ist die professionelle Unterstützung am besten als Sachleistung über die gesetzliche Krankenkasse zu garantieren, bei gleichzeitiger Profilierung dessen, was professionelle Pflege heißt. Eine Bevorzugung der stationären Finanzierung im Rahmen der Pflegeversicherung – insbesondere in Hotelkostenhöhe – und eine Benachteiligung von Heimbewohnerinnen und -bewohnern bei Krankenkassenleistungen mit der potenziellen Folge von Sozialhilfebedürftigkeit – beides gilt es dringend zu

<sup>49</sup> Schulz-Nieswandt (2014), a.a.O.

<sup>50</sup> Kümpers, Susanne (2008): Alter und gesundheitliche Ungleichheit: Ausgangspunkte für Sozialraum bezogene Primärprävention. Berlin, WZB.

beenden.<sup>51</sup> Die alltäglichen Sorgearbeiten sollten budgetbasiert finanziert werden, durch einen Mix aus Sozialversicherung und Steuer. Dabei muss an einer Verschränkung der Langzeitpflege mit der im Schwerbehindertengesetz garantierten gesellschaftlichen Teilhabe dort gearbeitet werden, wo es sich um vergleichbare Risiken, Unterstützungsbedürfnisse und Hilfestrukturen handelt. Auch die unmittelbare intragenerative Solidarität durch die freiwillige Übernahme von Pflegeaufgaben in der Familie oder Nachbarschaft stellt eine Spielart eines neuen Lastenausgleichs dar. Die verantwortliche Beteiligung von Unternehmen an Fragen der Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbstätigkeit erweitert ebenfalls den Kreis der Verantwortlichen für Fragen der Langzeitpflege.

Selbstverständlich ist bei all dem auf einen nachhaltigen Umgang mit Ressourcen zu achten. Die heute noch verbreitete, von Investoren getriebene Infrastrukturentwicklung in der Langzeitpflege erreicht das Gegenteil: In erheblichem Umfang werden vergleichsweise knappe sozialstaatliche Ressourcen verbraucht, um den Eigentumserwerb von Träger/innen stationärer Einrichtungen zu ermöglichen, beziehungsweise ihre Renditeerwartungen zu befriedigen. Hier ist eine grundsätzliche Umsteuerung ebenso gefragt wie Transparenz.

## Lernfähigkeit und Zuversicht

Die zentrale Triebkraft auf einem so markierten Weg in eine humane Gesellschaft des langen Lebens wird die Zivilgesellschaft sein müssen – einfordernd und koproduktiv. Arnsberg, Eichstetten, Weyarn, Schalke, Bielefeld, Bremen zeigen schon heute, wie das aussehen kann. Es sind Orte, wo auch kommunalpolitisch um Fragen der Sorge und Pflege gerungen wird – dem Leitbild einer Bürgerkommune folgend und wissend, dass zur Standortqualität heute auch eine tragfähige Sorgestruktur und -kultur gehört.<sup>52</sup> Gemeinschaftliche Wohnformen, Genossenschaften, Hausgemeinschaften, Wohngruppen, Quartiersbüros, Heime als Kompetenzzentren im Dorf oder Quartier sind Orte neuer Formen der Koproduktion. Flexible Budgets und verlässliche Infrastrukturen ermöglichen leistungsrechtlich neue Wege, sich Sorgearbeiten fair zu teilen: zwischen Generationen und im Genderverhältnis, gemeinsam mit Profis, Assistenz und Technik. Geschichten über gelungene, wenn auch nicht einfache Sorge – keine Heldengeschichten<sup>53</sup> – sie sind der Stoff, aus dem eine Zuversicht entstehen kann und gespeist wird, dass das mit dem langen Leben auch unter Vorzeichen der Verletzlichkeit gut gehen kann. Im tragfähigen Mix und in geteilter Verantwortung können Aufgaben der Sorge zu elementar bedeutsamen für das eigene Leben und die individuelle wie kollektive Reifung werden. Wie sagte Camus: «Die einfache Sorge ist aller Dinge Anfang».<sup>54</sup>

51 Hoberg, Klie, Künzel (2013), a.a.O.

52 Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2007): Die Bürgerkommune. Das Konzept in Theorie und Praxis. In: *Neues Verwaltungsmanagement* (2), S. 1–29.

53 Vgl. Steiner-Hummel, Irene (1994): Gepflegte Geschichten: Pflegende Angehörige erzählen. Nürtingen.

54 Camus, Albert (2013): Der Mythos des Sisyphos. 16. Aufl., Reinbek bei Hamburg.

# 3 Nachhaltigkeit in Ökologie, Wirtschaft und Bildung

Alle Ersparnisse verjubeln, sich über beide Ohren verschulden, um in Saus und Braus zu leben und dann den Kindern ein Haus zu vererben, in dem alle Leitungen marode sind, das Dach undicht und die Wände voller Schwamm. Freunde, die sich so verhielten, würden wir streng zur Rede stellen – doch als Gesellschaft leben wir nach eben diesem Muster. Wir verschleifen vorhandene Infrastruktur, als gäbe es kein Morgen und verbrauchen wertvolle Ressourcen – natürliche wie finanzielle – gerade so, wie es unserer momentanen Bedürfnislage entspricht. Dabei wissen wir, dass diejenigen, die nach uns kommen, es allein schon aufgrund ihrer geringeren Zahl schwer genug haben werden. Verantwortungsvoll und fair wäre es also, wenn wir, die vielen, nicht nur möglichst pfleglich mit dem bestehenden gesellschaftlichen Besitz umgingen, sondern unsere Ressourcen auch so klug investierten, dass sie zukünftigen Generationen das Leben leichter machen.

Doch wie lässt sich dieser gute Vorsatz in die Tat umsetzen? Wer kann wissen, was in 20, 30 oder gar 50 Jahren für ein gutes Leben nötig sein wird, für verlässliche Energieversorgung zum Beispiel oder für Fortbewegung und Gesundheitsversorgung? Mindestens genauso entscheidend ist die Frage, wie solche langfristigen Investitionsvorhaben durchzusetzen sind in politischen Strukturen, deren Zeithorizont maximal zum nächsten Wahltermin reicht – und wählen tun ja zunehmend nur die, die in naher Zukunft nicht mehr da sein werden.

*Michael Thöne, Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln), berät in diesen Fragen seit 20 Jahren politische Gremien und Institutionen, von Kommunen bis hin zur EU. In dem folgenden Beitrag zeigt er, dass es durchaus heute schon einige Stellschrauben im Planungs- und Steuerrecht gibt, mit denen für mehr Generationengerechtigkeit gesorgt werden kann. Er entwickelt Standards, die helfen, Investitionen auf ihre Zukunftstauglichkeit zu prüfen, und zeigt praktische Wege auf, sie auch durchzusetzen. Grundvoraussetzung für all dies ist allerdings eine gewisse Widerstandsfähigkeit gegen den verlockenden politischen Opportunismus. Wer gerechte Politik für die Generationen von morgen und übermorgen machen will, muss manchen attraktiven Ausgabenwunsch zurückdrängen, selbst wenn die eigenen Anhänger diesen noch so laut einfordern.*

# Brauchen wir ein «Generational Mainstreaming» für die Staatsfinanzen?

Die Zukunft ist wunderbar zukünftig. Die Zukunft ist grässlich zukünftig. Wunderbar zukünftig ist die Zukunft als Raum des Neuen und Möglichen, der Träume und des Fortschritts. Die Agenda für einen Neuen Generationenvertrag braucht mehr als alles andere die Zuversicht und den Mut, diesen Raum zu erschließen und gute Antworten auf die demografischen und sozialen Herausforderungen zu finden. Bessere Antworten, als wir sie heute mitunter schon absehen.

Grässlich zukünftig ist die Zukunft, wenn sie von uns verlangt, heute schon sichere Vorsorge für dieses unsichere Morgen zu treffen. Je allgemeiner wir die Forderung aufstellen, mit einem Neuen Generationenvertrag diese Vorsorge zugunsten der jungen Generationen durch Zukunftsinvestitionen zu leisten, desto leichter. Je konkreter aber gefragt wird, wie die *richtigen* Zukunftsinvestitionen auszusehen haben und was sie von den *falschen* unterscheidet, desto schwerer fällt die Antwort.

Wir alle haben schon einmal eine «Soda»-Brücke gesehen, die in der Landschaft nur so da steht, ohne erkennbar irgendetwas mit einander zu verbinden. Die «tote Brücke von Euskirchen», in den 1970er Jahren für eine geplante A 56 errichtet, hat es 2001 immerhin auf das Cover eines BAP-Albums geschafft. Als Brücke aber wird sie nie genutzt werden. Auch der ÖPNV hat zahlreiche Monumente des «Soda» zu bieten. Oft sind die aber nicht sichtbar. Sie sind als U-Bahnhöfe vorsorglich gebaut worden und warten zum Beispiel in Hamburg am Hauptbahnhof Nord, in Essen unter dem Opernplatz, in Berlin am Innsbrucker Platz seit Jahrzehnten darauf, vielleicht irgendwann in Nutzung genommen zu werden. In Köln wurde am Heumarkt erst Ende 2013 eine solche U-Bahnhofshalle auf Vorrat fertiggestellt. Diese Stationen sind «Bauvorleistungen», die gleichzeitig mit heute schon intensiv genutzten Verkehrswegen erstellt wurden. Sehr früh – doch zu einem späteren Zeitpunkt hätten diese Vorleistungen nicht mehr erbracht werden können.

Die «Soda»-Bauwerke werden gern als Monumente der Steuerverschwendung dargestellt: Für viel Geld gebaut und nie genutzt. In der Tat kann mancher dieser Beton-Kolosse eine wenig schmeichelhafte Geschichte über die schwerfällige deutsche Planungskultur erzählen. Im Kern aber sind die Soda-Brücken und die U-Bahnhöfe «auf Vorrat», so paradox das klingt, *reine Zukunftsinvestitionen*. In ihrer Gegenwart wurden öffentliche Mittel für Infrastrukturinvestitionen verwendet, die

nur den Nutzerinnen und Nutzern in einer fernerer Zukunft zugutekommen sollten. Dass diese Zukunft sich zuweilen anders entwickelt als ursprünglich vermutet, ist kein «Pech». Es ist die *grässlich zukünftige* Eigenart der Zukunft, im Konkreten nicht immer so zu kommen, wie geplant. Es hätte immer auch anders kommen und besser passen können.

Damit sind zwei der wesentlichen Eigenschaften von Zukunftsinvestitionen identifiziert: Die investive Leistung wird in der Gegenwart erbracht und wirft ihren Nutzen über einen längeren Zeitraum in der Zukunft ab. Bei Sachinvestitionen wäre das in der Regel die effektive Nutzungsdauer. Versteht man Investitionen allein von dieser geplanten Wirkung her, so schaffen sie eine intergenerative Umverteilung von heute in zukünftige Jahre und Jahrzehnte. So gesehen ist investive Vorsorge immer auch ein Opfer – die verwendeten Ressourcen hätten stattdessen auch in den Gegenwartskonsum gehen können. Und Zukunftsinvestitionen sind riskant, wie die «Soda»-Brücken im Extremfall zeigen. Dabei gilt: Je konkreter man Zukunftsinvestitionen benennt, desto riskanter. Die allgemeine Erwartung zukünftig wachsender Verkehrsnachfrage war immer richtig. Erst im Konkreten wurden «Soda»-Brücken und Bahnhöfe von der Ex-ante-Zukunftsinvestition zur Ex-post-Fehlinvestition.

Diese beiden Eigenschaften, der erst zukünftige Nutzen aktueller Staatsmittel und die inhärente Ungewissheit, illustrieren die strukturelle Benachteiligung von Zukunftsinvestitionen gegenüber Gegenwartsausgaben. Staatlicher Gegenwartskonsum entfaltet seinen Nutzen sofort und ohne großes Risiko. Wo knappe Ressourcen eingesetzt werden – öffentliche Mittel sollten grundsätzlich als solche betrachtet werden –, kann der langfristige Effekt leicht den Kürzeren ziehen gegenüber der Befriedigung unmittelbar anstehender Wünsche und Bedürfnisse. Die Attraktivität opportunistischer Klientel-Politik bedeutet in einer alternden Gesellschaft wie der deutschen, dass – Stichwort «Rente mit 63» – kühl kalkulierend die Steuergelder dort ausgegeben werden, wo am meisten Stimmen zu holen sind, nicht wo der intergenerativ ausgewogene Bedarf am größten ist.

Zukunftsinvestitionen brauchen politisch doppelten Mut: Mut zum Risiko und Mut gegen die opportunistische Versuchung. Und weil Mut zur Generationengerechtigkeit zwar notwendig ist, aber allein nicht immer ausreichend, braucht es auch Regeln und Instrumente mit denen ein Neuer Generationenvertrag in die Tat umgesetzt werden kann. Nur dann wird der strukturellen Benachteiligung der Zukunft durch die Gegenwart Einhalt geboten.

## Investitionen zwischen Beton und Wortgeklingel

Werden Investitionen als Maßnahmen verstanden, die ihren Nutzen über einen längeren Zeitraum in die Zukunft verteilt abgeben, so ist der Begriff der «Zukunftsinvestition» eine Tautologie – ohne Zukunft keine Investition. Von Vergangenheits- oder Gegenwartsinvestitionen zu sprechen ist Unsinn. Aber der Begriff der Zukunftsinvestitionen entstammt nicht der akademischen, sondern der politischen Diskussion. Hier sind die Vorbehalte gegenüber griffigen Tautologien nicht sonderlich ausgeprägt.

Doch es steckt mehr dahinter. Denn unter den konventionellen Investitionsbegriff, wie er im § 10 Abs. 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) für Bund und Länder normiert ist, fallen viele Ausgaben, die weder gesamtwirtschaftlich produktive Investitionsmaßnahmen sind, noch sonst einen intergenerativen Mehrwert versprechen. Dazu zählen nicht nur alle Baumaßnahmen und jeglicher Erwerb unbeweglicher Sachen, egal zu welchem Zweck sie unternommen werden; auch jedwede Kreditvergabe, der Erwerb von Firmenanteilen und sogar die Inanspruchnahme aus zuvor Dritten gewährten Bürgschaften gelten als Investitionen. Zwar erwirbt der Staat bei derartigen finanziellen Transaktionen immer irgendwelche Forderungen. Es handelt sich damit also um Investitionen im Sinne einer Geldanlage – wenn auch nicht immer einer guten. Solche Finanzinvestitionen sind allenfalls zufällig zugleich Zukunftsinvestitionen.

