

Marx, Reinhard; Herzog, Roman

Article

Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Marx, Reinhard; Herzog, Roman (2012) : Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 65, Iss. 13, pp. 6-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165140>

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.



Kardinal Dr. Reinhard Marx*

Staatsverschuldung und Zukunftschancen der kommenden Generation – eine Problemanalyse aus sozialetischer Perspektive**

Nachhaltigkeit

In der letzten Woche fand in Rio de Janeiro die Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung statt. Es war ein symbolträchtiges Treffen, denn der an gleicher Stelle 1992 durchgeführte »Erdgipfel« jährte sich zum zwanzigsten Mal. Kern der Rio-Konferenz damals wie heute ist »sustainable development«, die »nachhaltige Entwicklung«. Definiert wurde dieser Begriff 1987 durch die sogenannte »Brundtland Kommission«, eine Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, die nach der Vorsitzenden, der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland, benannt wurde. Demnach ist nachhaltige Entwicklung eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (*»... development ... that ... meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs«*¹).

Eine derartige Definition wirft eine ganze Reihe von Fragen auf: Was sind die Bedürfnisse künftiger Generationen? Wer will diese Bedürfnisse definieren, für die Vorsorge getroffen werden muss? Wenn Bedürfnisse festgelegt werden, zwingen wir den künftigen Generationen dann nicht unsere Wert-

schätzungen auf? Schränken wir nicht ihr Selbstbestimmungsrecht ein? Werden dann nicht Fortschritt und Weiterentwicklung von Techniken und Wissen eingeeignet?

Die vorgelegte Definition nachhaltiger Entwicklung ist also keineswegs so einfach und klar, wie sie auf den ersten Blick erscheint. Sie birgt eine Reihe von Problemen. Dennoch gelingt es ihr, das Verständnis von Gerechtigkeit um eine zeitliche (intergenerationelle) Dimension zu erweitern. Sie gründet auf dem Prinzip der Generationengerechtigkeit. Dieses Prinzip war kennzeichnend für das westliche ökologische Denken, erfuhr aber auch im sozialpolitischen Denken angesichts wirtschaftlicher Krisen und wachsender Staatsverschuldung seit den 1970er Jahren sowie der zunehmend spürbar werdenden Auswirkungen der demographischen Entwicklung in den Industrienationen größere Aufmerksamkeit. In Anbetracht der ökologischen Krise und wirtschaftlicher Krisen wuchs nicht nur das Bewusstsein für die Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern auch für die Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen angesichts der Ansprüche der Gegenwart. Jede Generation schließt an das Erbe an, das ihre Vorgänger hinterlassen haben: Wir leben aus Überlieferem, mehr als uns oft bewusst ist. Jede Generation übernimmt das Kapital, aber auch die Schulden der vorhergehenden.

Dabei ist zu bedenken, dass die Ansprüche und Interessen der je gegenwärtigen Generationen sich weitaus mehr Gehör verschaffen und weitaus besser in die politischen Auseinandersetzungen eingebracht werden können. Bereits im Impulstext der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz »Das Soziale neu denken« aus dem Jahre 2003 haben wir betont, dass sich in der politischen Auseinandersetzung die Gefahr einer Dominanz leichter organisierbarer partikularer Interessen ergibt.² Dies schlägt sich nieder in einem Vorrang des Bestehenden vor dem Künftigen, des Vorzugs der Interessen von heute vor den Interessen von morgen und übermorgen – letztlich des Vorrangs der Starken vor den Schwachen und der Gegenwart vor der Zukunft. Da sich die künftigen Generationen nicht selbst zu Wort melden können, ist es erforderlich, stellvertretend ihre Lebensinteressen zu berücksichtigen. Es geht also um die Frage von Solidarität und Gerechtigkeit in Bezug auf die gegenwärtigen und künftigen Generationen, mithin um intergenerationelle Gerechtigkeit.

Welche Rolle spielt die Kirche in diesem Diskurs? Zum einen kann sie sicherlich dazu beitragen, die Konturen des Prinzips der Generationengerechtigkeit zu schärfen, zum anderen soll sie als konstruktive Dialogpartnerin Position beziehen. Grundlegend für das Handeln der Kirche in der Welt ist ihr Auftrag zum Mitwirken am Aufbau der Gesellschaft nach den Leit-

* Erzbischof von München und Freising, Vorsitzender der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz.

** Basierend auf diesem Manuskript wurde der Vortrag frei gehalten und somit auch teilweise ergänzt.

¹ *Our Common Future. The World Commission on Environment and Development*, Oxford, New York 1987, S. 8.

² Vgl. *Das Soziale neu denken. Für eine langfristig angelegte Reformpolitik. Die Deutschen Bischöfe 28*, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2003, S. 13.

ideen von »Recht und Gerechtigkeit, Güte und Erbarmen« wie es der biblischen Überlieferung entspricht. Diesen gesellschaftspolitisch-diakonischen Auftrag hat Papst Johannes Paul II. 1991 in der Sozialenzyklika *Centesimus annus* so formuliert: »Die Kirche hat in den letzten hundert Jahren wiederholt ihre Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, indem sie die Entwicklung der sozialen Frage aus der Nähe verfolgte. Sie tat das gewiß nicht, um vergangene Privilegien zurückzugewinnen oder ihre Auffassung anderen aufzuzwingen. Ihr einziges Ziel war die Sorge und Verantwortung für den ihr von Christus anvertrauten Menschen.«³ Seit dem ersten lehramtlichen Rundschreiben zu sozialen Fragen, der Enzyklika *Rerum novarum* von Papst Leo XIII. aus dem Jahr 1891, haben die Päpste immer wieder zu Fragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung Stellung genommen. Auch auf nationaler Ebene äußern sich die Bischöfe einzeln und als Bischofskonferenz immer wieder zu solchen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen. Zuletzt haben wir im Juni letzten Jahres in Berlin den Impulstext »Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung«⁴ vorgestellt. Mit solchen Impulsen will die Kirche ihrem gesellschaftlich-diakonischen Auftrag entsprechend an einer sozialen und gerechten Gestaltung der Gesellschaft mitwirken. Dabei liegt das Thema der heutigen Jahresversammlung »Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit« den deutschen Bischöfen schon seit Jahrzehnten besonders am Herzen. Insbesondere weil die Kirche sich als Anwältin derjenigen versteht, die von der Gesellschaft ausgeschlossen sind oder deren Anliegen nicht gehört werden, darf sie im Ringen um Gerechtigkeit nicht im Abseits bleiben.

