

Richard Sturn

Generationengerechtigkeit, Generationenvertrag und Entsolidarisierung

Klimapolitik und Alterssicherung

ABSTRACT 

Übergreifende Fragen des Interessenausgleichs zwischen den Generationen können nicht gehaltvoll mit jenen individualistischen Bewertungskriterien und -prinzipien adressiert werden, wie sie etwa in der Ökonomik aus guten Gründen viel verwendet werden. Dies wird anhand zweier konkreter Probleme illustriert, bei denen ein solcher Interessenausgleich eine zentrale Rolle spielt: Klimapolitik und Alterssicherung. Abschließend werden Implikationen für jene Bewertungsprinzipien zusammengefasst, die als Eckpunkte politischer Diskurse über den intergenerativen Interessenausgleich nützlich sind.

Broad-ranging issues regarding a reconciliation of interest between generations can not be comprehensively addressed by the individualistic evaluation criteria, which are otherwise suitable for economic purposes. This is illustrated on two specific examples: climate policies and the pension system. Both areas are intrinsically linked to questions of intergenerational justice. The article will present a summary of potential evaluation principles that can serve as key parameters in the political debate on balancing intergenerational interests.

DEUTSCH

ENGLISCH

| BIOGRAPHY

Richard Sturn, geb. 1956 in Bregenz am Bodensee, studierte und promovierte an der Universität Wien und ist derzeit Joseph A. Schumpeter-Professor für Innovation und Entwicklung sowie Leiter des Instituts für Finanzwissenschaft und des Schumpeter Centres der Universität Graz. Er ist Vorsitzender im Ausschuss Wirtschaft und Ethik im Verein für Socialpolitik (German Economic Association), stellvertretender Vorsitzender der Vereinigung für Sozialethik in Mitteleuropa und geschäftsführender Herausgeber des *European Journal of the History of Economic Thought* sowie des *Jahrbuchs für normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik*.

Forschungsfelder: Ökonomik institutionellen Wandels, Finanzwissenschaft, Ökonomik der Rechte und Normen, normative Theorie, Theoriegeschichte.

E-Mail: richard.sturn@uni-graz.at

| KEY WORDS

Alterssicherung; Diskontierung; Kapitaldeckungsverfahren; Klimapolitik; Kosten-Nutzen-Analyse; Umlageverfahren

*Tell me, my daughters,
Since now we will divest us both of rule,
Interest of territory, cares of state,
Which of you shall we say doth love us most?
That we our largest bounty may extend
Where nature doth with merit challenge.*

Shakespeare, King Lear

Generationengerechtigkeit und die Grenzen des Individualismus

Die Frage der Generationengerechtigkeit stellt die normative Theorie vor Grundlagenprobleme. Besonders klar treten diese zutage, wenn ein individualistischer (insbesondere vertragstheoretischer) Ansatz verfolgt wird. Entsprechende Probleme werden etwa sichtbar, wenn Denkfiguren aus dem Bereich der kommutativen Gerechtigkeit in Verhältnisse zwischen Generationen transponiert werden – und auch dann, wenn Prinzipien aus dem Bereich distributiver Gerechtigkeit in dieser Weise erweitert werden. Zum einen ist es klar, dass Menschen, die noch nicht geboren sind, ihre Interessen in heutigen Aushandlungsprozessen selbst nicht einbringen können. Es bedarf daher theoretischer und praktischer Konzepte einer advokatorischen Interessenvertretung. Zum anderen stellt sich in einer von raschem Wandel geprägten Welt und angesichts der Wirkmacht von Prinzipien individueller Selbstbestimmung das Problem, dass wir ja im Rahmen einer solchen advokatorischen Interessenvertretung nicht genau wissen, worin die Interessen zukünftiger Generationen bestehen und wie wir diese am besten vertreten.

Eine Interessenvertretung für Menschen, die noch nicht geboren sind

Freilich kann man fordern, dass wir so handeln sollten, dass zukünftige Generationen möglichst viele Optionen haben, ihr Leben nach selbstbestimmten Lebensentwürfen zu gestalten. Aber hier zeigt uns gerade der in gewisser Weise minimalistische effizienztheoretische Rahmen der normativen Ökonomik, dass auch derartige Überlegungen bei ihrer Konkretisierung in komplexe Abwägungen hineinführen: Denn es wäre beispielsweise wohl nicht im Sinne zukünftiger Generationen, wenn wir das Prinzip verfolgten, heute überhaupt nichts zu tun, was zukünftige Optionenräume beeinflusst – oder uns auf möglichst wenig festzulegen, sondern im-

mer nur Potentiale zu entwickeln, deren konkrete Entfaltung immer auf später aufgeschoben wird. Menschen und Gesellschaften entwickeln sich weiter, indem sie Potentiale aktualisieren. Das heißt, wir werden immer konkrete Straßen und Brücken bauen, ohne genau zu wissen, welche Wege zukünftige Generationen gehen werden und ob und an welcher Stelle zukünftige Generationen Straßen und Brücken haben möchten. Wir werden ein konkretes Bildungswesen entwickeln, ohne genau zu wissen, welches Bildungswesen sie für gut befinden würden. Anders ist die Entwicklung menschlicher Gesellschaften nicht vorstellbar. Entwicklung ist nun einmal pfadabhängig. Etwas zu investieren heißt eben immer auch, bestimmte Pfade der Entwicklung zu bahnen und zu beschreiten – und andere nicht. Dies impliziert, bestimmte künftige Verzweigungen des Pfads zu ermöglichen und andere auszuschließen. Wir können nicht aus der Pfadabhängigkeit aussteigen. Allerdings bedeutet Letzteres keinen Determinismus, weil jeder Pfad normalerweise zu weiteren Verzweigungen führt. In diesem Sinn gilt es, eine normative Heuristik zu entwickeln, welche die für individualistische Ansätze typische Offenheit mit übergreifenden Vorstellungen vom guten, menschengerechten Leben in Abwägung bringt.

Die Frage nach der Gerechtigkeit zwischen den Generationen führt über eine rein individualistische Perspektive hinaus.

Was lehrt uns dies? Die Frage nach der Gerechtigkeit zwischen den Generationen führt uns *volens nolens* über eine rein individualistische Perspektive hinaus. Auch wenn wir Individualismus und Selbstbestimmung so hoch halten, wie es sinnvoller Weise möglich ist, so sehen wir uns doch Zusammenhängen gegenüber, die theoretisch und praktisch nur durch Konzepte zu bewältigen sind, die Kontinuitäten über das einzelne Individuum hinaus und – damit verbunden – Elemente von Gemeinschaft einschließen, welche gerade dann schon vorausgesetzt werden müssen, wenn wir die individuellen Perspektiven gegenüber bestimmten Aspekten unseres Zusammenlebens ernst nehmen.

Wir können individuelle Ansichten darüber haben, wie unsere Kinder gefördert und gebildet werden sollten, aber diese setzen typischerweise bestimmte Vorstellungen gemeinschaftlichen Zusammenlebens voraus. Die sozio-kulturelle Reproduktion einer Gesellschaft ist keine Angelegenheit, die sich in voraussetzungsfreie individuelle Präferenzen auflösen ließe. Anders gesagt: Individuelle Akteure haben Vorstellungen und vielleicht sogar „Präferenzen“ im Hinblick auf sozio-kulturell relevante Aspekte unseres

Lebens und Wirtschaftens, die sich unterscheiden mögen, aber sie setzen immer eine Art Gemeinschaft voraus.

Solche Grenzen des normativen Individualismus werden im Folgenden an zwei Beispielen verdeutlicht, an denen man heute als normativ-ethisch interessierter Ökonom nicht vorbeigehen kann: dem Klimaproblem (Abschnitt 2) und der in Abschnitt 3 behandelten Frage der von Wilfrid Schreiber (1955) als Teil eines „Generationenvertrags“ im engeren Sinn konzipierten umlagefinanzierten Alterssicherung. Kurze Überlegungen zur Familienpolitik (von Schreiber ebenfalls als Teil des Generationenvertrags konzipiert) ergänzen diese Überlegungen. Abschnitt 4 skizziert abschließend ein Szenario der Privatisierung der Alterssicherung, welches die Einbettung einer Alterssicherung im Sinn des Schreiberschen Generationenvertrags in ein weit darüber hinausgehendes Gefüge des sozialen Ausgleichs verdeutlicht, und zwar gerade anhand einer sukzessiven Auflösung eines solchen Gefüges. Resümee und Ausblick schließen den Essay ab.

