

Die Jungen als Verlierer? Alterssicherung und Generationengerechtigkeit

Gerhard Bäcker
Angelika Koch

Die anhaltenden Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung und die absehbaren Folgewirkungen des demografischen Wandels haben in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Generationen aktuell werden lassen. Mehr und mehr wird die These vertreten, dass die junge Generation in der Alterssicherung einseitig belastet und dadurch das Prinzip der Generationengerechtigkeit verletzt werde. Als Lösungsansätze werden die Anhebung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung, die Absenkung des Rentenniveaus und ein weiterer Ausbau der privaten, kapitalgedeckten Vorsorge vorgeschlagen. Zentrales Anliegen des Beitrags ist die Überprüfung der genannten These: Trifft die Diagnose eines neuen, auf dem Generationenverhältnis basierenden Verteilungskonfliktes zu? Darüber hinaus ist zu fragen, wie die diskutierten Lösungsmöglichkeiten zu beurteilen sind. Hierzu untersucht der Beitrag das sozialpolitische Leitbild der Generationengerechtigkeit, diskutiert das Modell der Kohortengerechtigkeit und die Auswirkungen der vorgeschlagenen Lösungsansätze.

1

Problemstellung

Die anhaltenden Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung und die absehbaren Folgewirkungen des demografischen Wandels haben in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Generationen aktuell werden lassen. „Wer schützt die Jungen vor den Alten?“ (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 10.11.2002), „Die Last der Alten“ (Stern 21.11.2002) lauten die Schlagzeilen. Die Botschaft: Den rentenbeziehenden Alten gehe es zu gut, den beitragszahlenden Jungen zu schlecht; um die Gerechtigkeit zwischen den Generationen zu wahren, müsse der Sozialstaat vor den überzogenen Ansprüchen der Alten geschützt werden. Hinzu komme, dass sich die Benachteiligung der Jüngeren in der Zukunft noch verschärfen werde, da die Finanzierung der sozialen Sicherung der wachsenden Zahl der Älteren zu immer höheren Beitragsbelastungen führe, die belasteten Jüngeren aber im Rentenalter mit geringeren Leistungen zu rechnen hätten. Zusätzliche Nahrung hat diese Debatte durch die aktuelle Finanzkrise in der Rentenversicherung erhalten: Vor allem die Grünen sehen durch die Anhebung des Beitragssatzes von 19,1 auf 19,5 % den Grundsatz der Generationengerechtigkeit verletzt, da einseitig die junge Generation belastet werde, und erwarten eine grundlegende Rentenreform, die die private, kapi-

talgedeckte Altersvorsorge weiter ausbaue (Erklärung 2002).

Im Folgenden wollen wir uns mit der Frage beschäftigen, ob die Diagnose eines neuen, auf dem Generationenverhältnis basierenden Verteilungskonfliktes zutreffend und eine radikale Umorientierung der Alterssicherung erforderlich ist. Geht es den Alten zu gut, und lebt die ältere Generation auf Kosten der nachrückenden jüngeren Generation? Was ist unter dem Leitbild der Generationengerechtigkeit zu verstehen? Lassen sich die Probleme des demografischen Wandels durch einen Übergang zu einer kapitalgedeckten Altersvorsorge oder durch die Anhebung der Altersgrenze in der Rentenversicherung bewältigen?

2

Sozialstaatliche Generationen: Altersgruppen und Kohorten

In der sozialpolitischen Debatte um den Generationenbegriff werden unterschiedliche Definitionen deutlich. Abgrenzungskriterium für die „sozialstaatliche Generation“ (Leisering 2000, S. 609) ist die am Lebenslauf festgemachte Beteiligung/Nicht-Beteiligung am Arbeitsmarkt und die Bestreitung des Lebensunterhalts entweder durch Erwerbseinkommen oder durch sozialpolitische Transfers. Während die mittlere, im Arbeitsleben stehende und

(hauptsächlich) von ihrem Erwerbseinkommen lebende Generation mit ihren Beiträgen für die umlagefinanzierten Sozialsysteme aufkommt und dadurch eine entsprechende Minderung des verfügbaren Einkommens erfährt, zählt die ältere Generation zu den Leistungsempfängern im Sozialstaat. Erweitert man die Sicht jedoch auf den Lebensverlauf der Altersgruppen wird deutlich, dass die jetzigen Rentner/innen nicht nur Leistungen erhalten, sondern in ihrer Erwerbsphase durch Beitragszahlungen (vor)geleistet haben. Am anderen Ende des Generationenverlaufs stehen die jungen, nachrückenden Jahrgänge, die, wenn sie in den Arbeitsmarkt eintreten, die Aufgabe übernehmen, die dann aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene „neue“ ältere Generation zu alimentieren. Dieser Zusammenhang wird in der deutschen Debatte als „Generationenvertrag“ bezeichnet.