Ausgangspunkt ist das christliche Verständnis vom Menschen als Ebenbild Gottes. Jeder Mensch verdankt seine Existenz dem Schöpfergott und nicht sich selbst. Daraus leitet sich die unveräußerliche und unteilbare Würde des Menschen ab, wie sie auch im Grundgesetz formuliert ist: Der Staat muss diese Würde des Menschen anerkennen und schützen. Als Person ist der Mensch sowohl Individual- als auch Sozialwesen. Diese zwei Grundelemente des Personseins erfordern sowohl den Schutz der menschlichen Freiheit als auch die Bereitschaft zur Solidarität. Denn der Freiheit des Einzelnen steht immer das Recht der anderen auf Freiheit gegenüber. Deshalb ist Freiheit notwendig verbunden mit dem Streben nach Gerechtigkeit. Somit trägt der Mensch als Person sowohl Verantwortung für sich selbst als auch für den anderen und die Gesellschaft insgesamt.

Das Zweite Vatikanische Konzil, dessen Eröffnung sich im Herbst zum fünfzigsten Mal jährt, hat in den Einleitungsworten der Pastoralconstitution *Gaudium et Spes* von 1965 auf

eindrucksvolle Weise diese enge Verbundenheit mit *allen* Menschen zum Ausdruck gebracht: »Freude und Hoffnung, Trauer und Angst der Menschen von heute, besonders der Armen und Bedrängten aller Art, sind auch Freude und Hoffnung, Trauer und Angst der Jünger Christi.«⁵ Die kirchliche Soziallehre ist dabei keineswegs nur eine theoretische Disziplin. Auch richtet sich der Auftrag der Kirche nicht darauf, eine christliche, katholische Gegengesellschaft zu begründen, sondern in die Gesellschaft hineinzuwirken und für Menschenwürde und Gerechtigkeit einzustehen. Geleitet wird sie vom Zielwert der sozialen Gerechtigkeit und des Gemeinwohls sowie von den Sozialprinzipien der Personalität, der Solidarität, der Subsidiarität und eben der Nachhaltigkeit.

In der schon zitierten Pastoralconstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils heißt es: »Das Gemeinwohl aber begreift in sich die Summe aller jener Bedingungen gesellschaftlichen Lebens, die den Einzelnen, den Familien und gesellschaftlichen Gruppen ihre eigene Vervollkommnung voller und ungehinderter zu erreichen gestatten.«⁶ Dabei ist der Blick nicht nur auf die Voraussetzungen des Gemeinwohls für die gegenwärtigen, sondern auch für die zukünftigen Generationen zu richten. Und das Gemeinwohl richtet sich immer stärker aus an den Bedürfnissen aller Menschen, wird also zum Weltgemeinwohl und damit zur Herausforderung für eine Weltordnungspolitik. Letztlich geht es um die zentrale Frage: Welche Voraussetzungen müssen geschaffen sein, damit Gemeinwohl und Gerechtigkeit als Teilhabeberechtigung für die gegenwärtigen und die zukünftigen Generationen gesichert werden können?

Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit

Auch den zukünftigen Generationen schulden wir Solidarität. So heißt es im Gemeinsamen Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz aus dem Jahr 1997 zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland »Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit« im Kapitel über Nachhaltigkeit: »Die Solidarität bezieht sich nicht nur auf die gegenwärtige Generation; sie schließt die Verantwortung für die kommenden Generationen ein. Die gegenwärtige Generation darf nicht auf Kosten der Kinder und Kindeskinde wirtschaften, die Ressourcen verbrauchen, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft aushöhlen, Schulden machen und die Umwelt belasten.«⁷ Bezogen auf die Staatsverschul-

³ Enzyklika *Centesimus Annus*. Hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1991, Nr. 53.

⁴ *Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung. Die deutschen Bischöfe 34*, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2011.

⁵ »Pastorale Konstitution *Gaudium et spes*. Über die Kirche in der Welt von heute«, in: K. Rahner und H. Vorgrimmler (Hrsg.), *Kleines Konzilskompendium*, Freiburg, 21. Aufl. 1989, S. 449–552, hier Nr. 1.

⁶ ebd., Nr. 74.

⁷ *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland*, hrsg. vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Hannover, Bonn 1997, Nr. 122.

dung wird dies an einer anderen Stelle des gemeinsamen Wortes konkretisiert: »Die öffentlichen Haushalte dürfen nicht durch eine noch höhere Verschuldung belastet werden. Eine nachhaltige Finanzpolitik verbietet eine Staatsverschuldung zu Lasten künftiger Generationen.«⁸ Auch in diesem grundlegenden ökumenischen Text wird also noch einmal zum Ausdruck gebracht, dass die Frage der Staatsverschuldung vor allem eine Frage der Generationengerechtigkeit ist.