Auch auf Seiten der traditionellen physischen Infrastrukturen ist der haushaltsrechtliche Begriff nicht zukunftsweisend, denn er erfasst nur *Bruttoinvestitionen*. Abzüge für Abnutzung und Wertverzehr werden nicht gemacht. So werden aus der Perspektive des konventionellen Haushaltsrechts auch dort noch Investitionen gezählt, wo der Wertverzehr längst überhandgenommen hat. Die um den Wertverzehr korrigierten Nettoinvestitionen des Gesamtstaats sind nach den Berechnungen der Deutschen Bundesbank seit 2003 durchgehend negativ. Das Schlagwort vom «Bröckelstaat» – so eine Titelgeschichte des Magazins *Der Spiegel*, die auf Forschungsarbeiten des DIW Berlin beruht – verweist darauf, dass die Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden bei der physischen Infrastruktur schon seit längerem Substanzverzehr betreibt. Erst das Jahr 2014 hat hier einen Umschwung gebracht – zumindest in der breiteren politischen Diskussion. Die Praxis der staatlichen Investitionen ist dem noch nicht gefolgt.

Es wird deutlich, warum der herkömmliche budgetäre Investitionsbegriff zunehmendes Unbehagen auslöst. Weitaus nicht alles, was offiziell als öffentliche Investition erfasst wird, kann auch als im volkswirtschaftlichen Sinne produktive Investition gelten. Umgekehrt erbringen einige Arten konsumtiver Ausgaben, z.B. in der Bildungspolitik, der Forschung und den anderen, im folgenden Abschnitt diskutierten Feldern, zum Teil wichtige volkswirtschaftliche Vorsorge und Zukunftsleistungen.

In diesem Sinne sind «Zukunftsinvestitionen» eher als das zu verstehen, was eigentlich schon mit Investitionen gemeint sein sollte. Die Betonung der Zukunft ist eine Bekräftigung der Ehrlichkeit und Ernsthaftigkeit des gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Investitionsgedankens. Um jedoch nicht selbst Phrase zu werden, muss der Begriff der Zukunftsinvestition enger gefasst werden. Vor allem muss er auch abgrenzbar sein von solchen Ausgaben, die Gegenwartsbezug haben oder vergangene Lasten regulieren.

## **Zukunftsinvestitionen schaffen Zukunft**

Unabhängig von ihrer äußeren Form als Baumaßnahme, Geldanlage oder sonstiges sollten Zukunftsinvestitionen von ihrer zu erwartenden Wirkung her begriffen werden. Sie sind, wie eingangs festgehalten, immer eine Umverteilung von der Gegenwart

in die Zukunft. Natürlich werden dabei nicht etwa irgendwelche Ressourcen auf eine Zeitreise geschickt; wirtschaftliche und gesellschaftliche Ressourcen können naturgemäß immer nur in der Gegenwart eingesetzt werden. Die Umverteilung in die Zukunft findet statt, indem sie in einer Weise eingesetzt werden, die sich nicht allein aus gegenwärtiger Nutzung rechtfertigen ließe, sondern nur zusammen mit dem darüber hinaus reichenden Nutzen.

Um nicht zur politischen Wohlfühl-Vokabel zu verkümmern, müssen Zukunftsinvestitionen klar abgegrenzt werden von solchen Staatsausgaben, die zwar auch in der Zukunft eine wichtige, unter Umständen wachsende Rolle spielen sollen, ihren eigentlichen Zweck aber immer periodengerecht in der jeweiligen Gegenwart erfüllen. So gibt es zum Beispiel viele Sozialausgaben, deren Ziele in einer empathischen und gerechten Gesellschaft auf lange Dauer verfolgt werden müssen, die aber gleichwohl keinen investiven, intertemporalen Charakter haben. Kurzum, Zukunftsinvestitionen sind gesellschaftlich nicht zwingend *bessere* Ausgaben als konsumtive Gegenwartsausgaben.

Dennoch müssen gerade die Zukunftsinvestitionen gestärkt werden, wenn ein Neuer Generationenvertrag mit Leben gefüllt werden soll. Vernachlässigte Infrastrukturen sowie hohe explizite Staatsschulden und vor allem implizite Schulden in den sozialen Sicherungssystemen und in der Versorgung von Beamtinnen und Beamten werden in einer alternden Gesellschaft von einer abnehmenden Zahl junger Menschen «geerbt». Die von den aktiven Generationen ungefähr ab 2030 zu tragenden Lasten werden unvermeidlich größer sein als das 1970 oder auch 2000 der Fall war. Vor diesem Hintergrund ist es ein Gebot der intergenerativen Fairness, die kommenden Generationen durch offensive Zukunftsinvestitionspolitik in die Lage zu versetzen, diese wachsenden Lasten gut tragen zu können. Nur dann kann man von ihnen auch die dafür nötige Akzeptanz erwarten.

Zukunftsinvestitionen finden sich in vielen staatlichen Leistungsfeldern. Dabei ist die Unterscheidung, ob es sich im konventionellen Sinne um investive oder laufende Ausgaben handelt, in der Regel irrelevant:

- **Bildung:** Bildungspolitik ist und bleibt der Klassiker, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Potenziale partizipativ und wirkungsvoll zu erschließen. Das gilt für Entwicklungsländer genauso wie für die reichen postindustriellen Staaten der westlichen Welt. Für Deutschland als Gesellschaft im demografischen Wandel wird dabei besonders wichtig sein, allen Menschen die für sie beste Bildung zu ermöglichen, d.h. die enge Verbindung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg durch gezielte Förderung zu entkoppeln.
- **Forschung und Entwicklung:** Wie für die Bildungspolitik ist auch für Forschung und Entwicklung (FuE) seit langem empirisch sehr gut belegt, dass die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft ganz wesentlich vom staatlichen und privaten Engagement in diesem Bereich profitiert. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden seit 2014 alle FuE-Ausgaben auch den Investitionen

zugerechnet – selbst wenn es sich um laufende Ausgaben handelt, wie z.B. FuE-Gehälter.<sup>1</sup>

- **Infrastrukturen:** Physische Infrastrukturen – vor allem gut ausgebaute Netzwerke in Verkehr, Energieversorgung und Kommunikation – können sehr produktive öffentliche Vorleistungen für das ökonomische und soziale Funktionieren einer Gesellschaft sein. Der volkswirtschaftliche Mehrwert liegt hier im Netzwerkcharakter begründet. Er schlägt netto umso mehr durch, je besser es gelingt, Mobilität und Energie von Umwelt- und Klimaschäden zu entkoppeln.
- **Einwanderung und Integration:** Deutschland ist de facto seit langem Einwanderungsland. Ein Land, dessen ansässige Bevölkerung demografisch massiv altert und schrumpft, braucht – ganz eigennützig – Einwanderung. Ein Land, das – regional schon heute, in fünfzehn Jahren nahezu flächendeckend – durch Vollbeschäftigung und Fachkräftemangel gekennzeichnet ist bzw. sein wird, braucht Einwanderung. Aktive Einwanderungs- und Integrationspolitik ist vor diesem Hintergrund ganz unzweifelhaft eine Zukunftsinvestition. Dass hier große Schnittmengen mit der Bildungspolitik bestehen, liegt auf der Hand.
- **Familienpolitik:** Familienpolitik kann als wichtige Zukunftsinvestition wirken, muss es aber nicht. In Deutschland wird sehr viel Geld für familienpolitische Maßnahmen aufgewendet, die Ergebnisse sind sehr gemischt, wie die 2014 abgeschlossene Evaluierung der Familienpolitik des Bundes gezeigt hat. Jenseits der bildungspolitischen Meriten frühkindlicher Betreuung kann Familienpolitik im Generationenvertrag vor allem zukunftsinvestiv wirken, indem sie für höhere und kontinuierlichere Arbeitsmarktpartizipation der Eltern, insbesondere der Mütter, sorgt. Beim Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist zur Zeit politisch relativ viel zu erreichen, wie der Ausbau der Kinderbetreuung zeigt. Allerdings gilt das auch für die traditionellen Ansätze wie Ehegattensplitting und Betreuungsgeld, die eine Nicht-Erwerbstätigkeit von Müttern zementieren und so zukünftigen Generationen weitere vermeidbare Lasten aufbürden.
- **Umwelt- und Klimapolitik:** Wenige Bereiche der Politik sind eindeutiger als Zukunftsinvestitionen erkennbar als die, mit denen die Umwelt- und Klimaschäden reduziert werden. Bei den staatlichen Ausgaben für Umwelt- und Klimaschutz fällt dieses Urteil jedoch keineswegs so eindeutig aus. Zentrale Norm gerechter und effizienter Umweltpolitik in Deutschland und der EU ist das Verursacherprinzip. Es verlangt Steuern und Emissionshandel, um die Preise für die Umweltnutzung hoch zu treiben. Das heißt aus der Perspektive von 2015, dass verursachergerechte Umweltpolitik wieder sehr viel mehr Einnahmenpolitik werden muss als Ausgabenpolitik.

---

1 Die Erweiterung des Investitionsbegriffs der VGR (und ihrer internationalen Pendant) beschränkt sich aber auf dieses eine Zukunftsfeld. Auf Seiten der staatlichen Investitionsausgaben werden zudem neuerdings auch die meisten Waffenkäufe und Ausgaben für militärische Anlagen den Investitionen zugerechnet – es kann also nicht davon gesprochen werden, dass der VGR-Investitionsbegriff nun durchgehend auf wirkungsorientierte Wachstumsperspektive umschwenkte.

Auf diesen Hauptfeldern zukunftsinvestiver Politik zeigt sich, dass es nicht nur darauf ankommt, in welchem Bereich staatliche Mittel ausgegeben werden.<sup>2</sup> Die haushaltspolitische Kultur in Deutschland ist noch recht deutlich geprägt durch eine solche Input-Sicht: Als stärkstes politisches Eintreten für ein bestimmtes Aktionsfeld gilt immer noch die Erhöhung der zugehörigen Haushaltsmittel. Was wichtig ist, bekommt mehr Geld. Oft genug ist das tatsächlich notwendig. Aber ebenso klar ist, dass eine Politik nicht allein dadurch besser wird, dass für sie mehr Geld ausgegeben wird. Ausschlaggebend sind die konkrete Gestaltung der Politikinstrumente und deren Wirksamkeit. Gerade weil der Gesamtrahmen generationengerechter Staatsfinanzen keinen Raum für generelle Ausgabenausweitungen lässt, kommt es bei den Zukunftsinvestitionen nur zum einen Teil darauf an, *wo* die knappen Mittel eingesetzt werden. Das *Wie* wird in Zukunft mehr und mehr an Bedeutung gewinnen.

## Generationengerechte Staatsfinanzen

So notwendig es auch ist, die Zukunftsinvestitionen in den öffentlichen Haushalten absolut und relativ auszubauen, ein Neuer Generationenvertrag, der seinen Namen verdient, muss auch die Staatsfinanzen berücksichtigen. Wenn man hierüber im Jahr 2015 spricht, verlangt das den Blick über die trügerische Gegenwart hinaus. Im Jahr 2014 hat der Bund nicht nur die viel beschworene «Schwarze Null» erreicht. In der für den Europäischen Fiskalpakt relevanten Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erreichte der Bund 2014 einen Finanzierungsüberschuss von 11,4 Mrd. Euro; wegen positiver Saldi auch bei Ländern, Kreisen und Kommunen weist der Gesamtstaat sogar einen Gesamtüberschuss von 18 Mrd. Euro aus. Zum ersten Mal seit vielen Jahrzehnten wächst der an die kommenden Generationen weitergereichte Schuldenstand von 2,05 Billionen Euro nicht weiter an. Das sind, auf den ersten Blick, gute Nachrichten.

Dennoch sind die öffentlichen Finanzen aktuell weder nachhaltig noch generationengerecht. Über die langfristigen Lasten, insbesondere über die in den sozialen Sicherungs- und Versorgungssystemen lauenden impliziten Schulden, kann eine momentan gute Steuerkonjunktur nicht hinwegtäuschen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) weist für den deutschen Gesamtstaat im Herbst 2014 eine Tragfähigkeitslücke von 3,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus.<sup>3</sup> Das heißt, die Staatsfinanzen müssten ab heute durch strukturelle Einnahmenerhöhungen und Ausgabenkürzungen im Umfang von 3,4 Prozent des BIP – das sind jährlich rund 99 Milliarden Euro – konsolidiert werden. Erst dann könnten alle nach geltendem Recht vorkalkulierten Finanzlasten des demografischen Wandels bewältigt werden, ohne dass am Ende die Schuldenlast höher wird, als mit dem Stabilitätspakt seit 1992 festgelegt ist. Das dort als intergenerativ akzeptabel anerkannte Schuldenlimit von 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes

- <sup>2</sup> Das gilt ebenso für die Grenzfälle der Zukunftsinvestitionspolitik, etwa Gesundheitspolitik, Genderpolitik und «präventive Sozialpolitik».
- <sup>3</sup> Diese Tragfähigkeitslücke wird vom SVR nach derselben Methodik berechnet, die auch im Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung genutzt wird.

wurde mit dem Fiskalpakt 2012 noch einmal bekräftigt. Die im Verhältnis dazu bestehende Tragfähigkeitslücke war im Jahr zuvor noch auf 3,1 Prozent des BIP kalkuliert worden, doch die Anfang 2014 beschlossene Mütterrente und die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren haben die Lasten für langfristig nachhaltige Staatsfinanzen noch einmal um ein Zehntel anwachsen lassen. Erschwerend kommt hinzu, dass in den berechneten 3,4 Prozent weder die über lange Jahre der Vernachlässigung entstandenen Investitionsrückstände einkalkuliert sind noch die Zusatzlasten aus dem Klimawandel.

Diese Fakten umreißen den Spielraum der Finanzpolitik, wenn es um eine Stärkung der Zukunftsinvestitionen geht. Die alte Richtschnur der Investitionsfinanzierung, die in der Theorie gern als «goldene Regel» tituiert wird, kann nicht zum Einsatz kommen. Nach dieser Regel sollen staatliche Investitionen durch Defizite finanziert werden. Im Idealfall würden Investitionen mit Krediten finanziert, deren Annuitäten der Lebensdauer der Investition entsprechen. Die Investition wird damit von jenen «Steuerzahlerjahrgängen» bezahlt, die sie nutzen. Auf diese Weise würde die «goldene Regel» für eine periodengerechte und damit generationengerechte Zuteilung der Zahlungsströme sorgen, nicht aber für intergenerative Umverteilung. Doch die schöne Lehrbuchregel geht nur auf, wenn es im Startjahr nicht schon ein enormes Säckel an finanziellen «Altlasten» gibt, das ohne die entsprechende infrastrukturelle Gegenleistung in die Zukunft verschoben wird. Bei einer Bevölkerungsentwicklung, in der die nächste Generation kleiner ist als die vorhergehende, funktioniert die «goldene Regel» erst recht nicht. Es wäre ein echtes Danaer-Geschenk, wenn die Zukunftsinvestitionen zugunsten der kommenden Generationen zwar gestärkt würden, wir aber diesen ohnehin schon schwer belastenden Jahrgängen dafür auch noch die Rechnung in Form höherer Staatsverschuldung präsentieren würden. Die Rahmenbedingungen für ein Mehr an Zukunftsinvestitionen in einem Neuen Generationenvertrag sind also sehr viel restriktiver. Die Finanzpolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung schlägt hier vor, zur Annäherung an generationengerechte Staatsfinanzen nicht nur die Schuldenbremse einzuhalten, sondern einen jährlichen Haushaltsüberschuss von mindestens 1 Prozent des BIP zu erwirtschaften. Damit wären noch mehr als zwei Drittel der Tragfähigkeitslücke durch strukturelle Reformen zu schließen, welche die zukünftigen konsumtiven Ansprüche an den Staatshaushalt eindämmen. Es steht fest: Die Stärkung der Zukunftsinvestitionen muss vom ersten Tag an aus laufenden Haushaltsmitteln bestritten werden.