Intergenerative Klimagerechtigkeit

Eine der Besonderheiten des Klimaproblems besteht darin, dass globalplanetare, die ganze Menschheit betreffende Handlungszusammenhänge, Wechselwirkungen und Grenzen in ungekannter Deutlichkeit zum Bewusstsein gebracht werden. Die Frage der Gerechtigkeit zwischen den Generationen stellt sich hier klar wie selten zuvor in übergreifendem, globalem Maßstab. Dies impliziert auch ein Phänomen, welches auf einer polit-ökonomischen Ebene seit einigen Jahren¹ mehr und mehr als faktisch relevantes Hindernis auf dem Weg zu wirksamer Klimapolitik erkannt wird: nämlich dass die Klimafrage politisch nicht aussichtsreich zu bearbeiten ist, ohne andere Ebenen der Gerechtigkeit auf nationaler und internationaler Ebene zu berücksichtigen und zu adressieren. Dabei wird ein in seiner aktuellen Relevanz dramatisches Beispiel für die Grenzen einer individualistischen Sichtweise im Hinblick auf den Umgang mit dem Problem des Interessenausgleichs zwischen den Generationen sichtbar. Dies soll im Folgenden etwas ausgeleuchtet werden.

Im normativen Rahmen der individualistischen Ökonomik wird die langfristige soziale Vorteilhaftigkeit klimapolitischer Investitionen mit einer Art intertemporalen Kosten-Nutzen-Analyse ermittelt, wobei zukünftige Nutzen diskontiert werden. Unter KlimaökonomInnen herrscht jedoch weitreichende Uneinigkeit über die korrekte ökonomische Kosten-Nut-

¹ Vgl. hierzu den Schlussabschnitt von Sturn 2011a.

zen-Rechnung klimapolitisch relevanter Investitionen. Diese Uneinigkeit ist nicht zuletzt das Resultat unterschiedlicher Annahmen über die sachgerechte Diskontierung (d. h. Abwägung gegenwärtigen und zukünftigen Wohlergehens) – unter Voraussetzung jenes normativ-individualistischen Rahmens, wie er eben der normativen Ökonomik zugrunde liegt. Sturn und Klimascek (2019) fassen die Grundlogik dieses Rahmens wie folgt zusammen: Ereignisse, die erst in der Zukunft eintreffen, werden in aller Regel diskontiert, um ihren Gegenwartswert zu berechnen. Normalerweise bekommen wir lieber 100 Euro (€) heute als 100 € in einem Jahr. Doch wie sieht es aus, wenn wir uns zwischen 100 € heute und 110 € in einem Jahr entscheiden müssten? Jene, die 100 € heute bevorzugen, diskontieren die Zukunft stärker ab als jene, die 110 € in einem Jahr bevorzugen. Dabei kann es viele Gründe für eine unterschiedlich starke Diskontierung geben. Max, der in kurzfristigen Geldnöten ist, wird sich wohl für die 100 € heute entscheiden, ebenso wie Moritz, welcher der Meinung ist, er könne aus diesen 100 € durch kluge Investments mehr als 110 € in einem Jahr erwirtschaften. Ein Zinssatz von 10 % per annum ist aber vielleicht höher, als es Katharinas individueller Zeitpräferenzrate entspricht, die sich mithin für die 110 € in einem Jahr entscheidet.

Wie lassen sich gegenwärtiges und zukünftiges Wohlergehen gegeneinander abwägen?

Eine solche Diskontierung zukünftiger Vorteile wird von KlimaökonomInnen nun für die soziale Bewertung klimarelevanter Investitionen vorgenommen. In Hinblick auf die klimapolitische Relevanz der Vermeidung oder Nicht-Vermeidung von CO₂-Emissionen müssen wir allerdings viel längerfristige Zeithorizonte betrachten als im Rahmen jener anderen öffentlichen Projekte, für welche das Instrumentarium der Kosten-Nutzen-Analyse entwickelt wurde.

Zum einen stellt sich die ethische Frage, inwiefern es für die Gesellschaft als Ganzes überhaupt legitim ist, die Wohlfahrt zukünftiger Generationen zu diskontieren. Es kann doch nicht sein, dass Angehörige zukünftiger Generationen „weniger wert“ sind. So würden zumindest viele philosophische EthikerInnen argumentieren. ÖkonomInnen, die sich dieser Problematik bewusst sind, führen typischerweise als vertretbaren Grund für eine (folglich sehr geringfügige) Diskontierung an, es bestehe eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Menschheit aus *nicht mit dem Klima zusammenhängenden Gründen* untergeht, bevor der Klimawandel dra-

matische Auswirkungen zeitigt. Zum anderen wird vor allem von ÖkonomenInnen argumentiert, auch bei klimapolitischen Investitionen müsse man einen ökonomisch sinnvollen Zinssatz annehmen, denn sonst komme es zu Fehlinvestitionen.²

Unterschiede des gewählten Diskontierungsfaktors haben große Auswirkungen auf das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Analyse.

Jedenfalls zeigt sich, dass Unterschiede des gewählten Diskontierungsfaktors große Auswirkungen auf unser Ergebnis haben. Der bekannte Ökonom N. Gregory Mankiw (2009) nutzte in seiner Demonstration der weitreichenden Implikationen unterschiedlicher Diskontraten das Volkseinkommen als Bemessungsgrundlage. Er ging – der Einfachheit halber – davon aus, dass dieses konstant bleibt, es aber in 100 Jahren zu einem Ereignis (nennen wir es: Klimaschaden) kommt, welches das Volkseinkommen dauerhaft um 100 Milliarden \$ senkt. Es stellt sich nun die Frage, wieviel man heute zu zahlen bereit wäre, um dieses Ereignis zu verhindern. Bei einem Diskontierungsfaktor von 1 % p. a. kommen wir auf ein Ergebnis von fast 3,7 Billionen \$. Nehmen wir hingegen einen Diskontierungsfaktor von 5 % p. a. an, so kommen wir lediglich auf einen Wert von 15,2 Milliarden \$. Dies entspricht einem Unterschied um mehr als das 200-fache, obwohl wir von der gleichen Schadenshöhe und dem gleichen Zeithorizont sprechen. Wir änderten lediglich den Diskontierungsfaktor. Wie Stern (2007) argumentiert, lassen sich aus normativer Sicht keine überzeugenden Gründe für einen Diskontierungsfaktor von 5 % vorbringen, der wohl eine Klimapolitik im Sinn der Erhaltung der Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen unmöglich machen würde (vgl. in diesem Sinn auch Llavador/Roemer/Silvestre 2009).³

Zwischenfazit

Die oben skizzierten großen Bewertungsunterschiede für klimarelevante Investitionen deuten so etwas wie eine *reductio ad absurdum* eines zu weit getriebenen normativen Individualismus an: Die Suche nach einem belastbaren ökonomischen Kalkül einer Kosten-Nutzen-Analyse endet im Nirwana fiktiver Modellwelten. In diesem Sinn und für den vorliegenden Kontext des Klimawandels ist die Frage „Soll der Diskontfaktor groß oder klein sein?“ nur bedingt relevant (auch wenn wir uns vielleicht eher auf die Seite jener schlagen würden, die einen kleinen Diskontfaktor bevorzugen). Kli-

² Vertiefend zu den Problemen, die bei der Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen auf die Evaluierung klimapolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen sind, vgl. die Ausführungen im Anhang des Beitrags.

³ Dies hat weitgehende Implikationen auch für die Frage nach dem angemessenen CO₂-Preis im Rahmen preisförmiger Anreize zur CO₂-Reduktion wie CO₂-Steuern. Mit einem niedrigen Diskontfaktor à la Stern ergibt sich ein CO₂-Preis von 300 € und darüber, wohingegen ein höherer Diskontfaktor à la Nordhaus (2006) etwa ein Zehntel dieser Größenordnung ergibt.

mapolitik lässt sich unter den skizzierten individualistischen Prämissen, die mehr für „lokale“, partialanalytisch abgrenzbare Bewertungsprobleme gut geeignet sind, nicht robust rechtfertigen.