Nun ist eine besorgniserregende Last durch Staatsverschuldung aber kein Phänomen des 20. Jahrhunderts. Dies belegt zum Beispiel das verblüffend aktuelle Zitat des schottischen Ökonomen Adam Smith, der sich 1776 in seinem Hauptwerk »Der Wohlstand der Nationen« auch zu Fragen des Staatshaushaltes äußert: »Überall in Europa haben die Schulden enorm zugenommen, die in allen großen Staaten als drückend empfunden und auf Dauer vermutlich zum Ruin führen werden.«⁹

Auch deshalb ist es nicht verwunderlich, dass das momentan so erfolgreiche Buch von David Graeber den Titel trägt »Schulden. Die ersten 5000 Jahre«. Auch für Deutschland ist das Phänomen nicht neu. Zwar gelang es in der Nachkriegszeit bis Ende der 1960er Jahre, die Verschuldung in einem moderaten Rahmen zu halten. Seit den 70er Jahren stieg im Zuge der Ölkrise die Staatsverschuldung jedoch deutlich an. Angesichts der wirtschaftlichen Einbrüche setzte sich der Gedanke durch, eine konjunkturelle Belebung durch staatliche Verschuldung anzuregen. Seitdem hat der deutsche Staat mit Ausnahme von 1989 in jedem Jahr zusätzliche Kredite aufgenommen. Die Ausgaben des Bundes sind strukturell höher als die Einnahmen; der Staat lebt grundsätzlich über seine Verhältnisse.

Deshalb haben die deutschen Bischöfe 1980 in ihrem Wahlhirtenbrief bereits die wachsende Staatsverschuldung kritisiert und eine Rückführung der Schulden angemahnt: »Notwendig ist auch eine Politik, die das Gemeinwohl gegen ausufernde Privat- und Gruppeninteressen durchsetzt und zugleich die Grenzen der Zuständigkeit des Staates achtet. Seit Jahren stehen wir in der Bundesrepublik Deutschland in der Gefahr, über unsere Verhältnisse zu leben und damit die Lebenschancen unserer Kinder zu belasten. Die Ausweitung der Staatstätigkeit, die damit verbundene Bürokratisierung und die gefährlich hohe Staatsverschuldung müssen jetzt korrigiert werden. Es ist ein Trugschluß zu meinen, der Staat könne alles, und insbesondere, er könne alles besser machen. Der Staat ist dem Gemeinwohl, also der Sicherung und der Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Bürger, verpflichtet. Dieser Verpflichtung wird er am besten gerecht, wenn er die Initiative, die Anstrengung

und die persönliche Verantwortung der einzelnen und der Gruppen herausfordert und stärkt.«¹⁰

Die Bischöfe und namentlich der damalige Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Joseph Kardinal Höffner, haben in diesen wenigen Sätzen die Staatsverschuldung in ihrer Gesamtproblematik zusammengefasst. Es geht nicht nur um eine technisch finanzpolitische Frage, sondern um das Selbstverständnis des Staates und damit auch um den Umfang von Staatstätigkeit. Die Bischöfe haben in diesem Zusammenhang die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Privat, nach Subsidiarität und Eigenverantwortung aufgeworfen. Und sie haben ebenfalls vor der Gefahr der Dominanz partikularer Interessen für das Gemeinwohl gewarnt. Kardinal Höffner strich in einer Erklärung zum Wahlhirtenbrief, der öffentlich durchaus umstritten war, heraus, dass eine gefährlich hohe Staatsverschuldung »ein Anzeichen dafür [sei], daß die Subsidiarität nicht mehr als Prinzip geachtet wird.«¹¹ Und mit dem Hinweis auf die Belastung der Lebenschancen unserer Kinder verweisen die Bischöfe schon 1980 auf die Einschränkung von Handlungsspielräumen kommender Generationen und damit auf das Prinzip der Generationengerechtigkeit.

Mit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands 1990 wurden die Bemühungen um die Konsolidierung der Staatsfinanzen zurückgeworfen. Doch um die historischen Sonderbelastungen durch den Wiederaufbau Ost zu schultern, war die Neuaufnahme staatlicher Kredite unumgänglich. Infolgedessen stiegen die Schulden zunächst deutlich, später in geringerem Umfang weiter an. Immense Belastungen für die Staatsfinanzen bescherte zuletzt die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Bankenrettungsmaßnahmen und Konjunkturpakete 2008 und 2009 haben das Phänomen der Staatsverschuldung also noch einmal drastisch verschärft. Die deutsche Staatsverschuldung ist inzwischen auf über 2 Billionen Euro angewachsen. Die massiv gestiegene Staatsverschuldung als eine Hinterlassenschaft der Finanz- und Wirtschaftskrise der jüngsten Zeit betrifft aber nicht nur die öffentlichen Haushalte in Deutschland, sondern alle Staaten. Vor diesem Hintergrund konnte dann seit 2010 die aktuelle Eurokrise, also die Staatsschuldenkrise in Europa entstehen.

Deshalb haben die deutschen Bischöfe auch in den vergangenen Jahren immer wieder auf die überbordende Staatsverschuldung hingewiesen. Der massive Anstieg der Staatsverschuldung in den vergangenen Jahren durch die rezes-

⁸ ebd., Nr. 190.

⁹ A. Smith. *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München 1978, S. 786.

¹⁰ »Wort der deutschen Bischöfe zur Bundestagswahl 1980«, in: *Zur Bundestagswahl 1980. Die deutschen Bischöfe 27*, hrsg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1980, S. 2–4, hier S. 3.