## **Von Investitionsschutzklauseln und Generational Mainstreaming – Ansätze für die Praxis**

Die Zukunftsinvestitionen erhöhen und gleichzeitig eine generationengerechte Staatsfinanzierung erreichen – zusammen klingt das sehr nach der Quadratur des Kreises. Das gilt besonders, wenn nicht für alle wünschbaren Maßnahmen an der Steuerschraube gedreht werden kann, ohne dass dies wiederum die Handlungsräume der künftigen Generationen einschränkt.

Ein Neuer Generationenvertrag, der mehr Zukunftsinvestitionen umfasst und auch intergenerativ tragfähige Finanzen anstrebt, wird deshalb auch ein gewisses

Maß an Verzicht für die gegenwärtigen Generationen mit sich bringen müssen. Es wäre Augenwischerei zu glauben, die notwendige Umschichtung von gegenwarts- und vergangenheitsorientierten Ausgaben hin zu den Zukunftsinvestitionen bringe nicht auch Konfliktpotenziale mit sich. Doch der Konflikt ist ohnehin in der Welt: Wie am Beispiel von Mütterrente und abschlagsfreier Rente mit 63 Jahren zu erkennen ist, wird intergenerativ umverteilende Politik schon unverhohlen praktiziert – nur eben in die Gegenrichtung dessen, was intergenerative Gerechtigkeit verlangt.

Damit sind wir am Kern des Problems: Es ist offensichtlich, dass sich Finanzpolitik nicht einem «Diktat der Zukunft» unterwerfen wird. Sie wird dem Ziel intergenerativer Gerechtigkeit nicht alle anderen Ziele unterordnen. In der Praxis ist das Nachhaltigkeitsziel ja nicht einmal gleichwertig. Wahlen werden nicht in der – vermeintlich – fernen Zukunft gewonnen, sondern immer in spätestens fünf Jahren. Das Streiten für ein klein wenig mehr intergenerative Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit wird politisch daher immer einen schwereren Stand haben als die Verteilungsinteressen gegenwärtiger Generationen.

Dieser Konflikt ist nicht komplett lösbar, Demokratie bietet zu einem gewissen Maß immer die Möglichkeit zur Ausbeutung der Minderheit durch die Mehrheit. Dies gilt im demografischen Wandel natürlich besonders für die jungen Jahrgänge, die am demokratischen Prozess noch nicht einmal teilhaben können. Darum bietet eine funktionierende Demokratie nicht nur die Herrschaft der Mehrheit, sondern auch Regeln zum Schutz der Minderheiten. Welche Regeln brauchen wir also zum Schutz der jungen Generationen?

Wir wollen hier nicht den Versuch unternehmen, ein solches Normenwerk demokratischer Generationengerechtigkeit in Gänze zu skizzieren, sondern stattdessen im Kontext der generationengerechten Finanzierung von Zukunftsinvestitionen drei Thesen formulieren:

■ *Wirkungsorientierte Finanzpolitik stärken:* Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind auf weiten Strecken noch sehr traditionellen, input-orientierten Planungsroutinen verhaftet, die – wenn auch unwillentlich – einer «Viel hilft viel»-Denke Vorschub leisten. International ist Deutschland damit inzwischen weit im Hintertreffen. Die meisten Demokratien haben erfolgreich Elemente ergebnisorientierter Steuerung eingeführt. Neben den zahlreich umgesetzten Maßnahmen eines *Performance Budgeting* nutzt man in jüngerer Zeit mehr und mehr das fokussierte Instrument sogenannter *Spending Reviews*. Der Fokus auf sicht- und messbare Zielerreichung kann finanzielle Spielräume erschließen, wenn der Erfolg einer Politikmaßnahme nicht mehr allein an den wachsenden Geldsummen gemessen wird, die hineingesteckt worden sind. Bei Bund, Ländern und Kommunen gibt es zur wirkungsorientierten Haushaltsführung schon viele Ansatzpunkte, zarte «Reformpflänzchen» und ermutigende Pläne. Was fehlt, ist die breite politische Einsicht, dass hier engagierter, schneller und auf breiterer Front vorangeschritten werden muss.

■ *Investitionsschutzklauseln etablieren:* Der Begriff der «Investitionsschutzklausel» steht durch die TTIP-Debatte in keinem guten Ruf. Hier aber ist damit etwas

anderes gemeint: Wenn Zukunftsinvestitionen aus laufenden Haushaltsmitteln finanziert werden müssen, stehen sie in der steten Gefahr, im tagespolitischen Geschäft von laufenden Ausgaben verdrängt zu werden. Anteilig oder absolut formulierte Klauseln oder eigene Investitionsbudgets können hier eine Schutzzone schaffen. Sie können Zukunftsinvestitionen ausdrücklich als solche herausstellen und so «stille» opportunistische Zugriffe abwehren. Nach solch einem Modell wird in Großbritannien der Nationale Infrastrukturplan umgesetzt; zusätzliche Investitionsausgaben werden dort explizit zulasten laufender Ausgaben finanziert.

■ *Generational Mainstreaming entwickeln:* Regeln und Routinen zur Stärkung intergenerativ gerechter Finanz- und Ressortpolitiken sind dann erfolgreich, wenn sie als Selbstverständlichkeit verinnerlicht werden. Dies wäre erreicht, wenn – im Gegensatz zur heutigen Haushaltspraxis – für jede relevante Budgetentscheidung wie selbstverständlich deren Auswirkungen auf die Generationengerechtigkeit mit betrachtet werden müssten. In Anlehnung an das etablierte und – im positiven Sinne – selbstverständliche Gender Mainstreaming wäre Generational Mainstreaming das Einverständnis, *bei allen gesellschaftlichen und politischen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen der verschiedenen Generationen zu berücksichtigen*. Auch ohne feste Bevorzugungsregeln können derartige Routinen eine wirkungsvolle Selbstbindung schaffen, indem es unmittelbar als «unanständig» wahrgenommen wird, intergenerativ unausgewogene Maßnahmen zu propagieren oder gar umzusetzen.

Mit diesen Hinweisen sind die benötigten Werkzeuge zur Stärkung der Zukunftsinvestitionen im Neuen Generationenvertrag weder vollständig noch ausreichend skizziert. Hier ist noch viel zu tun, um den Werkzeugkasten weiter zu füllen.

Doch bei aller Bedeutung, die man der richtigen und verlässlichen Instrumentierung zumisst: Am Ende braucht es natürlich vor allem die Einsicht und den Willen, gerechte Zukunftsinvestitionen zu stärken, auch dann, wenn sie den kurzfristigen Interessen der eigenen Generation zuwider laufen. Dass es möglich ist, illustrieren in ihrer ganzen Paradoxie die «Soda»-Brücken und die mit weiter, manchmal zu weiter, Voraussicht gebauten U-Bahn-Stationen der Zukunft. Eine davon, die tiefste Ebene unter der Station Heinrich-Heine-Allee in Düsseldorf, liegt seit 1983 im Dornröschenschlaf. Aber ab 2016 wird auf diesen Gleisen die neu errichtete Wehrhahnlinie verkehren. Wenn doch nur inner- und außerhalb Düsseldorfs immer eine derartige Voraussicht herrschen würde wie vor über 33 Jahren! Dann wäre es vielleicht doch leichter, eine nachhaltige Finanzpolitik mit mehr Zukunftsinvestitionen durchzusetzen, als es die Erfahrung kurzfristig opportunistischer Regierungspolitik zuweilen befürchten lässt.

# Zukunftsinvestitionen in Bildung

Wie in wohl kaum einem anderen Bereich der Politik klaffen bei der Bildung Worte und Taten auseinander. Während in Sonntagsreden beispielsweise die Bedeutung der frühkindlichen Bildung gar nicht genug betont werden kann, wird die Qualitätsoffensive zum Kita-Ausbau mit dem Hinweis auf leere Kassen dann doch wieder verschoben. Dabei gäbe es eine naheliegende Möglichkeit, den Bildungsetat aufzustocken, nämlich durch eine Reform der Erbschaftssteuer.

2,6 Billionen Euro – soviel Geld wird voraussichtlich bis 2020 in Deutschland vererbt. Geld, das bislang im wahrsten Sinne des Wortes in der Familie bleibt – und zwar vor allem in den Familien, in denen bereits ein großes Vermögen vorhanden ist. Versteuert, also der Gesellschaft zurückgegeben, wird nach geltendem Recht nur ein verschwindend geringer Anteil dieser 2,6 Billionen.

Damit nehmen wir billigend in Kauf, dass die oft beklagte soziale Spaltung der Gesellschaft in zukünftigen Generationen weiter zunimmt. Wer jetzt schon viel hat, bekommt immer noch etwas dazu. Höchste Zeit deshalb, die Erbschaftssteuer endlich so zu reformieren, dass sie als «Generationen-Soli» taugt, fordert in seinem Beitrag *Wolfgang Gründinger, Sprecher der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen und Mitglied im Think Tank 30 (tt30) des Club of Rome*. Anstatt weiterhin verfassungsrechtlich fragwürdige Privilegien auf Einkommen zu gewähren, für das die Begünstigten nie eine Arbeitsleistung erbracht haben, sollte die Erbschaftssteuer feudale Vermögenskonzentration mildern und Chancengleichheit stärken. In seinem Text weist er nach, dass weder «Omas klein Häuschen» in Gefahr gebracht wird, noch Familienunternehmen die Pleite droht. Vielmehr würden die wenigen, die heute schon mehr als genug haben, eine wichtige Zukunftsinvestition für alle ermöglichen, nämlich die qualitative Verbesserung der Kinderbetreuung und damit faire Startchancen auch für diejenigen, deren Eltern weniger Erfolg im Leben hatten. Soviel Gerechtigkeit sollte schon drin sein, in einer Gesellschaft, in der bestimmte Kreise das Leistungsprinzip ansonsten gar nicht hoch genug halten können.

# Der Generationen-Soli – Erbschaftssteuer und Generationengerechtigkeit

Die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung besitzen heute sechzig Prozent des gesamten Nettohaushaltsvermögens – eine nie dagewesene Vermögenskonzentration.<sup>1</sup> Dieser Trend spiegelt sich auch bei der Einkommensverteilung wider: Haben die oberen zehn Prozent der Bevölkerung in den 1980ern noch fünfmal so hohe Einkommen bekommen wie die unteren zehn Prozent, erhalten sie heute bereits siebenmal so viel.<sup>2</sup> Hinzu kommt, dass obere Einkommenschichten in den letzten zwanzig Jahren überproportional entlastet wurden, etwa durch die Aussetzung der Vermögenssteuer 1996, die Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer von 53 auf 42 Prozent und die Einführung der Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge 2009.

Besonders deutlich spaltet sich die junge Generation in Gewinner und Verlierer: Kinderarmut ist in Deutschland mittlerweile wesentlich gravierender als Altersarmut.<sup>3</sup> Trotzdem lässt sich unser Sozialstaat die Alten viermal mehr kosten als die Jungen.<sup>4</sup> Auch die Bildungsausgaben pro Schüler liegen in Deutschland unterhalb des OECD-Durchschnitts.<sup>5</sup> Für Schule, Hochschule und sonstiges Bildungswesen beliefen sich die staatlichen Ausgaben im Jahr 2013 auf 4,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts

- 1 OECD-Sozialbericht (2015): Einkommensungleichheit in Deutschland im Mittelfeld, Vermögensungleichheit hoch. Pressemitteilung vom 21.5.2015; vgl. auch: Bach, Stefan (2014): Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland: Trends und Perspektiven. Wirtschaftsdienst Nr. 10/2014; Carroll, Christopher D./Slacalek, Jiri/Tokuoka, Kiiichi (2014): The Distribution of Wealth and the MPC Implications of New European Data. European Central Bank: Working Paper Series No. 1648; Grabka, Markus M./Westermeier, Christian (2014): Weiterhin hohe Vermögensungleichheit in Deutschland. DIW-Wochenbericht Nr. 9/2014, S. 151-164; dies.: Große Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland. DIW-Wochenbericht Nr. 7/2015, S. 123-133.
- 2 OECD-Papier (2014): Einkommensungleichheit beeinträchtigt das Wirtschaftswachstum. Pressemitteilung, 9.12.2014.
- 3 Vgl. auch SRzG (Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen)(2014): Arbeitnehmer zweiter Klasse. Zur Lage der jungen Generation auf dem Arbeitsmarkt. Stuttgart/Berlin, verfügbar unter [www.generationengerechtigkeit.de](http://www.generationengerechtigkeit.de)
- 4 Bertelsmann-Stiftung (2013): Generationengerechtigkeit in alternden Gesellschaften – ein OECD-Ländervergleich. Gütersloh.
- 5 BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)(2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin, S. XX.

und haben sich damit nach jahrelanger Flaute zumindest wieder auf dem Niveau von 1995 eingependelt.<sup>6</sup> 9 Milliarden Euro würde es laut OECD-Empfehlung kosten, die Kinderbetreuung auf ein qualitativ förderliches Maß zu hieven. Das entspricht den jährlichen Kosten des Rentenpakets. Doch die Bundesregierung legte die angedachte Kita-Qualitätsoffensive wieder auf Eis: Leere Kassen, so hieß es, man müsse eben sparen. Die aktuelle Finanzpolitik setzt offenkundig andere Prioritäten.