Klimapolitik und Verteilungspolitik lassen sich nicht voneinander trennen.

Erweitert man indes den Bewertungshorizont für klimapolitische Maßnahmen, etwa durch utilitaristische oder suffizienztheoretische Kriterien (gerade Letztere werden aus guten Gründen in philosophischen Diskussionen zur Klimagerechtigkeit viel verwendet; vgl. Kyllönen/Basso 2017), dann wird unmittelbar klar, dass dies auch Implikationen für Verteilungsprobleme innerhalb der heute lebenden Generationen hat. Daher ist es aber auch folgerichtig, dass diejenigen, welche die Anwendbarkeit *aller* Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit (ob utilitarisch, egalitaristisch oder suffizienztheoretisch)⁴ für große Gesellschaften bestreiten,⁵ konsistenterweise auch dazu tendieren werden, staatliche Klimapolitik abzulehnen. Denn nennenswert kostspielige Klimapolitik lässt sich auf der Basis der fraglichen individualistischen Prämissen eben tatsächlich nicht robust rechtfertigen. Hält man hingegen nennenswert kostspielige Klimapolitik für gerechtfertigt, unterstellt man implizit oder explizit Gerechtigkeitskriterien, welche in einer Welt mit sehr ungleich verteiltem Reichtum effektive Verteilungspolitik innerhalb der einzelnen aktuell lebenden Generationen gebieten würden.

Anders formuliert: Ein Utilitarist, ein Suffizienztheoretiker oder ein Vertreter egalitaristischer Prinzipien, der auf Basis des von ihm vertretenen Prinzips intergenerativ wirkende Klimapolitik begründet, kann Verteilungspolitik innerhalb der derzeit lebenden Generation nicht kategorisch ablehnen, ohne inkonsistent zu werden.

Diesem Umstand wird übrigens auch in der Vorgangsweise umsichtiger KlimaökonomInnen indirekt Rechnung getragen. Dies ist bei Sterns Anpassung des Instrumentariums der Kosten-Nutzen-Analyse der Fall. Auch Heal und Schlenker (2019) gehen in ihren Berechnungen von CO₂-Preisen nicht mehr primär von der Frage aus: „Welcher CO₂-Preis wäre heute unter Annahme eines bestimmten Diskontfaktors gerechtfertigt?“, sondern von der pragmatischen Frage, „Wie hoch wird/muss ein CO₂-Preis sein, der zu einer CO₂-Emissionsreduktion um einen bestimmten Prozentsatz führt – bzw. der den Temperaturanstieg auf X Grad Celsius begrenzt?“

⁴ Es sei hier nur am Rande angemerkt, dass suffizienztheoretische Positionen unter diesen drei normativen Ansätzen wohl am meisten auf Vorstellungen über das soziale Leben in menschlichen Gemeinschaften angewiesen sind, da sie im Unterschied zu egalitaristischen und utilitaristischen Ansätzen in Kombination mit ganz abstrakten Metriken (Geld, Nutzen) kaum Sinn machen, sondern so etwas wie Grundgüter, Functionings oder dergleichen als Bezugspunkte dafür benötigen, was zum (guten) Leben genügt.

⁵ Hayeks Argumentation zum Trugbild sozialer Gerechtigkeit ist nur ein Beispiel in einem vielfältigen Strang individualistischer Positionen; vgl. Hayek 1976.

Fazit

In der Möglichkeit der Gewinnung eines menschheitlichen Horizonts liegt das Kairos der großen Transformation, welche unsere Gesellschaften durchleben – aber auch deren ambivalenten politischen Konsequenzen. Es ist kein Zufall, dass sowohl marktlibertäre Ultra-IndividualistInnen als auch identitätspolitische KollektivistInnen (politische Erben Joseph de Maistres, die heute mitunter mit den Ultra-Individualisten wundersame Amalgame *in politicis* bilden) vom Klimawandel nichts wissen wollen. De Maistre (1796/1991, 60), dem alles suspekt war, was über traditionale Gemeinschaften und Hierarchien hinausweist, hatte bekannt:

„Nun aber gibt es auf Erden keinen Menschen schlechthin. Ich habe im Laufe meines Lebens Franzosen, Italiener, Russen usw. gesehen. Dank Montesquieu weiß ich sogar, daß man Perser sein kann. Einen Menschen aber erkläre ich, nie in meinem Leben gesehen zu haben, er müßte denn ohne mein Wissen vorhanden sein.“

Dies alles konnten konterrevolutionäre Verächter der Aufklärung wie de Maistre mit einer gewissen Überzeugungskraft vortragen: Auch heute entfalten entsprechende Narrative wieder eine beachtliche Publikumswirksamkeit, wie man anhand der Ansätze zu einer Dekonstruktion der Menschenrechte sieht. Die Suche nach institutionellen Antworten auf den Klimawandel entzieht solchen partikularistischen Narrativen indes den Boden (vgl. weiterführend Sturn 2011a). Auf einer politisch relevanten Ebene zwingt sie dazu, von der Menschheit und „vom Menschen“ zu sprechen, – und sie legt normative Konzeptionen nahe, die im Hinblick auf den Ausgleich von Interessen zwischen den Generationen in übergreifenden sozialen Kontexten nicht auf eine Weise steril sind, wie dies für rein individualistische Ansätze zutrifft.

Solidarische Alterssicherung und Umlageverfahren

Im deutschsprachigen Raum ist der Begriff Generationenvertrag unauflöslich mit dem Werk des katholischen Wirtschaftswissenschaftlers und Sozialpolitikers Wilfrid Schreibers (vgl. Schmähl 2011) verknüpft. Der Generationenvertrag gemäß Schreiber (1955) beruhte auf zwei theoretischen Argumenten, die beide (durchaus auch im Sinne des eben Ausgeführten) auf Grenzen des Individualismus weisen.

Der eher ökonomische Teil der Argumentation Schreibers versucht, der Perspektive einer auf großer Skala anvisierten kapitalgedeckten Alterssicherung so etwas wie einen kompositorischen Fehlschluss nachzuweisen. Schreiber hielt die Aufzehrung einer kapitalgedeckten Rücklage im Alter für etwas, was für einen hinreichend vermögenden Privatmann durchaus realisierbar wäre, wohingegen in einer dynamischen, generationenübergreifenden Gesamtwirtschaft die Ausgaben für die Lebenshaltung Nicht-Erwerbstätiger letztlich immer aus bestimmten laufenden Einnahmen finanziert werden müssen. Realwirtschaftlich gesehen ist es nicht zu umgehen, dass ein Teil der in einer Periode zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Lebenshaltung Nicht-Erwerbstätiger bzw. -fähiger abgezweigt wird.

Letztlich müssen die Ausgaben für die Lebenshaltung Nicht-Erwerbstätiger immer aus bestimmten laufenden Einnahmen finanziert werden.

Die Verzinsung bzw. Aufzehrung eines angesparten Kapitals ist nur einer der Verteilungsmechanismen, die dafür in Frage kommen. Gemäß Schreiber (1955) und neueren Befunden (vgl. etwa Orszag/Stiglitz 1999) ist dieser vom Kapitalmarkt abhängige Mechanismus gesamtwirtschaftlich gesehen nicht besonders vorteilhaft und insbesondere auch nicht Voraussetzung für eine angemessene gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung bzw. Investitionsquote. Aus einer solchen Kritik der kapitalgedeckten Alterssicherung (in den 1950er-Jahren einleuchtend nicht zuletzt aus zeitbedingter Präsenz der Auswirkungen von Krieg und Inflation, welche zu einer Entwertung gerade zu Vorsorgezwecken angelegter Kapitalien führte) ließ sich eine Alterssicherung auf Basis des Umlageverfahrens motivieren, wie wir es heute kennen. Dieses Umlageverfahren ist primär als eine gesamtwirtschaftlich stabilisierende und gleichzeitig solidarische Alternative zur Altersvorsorge über den Kapitalmarkt zu sehen, die für Geringverdiener ohnedies Chimäre bleiben wird. Wäre die kapitalistische Marktwirtschaft weniger dynamisch und instabil (also so statisch und stabil wie im Lehrbuch ökonomischer Grundkurse), dann wären die Argumente für das solidarische Umlageverfahren deutlich schwächer.