Bei einer *zeitpunktbezogenen* Betrachtung des sozialstaatlichen Generationenverhältnisses wird gefragt, wie sich die Ein-

Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Universität Duisburg/Essen, Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Alterssicherung.
e-mail: baecker@uni-duisburg.de

Dipl. Pol. Angelika Koch, Universität Duisburg/Essen, Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Alterssicherung und Genderpolitik.
e-mail: angelika.koch@uni-duisburg.de

kommenslage der Älteren im Vergleich zu der der mittleren Altersgruppe darstellt. Überprüft man dagegen, wie sich das Verhältnis zwischen den Generationen im *Zeitverlauf* entwickelt, wechselt der Generationenbegriff. Statt der Altersgruppen kommen Kohorten bzw. Geburtsjahrgänge ins Blickfeld. Hier interessiert das Problem, ob aufeinander folgende Jahrgangsruppen durch die Sozialpolitik gleich behandelt werden, also eine vergleichbare sozialstaatliche „Leistungsbilanz“ aufzuweisen haben.

3

Die Einkommenslage der sozialstaatlichen Generationen im Querschnittsvergleich

3.1 SICHERUNG DES LEBENSSTANDARDS DURCH DIE DYNAMISCHE RENTE

Das Ziel, zu einem bestimmten Zeitpunkt Gerechtigkeit zwischen den Generationen herzustellen, lässt sich als Auftrag verstehen, die sozialstaatlichen Altersgruppen in der Gesellschaft gleich zu behandeln und damit auch jenen Jahrgängen, die aufgrund ihres Lebensalters nicht mehr (Ältere) oder noch nicht (Kinder und Jugendliche) im Erwerbsprozess stehen, einen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe am gesamtwirtschaftlichen Wohlstand einzuräumen (Leisering 1996, S. 18ff).

Dieses Gerechtigkeitsverständnis ist in Bezug auf die ältere Generation erst mit der großen Rentenreform von 1957 umgesetzt worden. Sicherungsziel der Rentenversicherung ist es seither nicht nur, das sozialkulturelle Existenzminimum im Alter abzudecken, sondern beim Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand eine Rentenhöhe zu gewährleisten, die den Rückgang des erreichten Lebensstandards vermeidet. Damit die Rente diese Funktion über die gesamte Rentenlaufzeit hinweg erfüllen kann, bedarf es einer laufenden Anpassung der Renten nach Maßgabe der Entgeltentwicklung der versicherten Erwerbstätigen. Erst durch diese Lohn- und Preisdynamik lässt sich der Teilhabeanspruch der älteren Generation realisieren und ein schleichender Rückgang des Lebensstandards der Rentner/innen gegenüber den Aktiven, der bei einer statischen Rente unvermeidlich wäre, verhindern.

Generationengerechtigkeit i.S. von Teilhabegerechtigkeit heißt auch, dass die Renten der Einkommensentwicklung der aktiven Generation nicht nur im Positiven, sondern auch im Negativen folgen. Da sich die jährliche Rentenanpassung an der Nettoentgeltentwicklung der Beschäftigten im Vorjahr orientiert, fallen die Anpassungssätze dann sehr niedrig aus, durchaus auch unterhalb der Preissteigerungsrate, wenn die Zuwachsraten der Nettoentgelte der Beschäftigten entsprechend niedrig sind. Steigende Beitragssätze belasten also nicht allein die Nettoeinkommen der mittleren Generationen; über den Rückkopplungsmechanismus der Rentenformel mindert sich – um ein Jahr zeitversetzt – auch die Rentenanpassung. Von einer einseitigen Belastung der mittleren Generation durch die aktuellen Beitragssatzerhöhungen kann also nicht die Rede sein, da diese bei der Rentenanpassung 2004 durchschlagen werden.

3.2 RENTENNIVEAU UND RENTENSCHICHTUNG

Das Nettoniveau der sog. Eck- oder Standardrente, mit dem sozialpolitisch die Zielsetzung der „Lebensstandardsicherung“ definiert wird, lag im Jahr 2001 in der Gesetzlichen Rentenversicherung bei 69,1 % des vergleichbaren Arbeitnehmer-einkommens (alte Bundesländer; VDR 2002, S. 238). Durch die ab 2001 im Rahmen der Rentenstrukturreform in Kraft getretene neue Rentenformel wird das Rentenniveau in den nächsten Jahren absinken: Die Rentenanpassung folgt der Nettoeinkommensentwicklung nur noch abgebremst, zudem wird der private Vorsorgebeitrag („Riester-Rente“) als Belastung der Arbeitnehmer/innen eingerechnet – unabhängig davon, ob er tatsächlich geleistet wird. Lässt man bei der Berechnung der Nettoentgelte die privaten Vorsorgebeiträge unberücksichtigt, sinkt das Rentenniveau bis 2030 auf 64,5 % (Hain/Tautz 2001, S. 365). Die Zielsetzung „Lebensstandardsicherung“ kann also nur noch begrenzt als erfüllt angesehen werden.