Der Faktor, der in Deutschland am stärksten zur sozialen Ungleichheit beiträgt, sind Erbschaften.<sup>7</sup> Zwei Drittel des Vermögens werden nicht etwa erarbeitet, sondern durch Erbschaften erworben. Nennenswerte Erwerbe finden dabei vor allem im reichsten Fünftel der Bevölkerung statt – für die anderen sind Erbschaften nahezu irrelevant.<sup>8</sup> Damit ist die Vermögensvererbung eine qua Geburt stattfindende Form der Privilegierung. Oder, in den Worten des Soziologen Steffen Mau, eine «Refeudalisierung sozialer Ungleichheit», die «eine stärkere Verhärtung oder Verholzung der Sozialstruktur vor allem am oberen und unteren Ende» zur Folge hat.<sup>9</sup>

Erbschaften haben überdies eine starke dynastische Wirkung. Weder in einer kapitalistisch verfassten Wirtschaftsordnung noch in einer sozialstaatlich verfassten Gesellschaftsordnung ist es akzeptabel, dass die Gnade der Geburt über Lebenschancen entscheidet. Die Erben erhalten ein Einkommen, ohne selbst je dafür gearbeitet zu haben. Mit dem Leitbild der Leistungsgesellschaft, in der Wohlstand nicht durch feudale Familienbande erworben, sondern durch die eigenen Hände und Köpfe erarbeitet wird, sind Erbschaften nicht so recht kompatibel. Die Erbschaftssteuer belastet Einkommen, die nicht durch eigene Arbeit zustande gekommen sind, stärkt den Leistungsgedanken und sorgt zumindest für einen gewissen Ausgleich der Lebenschancen.<sup>10</sup> «Will man die auf Erbschaften zurückzuführende Vermögenskonzentration abmildern, stellt die Erbschaftssteuer das adäquate steuerliche Umverteilungsinstrument dar», so schrieb 2013 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium.

Dem Grundgesetz Artikel 14 zufolge ist privates Eigentum dem Wohle der Allgemeinheit verpflichtet. Mit der Werteordnung des Grundgesetzes sind niedrige Erbschaftssteuersätze oder gar deren völlige Aufhebung also schwerlich in Einklang zu bringen. Dies unterstreicht nicht zuletzt auch das Minderheitsvotum bei der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thema: Während das 2014 gefällte Urteil einzelne Paragraphen in Bezug auf die Verschonung von Betriebsvermögen als unverhältnismäßig und deshalb verfassungswidrig kritisierte, betonte das abweichende Votum von drei der acht Richter vor allem die Funktion der Erbschaftssteuer als Instrument des Sozialstaats. Als solches eingesetzt, solle es verhindern,

---

6 Statistisches Bundesamt (2014): Bildungsfinanzbericht 2014. Wiesbaden, S. 46-48.

7 Leitner, Sebastian (2015): Drivers of Wealth inequality in euro area countries. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 137.

8 Davies, Jim et al.(2012): Global Wealth Report 2012. Zürich, S. 32.

9 Zitiert nach: Rollhäuser, Lorenz (2015): Feudales Relikt und gehütetes Privileg. Deutschlandradio Kultur, 15.6.2015.

10 Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2013): Rethinking Capital and Wealth Taxation. Working Paper, 17.9.2013.

«dass Reichtum in der Folge der Generationen in den Händen weniger kumuliert und allein aufgrund von Herkunft oder persönlicher Verbundenheit unverhältnismäßig anwächst». Der Staat sei also, so heißt es weiter, besonderen Rechtfertigungsanforderungen unterworfen, je mehr von dieser Belastung jene ausgenommen werden, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen leistungsfähiger sind als andere. Damit unterliegen also alle Steuervergünstigungen einer Begründungspflicht für das Gemeinwohl.<sup>11</sup>

Richtig gestaltet, würde eine reformierte Erbschaftssteuer zum «Generationen-Soli», der von denjenigen gezahlt wird, die es sich auch leisten können. Durch großzügig bemessene Freibeträge ließe sich die Belastung auf die vermögenden Schichten konzentrieren, jene, die durch die Steuerpolitik der vergangenen zwanzig Jahre ohnehin überproportional entlastet wurden. Es geht dabei nicht darum, Reiche zu schröpfen, sondern um gerechte Startchancen auch für diejenigen, deren Eltern weniger Erfolg im Leben hatten. Ein Generationen-Soli, der in Kitas und Kindergärten investiert wird, könnte Zukunft gestalten. Diese Investition in die junge Generation lohnt sich für alle – und es würden wenige genügen, um sie zu finanzieren.

## Erben und Vererben in Deutschland

*Das Volumen der Erbschaften ist beträchtlich:* Jährlich werden in Deutschland rund 250 Milliarden Euro vererbt oder verschenkt.<sup>12</sup> Die Erbschaftssteuer generiert dagegen lediglich ein Aufkommen von vier bis fünf Milliarden Euro.<sup>13</sup> Im laufenden Jahrzehnt 2011-2020 werden die heute über 70-Jährigen voraussichtlich 5,7 Millionen Erbfälle insgesamt 2,6 Billionen Euro hinterlassen. Das entspricht 27 Prozent des gesamten privaten Nettovermögens und ist um 20 Prozent mehr Erbmasse als im vergangenen Jahrzehnt. Dabei machen Sachwerte ein Zehntel der Erbschaften aus, jeweils die Hälfte etwa Immobilien (47 Prozent) und Geldvermögen (43 Prozent).<sup>14</sup>

*Die Erbenden sind selten jung:* Weil die Menschen heute länger leben, tritt die nachfolgende Generation ihr Erbe später an als in früheren Zeiten. Die typischen Erbenden sind heute zwischen 40 und 65 Jahre alt, wie das Deutsche Institut für Altersvorsorge festgestellt hat. Von den Hinterlassenschaften profitieren also nicht die Jungen, sondern die Babyboomer. Und die sind ebenso wohlhabend wie zahlreich. Was die Erbmasse selbst angeht, so wird davon nur ein Drittel an die nachfolgende Generation

11 Vgl. Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts (2015): <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/bvg14-116.html>, zuletzt abgerufen am 31.08.2015

12 Schinke, Christoph (2012): Inheritance in Germany 1911 to 2009: A Mortality Multiplier Approach. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research No. 462/2012; Braun, Reiner (2011): Erben in Deutschland. Wirtschaftsdienst Nr. 10/2011, S. 724-726; DIA (Deutsches Institut für Altersvorsorge)(2011): Erben in Deutschland bis 2020. Gefälle zwischen Ost und West. Presseinformation, Berlin, 15.6.2011.

13 Statistisches Bundesamt (2012): Erbschaft- und Schenkungssteuerstatistik – 2013. Wiesbaden, S. 12.

14 Braun (2011), a.a.O.; DIA 2011, a.a.O.

weitergegeben. Der große Rest geht an Lebenspartner/innen und Geschwister, bleibt also in der eigenen Kohorte.

Erbschaften sind stark ungleich verteilt: Die meisten Erbinnen und Erben erhalten wenig oder nichts, nur wenige erhalten viel. Bei den Erbschaften an die nächste Generation verteilt sich ein Drittel der gesamten Erbmasse in Deutschland auf 2 Prozent der Nachfahren. Doch auch die verbleibenden 98 Prozent der Erbfälle sind noch höchst ungleich verteilt: Bei 30 Prozent der Erbfälle liegt die Hinterlassenschaft bei unter 25.000 Euro, in jedem elften Fall wird gar kein nennenswertes Vermögen übertragen. So warnt auch das Deutsche Institut für Altersvorsorge, dass die ungleiche Vermögensverteilung in Deutschland durch Erbschaften manifestiert werde, weil Geringverdiener seltener und weniger erben. Von großen Erbschaften profitiere vor allem, wer auch hohe Vermögen aus dem eigenen Einkommen angespart habe. Vermögensschwächere dagegen können bei ihrer Altersvorsorge nicht auf Erbschaften bauen. Hinzu kommt: Die ungleiche Verteilung auf die Erbengeneration wird sich künftig noch verschärfen. Denn vor allem Erblasser/innen aus höheren Einkommensschichten haben heute weniger Kinder und vererben damit mehr auf weniger Personen. Künftig Erbende sind infolge steigender Lebenserwartung der Erblasser/innen zudem älter.<sup>15</sup>

In Zukunft wird das Erbschaftsvolumen spürbar langsamer wachsen als bisher, da erstens die Einkommen weniger stark steigen, zweitens die Immobilienpreise in vielen Regionen stagnieren oder sinken und drittens der Aufbau einer privaten, nicht vererbten Altersvorsorge das Erbschaftsvolumen reduziert. Die regionale Spreizung der Immobilienpreise, zunehmende Altersarmut und höhere Eigenleistungen im Pflegefall werden die soziale Schere weiter öffnen. Der beste Zeitpunkt, die Erbschaftssteuer zu reformieren, ist daher genau jetzt. Der Erhebungs- und Verwaltungsaufwand dafür ist relativ gering und liegt bei 2-3 Prozent des Steueraufkommens.<sup>16</sup>

## Erbschaftssteuer heute: Private Erbschaften

Für private Erbschaften gelten entsprechend der Paragraphen 14 bis 17 des derzeit gültigen Erbschaftssteuergesetzes hohe persönliche Freibeträge:

- 500.000 Euro (Ehe-/Lebenspartner/in)
- 400.000 Euro (je Kind)
- 200.000 Euro (je Enkelkind)
- 100.000 Euro (je Elternteil und je Großelternanteil)
- 20.000 Euro (je andere Erbende)
- zusätzlicher Versorgungsfreibetrag in Höhe von 256.000 Euro (Ehe-/Lebenspartner/in) bzw. bis zu 52.000 Euro (pro Kind bis 27 Jahre, abschmelzend mit dem

<sup>15</sup> Braun (2011), ebd., S. 726.

<sup>16</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drks. 16/1513; Eichfelder, Sebastian et al. (2010): Auswirkungen von Steuervereinfachungen, Abschlussbericht Forschungsprojekt I C 4 – 18/10 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Berlin, S. 104.

Alter), der mit etwaigen Versorgungsbezügen (z.B. Hinterbliebenen- oder Waisenrenten) verrechnet wird.

Die Freibeträge gelten dabei für einen Zeitraum von zehn Jahren und können danach wieder neu genutzt werden. Dadurch können Eltern alle zehn Jahre ein Vermögen von 800.000 Euro an jedes ihrer Kinder steuerfrei übertragen (da der Freibetrag von 400.000 Euro pro Elternteil und pro Kind gilt). Auf diese Weise können auch Millionenvermögen legal am Staat vorbeigeschleust werden.

Zusätzlich zu den persönlichen Freibeträgen kann das selbstgenutzte Familienheim steuerfrei vererbt werden, an Kinder allerdings nur bis zu einer Wohnfläche von 200 Quadratmetern. Hinzu kommt außerdem ein Freibetrag für Hausrat von bis zu 41.000 Euro. «Oma ihr klein Häuschen» ist damit nie von der Erbschaftssteuer betroffen. Vermietete Wohnungen werden steuerlich mit nur 90 Prozent ihres eigentlichen Werts angesetzt. Außerdem kann die darauf entfallende Erbschaftssteuer für zehn Jahre zinslos gestundet werden. Nach Berücksichtigung der Freibeträge unterliegen die verbleibenden Erbschaften je nach Steuerklasse und Vermögensgröße einem Steuersatz von 7-50 Prozent (siehe Tabelle 1).

In Anbetracht der immensen Freibeträge brauchen Normalverdienende also nicht um ihren Sparstrumpf zu bangen. Erbschaften über 20 Millionen Euro werden derzeit einem effektiven Steuersatz von 1,5 Prozent unterworfen, Erbschaften zwischen 50.000 Euro und 200.000 Euro dagegen einem Steuersatz von 13 Prozent.<sup>17</sup> Insgesamt werden von einer Erbmasse von rund 250 Milliarden Euro derzeit nur 5 Milliarden Steueraufkommen generiert. Das ist ein effektiver Steuersatz von 2 Prozent. Demgegenüber wird Konsum mit einer Mehrwertsteuer von 7 bzw. 19 Prozent, oder Arbeit mit Einkommensteuersätzen von 14-42 Prozent deutlich höher besteuert. Der Staat bestraft Arbeit und verschont das Erbe. Die klare Botschaft: Strengt euch bloß nicht an, sondern sucht euch die richtigen Eltern aus – und wenn das nicht geklappt hat, dann heiratet reich.

**Tab. 1: Erbschaftssteuertarif**

| Steuerpflichtiger Erwerb bis ... Euro | Steuersatz Steuerklasse I | Steuersatz Steuerklasse II | Steuersatz Steuerklasse III |
|---------------------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 75.000                                | 7%                        | 15%                        | 30%                         |
| 300.000                               | 11%                       | 20%                        | 30%                         |
| 600.000                               | 15%                       | 25%                        | 30%                         |
| 6 Mio.                                | 19%                       | 30%                        | 30%                         |
| 13 Mio.                               | 23%                       | 35%                        | 50%                         |
| 26 Mio.                               | 27%                       | 40%                        | 50%                         |
| über 26 Mio.                          | 30%                       | 43%                        | 50%                         |

Anmerkung: Steuerklasse I greift für Alleinstehende, Steuerklasse II für Alleinerziehende, Steuerklasse III für Verheiratete.

Quelle: §19 ErbStG, Darstellung nach Bach 2015a, S. 113.

<sup>17</sup> Angaben für 2012, nach BMF (2015).

## Erbschaftssteuer heute: Unternehmensvermögen

Seit der Novellierung des Erbschaftssteuerrechts 2009 profitieren Firmenerbinnen und -erben von großzügigen Sonderregelungen. Wer ein Unternehmen erbt, darf fünf Jahre lang nicht allzu viele Beschäftigte entlassen – die Lohnsumme darf maximal um 20 Prozent sinken – und ist dann auf 85 Prozent des Unternehmenswerts keine Erbschaftssteuer schuldig, nach sieben Jahren konstanter Lohnsumme gilt das sogar für 100 Prozent des Unternehmenswerts. Bei Unternehmen, in denen nicht mehr als zwanzig Personen beschäftigt sind, entfällt die Jobklausel. Sie werden also unmittelbar begünstigt. Außerdem bleibt Betriebsvermögen bis zu einer Million Euro von der Steuer verschont. Daher wurden Unternehmen oft in kleinere Teile aufgesplittet, um sie steuerfrei vererben zu können. Für den verbleibenden Anteil gilt automatisch der Tarif der günstigsten Steuerklasse I, unabhängig von der Vermögensgröße oder dem Verwandtschaftsgrad.

In der Folge dieser Privilegierungen blieben 2012/2013 Erbschaften über fünf Millionen Euro zu mehr als 50 Prozent steuerfrei, Erbschaften über zwanzig Millionen Euro sogar zu über 90 Prozent. Ohne die Sonderklauseln würde sich das Aufkommen der Erbschaftssteuer von derzeit vier bis fünf Milliarden auf dreizehn Milliarden Euro deutlich mehr als verdoppeln, unter Beibehaltung der bisherigen Steuersätze.<sup>18</sup>

Zweifellos empfiehlt es sich, regional verwurzelte Unternehmen, die über Generationen hinweg von Familien geführt werden und denen man daher ein langfristig orientiertes Denken unterstellen darf, besonders zu berücksichtigen. Vor allem haben typische Familienunternehmen restriktive Satzungen und Thesaurierungsvorschriften, die Kapital im Unternehmen binden. Zu hohe Steuerlasten können hier tatsächlich die Substanzbasis des Unternehmens angreifen und Finanzierungs- und Liquiditätsprobleme hervorrufen. Insbesondere kleine und mittlere Familienunternehmen könnten in Zahlungsschwierigkeiten geraten und müssten schließlich in Konkurs gehen oder an fremde Investoren verkauft werden, die tendenziell eher an kurzfristigem Gewinn statt am langfristigen Unternehmenserfolg interessiert sind.<sup>19</sup>

Allerdings gehen die bestehenden Privilegien weit über das sinnvolle Maß hinaus, wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), der Wirtschaftssachverständigenrat und der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums übereinstimmend monieren.<sup>20</sup>

**18** Bach, Stefan: Erbschaftssteuer (2015a): Firmenprivilegien begrenzen, Steuerbelastung strecken. DIW-Wochenbericht Nr. 7/2015, S. 111-121, S. 111, 114-116.