Schreiber schwebte aber noch ein weiteres theoretisches Standbein für das Umlageverfahren vor, das eher historisch-soziologisch orientiert war. Auf Basis von Überlegungen der katholischen Soziallehre ging er von der familialen Solidargemeinschaft der vorindustriellen Gesellschaft aus: Eltern ziehen die Kinder groß und erwerben dadurch den impliziten Anspruch, in

ihrem Alter von den Kindern erhalten zu werden. (Groß-)Familien sind der primäre soziale Ort der sozial-kulturell-biologischen Reproduktion und Institution von bedürfnisorientierter Ökonomie und solidarergemeinschaftlicher Einkommensteilung zwischen mehr und weniger Erwerbs- bzw. Arbeitsfähigen. Familien sind aber auch der primäre soziale Ort annähernd individualisierter Generationenverträge, wie sie im einleitenden Zitat aus King Lear zur Sprache kommen. Wie bei anderen Verträgen auch setzt die Durchsetzung der in ihnen verbrieften Ansprüche freilich ein Gefüge sozialer Institutionen und Machtbeziehungen voraus.

Gesellschaftsvertrag vs. Generationenvertrag

Es liegt auf der Hand, dass die zumindest seit der römischen Antike geforderte Verknüpfung von Vertragsverhältnissen mit beidseitiger Freiwilligkeit hier nur in einem sehr eingeschränkten Sinn gegeben ist. Dies sollte aber nicht in erster Linie im Sinne einer Entwertung der Überlegungen Schreibers verstanden werden, sondern eher als Relativierung der individualistischen Konnotationen, die mit dem Begriff Vertrag mitschwingen. Der Begriff Generationenvertrag (und auch die damit implizierte Assoziation kommutativer Gerechtigkeit) ist daher nur *cum grano salis* zu verstehen. Während der Begriff Gesellschaftsvertrag (unter artikulationsfähigen Individuen) als Denkfigur im Wege einer Als-ob-Konstruktion für bestimmte Fragen der politischen Theorie interessante allgemeine Einsichten liefern kann (obgleich er keine realistische Staatsbegründung liefert), ist die Relevanz des Begriffs „Generationenvertrag“ auf ganz spezifische Interpretationsvarianten beschränkt – und droht außerhalb einer darauf basierenden Hermeneutik zur irreführenden Suggestion zu werden.

In Großgesellschaften mit vergleichsweise hoher sozialer und geographischer Mobilität kann die Kernfamilie das Aufgabenspektrum einer Solidarergemeinschaft nur mehr eingeschränkt wahrnehmen und bedarf deswegen der Einbettung in größere Solidarergemeinschaften. Tatsächlich hat sich die soziale Funktion der Familie im Entwicklungsprozess kapitalistischer Marktwirtschaften verändert. Öffentliche Institutionen übernahmen wesentliche Teile jener solidarergemeinschaftlichen Funktionen und auch der Bildungsfunktionen der Familie (vgl. Sturn 2011b). Andererseits werden in der von selbst über alle Grenzen hinausdrängenden Marktgesellschaft potentiell immer mehr Funktionen als marktvermittelte Dienstleistung gehandelt, die am Markt zugekauft werden können, etwa Kinderbetreuung und Pflege.

Wie dem auch sei: Aus Schreiber (1955) und Orszag/Stiglitz (1999) lassen sich einige jener praktisch-ökonomischen und prinzipiellen Gründe für einen „Generationenvertrag“ zur Alterssicherung erschließen, der in die angedeuteten Vorstellungen einer Solidargemeinschaft eingebettet ist. Der zweite Teil des Schreiber'schen Generationenvertrags, die Familienpolitik, kann dann und nur dann Teil eines solchen übergreifenden Generationenvertrags sein, wenn er alle Einkommensschichten umfasst. Leistungen und Entlastungen dürfen weder auf die „Bedürftigen“ beschränkt sein noch dem Prinzip des Statuserhalts folgen.

Familienpolitik bedeutet immer auch Bildungspolitik.

Moderne Familienpolitik muss darüber hinaus in eine Bildungspolitik im weitesten Sinn integriert sein, die insbesondere jenen Herausforderungen für die sozio-kulturelle Reproduktion von Gemeinschaften gerecht wird, welche die Moderne durch ihre hohe soziale, geographische und interkulturelle Mobilität mit sich bringt. Dabei kommt der Förderung „benachteiligter“ Kinder besondere Priorität zu, weil ohne eine solche *ex ante*-Förderung ihre Teilhabe am sozialen, ökonomischen und kulturellen Leben der sich dynamisch entwickelnden Gesellschaft akut gefährdet ist. Die sozio-kulturelle Bedeutung solcher Programme, die indes keine Förderghettos für Benachteiligte bilden, sondern möglichst inklusionsfördernd angelegt sein sollten, kommt sogar regelmäßig in jenen Rentabilitätsberechnungen zum Ausdruck, die von Seiten der Ökonomik zu diesem Thema vorgelegt werden. So zeigt eine Studie von Hendren und Sprung-Kayser (2019) eine um den Faktor 5 überdurchschnittliche Rentabilität solcher Programme.

Im Spannungsfeld ultraindividualistischer und traditional-kollektivistischer Sichtweisen ist gleichwohl der Status solcher Programme und ganz allgemein öffentlicher Institutionen, welche die Umsetzung eines kollektiven Generationenvertrags zum Zweck haben, kontrovers. Die Vorstellung schrittweise erweiterter Solidargemeinschaften stößt eben nicht überall auf Zuspruch. Marktlibertäre sehen öffentliche Institutionen verteilungspolitisch allenfalls als *ex post*-Lückenbüsser für jene, die großes Pech gehabt haben, und meinen, moderne Märkte seien so effizient, dass von der Bildung bis zur Alterssicherung der Markt alles im Sinne der bestmöglichen Befriedigung aller Wünsche regelt.

Tatsächlich ist es ja unter bestimmten Idealbedingungen vorstellbar, dass Kapital- und Versicherungsmärkte jedem und jeder jene Alterssicherung

ermöglichen, die am besten den Präferenzen entspricht. Statt eines die ganze Gesellschaft übergreifenden Generationenvertrags gäbe es also eine Vielzahl einzelner privatrechtlicher Verträge, welche in der einen oder anderen Form Individuen im Ruhestand einen entsprechenden Lebensunterhalt ermöglichen. Nicht eine solidarargemeinschaftliche Form der Einkommensteilung und Alterssicherung, sondern der Kapitalmarkt tritt also an die Stelle der familialen Einkommensteilung. Kapitalgedeckte Altersversicherung basiert im Grunde auf privaten Verträgen und ist nicht auf ein Verständnis sozialer Gerechtigkeit oder Verteilungsgerechtigkeit angewiesen.

Alterssicherung: Solidarprinzip und Versicherungsprinzip

Betrachten wir jenen eben erwähnten Bestandteil des Generationenvertrags, der sich in allen Ländern, in denen er existiert, breiter Unterstützung in der Bevölkerung erfreut. Es ist dies die umlagefinanzierte Alterssicherung, welche meist das Solidaritätsprinzip mit dem Versicherungsprinzip verbindet. Für die breite Unterstützung gibt es gute Gründe.