Das wird auch deutlich, wenn man die Renten in ihrer absoluten Höhe betrachtet. Die Eck- oder Standardrente lag im Jahr 2001/Deutschland bei 1.043 € im Monat nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (VDR 2002). Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Stan-

dardrente eine reine Modellgröße ist, die auf der Annahme von 45 Versicherungsjahren mit einem Durchschnittsverdienst basiert. Die überwiegende Mehrzahl der gezahlten Renten fällt deutlich niedriger aus. Wenn die Zahl der Versicherungsjahre und/ oder der vormalige Verdienst geringer sind als im Modell angenommen, reduziert sich die nach dem Prinzip der Einkommens- und Zeitproportionalität berechnete Rente entsprechend und kann sehr schnell das sozialhilferechtliche Existenzminimum unterschreiten. Berechnungen für das Jahr 2000 zeigen, dass 24,6 Versicherungsjahre mit einem Durchschnittsverdienst (je Jahr ein Entgeltpunkt) vorliegen müssen, um eine Netto-Rente von rd. 612 € zu erreichen. Dieser Betrag entspricht dem durchschnittlichen Bedarfsniveau der Sozialhilfe für eine alleinstehende Person inklusive durchschnittlicher Mietkosten und Einmalleistungen.¹ Bei einem lebensdurchschnittlichen Verdienst von nur 0,75 Entgeltpunkten je Jahr müssen es dann schon 32,8 Versicherungsjahre sein, um das Sozialhilfeniveau zu erzielen. Eine Absenkung des Rentenniveaus über eine erneute Variation der Anpassungsformel würde bedeuten, dass die Sozialhilfeschwelle noch schneller unterschritten wird. Wenn aber die Rente trotz langjähriger Beitragspflicht das Niveau der von Vorleistungen unabhängigen Sozialhilfe nicht übersteigt, werden Legitimation und Akzeptanz eines Versicherungssystems gefährdet.

Eine realitätsnahe Aussage über die Rentenhöhe in der Gesetzlichen Rentenversicherung (alte Bundesländer/Rentenbestand Juli 2001) liefert die Statistik der tatsächlichen Rentenzahlbeträge (BMA 2002):

- Die durchschnittlichen Altersrenten liegen in der Arbeiterrentenversicherung bei 841 €/Männer und bei 361 €/Frauen, in der Angestelltenversicherung bei 1.156 €/Männer und 573 €/Frauen.
- Eine Rente von 1.250 € und mehr erhalten in der Arbeiterrentenversicherung 2,5 % der Männer und 0 % der Frauen, in

¹ Das errechnete Bedarfsniveau basiert auf den bundesdurchschnittlichen Regelsätzen. Zu weiteren Details siehe: www.hs-niederrhein.de/fb06/dokumenten/baecker/TabelleII112.pdf

der Angestelltenversicherung 48,5 % der Männer und 3,4 % der Frauen.

– Weniger als 500 € erhalten in der Arbeitslosenversicherung 22,0 % der Männer und 68,1 % der Frauen, in der Angestelltenversicherung 10,9 % der Männer und 43,5 % der Frauen.

3.3 HAUSHALTSEINKOMMEN IM VERGLEICH

Die große Zahl niedriger Renten, in erster Linie niedriger Frauenrenten, könnte zu der Schlussfolgerung verleiten, dass Altersarmut ein verbreitetes Problem ist. Davon kann jedoch nicht die Rede sein:

– Misst man Einkommensarmut an der Sozialhilfeschwelle, zeigt sich, dass die Sozialhilfebedürftigkeit älterer Menschen (65 und älter) eher niedrig liegt; Ende 2001 waren es 200.786 Personen – darunter fast 66,8 % Frauen (Statistisches Bundesamt 2002a). Dies entspricht einem Anteil an allen Hilfeempfängern von 7,4 %. Die Sozialhilfequote bei älteren Menschen liegt mit 1,5 % deutlich unterhalb der Sozialhilfequote der Gesamtbevölkerung von 3,3 %.²

– Nach dem Konzept der relativen Einkommensarmut (weniger als 50 % des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens) ergibt sich für 2000 eine Armutsquote der 61 bis 70jährigen von 5,7 % und der über 71jährigen von 4,8 %. Im Vergleich dazu liegt die Armutsquote für die Gesamtbevölkerung bei 9,1 % (Statistisches Bundesamt 2002 b, S. 589).