**19** Ebd. S. 117f.; SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)(2008/2009): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/2009, Tz. 366ff.; WB-BMF (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen)(2012): Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftssteuer. Berlin 2012.

**20** Bach (2015a); SVR (2008), Tz. 215ff., 366ff.; WB-BMF (2012); vgl. auch Bach, Stefan: Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. DIW-Wochenbericht Nr. 30/2009, S. 478-486, S. 485; Frick, Joachim R./Grabka, Markus M.: Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. DIW-Wochenbericht Nr. 4/2009, S. 54-67, S. 55

Sie betonen, dass die weitreichenden Vergünstigungen beim Unternehmensvermögen im Hinblick auf die Beschäftigungseffekte nicht zu rechtfertigen seien und sehen keine empirischen Anhaltspunkte für eine gravierende Bedrohung der Existenz von Unternehmen und Arbeitsplätzen durch die Erbschaftssteuer. Nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind die Verschonungsregelungen zwar prinzipiell zulässig, aber unverhältnismäßig und somit verfassungswidrig, da sie dem Gleichbehandlungsgebot widersprechen. Insbesondere müssen die Begünstigung sehr großer Unternehmen und die generelle Ausnahme kleinerer Betriebe von der Jobklausel überprüft werden.

Darüber hinaus wirken die bestehenden Regelungen teilweise sogar kontraproduktiv.<sup>21</sup> Insbesondere die Auflage des Joberhalts kann betriebswirtschaftlich notwendige Umstrukturierungen auch hemmen und den falschen Anreiz setzen, das Unternehmen auch dann von den eigenen Nachkommen fortführen zu lassen, wenn diese nicht als Geschäftsleute geeignet sind und ein fremder Investor oder Investorin höheren ökonomischen Erfolg versprechen würden.<sup>22</sup> «Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, dass Verschonungsregelungen, die an der Weiterführung des Betriebs anknüpfen, sogar eher zu weniger als zu mehr Arbeitsplätzen führen.»<sup>23</sup>

Zudem sind Vergünstigungen anfällig für Missbrauch: Sie setzen einen Anreiz, Privatvermögen in Betriebsvermögen zu transformieren, etwa durch Erwerb von Anteilen an Aktiengesellschaften oder GmbHs oder durch Deklaration von Kunstsammlungen als Firmenkapital, um sich damit der Besteuerung zu entziehen. Eine Freistellung kommt folglich in erster Linie den eigentlich leistungsfähigen Vermögenden zugute. Um diesen Missbrauch einzudämmen, wäre eine strengere Unterscheidung zwischen Privat- und Betriebsvermögen nötig, die allerdings komplexe bürokratische Vorschriften erfordert und verwaltungstechnisch kaum praktikabel ist.

Befürchtungen vor einer Existenzbedrohung deutscher Familienunternehmen jedenfalls sind überzeichnet. In Deutschland ist kein einziger Fall bekannt, in dem die Erbschaftssteuerbelastung die Schließung eines Unternehmens bewirkt hätte. Fünfzehn große Wirtschaftsverbände und Handwerkskammern, einschließlich des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) und des Verbands der Familienunternehmer, konnten auf Anfrage kein einziges Beispiel nennen.<sup>24</sup> Das Bundesfinanzministerium bestätigt: Die Vermutung, «die Erbschaftssteuer gefährde den Fortbestand mittelständischer Familienunternehmen, ist bisher durch keinen konkreten Fall belegt».<sup>25</sup>

21 Bach (2015a), S. 116f.; Grossmann, Volker: Erbschaftsteuer: Gesamtwirtschaftliche Ineffizienz. Wirtschaftsdienst 4/2015, S. 228; WB-BMF 2012, S. 34.

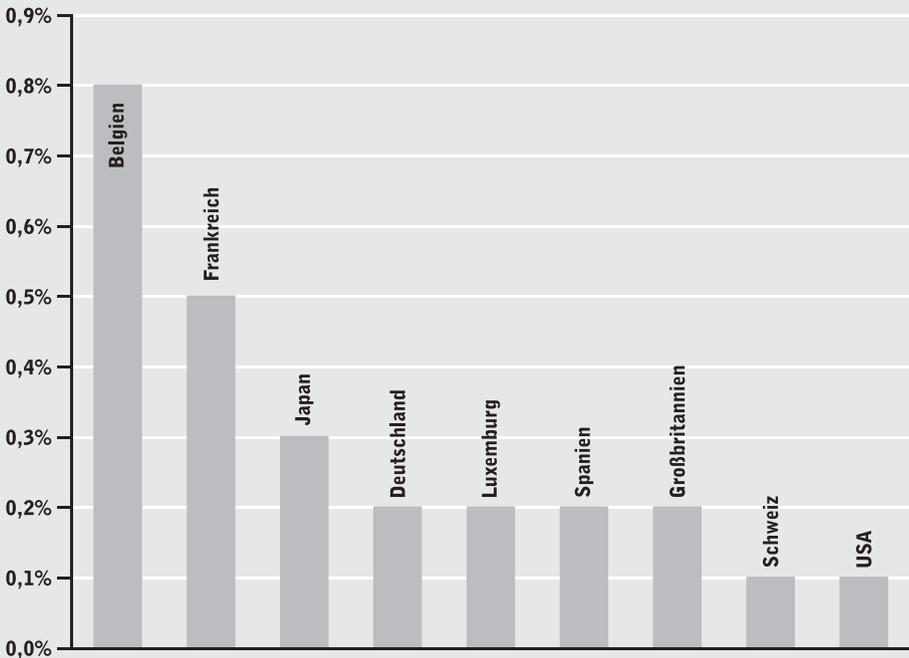
22 Grossmann (2015).

23 WB-BMF (2012), S. 11, 34.

24 Schulte, Ulrich: Pleite als Phantom. *taz*, 4.5.2015.

25 Zitiert n. Jarass, Lorenz/Obermaier, Gustav M. (2008): Unternehmenssteuerreform 2008. Kosten und Nutzen der Reformvorschläge. Ohne Ortsangabe, S. 82.

Abb. 1: Erbschaftssteuer in ausgewählten Ländern (Aufkommen in % BIP)



Quelle: OECD Revenue Statistics, 2013,  
4300 estate, inheritance and gift taxes

## Internationaler Vergleich

Obwohl eine Reihe von Industrieländern, zuletzt Österreich, die Erbschaftssteuer abgeschafft hat, wird sie in 18 EU-Ländern immer noch erhoben. Die Einnahmen aus der Erbschaftssteuer belaufen sich in Belgien auf 0,8 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP), gefolgt von Frankreich mit 0,5 Prozent. Deutschland, Luxemburg, Spanien und Großbritannien liegen etwa gleichauf bei 0,2 Prozent. Die Schweiz und die USA kommen auf etwa 0,1 Prozent.<sup>26</sup> Die Erbschaftssteuerbelastung liegt in Deutschland also im internationalen Vergleich eher im Mittelfeld.

Rechnet man weitere vermögensbezogene Steuern zur Erbschaftssteuer hinzu – dazu zählen vor allem Grundsteuer, Grunderwerbssteuer und Kapitalverkehrssteuer – liegt Deutschland dagegen im internationalen Vergleich am hinteren Ende. Alle vermögensbezogenen Steuern zusammen ergeben in Deutschland nur ca. ein Prozent des BIP, weniger als die Hälfte der Durchschnittsbelastung der OECD- oder der EU-15-Staaten. Einzig Tschechien und Österreich fassen die Reichen mit noch weicheren Samthandschuhen an. Würde man die Vermögensbesteuerung in

26 OECD Revenue Statistics 2013.

Deutschland auf das Durchschnittsniveau der EU angleichen, würde das zusätzlich über 25 Milliarden Euro in die Kasse spülen.<sup>27</sup>

Die Erbschaftssteuer lässt sich umgehen, wenn die Erblasser ihren Lebensabend im Ausland verbringen. Nach der EU-Erbrechtsverordnung, die 2015 in Kraft trat, gilt bei Erbschaften im Ausland das Prinzip des «gewöhnlichen Aufenthalts»: «Lebt und stirbt ein Deutscher in Frankreich, unterliegt die Erbschaft dementsprechend französischem Recht.»<sup>28</sup> Dazu muss jedoch frühzeitig der Wohnsitz in ein anderes Land verlagert und zudem ein Land gewählt werden, in dem die Erbschaftssteuerbelastung spürbar niedriger ist als in Deutschland.

## Die Mär von der unfairen Doppelbesteuerung

Als Argument gegen die Erbschaftssteuer wird gerne auf ein behauptetes Verbot der Doppelbesteuerung verwiesen, wonach sich vererbtes Vermögen aus bereits versteuertem Einkommen gebildet habe und daher nicht nochmals besteuert werden dürfe. Dieses Argument trägt aus mehrerlei Gründen nicht:

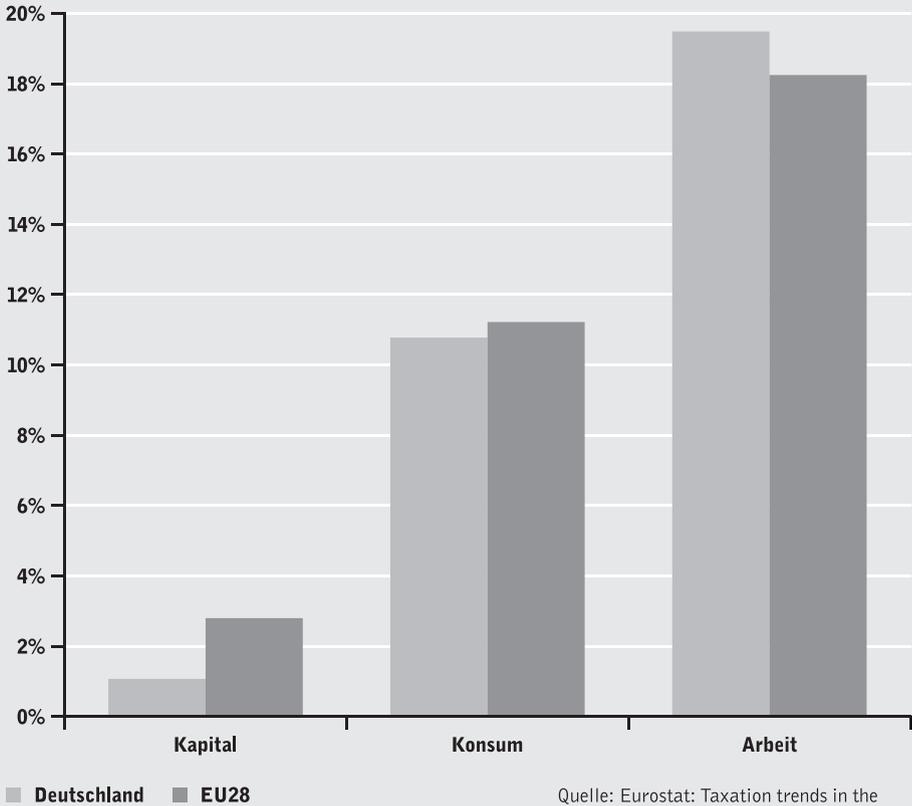
1. Das Erbe ist als Einkommenszufluss bei den Erbenden zu betrachten, so dass das zufließende Vermögen analog zur Einkommenssteuer zu verstehen ist. Die begünstigte Person hat auf dieses Einkommen noch nie auch nur einen Cent Steuer bezahlt. Im Vergleich zur weit höheren Einkommenssteuer ist die Erbschaftssteuer jedoch allenfalls eine *halbierte* Besteuerung, keineswegs eine doppelte.
2. Ein erheblicher Teil des Grund-, Immobilien- und Aktienvermögens ist durch Wertsteigerung entstanden, sodass es durch die Vermögenssteuer erstmals der Besteuerung zugeführt wird.
3. Zudem erfüllen auch Verbrauchssteuern wie etwa Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer oder Tabaksteuer den Tatbestand der Doppelbesteuerung, da der Konsum aus bereits versteuertem Lohneinkommen geleistet wird. Jede/r, der einkauft, wird damit «doppelt» besteuert. Wer erbt, wird von Steuern dagegen weitgehend verschont.
4. Großzügige Freibeträge schonen bereits seit jeher erhebliche Vermögen vor der Erbschaftssteuer. «Omi ihr klein Häuschen» bleibt steuerfrei. Ungerechtfertigt sind dagegen die überhöhten Ausnahmen für Betriebsvermögen.

<sup>27</sup> DIW (2009), S. 478.

<sup>28</sup> Bundesregierung: Europäische Union: Erbrecht wird neu geregelt. Pressemitteilung vom 21.7.2015

**Abb. 2: Steuerbelastung von Kapital, Konsum und Arbeit (Aufkommen in % BIP)**

Anmerkungen: Zahlen für 2012. Indikatoren: „stocks of capital wealth“, „consumption“, „labour (employed)“.



Quelle: Eurostat: Taxation trends in the European Union. Luxemburg, 2014.

## Minimalinvasiv oder halbherzig: Der Schäuble-Entwurf 2015

Im Juli 2015 legte die Bundesregierung ihren Entwurf zur Novellierung der Erbschaftssteuer vor, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu genügen.<sup>29</sup> Die Reform sollte nach erklärter Zielsetzung von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble «minimalinvasiv» ausfallen. Dementsprechend bleibt Betriebsvermögen unverändert grundsätzlich steuerfrei oder -begünstigt, wenn das Unternehmen weitergeführt wird und Arbeitsplätze erhalten werden. Dennoch ergeben sich zentrale Änderungen:

<sup>29</sup> BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2015a): Bundesregierung beschließt Reform des Erbschaft- und Schenkungssteuerrechts. Pressemitteilung vom 8.7.2015.