Abgesehen von den skizzierten Argumenten Schreibers (1955) und von Orszag und Stiglitz (1999), welche sich auch auf Probleme kapitalgedeckter Rentenversicherungen beziehen, die mit der Instabilität der modernen Wirtschaft und insbesondere der Volatilität der Kapital- und Aktienmärkte zu tun haben, sind es auch andere Eigenheiten des Finanzsystems, bezüglich derer Bedenken ausgeräumt werden müssten. Dazu zählen nicht zuletzt die Transaktionskosten des Finanzsystems. Bei diesen Transaktionskosten denke man etwa an die große Schar umtriebiger, aber nach verbreiteter Wahrnehmung nur bedingt nützlicher Finanz-, Vermögens- und Versicherungsberater, die Durchschnittsverdiener fallweise mit einiger Systematik zum Einstieg in Produkte veranlasst haben, welche für sie problematisch waren (Stichwort Fremdwährungskredite). Die Problematik der Transaktionskosten des Finanzsystems existiert freilich auch in Ländern mit bestehendem Umlageverfahren wie Österreich schon jetzt, würde aber logischerweise an Umfang entsprechend zunehmen – wenn keine glaubwürdigen Gegenstrategien implementiert werden.

Zum anderen ist bei einem bestehenden System der Systemwechsel an sich mit nicht unerheblichen Kosten verbunden: Johann K. Brunner hat in diversen Artikeln gezeigt, dass dabei keinesfalls alle gewinnen können (vgl. u. a. Brunner 2015). Zum Dritten zeigen Carl Christian von Weizsäcker und

Hagen Krämer (2019) auf Basis kapitaltheoretischer Überlegungen, dass in einer Welt mit vielen „alternden“ Gesellschaften ohne Umlageverfahren die individuellen Spar- bzw. Vermögenswünsche derart groß sind, dass ein Anlagenotstand entstünde (bzw. sich verschärfen würde), dem aus Gleichgewichtsgründen mit erhöhter Staatsverschuldung begegnet werden müsste. Denn Sparwünsche bzw. entsprechende Veranlagungen gehen ins Leere, wenn ihnen keine Investitionen gegenüberstehen.

Ich will mit der Skizzierung dieser Aspekte aber nur andeuten, dass eine umlagefinanzierte Alters(ver)sicherung ökonomisch keineswegs abstrus ist. Eine umfassende Abwägung der Vor- und Nachteile kapitalgedeckter und umlagefinanzierter Sicherung ist ebenso wenig Gegenstand dieses Essays wie mögliche Reaktionen beider Systeme auf demographische Änderungen, Kriterien der Optimierung beider Systeme (denn beide Systeme können in sich ein fehlerhaftes Design haben und/oder unter mangelhafter Governance leiden) oder eine Abschätzung des allenfalls vorzugswürdigen Mix zwischen den beiden.

Ein funktionierendes Umlageverfahren ist ein Komplex aus einer Anzahl unterschiedlicher Verteilungsinteressen.

Angemerkt sei nur, dass die Vorstellung, das Kapitaldeckungsverfahren sei von demographischen Änderungen nicht betroffen, unzutreffend ist (vgl. von Weizsäcker/Krämer 2019). Dies trifft nicht einmal für die damit verbundenen politischen Legitimationsprobleme zu. Zwar erspart man sich im Kapitaldeckungsverfahren die politisch schmerzhaften und schwierigen Anpassungen der Parameter bei demographischen Änderungen, die ja für alle klar sichtbar politische Entscheidungen sind, auch wenn gewisse Sachzwänge dabei eine Rolle spielen. Ein System mit kapitalgedeckter Altersvorsorge, in dem sich mittelfristig ein Anlagenotstand (sprich: geringe/fehlende Erträge der privaten Altersvorsorge-Produkte) breitmacht, wird aber – vielleicht zeitversetzt – ebenfalls politische Legitimationsprobleme nach sich ziehen, weil das Argument, dieser Anlagenotstand sei eben Ergebnis des Waltens der Marktkräfte, auf Dauer kaum ziehen wird – selbst wenn es auf einer bestimmten Ebene richtig ist.

Dies alles ist für die konkrete politische Ausgestaltung der Alterssicherung von großem Interesse, aber nicht im Fokus der folgenden Argumentation. Der Fokus dieser Argumentation ist vielmehr die Demonstration, dass ein funktionierendes Umlageverfahren letztlich ein Komplex aus einer Anzahl unterschiedlicher Verteilungsinteressen ist. Seine Stabilität und Akzeptanz

hängen damit zusammen, dass eine akzeptable Balance zwischen diesen Verteilungsinteressen hergestellt wird – vor allem aber davon, dass dabei der Aspekt der *Alterssicherung glaubwürdig im Vordergrund* bleibt.

Angenommen nun, es bestünde ein aus den skizzierten Gründen ökonomisch einigermaßen sinnvolles, balanciertes und auch zweckmäßig organisiertes Umlageverfahren. Ein solches Verfahren ist (auch wenn es nicht beim Staat, sondern bei intermediären Sozialversicherungsträgern angesiedelt ist) immer in dem Sinn politisch organisiert, als die jeweils verteilungsrelevanten Parameter in politischen Aushandlungsprozessen bestimmt werden. Diese Aushandlungsprozesse werden bestimmt durch zwei Faktoren:

1. Interessenlagen mehr oder minder klar umrissener Gruppen und
2. unterschiedliche normative Prinzipien.

Ein Generationenvertrag funktioniert nur im Zusammenspiel mit einem übergreifenden Gesellschaftsvertrag.

Im nächsten Abschnitt skizziere ich anhand von Privatisierungsstrategien in der Alterssicherung, wie in einem solchen Szenario Solidarität erodieren kann, indem dem ineinandergreifenden Interessenausgleich schrittweise der Boden entzogen wird. Dadurch wird illustriert, dass der Generationenvertrag nur im Zusammenspiel mit einem übergreifenden Gesellschaftsvertrag und nicht isoliert funktionieren kann – oder negativ formuliert, wie Entsolidarisierung und das Ausspielen von Gruppen gegeneinander und Polarisierungen in anderen Bereichen am Ende zum Kippen eines „Generationenvertrags“ führen könnte, obwohl dieser auf lange Sicht im Interesse fast aller ist. Es liegt also ein Szenario vor, in dem einem einzelnen „Spieler“ glaubhaft versichert werden kann, er könne sich verbessern, wenn er aus dem System ausscheidet. Bricht indessen das ganze System zusammen, sind (fast) alle schlechter gestellt.

Frontale Bekämpfung der umlagefinanzierten sozialen Sicherung ist in einem solchen Szenario wohl offensichtlich zum Scheitern verurteilt und würde politischen Selbstmord bedeuten – weil ja der totale Zusammenbruch des Systems als politisches Ziel in den Raum gestellt würde. Will man eine (Teil-)Privatisierung der Alterssicherung politisch strategiefähig machen, ist daher eine Art machiavellistischer Ansatz vonnöten, um hinreichend Unterstützung für grundlegende institutionelle Veränderungen zu schaffen. Diese Strategie muss darauf beruhen, *einzelne Gruppen aus*

dem Sozialvertrag herauszubrechen, der dem Gesamtarrangement zugrunde liegt. Den einen wird suggeriert, dass es in einem privatisierten System für sie viel bessere, weil maßgeschneiderte Lösungen gäbe. Den anderen wird nahegelegt, sie kämen im vorherrschenden System ohnedies zu kurz. Damit diese Behauptungen glaubhaft propagiert werden können, sind freilich vorbereitende Manöver vonnöten. Von entscheidender Bedeutung ist aber die stillschweigende Annahme, dass Sozialverträge (deren Um- bzw. Durchsetzung klar in den Bereich der Politik fällt) sowieso unglaubwürdig seien, wohingegen privatrechtliche Verträge Sicherheit fernab aller politischen Aushandlungsprozesse böten.

Die selektive Adressierung unterschiedlicher Gruppen

Betrachten wir eine solche mögliche Strategie etwas genauer. Um die politische Unterstützung für die umlagefinanzierte Pensionsversicherung zu verringern, muss zunächst das Vertrauen der Begünstigten in ihre Nachhaltigkeit untergraben werden. Dies kann durch die selektive Adressierung unterschiedlicher Gruppen geschehen.