¹¹ Erklärung des Vorsitzenden der Deutschen Bischofskonferenz, Kardinal Joseph Höffner, zur Diskussion um das Wort der deutschen Bischöfe zur Bundestagswahl 1980, in: *Zur Bundestagswahl 1980. Die deutschen Bischöfe 27*, hrsg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1980, S. 5–7, hier S. 6.

sionsbedingten Mindereinnahmen des Staates einerseits und die krisenbedingten Mehrausgaben für Konjunkturpakete und Rettungsmaßnahmen in der Finanzwirtschaft andererseits führen zu einer gewaltigen Belastung der Staatshaushalte. Während zu Beginn der Krise viele Staaten in der Lage waren, Konjunkturprogramme aufzulegen, sind viele Regierungen mittlerweile derart verschuldet, dass sie solche Ausgabenprogramme nicht mehr finanzieren könnten.

Mit der Stellungnahme »Auf dem Weg aus der Krise – Beobachtungen und Orientierungen zur Finanz- und Wirtschaftskrise«, die die Bischöfe im Dezember 2009 vorlegten, warnen sie davor, dass die Staatsverschuldung eine Höhe erreichen kann, die auf Dauer die Handlungsfähigkeit des Staates untergräbt. Die Generationengerechtigkeit gebietet es jedoch, den kommenden Generationen neben einer intakten Umwelt und einem guten Bestand an Wissen, Technik und Infrastruktur auch einen handlungsfähigen, nicht durch Schuldendienst paralysierten Staat zu hinterlassen.¹² Dabei sind wir Bischöfe keinesfalls naiv: Wenn es brennt, muss man löschen! Doch auch die Folgeschäden sind mittelfristig zu beheben und zu beseitigen.

Es mag für den Abbau der Staatsverschuldung keine einfachen Lösungen geben, dennoch entpflichtet dies keineswegs von einer nachhaltigen Finanzpolitik. Die Debatte über die Folgewirkungen der Krise und der Krisenbewältigung muss offen und ehrlich geführt werden. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise haben Verantwortliche in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft Vertrauen eingebüßt. Es wurden Abmachungen und Verträge nicht eingehalten – mit offensichtlich weitreichenden Folgen, denn ohne Vertrauen kann die Finanz- und Schuldenkrise nicht überwunden werden. Deshalb ist Mut zur Wahrheit unverzichtbar, da sonst alle Bemühungen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie und die Soziale Marktwirtschaft wieder zu stärken, zum Scheitern verurteilt wären. Es führt kein Weg daran vorbei, die aufgehäuften Belastungen gerecht zu verteilen. Sicherlich wäre es am besten, wenn die internationalen Bankinstitute und Finanzkonzerne, die von den Entwicklungen der letzten Jahre am meisten profitiert haben, auch für die Kosten aufkommen. Doch man wird ehrlich feststellen müssen, dass eine solche Lösung – wenn überhaupt – nur ansatzweise möglich ist.

Auf dem Weg aus der Krise?

Im Expertentext »Auf dem Weg aus der Krise«¹³ werden drei Wege zur Konsolidierung der Staatshaushalte vorgestellt.

¹² Vgl. *Auf dem Weg aus der Krise. Beobachtungen und Orientierungen. Stellungnahme einer von der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz berufenen Arbeitsgruppe zur Finanz- und Wirtschaftskrise. Die deutschen Bischöfe 30*, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2009, S. 34f.

Alle drei sind Gegenstand der aktuellen Debatte, doch mit jedem dieser Wege sind erhebliche und nicht zu vernachlässigende Nebenwirkungen verbunden. Daher sind alle drei Ansätze äußerst kritisch zu bewerten.

Ein häufig beschrittener, aus sozialetischer Perspektive aber höchst problematischer Weg ist der der »moderaten« Inflation. Von einer solchen Geldpolitik wird erwartet, dass der Wert der öffentlichen Schulden auf lange Sicht gemindert wird und gleichzeitig mehr Spielräume für Wachstum und infolgedessen wachsende Staatseinnahmen entstehen. Problematisch ist bei einer solchen Lösung allerdings, dass die Inflation, einmal zugelassen, nur schwer zu kontrollieren ist. Außerdem müssen vor allem die Kleinsparer, Arbeitnehmer und Sozialleistungsempfänger Nachteile in Kauf nehmen, denn inflationsbedingte Anpassungen erfolgen in der Regel mit deutlicher Verzögerung.

Ein zweiter Weg könnte in der Kürzung staatlicher Ausgaben bestehen, allerdings sind die Spielräume mittlerweile sehr eng. »Ein ausgrenzender Sozialabbau, ein Zurückfahren der für die Zukunft wichtigen Bildungsinvestitionen, deutliche Kürzungen bei der Entwicklungshilfe oder eine Vernachlässigung des notwendigen ökologischen Strukturwandels«, so die Stellungnahme, »sind nicht zu vertreten. Die Kosten der Krise würden dann ausgerechnet den Benachteiligten aufgebürdet oder – nun vermittelt über Umweltschäden oder mangelnde Bildungsinvestitionen – doch wieder den kommenden Generationen.«¹⁴ Gleichwohl wird zu prüfen sein, welche Spielräume für Ausgabenkürzungen offen stehen und wem und in welchem Maße sie aus Gerechtigkeitserwägungen zugemutet werden müssen.

Schließlich könnte die Steuerpolitik einen dritten Weg zum Abbau der Staatsverschuldung markieren. Doch auch hier gibt es kontroverse Ansätze: Während die einen für wachstumsförderliche Steuersenkungen eintreten, fordern andere Steuererhöhungen, um die Leistungsfähigeren in unserer Gesellschaft stärker heranzuziehen. Doch für beide Ansätze ist nicht erwiesen, inwieweit die erzielten Einnahmen ausreichen, um die damit verbundenen zusätzlichen Belastungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auszugleichen.