Nun ist dieses positive Gesamtbild hinsichtlich der Armutsvermeidung nur zum Teil ein Ergebnis des Leistungsniveaus der Rentenversicherung:

– Zu bedenken ist zum einen, dass bei der Bestimmung der Einkommenslagen der Menschen *alle* Einkommensarten zu berücksichtigen sind. So können die Renten aus der Rentenversicherung durch Leistungen aus anderen Alterssicherungssystemen, insbesondere aus der betrieblichen Altersversorgung, aber auch durch private Leibrenten und/oder durch Erwerbseinkünfte (Zinsen, Mieten, Gewinne) ergänzt werden, was gerade bei hohen gesetzlichen Renten und bei einer überdurchschnittlichen Einkommensposition häufig der Fall ist. Eine entscheidende Sicherungsfunktion nehmen für verwitwete Frauen die Hinterbliebenenrenten ein.

– Zum anderen lassen sich die Einkommensverhältnisse immer nur auf der Basis der Haushaltseinkommen bewerten, da erst auf dieser Ebene sichtbar wird, ob und in welchem Maße (niedrige) Altersrenten durch Einkünfte des Ehepartners ergänzt werden und welche Höhe das bedarfsgewichtete verfügbare Pro-Kopf-Einkommen hat. Gerade der Rückgriff auf das (hauptsächlich vom Einkommen des Mannes gespeiste) Haushaltseinkommen stellt für Ehefrauen, die aufgrund ihrer Erwerbsbiografie nur über niedrige eigenständige Renten verfügen, den Weg dar, Einkommensarmut im Alter zu vermeiden.

Vergleicht man auf der Ebene der bedarfsgewichteten Haushaltseinkommen die Wohlstandsposition der Rentnerhaushalte mit Arbeitnehmerhaushalten, zeigt sich für 2000 folgendes Bild: Die Position der Arbeitnehmerhaushalte entspricht in etwa der relativen Wohlstandsposition aller Privathaushalte. Rentnerhaushalte erreichen demgegenüber nur 84 % des Durchschnitts.³ Eine überzogen hohe Einkommensposition der Rentner/innen lässt sich nicht feststellen. Das Ziel der „Generationengerechtigkeit“, zeitpunktbezogen verstanden, wird keinesfalls zu Lasten der mittleren Generation verletzt.

3.4 GERECHTIGKEIT INNERHALB DER GENERATIONEN?

Diese Aussagen basieren jedoch auf Durchschnittswerten, die die teilweise extreme Einkommensspreizung rechnerisch einebnen. So wenig es „die“ Einkommenslage von Altenhaushalten gibt, kann von „der“ Einkommenslage der Haushalte ausgegangen werden, die sich in der Erwerbsphase befinden:

(1) Bei den Altenhaushalten können vor allem folgende Gruppen als besonders schlecht versorgt eingestuft werden (Bäcker u.a. 2000, S. 306ff.):

– Ehemalige Arbeitnehmerhaushalte mit einer niedrigen beruflichen Position des Mannes, um so mehr, wenn sich die Partnerin am Leitbild des Ernährers- und Hausfrauenmodells orientiert haben,

– Alleinstehende, ledige oder geschiedene Frauen sowie Witwen aus der vorgenannten Gruppe,

– ehemalige „kleine“ Selbständige, die keine ausreichende private Vorsorge aufgebaut haben,

– Arbeitsmigranten, die erst im mittleren und höheren Alter in die Bundesrepublik gekommen sind und keine ausreichenden Rentenanwartschaften erwerben konnten.

(2) Begünstigt sind demgegenüber auf der anderen Seite jene Älteren, bei denen Einkommen aus mehreren Quellen zusammentreffen und die überdies noch über Vermögensbestände verfügen (Altenbericht 2001, S. 186 ff.). Durch gesetzliche Renten allein lässt sich somit Wohlhabenheit bis hin zum Reichtum wie oben gezeigt nicht erreichen. Das liegt auch daran, dass die Beitragsbemessungsgrenze, die etwa 80 % über dem durchschnittlichen Entgeltniveau liegt, die maximalen Entgeltpunkte je Jahr begrenzt.