Die erste Gruppe besteht aus Personen, die bereits Sozialversicherungsleistungen erhalten, und denen, die sich dem Alter nähern, in dem sie diese erhalten werden. Da dies alles Personen sind, die jede Änderung besonders aufmerksam verfolgen und ggf. allergisch reagieren, sollte ihnen versichert werden, dass ihre Leistungen vollständig unangetastet bleiben. Denn es ist (auch im Lichte von Befunden eines Status-quo-Bias aus der experimentellen Ökonomik) zu erwarten, dass diese Personengruppen am konsequentesten gegen jegliche Änderung kämpfen würden, da sie entweder bereits an entsprechende Pensionsbezüge gewöhnt sind oder diese fest in ihre Erwartungen eingebaut haben. Gelingt es, diese Gruppe politisch zu neutralisieren, würde die verbleibende Koalition stark geschwächt.

Die zweite Gruppe sind die GutverdienerInnen. Diesbezüglich sieht die Strategie vor, zunächst die Höchstbemessungsgrundlage für die Beiträge anzuheben oder abzuschaffen (oder auch die Beiträge für Geringverdienende zu reduzieren oder zu streichen). GutverdienerInnen werden erkennen, dass sie mit einem höherem Finanzierungsanteil als bisher zu rechnen haben. Damit würde die Umverteilungskomponente des öffentlichen Pensionssystems gestärkt und dessen von Autoren wie Schreiber (1955) und Schmähl (2011) betonter Versicherungscharakter geschwächt. So würden v. a. die TeilnehmerInnen mit höheren Einkommen das System vor allem als ein komplexes, undurchsichtiges Transferschema zwischen den unter-

schiedlichen Einkommensklassen wahrnehmen – anstatt eines zwischen den Generationen.⁵ Die Pensionsbeiträge wären in ihrer Wahrnehmung nichts anderes als eine Steuer. So könnte das Bild eines Generationen- bzw. Versicherungsvertrages unglaublich werden.

Ähnliches gilt *mutatis mutandis* für versicherungsfremde Leistungen aller Art. Sozialpolitik-Experten wie Schreiber (1955) und Schmähl (2011) betonten immer wieder, dass überbordende versicherungsfremde Leistungen das System in fatale Finanzierungsprobleme führen, wenn sie nicht durch zusätzliche Finanzströme aus dem allgemeinen Steueraufkommen kompensiert werden.

Der strategische Zug der PrivatisierungsbefürworterInnen wird von jenen oft nicht durchschaut, die politisch für mehr Gleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung plädieren.

Ein verteilungspolitisches Paradoxon besteht darin, dass dieser strategische Zug der PrivatisierungsbefürworterInnen von jenen oft nicht durchschaut wird, die politisch für mehr Gleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung plädieren. Da dieser strategische Zug darauf abzielt, die wohlhabenderen Menschen mehr zu belasten, „verbessert“ er zunächst scheinbar die Verteilungsgerechtigkeit. Allerdings geht dies nicht ohne Kollateralschaden ab. Die politische Unterstützung der Sozialversicherung nimmt insgesamt tendenziell ab, sobald die Wohlhabenderen anfangen zu glauben, dass andere nicht ihren gerechten Anteil zahlen. Damit kann ihnen ein Hinausoptieren und der Übergang zu einem privaten System leichter schmackhaft gemacht werden. Sie fallen als OpponentInnen gegen eine Privatisierung der Alterssicherung weg, die am Ende aber die einkommensschwächsten Erwerbstätigen am meisten negativ betrifft.

Die dritte Gruppe würde aus jüngeren Erwerbstätigen bestehen. Sie müssten ständig daran erinnert werden, dass ihre Beiträge eine beachtliche Umverteilung zugunsten der Älteren finanzierten, denen ein enormer Sozialzuschuss gewährt werde. James M. Buchanan (1983, 252) erörtert all dies und verschiedene darüber hinausgehende Ideen, welche geeignet sind, die politische Unterstützung des Systems zu untergraben, so die Dauerdiskussion um eine Erhöhung des Pensionsalters und der Beitragssätze, was vermutlich alle irritiert, aber vor allem diejenigen, die gerade auf der „falschen Seite“ der Grenze bei entsprechenden Pensionsreformen zu stehen glauben.

⁵ Dies wusste auch der „Vater“ der Schweizer umlagefinanzierten Alterssicherung AHV, der Sozialrechtsprofessor und sozialdemokratische Bundesrat (Minister) Hans-Peter Tschudi, dem das Diktum zugeschrieben wird: „Die Reichen brauchen die AHV nicht, aber die AHV braucht die Reichen.“ Entscheidend ist in diesem Kontext die ausgewogene Mischung zwischen Solidarprinzip und Versicherungsprinzip.

Dieses strategische Muster könnte Gruppen auseinanderreißen, die zuvor in ihrer Unterstützung für die Sozialversicherung vereint waren.

Das Grundkonzept eines Plans zur Umsetzung der Pensionsprivatisierung in die Praxis

Das Grundkonzept eines Plans zur Umsetzung der Pensionsprivatisierung in die Praxis sieht wie folgt:

- Der erste Teil des Plans ist, den derzeitigen SozialversicherungsempfängerInnen zu versichern, dass sie nichts verlieren würden.
- Der zweite Teil besteht darin, die Koalition, die die Sozialversicherung unterstützte, zu zerstören, indem sie ihre verschiedenen Teilgruppen mit unterschiedlichen Argumenten herauslöst.
- Der dritte Teil ist, die Menschen über die zugrundeliegenden Probleme der sozialen Sicherheit „aufzuklären“ und ihnen gleichzeitig praktikable Alternativen (auch steuerlich) schmackhaft zu machen: individuelle Alterskonten auf Basis des Kapitaldeckungsverfahrens.
- Der vierte Teil wäre die Bildung von Koalitionen, die von dem Wandel profitieren werden. Der Finanzsektor und andere Unternehmensgruppen müssen ermutigt werden, eine zentrale Rolle bei der Aufklärung der Öffentlichkeit über die Vorteile der Privatisierung zu spielen, was sowohl durch kommerzielle Werbung als auch durch ExpertInnen-gestützte Öffentlichkeitsarbeit geschehen könnte.⁶

Aus einer pointiert wirtschaftsliberalen Sicht, die den Staat nur als zur Sicherung privater Eigentumsrechte und privatrechtlicher Verträge notwendiges Übel betrachtet, brächte ein solcher Prozess mehrere Vorteile.

- Erstens würde die gelebte Verbindung der BürgerInnen zum öffentlichen Sektor abgeschwächt. Ihre Wertschätzung für den öffentlichen Sektor als für ihr persönliches Leben relevanter Leistungsträger würde abnehmen.
- Zweitens würde die Attraktivität der kollektiven Organisationsformen geschwächt, indem es zu Brüchen zwischen Gruppen käme, die nach öffentlichen Lösungen für ihre gemeinsamen Probleme gesucht hatten.

⁶ Zu den polit-ökonomischen Hintergründen von Pensionsreformen vgl. allgemein Orenstein 2008 und auf Deutschland bezogen die Fallstudie von Mellacher 2019.

- Drittens bescherte es dem Finanzsektor einen beachtlichen Zufluss finanzieller Ressourcen, was im Zusammenwirken mit der Privatisierungsreform nicht zuletzt auch sein Potential als politischer Player stärken würde.

Resümee und Schlussfolgerungen

Gerechtigkeit zwischen den Generationen ist ein besonders schwieriger und anspruchsvoller Teil der Gerechtigkeitsdiskussion. Sie war schon immer mit sozialtheoretisch relevanten Fragen der sozio-kulturellen Reproduktion von Gemeinschaften und Gesellschaften durchwirkt und erhält insbesondere im Kontext des globalen Klimawandels neue Komplexität und neue Brisanz.

Zudem ist sie nur im Zusammenhang mit anderen Ebenen der Gerechtigkeit aussichtsreich zu adressieren. Insbesondere erfordert die Übertragung von Konzepten der Verteilungsgerechtigkeit auf Fragen der „intergenerativen Verteilung“ Ansätze, die der Dimension und Reichweite des Problemkontexts gerecht werden. Dies impliziert aber nicht die Festlegung auf einen ganz bestimmten verteilungsethischen Ansatz oder eine bestimmte Metrik (Grundgüter, Fähigkeiten/Grundfunktionen, Nutzen, Geld; vgl. Sen 1982, 353ff.) der Verteilungsgerechtigkeit. Vielmehr können etwa sowohl suffizienz-theoretische als auch egalitaristische und utilitaristische Ansätze auf eine Art ausbuchstabiert werden, sodass intergenerative Gerechtigkeitsfragen kohärent integriert werden können.