Insofern wird deutlich: Es gibt keinen Königsweg für den Abbau der Staatsverschuldung. Jede der drei vorgestellten Optionen hat gravierende Nachteile. Vermutlich werden wir nicht umhin kommen, verschiedene Wege gleichzeitig einzuschlagen. Denn eine nachhaltige Finanzpolitik ist unerlässlich. Dabei dürfen jedoch weder unrealistische Szenarien vorgespielt und falsche Versprechungen gemacht noch die Konsequenzen beschönigt werden, ansonsten lässt sich das vielfach

¹³ Siehe Anm. 12.

¹⁴ ebd. S. 36.

angeschlagene Vertrauen nicht dauerhaft zurückgewinnen. Vertrauen ist die Grundwährung des Wirtschaftens.

Auch der Impulstext »Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung«, den die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz vor einem Jahr veröffentlicht hat, greift die Verschuldungsproblematik unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit auf. »Das Leitbild der Chancengerechtigkeit«, so der Impulstext, »erfordert nicht nur, für die Gegenwart Freiheitsspielräume zu schaffen und zu erhalten. Jede Generation muss darüber hinaus darauf achten, die Handlungsmöglichkeiten nachfolgender Generationen nicht über Gebühr einzuschränken.«¹⁵ Die Generationengerechtigkeit wird jedoch verletzt, wenn zukünftige Generationen durch ökologische, wirtschaftliche und soziale Belastungen massiv in ihren Lebensmöglichkeiten eingeschränkt werden. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse dokumentiert die heute aktive Generation, dass sie nicht länger wirtschaftliche Belastungen auf nachfolgende Generationen abwälzen will. Vor diesem Hintergrund lobt der Impulstext »Chancengerechte Gesellschaft« die Schuldenbremse. Sie sei ein »wegweisender und international vielbeachteter Schritt in Richtung einer generationengerechten Gesellschaft«.¹⁶ Zwar könne es sinnvoll sein, Kosten für Investitionen, von denen spätere Generationen profitieren, über Kredite zu finanzieren. Insofern sei ein gewisses Maß staatlicher Verschuldung durchaus zu rechtfertigen. »Die Staatsverschuldung hat mittlerweile jedoch ein Ausmaß angenommen, das langfristig nicht tragbar ist und eine Rückführung der Staatsschuld unausweichlich macht.«¹⁷ Angesichts dieser Entwicklung fordert der Impulstext, dass steigende Einnahmen des Staates vorrangig zum Schuldenabbau verwendet werden sollen.

Von daher gehört eine Reduzierung der Staatsverschuldung zu den vordringlichen Gestaltungsaufgaben. Angesichts der zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – Ernährungssicherheit, Armut, Klimawandel – sind wir, die gegenwärtigen Generationen, gegenüber den nachfolgenden Generationen verpflichtet, uns zum Anwalt generationen- und beteiligungsgerechter Lösungen zu machen. Die Konsequenzen aus den Fehlern von heute dürfen nicht auf die Generationen von morgen abgewälzt werden. Den nachfolgenden Generationen eine Art Mitspracherecht einzuräumen, bedeutet aber, auch unsere Wirtschafts-, Verhaltens- und Lebensweisen ernsthaft zu prüfen. Wir dürfen nicht gleichgültig bleiben gegenüber den Schäden, die wir anrichten. Dies erfordert die Entwicklung eines Lebensstils, der

von Maßhalten und Solidarität geprägt ist, eines Lebensstils des »Weniger ist mehr«.

Angesichts der positiven Entwicklung der Wirtschaft und der Staatseinnahmen wäre daher auch in Deutschland ein stärkerer Abbau der Neuverschuldung erforderlich. Doch scheint eine solche Sichtweise wenig populär. Derzeit mehren sich eher die Stimmen, nach keynesianischer Manier erneut die Staatsausgaben zu erhöhen.

Dabei ist sicherlich zu bedenken, dass die aktuelle europäische Debatte über Austerität und Wachstum die Begriffe zu apodiktisch gegenüberstellt. Ohne ein gewisses Maß an Wachstumsimpulsen wird es kaum gelingen, die Volkswirtschaften in manchen europäischen Staaten zu beleben. Trotzdem hat die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt, dass eine ausschließliche Verbilligung des Geldes keine Lösung, sondern im Gegenteil auch ein Teil des Problems war und ist. Die Entwicklungen in Spanien zeigen ja, dass mit einer Blase nur neue Probleme geschaffen werden. Die politischen Maßnahmen müssen also sinnvoll miteinander kombiniert werden. Langfristig wirksame Reformen wie die Verbesserung des Steuerwesens oder Korrekturen in den sozialen Sicherungssystemen dürfen dabei keinesfalls hinter konjunkturelle Impulse zurücktreten. Denn auch die Finanzpolitik muss sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientieren. Aus ethischer Sicht führt also kein Weg daran vorbei, aus ökologischen und ökonomischen Gründen im Blick auf die Generationengerechtigkeit die Tugend des Maßes individuell und gesellschaftlich verstärkt im Bewusstsein zu haben und auch strukturell zu verankern.

¹⁵ *Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung. Die deutschen Bischöfe 34*, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2011, S. 32.

¹⁶ ebd., S. 33.

¹⁷ ebd., S. 34.



Prof. Dr. Roman Herzog*

Fragen eines Bürgers zur Staatsverschuldung

Meine Vorredner haben das Problem der wachsenden Staatsverschuldung unter ganz verschiedenen Aspekten behandelt. In einer Voraussetzung waren sie sich aber einig: Es ist ein eminentes moralisches Problem, dass die lebende Generation auf Kosten ihrer Nachkommen lebt und diese – neben allen anderen Problemen, die sie ihnen hinterlässt – auch noch mit dem Abbau der heute entstehenden Schuldenberge belastet.

Das ist ein gravierender Vorwurf, der, ganz nebenbei, auch dem allgemeinen Empfinden entspricht. Schulden müssen eben irgendwann einmal abgetragen werden, und wenn der, der sie macht und davon profitiert, die Rückzahlung einem anderen aufbürdet, ist das eben ein Skandal. So denkt der Bürger.