Hinsichtlich der Vermögensverteilung zeigt sich, dass es eine enge Abhängigkeit zwischen Lebensalter und der Höhe des Privatvermögens gibt. Hier kommt zum Ausdruck, dass sich die Vermögensbildung im Lebensverlauf vollzieht. Aber: Bei den Mehrpersonenhaushalten über 65 Jahren gehörten 1998 den unteren 50 % dieser Haushalte nur 13 % des Geld- und Grundvermögens, hingegen fielen 33,7 % des Privatvermögens auf die obersten 10 % dieser Haushalte (Erster Armuts- und Reichtumsbericht 2001, S. 56).

(3) Bei der „aktiven“ Generation sind vor allem Haushalte mit (mehreren) Kindern schlechter gestellt, besonders prekär erweist sich die finanzielle Lage von Alleinerziehenden (Statistisches Bundesamt 2002b, S. 590) mit Kindern.

– Von den Paar-Haushalten mit 3 und mehr Kindern erreichen in Deutschland im Jahr 2000 knapp 28 % eine Pro-Kopf-Einkommensposition von bis zu 50 % des Durchschnitts (relative Armut), fast zwei Drittel liegen insgesamt im Niedrigeinkommensbereich von bis zu 75 % des gewichteten durchschnittlichen Haushaltseinkommens (prekärer Wohlstand).

² Eigene Berechnungen.

³ Statistisches Bundesamt (2001). Für die Pensionärshaushalte ergibt sich eine durchschnittliche Einkommensposition von rd. 105 % (ebd.).

– Bei Alleinerziehenden-Haushalten (geschieden/getrennt) beträgt der Anteil derjenigen mit Einkommen bis zur Hälfte des durchschnittlichen Haushaltsseinkommens 30,6 %; 67 % dieser Haushalte erreichen nur bis zu 75 % des Durchschnitts.

Im Vergleich dazu sind nur 2,9 % der Paar-Haushalte ohne Kinder einkommensarm (Haushaltsvorstand im Alter bis zu 45 Jahren), im mittleren Alter (Haushaltsvorstand zwischen 46 und 65 Jahren) sind es 3,5 %. Im Niedrigeinkommensbereich liegen 12 % bzw. 18,7 %.

Es zeigen sich somit Disproportionen, die auf ein *intragenerationales* Gerechtigkeitsproblem verweisen. Mit fehlender Gerechtigkeit *zwischen* den Generationen können die Über- und Unterversorgungen innerhalb von Generationen allerdings nicht begründet werden. Der Verteilungskonflikt macht sich nicht an der Unterscheidung zwischen Jung und Alt, sondern an der „traditionellen“ Scheidelinie zwischen Arm und Reich fest. Pointiert gesagt werden „Äpfel mit Birnen“ verglichen, wenn die prekäre Einkommenslage einer allein erziehenden Mutter mit den sehr guten Pensionen eines älteren Beamtenhepaares aus dem höheren Dienst aufgerechnet wird, da sich Unterversorgung in der Altersphase aus den vorgelagerten schlechten Einkommensverhältnissen in der Erwerbsphase ableitet.

Die populäre Forderung, pauschal bei den Leistungen für Ältere, so beim Rentenniveau, zu kürzen, führt deshalb in die falsche Richtung. Eine Absenkung des Rentenniveaus würde dabei vor allem jene Rentner/innen mit niedrigen Renten bzw. Rentenanwartschaften betreffen, die über keine weiteren Alterseinkommen verfügen. Zugespitzt: Eine Absenkung des Rentenniveaus vergrößert das Risiko der Altersarmut, löst aber nicht das Einkommensproblem von Alleinerziehenden. Die Alleinerziehenden würden vielmehr beim späteren Rentenbezug aufgrund ihrer niedrigen Entgelt- und Zeitposition im besonderen Maße durch ein abgesenktes Rentenniveau belastet.

Die Probleme von prekären Einkommensverhältnissen vieler Familien weisen demgegenüber zunächst auf Fehlorientierungen in der Familienpolitik hin. Solange das Steuer- und Sozialsystem immer noch vorrangig die Ehe und nicht die Kindererziehung fördert (steuerliches Ehegattensplitting, kostenfreie Mitversicherung in

der Krankenversicherung) und der Familienleistungsausgleich durch hohe Steuerfreibeträge (Kinderfreibetrag und Freibetrag für Betreuung und Erziehung) die Bezieher/innen höherer Einkommen begünstigt, besteht ein erheblicher Handlungsspielraum zu Umschichtungen. Eine problembezogene Familienpolitik sollte ihr Schwergewicht auf Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung setzen, vor allem durch den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung, sowie auf die Förderung von Familien mit niedrigen Einkommen.