Den Horizont unterschiedlicher Bewertungsprinzipien im Blick behalten

Im politischen Diskurs um den Interessenausgleich zwischen den Generationen ist es von großer Bedeutung, den Horizont dieser *unterschiedlichen* Bewertungsprinzipien im Blick zu behalten. Für diesen Horizont sind sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die Unterschiede zwischen diesen Bewertungsprinzipien wichtig:

- Die unterschiedlichen Prinzipien, die den oben skizzierten Grundanforderungen genügen, haben einerseits zwei Gemeinsamkeiten: (1) Sie sind durchwegs mit rigorosen Versionen eines ontologischen und normativen Individualismus inkompatibel,⁷ wie sie etwa in bestimmten präanalytischen Visionen der Ökonomik anzutref-

⁷ Zu dieser Inkompatibilität vgl. auch Sen 1982, insb. Part IV.

fen sind, deren Wirkmacht von Autoren wie Charles Taylor (1989, ch. 9) eindrücklich dargestellt wurde. (2) Sie sensibilisieren alle im Hinblick auf die Gefahren der Herauslösung lokaler Gerechtigkeitsfragen aus einem größeren Kontext.

- Andererseits aber beruht die Unterschiedlichkeit dieser Prinzipien zum Teil auf unterschiedlichen normativen Intuitionen, die je für sich gewissen Begründungsversuchen zugänglich sind, aber auch zu jenen Paradoxa führen, die insbesondere aus kritischen Erörterungen des Utilitarismus (z. B. Sen 1982, 339ff.) gut bekannt sind.

Drei Gefahren für einen praxisrelevanten Diskurs um intergenerative Gerechtigkeit

Aufgrund dieser Gemeinsamkeiten und Unterschiede ermöglicht dieser Horizont insgesamt einen klaren Blick auf drei Gefahren, welche potentiell zerstörerische Wirkungen auf einen praxisrelevanten Diskurs um intergenerative Gerechtigkeit entfalten können und verschiedentlich entfaltet haben.

- **Perfektionismus-Falle:** Enttäuschung über das Zurückbleiben der Wirklichkeit hinter perfektionistischen normativen Ansprüchen ist unvermeidlich, wenn man sich nicht die Schwierigkeit vor Augen führt, alle normativen Intuitionen in einer real existierenden Gesellschaft gleichzeitig kohärent zu erfüllen.
- **Individualistischer Reduktionismus:** Durch Gegenüberstellung mit den erwähnten Ansätzen der Verteilungsgerechtigkeit wird unmittelbar deutlich, dass der normative Individualismus in eine gerechtigkeits-theoretische Sackgasse führt. Hier wurde dies „immanent“ anhand der Unmöglichkeit illustriert, auf Basis einer unter den üblichen „individualistischen“ ökonomischen Annahmen erstellten Kosten-Nutzen-Analyse schlüssig klimapolitische Maßnahmen zu rechtfertigen, deren Nutzen größtenteils erst in weiter Zukunft anfällt.
- **Lokale Gerechtigkeitsintuitionen:** Durch Gegenüberstellung mit den erwähnten Ansätzen der Verteilungsgerechtigkeit wird unmittelbar deutlich, dass die Mobilisierung der normativen Intuitionen rund um lokale Gerechtigkeitsprobleme problematisch sein kann, wenn sie einen größeren verteilungspolitischen Zusammenhang konterkarieren. Hier wurde dies anhand politischer Strategien illustriert, welche lokale Gerechtigkeitsintuitionen bestimmter

Gruppen mobilisieren, um ein System zu destabilisieren, das als Gesamtkompromiss nicht nur zwischen Gruppen mit unterschiedlichen Interessen, sondern zwischen unterschiedlichen Bewertungs- und Gestaltungsprinzipien aufgefasst werden kann.

Weit über diese Beispiele hinaus geht es dabei um die Gefahr, dass praktikable Koordinatensysteme eines übergreifenden politischen Gerechtigkeitsdiskurses *ad absurdum* geführt und unglaubwürdig gemacht werden – und der Gerechtigkeitsdiskurs selbst in fragmentierte soziale Nischen abgedrängt und damit praktisch irrelevant wird.

Ein übergreifender Gerechtigkeitsdiskurs ist kein Luxus, sondern Voraussetzung für Zukunftsfähigkeit.

Soziale Gerechtigkeit wird dann faktisch wirklich zu jenem Trugbild, als das sie von Hayek (1976) mit einigen guten Argumenten „entlarvt“ wurde. Das Entstehen einer solchen Gerechtigkeitsfalle birgt indes große Probleme. Denn ein übergreifender Gerechtigkeitsdiskurs ist für große Gesellschaften kein Luxus, sondern gehört vielmehr zu den Voraussetzungen zukunftsfähiger Orientierungen und Lösungen auf vielen Gebieten, nicht zuletzt auf dem Gebiet der Klimapolitik (vgl. Sturn 2011a).

Anhang

Vertiefende Anmerkungen zu Problemen bei der Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen (KNAs) auf die Evaluierung klimapolitischer Maßnahmen

Die Diskontierungsprobleme bei der Evaluierung klimapolitischer Maßnahmen in KNAs sind nur die Spitze eines Eisbergs im Hinblick auf ein allgemeineres Problemmuster: In Bezug auf übergreifende, zeitlich ausdehnte Problemstellungen ist der Rückgriff auf Bewertungsprinzipien problematisch, die bei viel „kleineren“, d. h. vor allem auch, besser aus dem übergreifenden Kontext analytisch herauslösbaren Problemen Sinn machen. Nicholas Stern (der selbst viel zur theoretischen Verfeinerung der KNA beigetragen hat) wendet zwar in besonders viel beachteter Weise das KNA-Instrumentarium auf das Klimaproblem an und reflektiert einen Teil der entstehenden einschlägigen Probleme. Gerade auch aus dem einschlägigen Schrifttum Sterns zu den theoretischen Grundlagen der KNA kann man lernen, dass wichtige operative Voraussetzungen der KNA *ceteris paribus* Annahmen erfordern, die nur für „kleine Projekte“ vorausgesetzt werden können.

Ich kann hier nur andeuten, worin diese Probleme bestehen. Ein Hintergrund ist der partialanalytische Charakter von Grenzvermeidungskosten- und Grenzschadensfunktionen, ihre Verteilungsabhängigkeit bzw. die Tatsache, dass sie nur „Momentaufnahmen“ unter sonst gleichen Umständen sind, die allenfalls für kleine Änderungen konstant bleiben, wohingegen bei größeren Änderungen (z. B. im Emissionsniveau) Rückwirkungen auf den Verlauf der Kurven zu erwarten sind. Stern ist sich des Problems bewusst und versucht deshalb, diese Falle zu vermeiden. Er passt die verwendete Methode entsprechend an. Beim Treibhauseffekt liegen, wie er ausführt, „non-marginal changes to societies, not merely small changes amenable to ordinary project appraisal“ (Stern 2007, 28) vor. Er verwendet daher einen „formal comparison between paths“ (39f.), um dem Rechnung zu tragen. Allerdings ist auch dies nicht ohne Probleme.