Ich möchte von dieser Überzeugung nicht ein Jota anzweifeln oder gar bestreiten. Aber es gibt mir doch zu denken, dass ich gerade von wirtschaftswissenschaftlicher Seite immer wieder höre, das Schuldenproblem sei bei weitem nicht das schwerste, das wir unseren Nachkommen hinterlassen, es werde sich zu einem Gutteil nämlich fast von selbst lösen – und da ich das auch von Kollegen höre, an denen ich nicht nur ihre fachliche Kompetenz, sondern auch ihre moralische Integrität besonders schätze, habe ich in den vergangenen ein, zwei Jahren soviel wie möglich an neuen Erkenntnissen zu gewinnen versucht. Wirtschaftswissenschaftler bin ich dadurch nicht geworden, aber ich habe mir in dieser Zeit eine Meinung gebildet, als seit langem interessierter Laie, aber auch mit dem bisschen Sachverstand und der politischen Erfahrung, die mir meine Ämter vermittelt haben.

Dennoch möchte ich im Folgenden nur Vermutungen und Zweifel anmelden, die so weit fundiert sind, wie es mir eben möglich ist, an denen ich aber festhalten möchte, solange sie mir nicht ernsthaft widerlegt werden. Daher der Titel dieses Referats: »Fragen zur Staatsverschuldung«.

Um die Grundtendenz meiner Überlegungen vorwegzunehmen: Die Staatsverschuldung selbst, noch genauer die Rückzahlung der derzeit entstehenden Schuldenberge, ist tatsächlich nicht das eigentliche Problem. Zutiefst problematisch sind dagegen einige Fakten, die in den heutigen Zustand geführt haben, und dazu noch einige Ideen, wie mit dem Problem umzugehen sei. Das führt weit in verfassungstheoretische und politisch-ideologische Bereiche hinein, aber noch mehr auf eine ganz einfache physikalische Tatsache: nämlich auf die Bedeutung der Zeit für alles Menschliche.

Dass der Lauf der Zeit weit in die öffentliche Finanzwirtschaft und das Finanzverfassungsrecht hereinspielt, wissen wir seit langem. Die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder enthalten seit eh und je Bestimmungen, nach denen eine staatliche Kreditaufnahme nur in dem Rahmen erlaubt ist, der durch die Finanzierungsbedürfnisse langfristiger Investitionen vorgezeichnet ist. Aber schon diese erste, uralte »Schuldenbremse« hat in vielen Fällen nicht funktioniert, selbst dann, wenn bei den Voranschlägen nicht gemogelt wurde: Die kreditfinanzierten Investitionen waren fast regelmäßig längst durch andere ersetzt oder gar vollständig abgeschafft, wenn endlich die letzte Rate der für sie aufgenommenen Kredite überwiesen wurde! Daraus könnte man lernen!

Ich will diesen Zweig des Problems hier aber nicht weiter verfolgen – interessant ist heute ohnehin ein ganz anderer. Wie verändert sich die Situation, wenn es sich nicht um begrenzte Projekte und relativ mittelfristige Kredite handelt, sondern um gewaltige, heute noch gar nicht absehbare Kreditsummen, die zur Sanierung ganzer Staaten, Volkswirtschaften und Bankensysteme aufgenommen werden müssen und daher auf ungewöhnlich lange Fristen angelegt sind.

Die Zeitdauer allein ist es allerdings nicht primär, worauf es hier ankommt. Die Zeitspannen, um die es geht, haben es auch sonst in sich. In ihrem Verlauf ereignet sich nämlich eine permanente Geldentwertung, und die Folge davon ist, dass die Tilgung eines Kredits, je später sie erfolgt, desto billiger wird, was durch niedrige Zinsen während der Laufzeit noch unterstrichen wird. Moralisch betrachtet heißt das: Wenn man schon die ewige Schuldaufnahme unserer Staaten und Gesellschaften als moralisch bedenklich empfindet, wird auch noch die »Strafe«, die der Kreditnehmer bzw. sein Erbe dafür abzubüßen hat, immer leichter zu ertragen, bis zu einem Punkt, an dem die Unannehmlichkeit der Til-

* Bundespräsident a.D., Ehrenvorsitzender des Roman Herzog Instituts.

gungsverpflichtung von dem Wohlgefühl der momentanen finanziellen Freiheit weit übertroffen wird.

Es sind, um das noch einmal genau zu sagen, im letzten Kern zwei Sachverhalte, die zu Zuständen wie dem gegenwärtigen führen:

- Die niedrigen Zinsen, die seit einiger Zeit auf den Märkten gefordert werden und deren weitere Absenkung von den Börsen regelmäßig mit einem fast pathologischen Freudengeschrei quittiert wird, und
- die permanente Geldentwertung – so gering sie zeitweise sein mag –, die zu den wenigen Dingen zu gehören scheint, auf die man sich in wirtschaftlichen Fragen derzeit noch verlassen kann.

Lassen Sie uns beide Erscheinungen zwar sehr cursorisch, aber doch etwas genauer betrachten!