Bei der Gestaltung der Alterssicherung sollte kurzfristig das Schwergewicht auf eine Verstärkung der Elemente des Solidarausgleichs gelegt werden, um niedrige Rentenanwartschaften gezielt anzuheben und die Kombination von Teilerwerbstätigkeit und Kindererziehung oder Pflege besser abzusichern (Bäcker 2001, S. 484 ff.). Wenn Frauen ausreichende eigenständige Anwartschaften durch Erwerbstätigkeit erwerben könnten, ließen sich die aus dem traditionellen Leitbild der Versorgerrolle resultierenden abgeleiteten Renten abbauen. Schließlich sollte bei der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Neuregelung der Besteuerung von Alterseinkünften darauf geachtet werden, dass das Prinzip der steuerlichen Belastung nach der Leistungsfähigkeit, auch im Hinblick auf die Vermögensbestände und Vermögenserträge, berücksichtigt wird.

4

Generationengerechtigkeit im demografischen Umbruch als Gleichbehandlung von Kohorten?

Nach einer Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes (2000) wird sich in Deutschland die Relation zwischen der älteren (über 60-jährige) und der mittleren Generation von 37,3 % (1995) auf 71,8 % (2040) verschieben. 2040 würde die Relation zwischen mittlerer und oberer Altersgruppe dann 3:2 betragen. Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit stellt sich die Frage, ob dieser demografische Umbruch unter den Bedingungen der gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen und Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung zu einer Benachteiligung der

nachrückenden Jahrgänge führt. Die immer häufiger vertretene These ist, dass es genau zu dieser „Generationenungerechtigkeit“ komme, da die umlagefinanzierte Rentenversicherung gezwungen sei, den Folgewirkungen des demografischen Umbruchs – bei gegebenem Rentenniveau – durch eine Beitragssatzsteigerung zu begegnen. So gesehen finden die jeweils jüngeren Geburtsjahrgänge, die am Anfang ihres Erwerbslebens stehen oder davor sind, in die Erwerbsphase einzusteigen, schlechtere Bedingungen vor als ihre Vorgängerkohorten. Während die stärker besetzten Vorgängerkohorten mit niedrigeren Beitragssätzen ein höheres Rentenniveau erreichen konnten, falle die „Generationenbilanz“ der schwächer besetzten jüngeren Jahrgänge, die mit deutlich geringeren Renditen aus der Rentenversicherung rechnen müssen, negativ aus (Raffelhüschchen/Feist 2000).

Steht also der „Gewinnergeneration“ eine „Verlierergeneration“ gegenüber, da sich die Regeländerungen nicht kohortenneutral auswirken (Sackmann 1998, S. 716)? Folgt man diesem Ansatz, dann zielt „Generationengerechtigkeit“ auf die Vermeidung von Kohortendifferenzen. „Gerechtigkeit“ hieße dann, dass die Menschen nicht aufgrund der ungünstigen Einflüsse, denen ihr Geburtsjahrgang gegenüber anderen Jahrgängen ausgesetzt ist, benachteiligt werden sollen (Leisering 2000, S. 615). Das ließe sich aber nur erreichen – so die Argumentation der Kritiker der umlagefinanzierten GRV –, wenn man aus der Umlagefinanzierung ausstiege und zu einem Kapitaldeckungsverfahren überginge. Kapitalfundierte Alterssicherung erscheint aus dieser Sicht als unempfindlich gegenüber den Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur, da jede Person und damit auch jede Kohorte durch die Kapitalbildung nur für sich selbst vorsorgt. Das Absicherungsniveau im Alter hinge dann allein von der Höhe des Kapitalstocks, der Kapitalmarktentwicklung und den individuellen Risiken ab, politische Entscheidungen hinsichtlich Leistungsrecht und Beitragssätzen in der Rentenversicherung, die Besetzungsstärke und die Zahlungsfähigkeit wie -willigkeit der nachrückenden Jahrgänge – verlören ihre Bedeutung (Börsch-Supan 1997; Wissenschaftlicher Beirat 1998).

Hinterfragt man die Prämisse einer auf die Vermeidung von Kohortendifferenzen zielenden Gerechtigkeitsnorm, so zeigt

sich, dass sie zu anderen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit konträr liegt. So steht das Ziel der „Generationengerechtigkeit“ im Sinne der gleichberechtigten Teilhabe der Altersgruppen am gesamtgesellschaftlichen Wohlstand im Hier und Jetzt – und zwar unabhängig von der Besetzungsstärke der Gruppen – in Widerspruch zu der Position, die nachfolgenden Kohorten trotz der ungünstiger werdenden Bevölkerungsstruktur nicht stärker zu belasten. Eine Beitragssenkung für die Jüngeren, die erforderlich wäre, um ihre langfristige Leistungsbilanz vorausschauend zu verbessern, hätte infolge eines dann zwingend abzusenkenden Rentenniveaus eine Schlechterstellung der heutigen Rentner/innen und damit die Abkehr vom Maßstab der Gleichbehandlung von Altersgruppen zur Folge (Leisering 2000, S. 614).