- **Jobklausel:** In Zukunft sollen nur noch Kleinbetriebe von bis zu drei Beschäftigten statt bisher bis zu zwanzig Beschäftigten von der Jobklausel ausgenommen werden. Das sind knapp drei Viertel aller Betriebe in Deutschland. Für Unternehmen mit vier bis fünfzehn Beschäftigten gelten flexible Verschonungsregelungen.
- **Begünstigtes Vermögen:** Das betriebsnotwendige Vermögen wird enger definiert, um der missbräuchlichen Umwidmung von Privat- in Betriebsvermögen entgegenzuwirken.
- **Bedürfnisprüfung:** Für große Firmenerbschaften oberhalb einer Freigrenze von 26 Millionen Euro wird eine Bedürfnisprüfung eingeführt. Für typische Familienunternehmen steigt aufgrund der dort üblichen Kapitalbindungen wie Ausschüttungs- und Verfügbarkeitsbeschränkungen die Freigrenze auf 52 Millionen Euro. Können Erbende nachweisen, dass die Hälfte ihres verfügbaren Vermögens nicht ausreicht, um die Steuerschuld zu begleichen, ist ein Steuererlass möglich. Dabei wird auch das Privatvermögen der Erbenden mit einbezogen, allerdings nur oberhalb eines Freibetrags von 40 Millionen Euro.
- **Abschmelztarif:** Alternativ zur Bedürfnisprüfung kann, wer einen großen Betrieb erbt, künftig auch einen verringerten Verschonungsabschlag beantragen. Dann muss zwar eine Steuer entrichtet werden, die aber dank des sogenannten «Abschmelztarifs» deutlich unterhalb des regulären Steuersatzes liegt und zudem das Privatvermögen unangetastet lässt. Bei sehr großen Erbschaften über 116 Millionen bzw. 142 Millionen Euro wird bei Weiterführung des Betriebs um fünf Jahre nur noch ein Fünftel der Erbschaft begünstigt, bei Weiterführung um sieben Jahre 35 Prozent.
- **Aufkommen:** Mehreinnahmen sind erst ab 2020 in Höhe von ca. 200 Millionen Euro zu erwarten.

Laut Statistischem Bundesamt unterschreiten 98,5 Prozent der Firmenerbschaften im Jahr 2013 die Schwelle von 20 Millionen Euro.<sup>30</sup> Sie bleiben damit ohne weiteres steuerverschont und sind von der Bedürfnisprüfung nicht betroffen. Selbst diese generöse Freigrenze kann noch weiter ausgehöhlt werden, indem Unternehmensanteile bereits vor dem Tod gestückelt in 10-Jahres-Abständen an Kinder und Ehepartner/innen übertragen werden und dann unterhalb der Prüfungsschwelle bleiben. Überdies machten die oberen 1,5 Prozent der Großerbschaften im Jahr 2013 über die Hälfte des gesamten vererbten Betriebsvermögens aus, weswegen gerade bei ihnen Steuervergünstigungen sehr sensibel mit dem Gemeinwohl zu begründen sind. Es ist zweifelhaft, ob eine solch übermäßige Privilegierung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts genügt, das eine zwingende Bedürfnisprüfung für große Erbschaften fordert.

<sup>30</sup> Zitiert n. BMF (2015b): Antwort. Bezug: BT-Drucksache 18/4849 vom 6. Mai 2015. Berlin, 28.5.2015.

## Der Generationen-Soli: Ein Reformvorschlag

Sowohl OECD als auch IWF empfehlen, vermögensbezogene Steuern wie die Erbschaftssteuer zu stärken, da diese am wenigsten konjunkturschädlich ist und Arbeitsplätze am wenigsten belastet.<sup>31</sup> Zudem trifft sie nur relativ hohe Vermögen, was zur Dämpfung sozialer Ungleichheit beiträgt.

Eine wirkliche Reform der Erbschaftssteuer sollte sich an drei Leitlinien orientieren:

- mehr Aufkommen generieren, um Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen;
- die feudale Vermögenskonzentration mildern und die Chancengleichheit stärken;
- die Leistungskraft von Mittelstand und Familienunternehmen schonen.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, der Wirtschafts-Sachverständigenrat, der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums sowie renommierte Steuerexperten wie Lorenz Jarass, Professor für Wirtschaftswissenschaften, und Hermann-Ulrich Viskorf, Vizepräsident des Bundesfinanzhofs, haben Konzepte zur Reform der Erbschaftssteuer vorgelegt.<sup>32</sup> Diesen Empfehlungen folgend, kann eine generationengerechte und verfassungskonforme Reform der Erbschaftssteuer sich wie folgt gestalten:

### ■ *Gleichmäßiger, moderater Steuersatz und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage*

Die unterschiedlich hohen Steuersätze sollten auf einem moderaten Niveau vereinheitlicht werden, bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Vereinfachung und Abschmelzen der mannigfaltigen, sehr weitgehenden Ausnahmeregelungen. Bei einem niedrigen, dafür einheitlichen Steuersatz von 10 Prozent auf alle Erbschaften könnte das Aufkommen um etwa die Hälfte erhöht werden, selbst wenn weiterhin ein Freibetrag von zehn Millionen Euro auf Betriebsvermögen aufrechterhalten wird.<sup>33</sup> Bei einer Abschmelzung weiterer Ausnahmeregelungen ist ein Mehraufkommen von bis zu acht Milliarden Euro zu erwarten – im Vergleich zu einem Aufkommen von nur fünf Milliarden heute.<sup>34</sup>

### ■ *Ausnahmeregelungen für Firmenerbschaften auf das ökonomisch sinnvolle Maß begrenzen*

Bei einem Freibetrag von 20 Millionen Euro für Betriebsvermögen würden mindestens 98 Prozent der Unternehmen verschont. Höhere Freibeträge sind keinesfalls angezeigt. Das begünstigte Betriebsvermögen ist dabei auf das

31 OECD (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*; OECD (2014b): *Economic Surveys Germany*, S. 18f.; IMF (International Monetary Fund)(2013): *Taxing Times. Fiscal Monitor*.

32 Vgl. DIW: Bach (2015a); ders.: *Erbschaftssteuer: die schlummernde Reichensteuer*. Wirtschaftsdienst Nr. 7/2015, S. 2-4 (2015b); SVR (2008); WB-BMF (2012); Jarass/Obermaier (2008); Viskorf (2015): *Stuttgarter Zeitung*, 3.3.2015

33 Bach (2015b), S. 4

34 Ders. (2015a).

betriebsnotwendige Vermögen zu beschränken, im Unterschied zu Verwaltungsvermögen nach §13b ErbStG, zu dem nicht betrieblich genutzte Grundstücke, Anteile an Kapitalgesellschaften, Wertpapiere oder Kunstsammlungen zählen. Liquiditätseingpässe können durch großzügige Stundungs- und Streckungsmöglichkeiten behoben werden. Selbst bei einem angenommenen sehr hohen Steuersatz von 30 Prozent oberhalb des Freibetrags würde sich der Steuersatz bei einer Streckung über dreißig Jahre nur auf 1 Prozent pro Jahr belaufen. Zudem kann die Steuerforderung der Bedienung anderer Verbindlichkeiten nachgeordnet werden. Damit wird die Abzahlung aus laufenden Erträgen gewährleistet und die Substanz nicht angegriffen. Eine solche Reform würde kleine und mittlere Unternehmen entlasten und die Fortführung des Familienbetriebs durch die Nachkommen nicht grundlos behindern. Zugleich würde sie überhöhte Privilegien vermeiden und durch den Wegfall der Bedürftigkeitsprüfung sowie einer Entschlackung des Regelwerks zur Unterscheidung von betriebs- und nicht betriebsnotwendigen Vermögens bürokratischen Aufwand mindern.

#### ■ *Steuerfreiheit für das Familienheim reduzieren*

Derzeit ist das geerbte selbstgenutzte Familienheim vollständig steuerfrei. Dieses Steuerprivileg ist zu reduzieren, z.B. auf einen Höchstwert von einer Million Euro bei gleichzeitiger Verrechnung mit dem persönlichen Freibetrag. Der Bewertungsabschlag von 10 Prozent für vermietete Wohnimmobilien ist zu streichen.

#### ■ *Steuerfreiheit für Spenden und Stiftungen reduzieren*

Spenden an gemeinnützige Organisationen sind grundsätzlich zu begrüßen und verdienen auch steuerliche Anerkennung, weshalb Spenden bei der Erbschaftsteuer genauso absetzbar sind wie bei der Einkommenssteuer. Jedoch muss es Hoheitsrecht des demokratisch gewählten Parlaments bleiben, über die Verwendung von Steuern zu entscheiden – und nicht das Privileg begüterter Firmenerb/innen. Deshalb ist es ratsam, die Steuerfreiheit von Spenden auf einen Höchstbetrag zu reduzieren. Auch die Steuervorteile für gemeinnützige Stiftungen sind einzuschränken. Das Privileg, dass Stiftungen bis zu einem Drittel ihrer Erträge verwenden dürfen, um den Unterhalt der Familie des Stifters zu finanzieren, ist zu streichen.

#### ■ *10-Jahres-Frist verlängern*

Derzeit können auch große Vermögen steuerfrei übertragen werden, indem die anstehende Erbschaft zu Lebzeiten gestückelt und in 10-Jahres-Zeiträumen an die Erbenden weitergegeben wird, da die persönlichen Freibeträge nach einer 10-Jahres-Frist erneut genutzt werden können. Diese mehrfache Nutzung des Freibetrags ist anfällig für missbräuchliche Steuervermeidungsstrategien. Die 10-Jahres-Frist ist daher auf 30 Jahre zu verlängern oder auch vollständig zu streichen.

#### ■ *Zweckbindung der Einnahmen an Kinderbetreuung*

Ogbleich eine Steuer nicht rechtlich zweckgebunden werden kann, so kann sie doch politisch mit einem Zweck verknüpft werden. In diesem Sinne sollten die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer in Kitas und Kindergärten investiert werden, sowohl in deren quantitativen Ausbau als auch in qualitative Verbesserungen.

Nur so können möglichst gleiche Startchancen für alle Kinder realisiert werden. Nach OECD-Schätzungen kostet ein förderlicher Ausbau der Kinderbetreuung in Deutschland rund neun Milliarden Euro. Ein solcher Ausbau könnte durch die hier skizzierte Erbschaftssteuerreform, die mittelfristig Mehreinnahmen von bis zu acht Milliarden Euro generieren kann<sup>35</sup>, fast vollständig finanziert werden. Die Erbschaftssteuer wird zwar vom Bund erhoben, die Einnahmen gehen jedoch an die Länder. Allerdings fällt das Aufkommen vor allem in Westdeutschland an, was ihre politische Akzeptanz unterminiert und zu höheren Transfers im Länderfinanzausgleich führt. Es scheint daher ratsam, die Erbschaftssteuer zu einer Bundessteuer umzuwidmen und bedarfsabhängig und zweckgebunden an die Länder zu verteilen. Das sogenannte Kooperationsverbot, das im Jahr 2006 ins Grundgesetz aufgenommen wurde, könnte dem im Wege stehen, muss aber ohnehin revidiert werden, da es sich als unbrauchbar erwiesen hat. Im Gegenzug zur Umwidmung der Erbschaftssteuer sollten die Länder mit höheren Anteilen bei anderen Steuerarten entschädigt werden, die gleichmäßiger verteilt sind.<sup>36</sup> Eine derart zum «Generationen-Soli» umgebaute, angemessene Erbschaftssteuer liegt im Interesse der jungen Generation. Denn nur eine kleine Minderheit von ihnen profitiert nennenswert von Erbschaften, und entsprechend wenig wird die große Mehrheit der Jungen durch diese Steuer belastet. Die Einnahmen aus diesem «Generationen-Soli» dagegen kommen allen zugute, die jung sind – heute und in Zukunft.

---

**35** Ebd.

**36** Vgl. Bach, Stefan/Mudrack, Tony (2013): Reichensteuer-Erhöhungen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Bundesländer. DIW-Wochenbericht Nr. 26/2013.

# 4 Ermöglichte Vielfalt

Digitale Reizthemen, das sind vor allem Fragen wie Vorratsdatenspeicherung oder Überwachung – Big Data als Schreckgespenst der Sammlung und Auswertung sämtlicher Daten aus fast unendlich vielen Quellen. Doch Generationenvertrag? Was hat das Internet mit Generationengerechtigkeit zu tun? Allenfalls fällt den meisten von uns dazu ein, dass Politikerinnen und Politiker, die so gerade noch in den besten Jahren sind, über Dinge entscheiden, die sie kaum kennen oder verstehen. Das ist in der Tat auch ein Problem, dem sich Marina Weisband in ihrem Beitrag «Digitale Agenda für einen neuen Generationenvertrag» widmet. Doch wie sie in ihrem Text klarmacht, geht es in der Generationenfrage um sehr viel mehr. Sie untersucht, wie das Digitale unser aller Leben verändert hat und welche Auswirkungen das für die einzelnen Generationen und ihr Verhältnis zueinander hat. Das Überraschende dabei: Diese Veränderung ist kein linearer Prozess. Es gibt Generationen und es gibt Internetgenerationen, und das eine muss mit dem anderen nicht unbedingt identisch sein. Im Zusammenhang mit den zentralen Forderungen nach digitaler Demokratie und Freiheit liegt darin eine große Chance für generationsübergreifendes gemeinsames Handeln und für Generationengerechtigkeit.

*Marina Weisband ist Diplom-Psychologin und war von Mai 2011 bis Januar 2012 Politische Geschäftsführerin der Piratenpartei Deutschland. Schon damals engagierte sie sich für das Thema Bildung als Grundvoraussetzung für die Wissensgesellschaft, setzte sich besonders für die Vermittlung von demokratischen Grundwerten an Jugendliche ein, für selbstmotiviertes und freies Lernen. In ihrem Text zu einem «Neuen Digitalen Generationenvertrag» finden diese Aspekte erneut zentrale Beachtung, und Marina Weisband plädiert dafür, den nachfolgenden Generationen ein «besseres Internet» zu hinterlassen. Bei jeder regulierenden Entscheidung muss auch bedacht werden, welche Auswirkungen sie für die Kommunikationsmöglichkeiten unserer Kinder und Enkel hat.*

# Digitale Agenda für einen Neuen Generationenvertrag

## Der Generationenvertrag und das Digitale

Wie die meisten Güter und Ressourcen, so wird auch die Infrastruktur Internet von mehreren Generationen genutzt und weiter vererbt. Dabei wandelt sich das Internet und wird aktiv gestaltet. Diese Gestaltung sollte Normen unterliegen, die Gerechtigkeit zwischen allen Generationen herstellen und mit Blick auf zukünftige Generationen Nachhaltigkeit gewährleisten. Man könnte hier von einem digitalen Generationenvertrag sprechen.