Zunächst die niedrigen Zinsen der Gegenwart. Ich will hier offen lassen, ob sie sich nicht – wenigstens teilweise – auch aus ökonomischen Gesetzmäßigkeiten herleiten ließen. Für mich beruhen sie aber vorwiegend auf dem politischen Willen der Supermacht USA, die damit seit Jahren innenpolitisch ein gigantisches Programm der sozialen Beruhigung und der Konjunkturankurbelung betreibt und außenpolitisch die Folgen ihrer nicht minder gigantischen Verschuldung gegenüber China in Grenzen zu halten versucht. Deutschland ist zu klein, um diese Politik zu konterkarieren, und kann das nach den Kreditaufnahmen der Eurokrisen wohl auch gar nicht mehr wollen – man stelle sich nur vor, was geschähe, wenn die Zinssätze in aller Welt sich verdoppeln würden! Die EU aber trägt genau dieses Problem und die damit verbundenen Konflikte in sich und kommt damit zu einer Politik, die mein bayerischer Landsmann Karl Valentin wohl so charakterisiert hätte: »Mögen hätte ich schon gewollt, aber dürfen habe ich mich nicht getraut.« Ich sage kein weiteres Wort mehr dazu, nur Frau Merkel tut mir leid. (Nur ganz am Rande: Wie pervers die Lage ist, zeigt sich für mich besonders daran, dass es gerade die so zweifelhaften amerikanischen Rating-Agenturen sind, die gegenwärtig allein in Richtung auf Zinserhöhungen marschieren.)

Und damit zur Geldentwertung. Ich will hier, etwas unsystematisch, nicht mit den Beiträgen von Gesellschaft, Wirtschaft und Banken zu dieser Problematik beginnen, sondern mit dem Beitrag des Staates, also der staatlichen Haushaltspolitik, und ich fühle mich in meine Münchener Assistentenzeit zurück versetzt, die ich in einem hochinteressanten Kreis gleichaltriger und gleich orientierter Kollegen verbringen durfte und in der wir natürlich nicht der Versuchung widerstehen konnten, alle Welträtsel auf einmal zu lösen. Eines dieser Welträtsel lautete: Was macht ein Staat, wenn er zu wenig Geld hat? Ich kann mich heu-

te nicht mehr an alle Einzelheiten unserer damaligen Diskussion erinnern. Aber ich habe noch eine Trias möglicher Verhaltensweisen im Ohr, die Sie zwar alle kennen werden, die ich Ihnen aber trotzdem nicht vorenthalten möchte:

1. Der Staat kann in einer solchen Situation selbstverständlich sparen. Der zweckmäßigere Einsatz seiner Haushaltsmittel zur Erfüllung seiner Aufgaben ist da natürlich die erste Idee, sie ist demgemäß auch dringend zu empfehlen, aber sie dürfte nicht allzu weit führen, zumal in Krisen von der heutigen Größenordnung. Sodann kommt natürlich die Reduzierung und letztlich die Streichung ganzer Aufgabenfelder in Betracht. Da wird es dann schon etwas kitschiger; denn das mögen die betroffenen Bürger meist gar nicht, und das trifft alle Regierungen, denen irgendwie an der Zustimmung und Loyalität ihrer Bürger gelegen ist, an der Spitze selbstverständlich die Regierungen demokratischer Staaten, die einem allgemeinen Wahlrecht und der Notwendigkeit regelmäßiger Neuwahlen gegenüber stehen. Übrigens haben wir Deutschen keinen Anlass, in dieser Frage allzu hochnäsiger auf die Griechen herunter zu schauen; auch bei uns wird im Allgemeinen der gewählt, der zwar sogenannte Reformen verspricht, dabei aber geschickt durchblicken lässt, sie würden schon nicht allzu sehr weh tun. Ich frage mich mittlerweile, ob es Demokratie ohne eine – hoffentlich moderate – Geldentwertung überhaupt geben kann. Allerdings plädiere ich damit nicht gegen die Demokratie, sondern für weniger Aufregung über den Sachverhalt der Geldentwertung, und ich füge hinzu, dass das mit billigen Schlagworten wie »Wahlgeschenke« und »Machterhalt« allein nicht erklärt ist. Beides gibt es natürlich auch, das will ich hier gar nicht bestreiten, und es handelt sich dann, wenigstens bei echten Wahlgeschenken, nicht um eine Folge, sondern um einen Missbrauch der Demokratie. Machterhalt aber ist für eine Regierung, die überzeugt ist, die besseren langfristigen Konzepte für ihr Land zu besitzen, so gut wie unumgänglich. Das Streben nach ihm ist im System der Demokratie also von vornherein angelegt.
2. Die zweite Möglichkeit für einen Staat mit zu geringen Einnahmen bestünde in der Abgabenerhöhung. Aber auch hier gibt es wieder Grenzen, teils »sachlicher« teils »politischer« Art. Wer Steuern erhöht, wird von vielen Betroffenen nicht wiedergewählt werden, und wenn er den Kreis der Betroffenen deshalb klein hält, wird ihn der Vorwurf treffen, er habe willkürlich zwischen »arm« und »reich« unterschieden und letztlich nur diejenigen geschröpft, die keine Mehrheit zustande bringen könnten – ich erwähne nur die Reizworte »Mittelstandsbauch« und »Reichensteuer«. Entscheidend aber ist, wie es bei einer solchen Steuerpolitik um die Staatsquote stünde, also um die Höhe jenes Anteils

am Sozialprodukt, den der Staat wegsteuert oder umverteilt. Ich will jetzt nicht darüber streiten, wie man die Staatsquote exakt berechnet und von welcher Höhe ab sie schädlich wirkt. Hinweisen möchte ich aber darauf, dass es sich dabei nicht um die Besteuerung einiger Unternehmer und ihren Schutz gegen allzu hohe Lasten handelt, sondern um ein allgemeingültiges Prinzip im Verhältnis zwischen dem Staat und der Freiheit des Menschen. Denn für den »kleinen Mann« ist sein Freiheitsspielraum gleichbedeutend mit dem schmalen Rest, der ihm nach dem Abzug seiner monatlichen Fixkosten (Miete, Auto u.Ä.) vom Nettoeinkommen verbleibt, und dieser Rest kann bei Abgabesteigerungen sehr schnell schrumpfen, ja sogar ganz verschwinden!