Dieser Zielkonflikt zwingt zu einer Bewertung des Ansatzes, Kohorten gleich zu behandeln. Die Aufforderung, aus Gründen der „Gerechtigkeit“ Kohortendifferenzen vermeiden zu wollen, erweist sich hierbei als problematisch unter folgenden Gesichtspunkten:

– Die Höhe der zukünftigen Beitragsbelastung hängt nicht allein von demografischen Faktoren ab, maßgeblich ist vielmehr, wie sich das Verhältnis von Rentenbezieher/innen zu erwerbstätigen und beitragszahlenden Versicherten entwickelt. Wenn es in der Zeit des demografischen Umbruchs gelingt, die Arbeitslosen zu integrieren, die Frauenerwerbstätigenquote und die Alterserwerbstätigkeit auszudehnen, kann der demografisch bedingte Rückgang der Zahl der beitragszahlenden Versicherten begrenzt werden. Wie groß das Finanzierungspotenzial ist, das durch eine Erweiterung des Beitragszahlerkreises erschlossen werden kann, zeigt plastisch der Umstand, dass gegenwärtig nur rd. die Hälfte der Personen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis unter 65 Jahren tatsächlich Beiträge zur Rentenversicherung zahlt. Die anderen 50 % sind u.a. arbeitslos, in Ausbildung, im Erziehungsurlaub, frühverrentet, Hausfrauen oder trotz Erwerbstätigkeit nicht sozialversicherungspflichtig (z. B. Selbständige, Beamte).⁴

– Auch wenn es unter dem Druck des demografischen Umbruchs zu einer stärkeren Belastung der nachrückenden Jahrgänge im Vergleich zu den Vorgängerjahrgängen kommt, wird bei dieser Argumentation einer kohortenspezifischen Benachteiligung

übersehen, dass es sich um eine Betrachtung in relativen Größen handelt. Steigende Beitragssätze müssen nicht mit einer *absoluten* Verschlechterung im Einkommens- und Lebensstandardniveau einhergehen, da zu erwarten ist, dass Produktivität und Wertschöpfung auch weiter steigen werden und damit das zwischen der Bevölkerung aufzuteilende Sozialprodukt größer wird. So kommt etwa eine Prognoseprojektion aus 1998 (die die Folgen der Rentenreform 2001 also noch *nicht* berücksichtigt) zu dem Ergebnis, dass sich der Gesamtsozialversicherungssatz bis zum Jahr 2040 zwar deutlich, bis zu einem Wert zwischen 45,4 % bzw. 51,2 % erhöhen wird. Gleichwohl werden auch dann noch Nettoeinkommenszuwächse anfallen, und zwar zwischen zwei Drittel und 100 % des gegenwärtigen Niveaus (Prognos 1998, S. 83ff.). Das heißt, dass die höheren Belastungen aus den Zuwächsen der Bruttoeinkommen getragen werden könnten und dass für die erwerbstätige Generation die Finanzierung der Altersgeneration auch ohne Konsumverzicht zu bewältigen wäre.

– Bewertet man die geringere relative Beitragsbelastung der Vorgängerkohorten als „Bevorzugung“, fällt aus dem Blickfeld, dass früher nicht nur der allgemeine Lebensstandard und die gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielräume enger waren, sondern für die Rentenanwartschaft bzw. für einen Entgeltspunkt weitaus länger gearbeitet werden musste, als dies heute und auch in Zukunft der Fall ist (Schmähl 2001, S. 192f).

– Da es für die Belastungsfähigkeit der nachrückenden Generation entscheidend auf das wirtschaftliche Leistungsvermögen der Volkswirtschaft ankommt, ist ferner zu beachten, dass dieses nicht allein ein Ergebnis von Investitionen und Arbeitseinsatz in der aktuellen Periode ist, sondern auch wesentlich vom Bestand an Realkapital und öffentlicher Infrastruktur abhängt, der in der vergangenen Periode von der jetzt älteren Generation geschaffen worden ist. Diese Vorleistungen sind also ein wichtiger Faktor für das Einkommensniveau der nachrückenden Kohorten.