Denn diese adaptierte Herangehensweise der KNA ermöglicht nur die Evaluierung eines bestimmten klimapolitischen Maßnahmen szenarios („Projekt“) vor dem Referenzszenario *business-as-usual*. Sie kann aber zum einen nicht die Frage beantworten, ob es noch weitere „Projekte“ gäbe, die noch besser sind (vgl. kritisch-alternativ hierzu Llavador/Roemer/Silvestre 2009). Zum anderen stellt sich die Frage, ob und wie ein *business-as-usual*-Szenario angesichts der multiplen Problemhorizonte und Interdependenzen kohärent formuliert werden kann. Anhand des Stern-Reviews wurde auch das oben skizzierte Diskontierungsproblem *in extenso* kontrovers diskutiert. Diese kontroverse Diskussion entstand im Anschluss an die Annahme einer nur wenig über Null liegenden Diskontrate im Stern-Review. Stern (2007) verwendet die normative Prämisse des *discounted utilitarianism*, wobei er allerdings (im Unterschied zu Nordhaus und anderen) die Kosten- und Nutzenströme, welche zukünftige Generationen betreffen, mit einer nur ganz wenig über

Null liegenden Diskontrate abdiskontiert. Hierfür gibt es folgende Rechtfertigung: Es ist im utilitaristischen Rahmen ethisch prinzipiell überhaupt nicht vertretbar, die Nutzen und Kosten zukünftiger Generationen geringer zu gewichten als jene der derzeit lebenden. Insbesondere ist es nicht legitim, den vorliegenden intergenerationalen Entscheidungskontext mit Modellen unendlich lebender Agenten (denen entsprechende Zeitpräferenzraten unterstellt werden können) zu approximieren. Allerdings kann man in einem Mehr-Generationen-Kontext für jede Generation ein exogenes Risiko annehmen, dass die Menschheit ausgelöscht wird – und genau dieses Risiko steht in mathematischem Zusammenhang mit jener nur wenig über Null liegenden Diskontrate, die Stern annimmt (vgl. dazu auch Heal 2008).

Wo liegt nun das Problem? In der neoklassischen Ökonomik stehen Diskontraten in logischer Verbindung mit den Marktzinssätzen. Der Marktzinssatz wird als intertemporaler Knappheitspreis verstanden, der die intertemporale Allokation knapper Ressourcen, insbesondere die Kapitalbildung bzw. die Allokation knapper Kapitalressourcen, auf verschiedene Investitionsprojekte reguliert. Der Zinssatz wird daher vielfach auch als marktförmig „legitimierte“ soziale Diskontrate angesehen, die aufgrund der Präferenzen der vielen Marktteilnehmer unter Bedingungen kapitalbrauchender Produktion zustande kommt. Dabei muss angenommen werden, dass der normativ relevante Marktzinssatz unter den verschiedenen Zinssätzen, die zudem konjunkturell variabel sind, sinnvoll bestimmbar ist. Viele Ökonomen sind nun der Auffassung, dass diese preistheoretische Logik bei allen Arten von intertemporal wirksamen Entscheidungen zum Tragen gebracht werden muss. Wer einen Zinssatz von Null (oder, wie Nicholas Stern, nahe bei Null) ansetzt, unterliegt nach Ansicht dieser Ökonomen dem systematischen Risiko, „falsche“ Projekte zu wählen und damit Ressourcenverschleuderung zu betreiben. Geoffrey Heal (1997) schlägt hier einen „Mittelweg“ vor, der sowohl den intergenerativen Gerechtigkeitsaspekt als auch den Effizienzaspekt hinsichtlich der Kapitalnutzung berücksichtigen soll. Andere sind der Ansicht, dass in adäquaten Mehr-Generationen-Modellierungen im Entscheidungskontext weitreichender globaler Klimapolitik eine Diskontrate von (nahe) Null anzusetzen ist. Tatsächlich könnte ein weitreichendes Problem wie das Klimaproblem mit irreversiblen Folgen „wegdiskontiert“ werden (zumindest als heute relevantes Problem), wenn immer jeweils Marktzinssatz-nahe Diskontraten für die relevanten politischen Makro-Entscheidungen angesetzt werden.

Literatur

Brunner, Johann (2015), Probleme und Perspektiven des Übergangs vom Umlageverfahren auf Formen des Kapitaldeckungsverfahrens, in: Held, Martin / Kubon-Gilke, Gisela / Sturn, Richard (Hg.), Reformen und ihre politisch-ökonomischen Fallstricke, Marburg: Metropolis (Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik 14), 289–308.

Buchanan, James M. (1983), Social Security Survival. A Public-Choice Perspective, *Cato Journal* 3, 2, 339–359.

De Maistre, Joseph (1796/1991), Betrachtungen über Frankreich. Über den schöpferischen Urgrund der Staatsverfassungen. Deutsch von Fr. von Oppeln-Bronikowski. Hg. und mit einem Nachwort versehen von Günter Maschke, Wien: Karolinger.

Hayek, Friedrich August (1976), *Law, Legislation, and Liberty II: The Mirage of Social Justice*, London: Routledge.

Heal, Geoffrey (1997), Discounting and Climate Change, *Climatic Change* 37, 2, 335–343. <http://www.springerlink.com/content/16g474824l78n484/fulltext.pdf> [06. Aug. 2019].

Heal, Geoffrey (2008), Climate Change Economics. A Meta-Review and Some Suggestions. *Review of Environmental Economics and Policy*. NBER Working Paper No. w13927. <http://www.nber.org/papers/w13927> [06. Mai 2020].

Heal, Geoffrey M. / Schlenker, Wolfram (2019), Coase, Hotelling and Pigou. The Incidence of a Carbon Tax and Co2 Emissions (July 2019). NBER Working Paper No. w26086. <https://www.nber.org/papers/w26086> [06. Mai 2020].

Hendren, Nathaniel / Sprung-Keyser, Benjamin (2019), A Unified Welfare Analysis of Government Policies (August 2019). NBER Working Paper No. w26144. <https://ssrn.com/abstract=3435965> [23. Sept. 2019].

Kyllönen, Simo / Basso, Alessandra (2017), When utility maximization is not enough. Intergenerational sufficientarianism and the economics of climate change, in: Walsh, Adrian / Hormio, Säde / Purves, Duncan (Hg.), *Ethical Underpinnings of Climate Economics*, London: Routledge, 65–86.

Llavador, Humberto / Roemer, John E. / Silvestre, Joaquin (2009), A dynamic analysis of human welfare in a warming planet. Cowles Foundation Discussion Paper 1673R. <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/d16/d1673-r.pdf> [07. Feb. 2020].

Mankiw, N. Gregory (2009), Smart taxes. An open invitation to join the Pigou club, *Eastern Economic Journal* 35, 1, 14–23.

Mellacher, Patrick (2019), Die politische Ökonomik der (Re-)Privatisierung der Altersvorsorge, in: Sturn, Richard / Pantelic, Nenad (Hg.), *Dem Markt vertrauen? Beiträge zur Tiefenstruktur neoliberaler Regulierung*, Marburg: Metropolis, 73–90.

Nordhaus, William D. (2006), The „Stern Review“ on the Economics of Climate Change. NBER Working Paper No. 12741.

Orenstein, Mitchell (2008), *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton et al.: Princeton University Press.

Orszag, Peter R. / Stiglitz, Joseph E. (1999), *Rethinking Pension Reform. Ten Myths About*

Social Security Systems. Presented at the World Bank Conference “New Ideas About Old Age Security”, September 14-15. https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/2001_Rethinking_Pension_Reform_Ten_Myths.pdf [23. Sept. 2019].

Schmähl, Winfried (2011), Wilfrid Schreiber: Vom Journalisten zum „Vater der dynamischen Rente“. Eine verheimlichte Biographie und eine Hypothese zur Vorgeschichte der Rentenreform, *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 98, 423–441.

Schreiber, Wilfrid (1955), *Existenzsicherheit in der Industriellen Gesellschaft*, Köln: Bachem.

Sen, Amartya (1982), *Choice, Welfare, and Measurement*, Oxford: Blackwell.

Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sturn, Richard (2011a), Die Natur der Probleme. Institutionen ökologischer Nachhaltigkeit, *Jahrbuch normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik* 11, 9–38.

Sturn, Richard (2011b), Familienpolitik zwischen Krise und Paradigmenwechsel, in: Dujmovits, Rudolf / Kreimer, Margareta / Sturn, Richard (Hg.), *Paradigmenwechsel in der Familienpolitik*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 7–31.

Sturn, Richard / Klimascek, Gernot (2019), *CO₂-Steuern. Anreiztheoretische Wirkungsweise und politökonomische Herausforderungen einer Ökologisierung des Steuersystems*. Manuskript, Graz Schumpeter Centre.

Taylor, Charles (1989), *Sources of the Self*, Cambridge: Cambridge University Press.

von Weizsäcker, Carl Christian / Krämer, Hagen (2019), *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert. Die große Divergenz*, Berlin et al.: Springer.