3. So liegt der Hauptakzent in unserer Frage bei der dritten Möglichkeit: Der Staat kann eine Geldentwertung entweder selbst verursachen oder zumindest eine anderweitig verursachte Geldentwertung »laufen lassen«. Das ist ein probates Mittel, schon seit Jahrtausenden. Im Mittelalter sprach man von Kippen und Wippen, die in unterschiedlicher Weise das Silbergeld verschlechterten, seinen Nennwert aber beibehielten. Später, im Zeitalter des Papiergeldes, kam der sogenannte Missbrauch der Notenpresse hinzu, der uns Deutschen, vier Generationen nach dem Jahr 1923, immer noch in den Knochen steckt.

An diesen historischen Reminiszenzen ist bestimmt das eine oder andere noch heute richtig. Das Missliche ist jedoch, dass sich der Kreis der potenziellen Täter seit 1923 entscheidend erweitert hat, nicht nur durch die Vervielfachung der Staaten seit 1945, durch ihr immer engeres Zusammenrücken in den letzten Jahrzehnten und vor allem in der europäischen Integration, sondern vor allem dadurch, dass das Gewicht des vom Staat gedruckten Papiergeldes gegenüber dem Buchgeld der Banken, Wirtschaftsunternehmen und Einzelbürger mittlerweile ein Übergewicht erlangt hat, das einen zweifeln lässt, ob die staatliche Währungspolitik in dieser Beziehung überhaupt noch souverän ist. Bisher ist wenig getan worden, um diese Entwicklung halbwegs zu kanalisieren!

Wie der Mensch ist, kann das nur zu einer stetigen Vergrößerung der Geldmengen auf der ganzen Welt führen, und wenn die entsprechenden Sozialprodukte – Deutschlands, der EU oder auch der ganzen Welt – nicht im gleichen Maße anwachsen, verteilen sich die Sozialprodukte eben auf mehr Geldeinheiten, das heißt, diese werden immer weniger wert. Dazu kommt aber noch etwas Weiteres, was ich schon vor 50 Jahren von meinen Münchener Lehrern gelernt habe: Es kommt nicht nur darauf an, wie viel Geld dem Sozialprodukt gegenübersteht, sondern auch auf die Umlaufgeschwindigkeit, das heißt auf die Frage, wie oft eine Geldeinheit auf den Märkten »auftaucht«.

Und hier hat es in der jüngeren Vergangenheit auch eine wesentliche Veränderung gegeben: eine Beschleunigung des Geldumlaufs durch den Abbau nationaler Währungsschranken, vor allem aber durch den Ausbau der modernen Informationstechniken, in dessen Konsequenz Abermilliarden von Ödollars, Hedgefondskapitalien und Spekulantengeldern in Sekundenschnelle um die ganze Welt gejagt werden können. Das mag durchaus manches Gute mit sich bringen. Schwere Nachteile gibt es aber auch, und wir erleben ihre Folgen fast täglich. Hier haben wir eine weitere Wurzel der Geldentwertung. Und wiederum sage ich: Bisher hat niemand etwas in dieser Frage unternommen!

Ich will mit meinen Vermutungen, die, wie ich eingangs schon gesagt habe, ja eigentlich nur Fragen sind, zum Schluss kommen. Wenn es zutreffen sollte, dass die laufende Geldentwertung eine entscheidende Rolle in dem Spiel hat, das wir derzeit erleben, dann überschätzen wir die Schuldenlast, die wir unseren Nachkommen hinterlassen, in der Tat beträchtlich; denn zurückgezahlt wird dann ja mit wesentlich schlechterem Geld, von dem es in der Zukunft wohl auch wesentlich mehr geben wird als heute. Bei aller fortbestehenden Belastung der Nachkommen sind wir es also schon auch selbst, die sich in das Fleisch schneiden. Das ist in unserer demographischen Lage eigentlich gar nicht schlecht; denn es mindert die Gefahr, dass unsere eigene Generation das ganze Schuldenproblem auf eine allzu leichte Schulter nimmt – und zum Teil auch noch glaubt, sich das leisten zu können, weil ein ständig ansteigender Anteil der heute Lebenden ja gar keine Nachkommen mehr haben wird. Aber ist das moralisch?

Die heute Lebenden müssten sich dann jedenfalls nicht wundern, wenn ihre ersehnten Renten wegen der wachsenden Lebenserwartung schon nominal immer geringer werden und das Geld, das sie dann noch bekommen, wegen der permanenten Geldentwertung noch zusätzlich an Wert, das heißt an Kaufkraft verliert. Nach Generationen betrachtet schneiden sie sich also, wie ich schon sagte, zu einem Gutteil ins eigene Fleisch. Ich finde das eigentlich ganz gerecht.

Aber Fleisch ist leider auch hier nicht Fleisch, und das bedrängt mich: Denn der alte Lehrsatz, dass Geldentwertung die kleinen Leute und die Familien mehr belastet als alle anderen, gilt natürlich nach wie vor; ich brauche das hier wohl nicht näher auszuführen! Sparen ist eben wohl doch die bessere Lösung für einen Staat, der nicht genug Geld hat. Ich bezweifle nur, dass man das auch in Paris, Brüssel und Washington verstehen will. Den Amerikanern steckt nämlich nicht die Inflation von 1923 in den Knochen wie uns, sondern 1929, der Schwarze Freitag. Und ich weiß auch nicht, wie lange wir Deutschen das Beharren auf

den alten Grundsätzen noch durchhalten können – ohne Kompromisse bestimmt nicht.

Ich wäre zwar nicht zufrieden, aber doch halbwegs für meine nächtlichen Sorgen entschädigt, wenn die anderen in absehbarer Zeit wenigstens etwas nachdenklicher würden.