Dabei gibt es zwischen dem, was man sich unter dem Begriff «Generationenvertrag» aus dem Bereich der Sozialversicherung vorstellt, und einem potenziellen digitalen Generationenvertrag notwendige, grundlegende Unterschiede. Obwohl die Bezeichnung «Solidar-Vertrag zwischen Generationen» eine Nichtstaatlichkeit, ja, eine freiwillige Solidarität suggeriert, wird dieser Solidarvertrag staatlich durchgesetzt und garantiert so die Teilnahme aller Beteiligten. Aus anderen gesetzgeberischen Bereichen, die mit dem Internet zu tun haben, wissen wir allerdings, dass staatliche Grenzen hier keine so bedeutsame Rolle spielen. Regulierungen werden über ausländische Server umgangen, Nutzerinnen und Nutzer agieren gleichzeitig virtuell in den Rechtsräumen einer Vielzahl an Staaten. So kann staatliche Gesetzgebung auch nicht die alleinige Antwort auf eine Generationengerechtigkeit im Internet sein. Vielmehr müssen wir, gerade im Bereich des Digitalen, auf neue Formen tatsächlich gelebter Solidarität setzen und auf eine Förderung von Strukturen, in denen der Austausch zwischen den Generationen möglich ist.

Wovon aber sprechen wir, wenn wir vom Digitalen sprechen? Normalerweise fügen wir einem Begriff das Attribut «digital» hinzu, wenn er irgendwas mit Computern oder dem Internet zu tun hat. Dieser Gebrauch verliert jedoch mit zunehmender Allgegenwärtigkeit des Internets an Aussagekraft.

Es ist daher gut, sich auf die tatsächliche Bedeutung des Begriffs «digital» zu konzentrieren. Sie beantwortet auch die Frage, warum das Digitale unser Leben so nachhaltig verändert. Alles Digitale lässt sich nämlich, im Gegensatz zu allem Analogen, mit heutigen Mitteln perfekt kopieren, praktisch ohne zusätzlichen Ressourcenaufwand. Ich kann niemals von Hand zweimal exakt die gleiche Skulptur formen, aber ich kann eine Zahlenkette unendlich oft kopieren, ohne dass zwischen den Kopien

auch nur die geringste Abweichung entsteht. Da Speicherplatz heute fast vernachlässigbar günstig ist, ist es in der Praxis auch egal, wie viele Kopien ich erzeuge. Das ist wirtschaftlich betrachtet, ein faszinierender Durchbruch. Er hat drei direkte Folgen:

- unbegrenzte Immaterialgüter,
- unbegrenzte Kommunikation,
- unbegrenzter Raum.

Unbegrenzte Immaterialgüter sind das, was die Urheberrechtsdiskussion im 21. Jahrhundert so kontrovers hat werden lassen. Theoretisch lassen sich alle immateriellen Güter wie Lieder, Texte, Bilder, Filme usw. unendlich oft kopieren, ohne dass Ressourcen wie Träger gebraucht werden und ohne dass Verwerter diese Kopien aufwändig herstellen müssen. Das dadurch veränderte Nutzungsverhalten hat neue Formen der Vergütung von Urheberinnen und Urhebern notwendig gemacht.

Unbegrenzte Kommunikation bedeutet, dass jeder Mensch die Möglichkeit hat, sich potenziell mit allen anderen Menschen auf der Welt – auch gleichzeitig – auszutauschen. Die Überwindung des Raums in der Kommunikation ist technisch bereits dem Telegrafen gelungen. Aber erst die Kopierbarkeit des Digitalen und die Vernetzung machen es möglich, dass eine solche Verbindung nicht nur zwischen zwei Enden, sondern zwischen vielen erzeugt wird. Diese Neuerung hat diejenigen, die das Medium nutzen, nicht nur zu Empfängern, sondern auch zu Sendern gemacht, ein Phänomen, das wir im Internet als Web 2.0 bezeichnen. Auch dies hat Implikationen für Generationengerechtigkeit, die im Abschnitt «Verständigung zwischen Generationen» näher betrachtet werden sollen.

Unbegrenzter Raum schließlich bedeutet, dass die Kommunikation nicht für alle sichtbar an einem einzelnen Ort im Internet stattfindet, sondern in getrennten Räumen passiert. Hier trennen sich verschiedene Benutzergruppen nach Anliegen, Alter, Interessen, Einstellungen etc. Bedeutend ist, dass im Digitalen unendlich viele neue Räume erzeugt werden können und die vorhandenen ständig im Wandel sind. Dies schränkt den vorherigen Punkt, nämlich die unbegrenzte Kommunikation, einerseits ein. Andererseits macht es diese unbegrenzte Kommunikation erst praktikabel – und es ist auch ein ureigenes Potenzial des Internets.

## Was ist eigentlich eine Generation im Internet?

Wenn wir von einem Generationengraben sprechen, meinen wir üblicherweise, dass die Menschen unter 30 das Internet sozusagen im Blut haben, während ältere Generationen es weit weniger nutzen und sich darin fremd fühlen. Die entsprechenden Begriffe «digital natives» und «digital immigrants», die der Pädagoge und Unternehmer Marc Prensky 2001 prägte, sind heute aber umstritten. Die Zahlen des D21-Digital-Index<sup>1</sup> 2014 und ähnlicher Untersuchungen der Internetnutzung in Deutschland legen eher nahe, dass es zwar Unterschiede gibt, die mit dem Alter korrelieren, diese

1 <http://www.initiaved21.de/portfolio/d21-digital-index-2014/>

aber vor allem in der Art der Internetnutzung auftreten. So sind knapp 80 Prozent aller Menschen über zehn Jahren tagtäglich online, aber bei Menschen über 65 fällt die Quote auf 40 Prozent, bei Frauen über 65 sogar auf 32 Prozent.<sup>2</sup> Auch die insgesamt im Netz verbrachte Zeit sinkt mit dem Alter rapide. Menschen zwischen 14-29 Jahren sind im Schnitt mehr als doppelt so lange am Tag online wie Menschen über 50.<sup>3</sup> Vor allem aber wird die im Netz verbrachte Zeit deutlich anders genutzt. Während die Jüngeren das Internet für viele verschiedene Zwecke nutzen (hier fällt besonders die Nutzung sozialer Netzwerke auf), so engt sich die Perspektive mit zunehmendem Alter immer mehr ein und beschränkt sich zu einem großen Prozentteil auf klassische Informationsbeschaffung.<sup>4</sup>

Weiterhin müssen wir festhalten, dass es auch unter jüngeren Menschen viele gibt, die das Internet nur sporadisch nutzen, und solche, die darin einen Großteil ihres Alltags, ihrer Kommunikation und ihrer Arbeit bestreiten. Solch eine Differenzierung gilt, wenn auch in einem anderen Verhältnis, auch für Ältere. In Bezug auf das Internet ist also eine andere Definition von Generationen vielleicht sinnvoller.

Der Begriff «digital natives» ist eine geeignete Metapher. Ein neues Land wurde entdeckt, ein neuer Raum, der erst besiedelt werden muss. Wie im Wilden Westen gibt es hier keine Regeln, gesellschaftliche Hierarchien können völlig neu geformt werden. Die ersten Siedlerinnen und Siedler hoffen auf eine neue Gesellschaft. Ihnen nach ziehen immer mehr Menschen aus der alten Gesellschaft, die immer mehr von ihren Regeln und alten Vorstellungen mitbringen. Einige Outlaws wehren sich gegen die eingebildeten Städter, andere schließen Kompromisse und kreieren neue gesellschaftliche Regeln. Dritte ziehen weiter in den Westen. Die Besonderheit am Internet ist, dass es unendlich viel «Westen» gibt. Da ein potenziell unbegrenzter Raum zur Verfügung steht, gibt es immer Möglichkeiten, der «Verregelung» auszuweichen. Zum Beispiel können die als «Deep Web» bezeichneten, für normale Suchmaschinen verborgenen Internetbereiche als aktuelle Grenzregion gelten.

Es ist also sinnvoll, Generationen im Digitalen nicht nur nach Altersabfolge zu unterscheiden, sondern hinsichtlich des Zeitpunkts ihrer Adaptation im Internet. Die erste Generation wäre die, die zuerst im Internet eingetroffen ist und die ersten Infrastrukturen darin angelegt hat. Die zweite kam nach, fand Strukturen vor und brachte eigene ein. Je älter also die Internetgeneration ist, desto besser ist sie vertraut mit dem Netz.

Es ist allerdings auch sinnvoll, Generationen weiterhin nach Geburtsalter zu differenzieren, weil Kommunikationsgewohnheiten sich eben im Verlauf der Zeit durchaus ändern. Was die Y-Generation am ehesten von den älteren Generationen trennt, ist die Selbstverständlichkeit, mit der sie soziale Netzwerke benutzen. Während E-Mail und Onlinebanking sozusagen digitale Repräsentationen gewohnter Vorgänge

---

2 [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/ITNutzung/Aktuell\\_ITNutzung.html;jsessionid=D3F980AF75FCA35ED221774E-A1C01D83.cae3](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/ITNutzung/Aktuell_ITNutzung.html;jsessionid=D3F980AF75FCA35ED221774E-A1C01D83.cae3)

3 Vgl. [http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/fileadmin/Onlinestudie\\_2014/PDF/0708-2014\\_Eimeren\\_Frees.pdf](http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/fileadmin/Onlinestudie_2014/PDF/0708-2014_Eimeren_Frees.pdf), S. 384.

4 Ebd., S. 387.

aus dem Alltag sind, ist das Teilen der eigenen Gefühle, Gedanken und Beschäftigungen mit einem breiten, teils unsichtbaren Publikum ein qualitativ neuer Vorgang, der kulturell verankert ist und darum mit Generation korreliert.

## Verständigung zwischen Generationen

Altersgenerationen und Internetgenerationen sind also nicht zwingend identisch. Im Internet verläuft die große Trennlinie nicht hauptsächlich zwischen Jung und Alt, sondern zwischen erfahrenen und unerfahrenen Nutzerinnen und Nutzern. Jene, die nur ab und an im Internet sind, fühlen sich abgehängt von einer Welt, die mehr und mehr ins Digitale migriert. Sie haben Angst, nicht mehr adäquat kommunizieren zu können und sind teilweise von den Gefahren des Internets, wie beispielsweise der Überwachung, abgeschreckt.

Andersherum haben die besser Adaptierten das Gefühl, dass, wenn es um Gesetze und Entscheidungen geht, vor allem diejenigen das Sagen haben, die wenig Nutzungserfahrung haben. Die erfahrene Internetgeneration fühlt sich nicht gehört und nicht wahrgenommen in einer Debatte, die doch ihren Lebensraum betrifft. Dies sieht man in verschiedenen Diskussionen, zuletzt beim Spott über die Berufung von Günther Oettinger zum EU-Kommissar für Digitale Wirtschaft und Gesellschaft. Einige schlagen augenzwinkernd vor, für die Gesetzgebung im Internet das Baumhausprinzip zu verwenden: «Wer zu alt ist, um rein zu kommen, sollte keine Regeln darin aufstellen.»

Solche Kommentare zeigen, dass Heavy User sich in ihren digitalen Lebensgewohnheiten beeinträchtigt sehen. Gleichzeitig ist es keine haltbare Forderung, das Internet in den Grenzen von 1995 zu belassen und nichts daran zu ändern, wie es sich all jene wünschen, die unter einem «freien Internet» eine absolute Abwesenheit jedweder Gesetze in Bezug auf das Netz verstehen. Je zahlreicher und vielfältiger die Gruppen werden, die darin kommunizieren, und umso mehr Vorgänge über das Internet abgewickelt werden, desto mehr Regulierung werden wir auch brauchen. Der Anspruch hierbei muss aber sein, diese Regulierung so zu gestalten, dass sie die spezifischen Eigenschaften des Internets nicht beschneidet. Beispielsweise seine Freiheit, seine Veränderlichkeit und auch die darin mögliche Anonymität. Um mit dieser Aufgabe fertig zu werden, braucht es ganz besonders die Mitarbeit der erfahreneren Internetgenerationen. Ihre Stimmen müssen von der Politik stärker gehört werden.

## Was wir voneinander lernen können

Es ist kein gesellschaftlicher Missstand, dass verschiedene Menschen das Internet in verschiedenem Ausmaß und für verschiedene Aufgaben nutzen. Diese Art der Pluralität in der Mediennutzung ist im Gegenteil eine Bereicherung. Es muss allerdings allen Menschen *möglich* sein, die Infrastruktur Internet so zu nutzen, wie sie es wollen. Das betrifft einerseits den technischen Zugang, andererseits aber auch die Kompetenz im Umgang mit dem Medium – oder besser: den Medien.

Das eben angesprochene Problem, dass eher unerfahrenen Internetgenerationen diese Kompetenz oft fehlt und sie sich von den Entwicklungen deshalb abgehängt fühlen, kann behoben werden, wenn ihnen die Adaptation von erfahreneren Internetgenerationen erleichtert wird. Dies geschieht einerseits durch immer benutzerfreundlichere digitale Medien, zum Beispiel dank grafischer Benutzeroberflächen, WYSIWYG<sup>5</sup>-Eingaben und Touchscreens, die hier als Meilensteine gelten können. Andererseits muss es aber auch zu einem solidarischen Kompetenzaustauschprozess kommen. Eine Struktur, in der Medienkompetenz über Generationen hinweg vermittelt wird, ist die Familie. Aber auch andere, teilweise noch zu findende Strukturen können Generationen im direkten Dialog verbinden und den Respekt vor der Kompetenz der Anderen steigern. Um eine solche Interaktion zu gewährleisten, müssen diese Strukturen über VHS-Kurse für Seniorinnen und Senioren hinausgehen. Einer der vielversprechenderen Ansätze sind Online-Seminare, bei denen alle Teilnehmenden sowohl die Rolle der Lehrenden als auch die Rolle der Lernenden übernehmen. Online-Kurse haben auch den Vorteil, sich in die Lebensrealitäten und Tagesabläufe verschiedener Generationen einzufügen. Eine Alternative wären Veranstaltungen in der Nachbarschaft, ähnlich den Crypto-Partys, zu denen auch ältere Menschen explizit eingeladen werden.

Dabei ist es durchaus nicht nur so, dass die Jüngeren den Älteren etwas beibringen, wie es oft vereinfacht gesagt wird. Gerade im Bereich der Medienkompetenz haben ältere Menschen jüngeren oft einiges voraus: Ethische und moralische Umgangsformen wie sie für alle menschliche Kommunikation gelten, müssen im digitalen Raum noch entwickelt werden. Zwar können solche Umgangsformen nicht einfach aus der analogen Vergangenheit direkt auf das Netz übertragen werden. Doch die Erfahrungen damit sind durchaus wichtig für den Entwicklungsprozess. Außerdem kennen sich ältere Menschen oft mit weniger entwickelter Technik aus. Gerade dadurch verstehen sie die Grundzüge der heutigen Technik ironischerweise oft besser als Jüngere, die mit modernen Medien aufgewachsen sind und sie deshalb nicht mehr durchschauen oder gar hinterfragen. Folgt man dem dritten Clarkeschen Gesetz, ist jede hinreichend fortschrittliche Technologie nicht mehr von Magie unterscheidbar. Entsprechend ist es auch schwerer nachzuvollziehen, was genau ein Computer macht, wenn man nie in seinem Leben eine Kommandozeile eingegeben hat. Die Erfahrung im Umgang mit weniger entwickelter Technik ist eine eigene Art der Medienkompetenz, die gerade im Zusammenhang mit Überwachungsschutz eine zentrale Rolle spielt und nicht übersehen werden sollte. Wer technisch versteht, wie Clients und Server mit einander kommunizieren, weiß oft auch am besten, wie Kommunikation abzuschirmen ist.

---

5 «What You See Is What You Get» – ein Dokument wird bereits bei der Bearbeitung so angezeigt, wie es bei der Ausgabe über eine Plattform oder ein Gerät, z.B. einen Drucker, aussieht.

## Ein besseres Internet hinterlassen

Abgesehen von der Koexistenz mehrerer Alterskohorten und Internetgenerationen im digitalen Raum ist bei einem digitalen Generationenvertrag auch zu bedenken, dass jetzt die Infrastruktur Internet geformt wird, die später von unseren Kindern und Enkeln benutzt werden wird. Obwohl – oder weil – diese keine eigene Stimme haben, müssen wir sie immer mitdenken, wenn wir eine regulierende Entscheidung über das Internet treffen. Die Gestaltung der Zukunft des Internets ist zum großen Teil eine Frage der Gesetzgebung. Wie schwierig es sein kann, solche «vorausschauende» Gesetzgebung gegen Klientel-Interessen durchzusetzen, wissen wir aus anderen Bereichen wie der Energieversorgung, in denen die Kompetenz der Akteure vergleichsweise höher ist. Es sieht also nicht danach aus, als würde das bei der Infrastruktur Internet leichter.

Immerhin steht inzwischen außer Frage, dass es Gesetze geben muss, die einen so wichtigen Raum wie das Internet regeln. Wie aber in Bezug auf das Digitale bereits angesprochen wurde, ist Gesetzgebung innerhalb eines Staates in Zeiten der globalen Vernetzung nicht ausreichend. Die Gesetzgebung muss möglichst weitgehend zwischen verschiedenen Staaten koordiniert und in gemeinsamen Verträgen ausgehandelt werden, um einen kohärenten Rahmen zu bilden. In diesen Prozess müssen vor allem diejenigen demokratisch eingebunden werden, die das Internet besonders intensiv nutzen, da sie gut einschätzen können, welche Maßnahmen sinnvoll und welche sinnlos sind. Mit neuen demokratischen Systemen, die online-basiert durchgeführt werden – beispielsweise Liquid Democracy – lässt sich derartige Beteiligung vieler Akteure über Staatsgrenzen hinaus schnell und gerecht umsetzen.

Im Mittelpunkt einer solchen Regulierung muss der Umgang mit den riesigen Datenmengen stehen, die jeder Mensch im Internet produziert. Wir beobachten bereits zurzeit, wie Wirtschaft und Staaten diese Daten in großem Stil für ihre eigenen Interessen benutzen und damit verheerenden Schaden anrichten. In einem Klima der flächendeckenden Überwachung ändert sich nicht nur das Verhalten von Menschen, sondern auch ihre Selbst- und Fremdwahrnehmung in einer Weise, die Misstrauen sät und Kooperation behindert. Kein Argument von Sicherheit kann eine solche Gefährdung der Demokratie aufwiegen. Zumeist Freiheit und Sicherheit keineswegs Gegensätze sind. Im Gegenteil haben Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass anlasslose Überwachung kaum zu mehr Aufklärung oder Vorbeugung von Straftaten beitragen kann. Hingegen können Konzepte wie Open Source Software dabei helfen, Sicherheitslücken schneller zu finden und zu schließen. So wächst die Sicherheit von privaten, wirtschaftlichen und politischen Strukturen. Zur nachhaltigen Gestaltung eines freien und sicheren Netzes gehören die Dezentralität und die Vermeidung großer Datensammlungen, um Nutzerinnen und Nutzer vor Datendiebstahl in großem Stil zu schützen.

Das Netz muss auch neutral bleiben, um die egalitären Strukturen und das Prinzip der unbegrenzten Kommunikation für zukünftige Generationen erhalten zu können. Wenn bestimmte Services sich eine bevorzugte Behandlung durch die Infrastruktur kaufen können, wird der gesamte neue Gesellschaftsentwurf, den das Internet

zumindest in der Kommunikation für die jetzigen Generationen möglich macht, zerstört, möglicherweise unwiederbringlich. So wie sich zurzeit nur Privilegierte in Fernsehen und Zeitungen äußern können, könnte dies ohne Netzneutralität bald auch im Internet der Fall sein. Im schlimmsten Fall wird das Internet zu einem zweiten Fernsehen, das regional von einem Staat oder einem Konzern kontrolliert werden kann. Im Sinne eines digitalen Generationenvertrages müssen hier die jetzt lebenden Generationen die Freiheit der unbegrenzten Kommunikation für die zukünftigen Generationen schützen.

In dieser Hinsicht ist die wichtigste Frage in Bezug auf die Zukunft des Netzes die nach dem Besitz der physischen Infrastruktur. Das bezieht sich auf die Kabel und Server, die das System Internet ausmachen und letztlich steuern. Weder Sicherheit noch Freiheit können gewährleistet werden, wenn Infrastruktur sich privat im Besitz weniger Monopolisten befindet. Forderungen nach Vermeidung von Überwachung und nach Netzneutralität sind dann nicht mehr zu erfüllen, ohne dass diejenigen zustimmen, denen die Infrastruktur gehört. Ein nachhaltiges Internet gehört im Optimalfall denjenigen, die es nutzen. Das bedeutet nicht die Enteignung der Telekommunikationskonzerne. Es bedeutet aber auf lange Sicht den Aufbau von parallelen Netzwerken, die redundant zu den jetzigen verlaufen. Hierzu sind besonders Projekte wie Freifunk zu beachten, in denen jeder Teilnehmende einen eigenen Router besitzt und mit denen zumindest in Städten bereits redundante Netzwerke geschaffen werden. Solch eine redundante Infrastruktur könnte auch in staatlicher Hand liegen. Allerdings zeigen gerade die Geheimdienstskandale, dass staatliche Strukturen korrumpierbar sind. Im Sinne der Dezentralisierung sind hier genossenschaftliche Strukturen geeigneter. Wie in allen anderen politischen Feldern, ist die Frage des Besitzes eine zentrale Frage im Licht der Nachhaltigkeit.

## **Ein Forderungskatalog**

Aus dem bisher beschriebenen Anspruch, den digitalen Raum für alle Generationen gleichberechtigt nutzbar zu machen und nachkommenden Generationen ein freies Netz zu hinterlassen, ergeben sich folgende politische Forderungen.

### **Moderne Internetgesetzgebung**

Gesetzgebung für das Internet muss langfristig gedacht, international abgestimmt sein und diejenigen einbeziehen, die es nutzen. Dies beinhaltet einen zeitgemäßen Jugendschutz, der auf Aufklärung statt Sperren setzt. Es beinhaltet den Umgang mit illegalen Inhalten, die gelöscht und nicht blockiert werden müssen. Es beinhaltet auch einen Kompromiss zwischen Verfolgbarkeit von Straftaten und Anonymität im Internet. Das bedeutet in erster Linie, von Vorratsdatenspeicherung abzusehen, Personal aber darin auszubilden, Täterinnen und Täter im Internet schnell zu finden. Viele Menschen fühlen sich unsicher, wenn sie von Anonymen umgeben sind. Hier kann das Prinzip des unbegrenzten Raums ein hilfreicher Ansatz sein. Es ist durchaus kein Widerspruch, im Internet sowohl Räume zu haben, wo man «mit offenem Visier»

und mit echtem Namen diskutiert und interagiert, als auch Räume, in denen anonym Austausch stattfinden kann und sich Menschen über Depression, abweichende Sexualität etc. geschützt austauschen können, ohne deshalb Diskriminierung fürchten zu müssen. Gesetzgebung im Internet muss beide Möglichkeiten einräumen.

## **Verbot und technische Erschwerung anlassloser Überwachung**

Massenüberwachung darf niemals erlaubtes Mittel der Straftatprävention sein. Je mehr Geräte und Dienste mit dem Internet verbunden sind, desto größer wird die gesellschaftliche Gefahr, die von ihr ausgeht. Deshalb muss sie nicht nur verboten, sondern auch technisch erschwert werden, um illegale Überwachung zu verhindern. Geheimdienstliche Arbeit ist streng darauf hin zu kontrollieren. Außerdem müssen große Datensammlungen, gerade von staatlicher Seite, verhindert werden. Sie sind nicht nur eine Gefahr im Fall eines undemokratischen Regimewechsels, sondern bieten auch ein Angriffsziel für Kriminelle.

## **Förderung von Open Source**

Um Sicherheit, auch vor Einfallslücken und Schadsoftware zu gewährleisten, ist offene Software zu fördern. Sie macht Probleme nachvollziehbar und legt ihre Behebung in die Hände vieler. Allerdings hat der Bug Heartbleed120 gezeigt, dass offene Software allein keine Sicherheit gewährleisten kann. Obwohl der betreffende Code offen war, wurde der Fehler von niemandem rechtzeitig erkannt. Darum ist es auch notwendig, dass der Staat in die Überprüfung offener Systeme investiert. Dies stellt nicht nur eine Alternative zu einem digitalen Wettrüsten der Überwachungsindustrie dar. Offene Software ist egalitär zugänglich und vielfältig. Sie kann an die Bedürfnisse verschiedener Altersgruppen angepasst werden und ist deshalb in Hinblick auf Generationengerechtigkeit wichtig.

## **Netzneutralität**

Alle Daten müssen von der physischen Infrastruktur anonym und gleich behandelt werden. Finanzielle Mittel oder Willkür dürfen keinen Einfluss auf Verbindungsgeschwindigkeiten nehmen. Im Zuge des Netzausbaus muss auch gewährleistet werden, dass Menschen gleichermaßen Zugang zur Infrastruktur haben, um Diskriminierung auszuschließen.

## **Infrastruktur in öffentlicher Hand**

Die physische Infrastruktur muss möglichst redundant aufgebaut sein, und ihre Anteile müssen möglichst von denen besessen werden, die sie nutzen – genossenschaftlich oder in anderen Modellen organisiert. Die Verwaltung einer solchen dezentral besessenen Infrastruktur muss demokratisch erfolgen. Der Wettbewerb zwischen

privaten Netzbetreibern muss gewährleistet sein, und Monopole müssen verhindert werden.

### **Freie Medien für Bedürftige**

Basierend auf dem Prinzip der unbegrenzten Immaterialgüter braucht es ein Urheberrecht, das Immaterialgüter zwischen den Generationen gerecht verteilt. So müssen bestimmte Gruppen freien Zugang zu bestimmten Medien bekommen. Die erste Forderung, die sich im Hinblick auf zukünftige Generationen ergibt, ist die Forderung nach freien Bildungsmaterialien. Bildung muss allen zugänglich sein und möglichst wenig kosten. Die Verbreitung von Bildungsmaterial muss als Investition in eine Generation verstanden werden, die die ältere Generation später versorgen wird.

Äquivalent dazu sollten Medien beispielsweise für Altersheime ebenfalls frei zur Verfügung gestellt werden. Dazu zählen auch behindertengerechte Medien, die in Zukunft zunehmend digital sein werden. Der Anspruch lässt sich daraus ableiten, dass jedes heutige Werk auf der Inspiration und Erfahrung der Werke älterer Generationen basiert und die Vervielfältigung für Bedürftige keine wirklichen Kosten für die Verwerter erzeugt. Bedürftige Menschen sind per Definition keine verlorenen Kunden. Wer nicht genug Ressourcen hat, hätte das Produkt ohnehin nicht gekauft, es entsteht also kein Verlust durch eine kostenlose Kopie.

### **Förderung von Projekten für solidarische Kompetenzförderung**

Die Vielzahl der digitalen Kommunikationsräume birgt die Gefahr, dass sie verschiedene Gruppen von Menschen trennt und damit Kommunikation eher einschränkt, weil sie pluralistischen Austausch eindämmt. Wo Räume entstehen, die, wie die oben angesprochenen Online-Seminare, auf Wissensaustausch zwischen verschiedenen Alterskohorten oder verschiedenen Medienkompetenz-Levels basieren, sind diese besonders zu fördern. Diese Räume tragen dazu bei, Medienkompetenz in der Bevölkerung zu verbreitern und allen Internetgenerationen gleiche Möglichkeiten zu eröffnen.

### **Einbeziehung sämtlicher Internetgenerationen in den politischen Diskurs**

Wir leben in einer Zeit, in der die erfahrenere Internetgeneration tendenziell eher von der jüngeren Alterskohorte gestellt wird. Dies hat die Konsequenz, dass diejenigen, die politische Entscheidungen treffen, oft nicht geneigt sind, auf diese Gruppe zu hören. Dabei ist es zentral, dass gerade Heavy User in den Diskurs über Regeln und Normen im Internet einbezogen werden. Denn sämtliche gesetzlichen Reglementierungen können nicht einfach Äquivalente der analogen Welt sein. Sie müssen neu entwickelt werden, um mit den spezifischen Eigenschaften digitaler Netze fertig werden zu können. Diese Entwicklung wird nicht erfolgreich sein, wenn dabei nicht alle Generationen einbezogen werden.





## **Freiräume für die Zukunft** Plädoyer für einen «Neuen Generationenvertrag»

In Deutschland wird – trotz Zuwanderung – die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den kommenden Jahrzehnten um mehrere Millionen Menschen schrumpfen. Der demografische Wandel wird tiefgreifende Folgen in den individuellen Lebensläufen, den sozialen Beziehungen und dem Arbeitsmarkt haben. Er verlangt nach einer zukunftsfesten staatlichen Investitionsstrategie sowie einer Neujustierung der sozialen Sicherungssysteme, einer Förderung der Selbsthilfe und des bürgerschaftlichen Engagements. Eine Leitlinie bei der Entwicklung entsprechender Konzepte ist das Prinzip der Generationengerechtigkeit. Was darunter zu verstehen ist, muss immer neu ausgehandelt werden. Das gilt für potenzielle Verteilungskonflikte zwischen den Generationen, aber auch für viele andere Fragen des Zusammenlebens: Bildung, Arbeitszeit, Gesundheitswesen und vieles mehr. Der vorliegende Band *Freiräume für die Zukunft* beschreibt den normativen Gehalt des Begriffs der Generationengerechtigkeit und zeigt, wie er für einen Neuen Generationenvertrag genutzt werden kann.

Mit Beiträgen von Eva Kuhn, Sigrun Matthiesen, Thomas Klie, Michael Thöne, Wolfgang Gründinger und Marina Weisband.

ISBN 978-3-86928-144-5