– Auch aus politischer Sicht kann es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung über die Zeit hinweg geben (Ruland 2000, S. 120 ff.); eine solche Vorgabe würde jede Veränderung ausschließen, sei es im Steuerrecht, in der Arbeitsmarktpolitik oder in der Sozialversicherung. Die Angleichung

der Renten in den neuen Bundesländern an das westdeutsche Niveau oder die Einführung der Pflegeversicherung mit sofortigem Anspruchsrecht auf Leistungen hätte es nicht geben dürfen, weil bestimmte Kohorten bessere oder schlechtere „Renditen“ realisieren.

5 Intergenerative Belastungen und kapitalgedeckte Alterssicherung

Der Generationenverbund im volkswirtschaftlichen Kreislauf macht deutlich, dass das, was eine Gesellschaft für die Versorgung der Nicht-Erwerbstätigen aufwendet, stets vom Sozialprodukt der laufenden Periode abgezweigt werden muss. Aus diesem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang kann auch derjenige nicht „aussteigen“, der durch Sparen vorsorgt, um im Alter dann von den Erträgen bzw. der Abschmelzung des Vermögens zu leben. Die Erträge aus den Vermögen (wie Zinsen und Dividenden), die den Sparern zufließen, müssen von den ökonomisch Aktiven erwirtschaftet werden und sind Teile des laufenden Volkseinkommens. Insofern kommt es auch bei kapitalfundierten Systemen zu einer erhöhten Anpassungslast für die späteren Kohorten:

– Die Steigerung der Lebenserwartung zwingt zum einen zu höheren Sparleistungen, um die längeren Bezugszeiten auszugleichen. Die Orientierung der privaten und betrieblichen Altersvorsorgeprodukte am Risikokalkül hat in diesem Zusammenhang zudem negative geschlechterspezifische Folgen, da es u.a. für Frauen (und Männer) keinen Solidarausgleich für Zeiten der Kindererziehung und Pflege gibt, und Frauen überdies aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung höhere Beiträge für gleiche Leistungen aufwenden müssen. Dies zeigt, dass das Generationenverhältnis auch immer als Geschlechterverhältnis gesehen werden muss.

– Zum anderen führt der aus der niedrigen Geburtenrate folgende Rückgang der nach-

⁴ Eigene Berechnungen für das Jahr 2000/2001 auf der Basis von Ergebnissen des Mikrozensus (Statistisches Bundesamt 2000c) und der VDR-Statistik (VDR 2000a).

wachsenden Geburtsjahrgänge zu negativen Wirkungen auf den Aktien- und Kapitalmärkten (Krupp 1997, S. 289 ff.). Denn wenn die Älteren ihre Wertpapiere veräußern und in Konsum umwandeln wollen, die nachfolgende Zahl der jüngeren Sparer und Käufer von Wertpapieren aber demografisch bedingt sinkt, kommt es zu Anpassungsreaktionen auf den Märkten. Entweder sparen die Jüngeren dann zusätzlich, was zu einer Einschränkung ihres Konsums führt (analog zu Beitragserhöhungen), oder der Realwert der zum Verkauf angebotenen Wertpapiere sinkt, was einer Absenkung des Rentenniveaus entsprechen würde (so auch Deutsche Bundesbank 2001).

Die verbreitete These, eine über das Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Altersvorsorge könne sich vom demografischen Umbruch abkoppeln und die Belastungen für die nachrückenden Kohorten vermeiden, lässt sich somit ökonomisch nicht halten. Es gibt keine ökonomische Zauberformel für einen Entwicklungsverlauf, bei dem alle Kohorten gleich behandelt werden. Bei jedem Finanzierungssystem wird entschieden, welche Belastungen die Jüngeren durch Einbußen im Konsum haben und welche Belastungen auf die Älteren durch Minderung ihrer Rentenansprüche zukommen. Beim Umlageverfahren erfolgt diese Entscheidung über den politisch-demokratischen Prozess, bei kapitalfundierte Systemen über „anonyme“ Marktprozesse.

6

Anhebung der Altersgrenzen als Lösung?

In der Debatte um die „Generationengerechtigkeit“ wird vermehrt dafür votiert,

die Altersgrenzen über das Lebensalter von 65 hinaus anzuheben⁵ (unter vielen: Sozialbeirat 2001, S. 20), um über diesen Weg die Beitragssätze zu reduzieren. Erwartet wird eine zweifache Entlastung: Bei einem späteren Renteneintrittsalter verlängerten sich die Beitragszahlungen, zugleich verkürzte sich die Rentenlaufdauer.

Die Diskussion um die weitere Heraufsetzung der Altersgrenzen und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit leidet jedoch darunter, dass sie sich zu einseitig auf die rentenversicherungsrechtlichen Regelungen konzentriert, während die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen älterer Arbeitnehmer/innen kaum Beachtung finden. Durch die Anhebung von Altersgrenzen verbessert sich weder der Gesundheitszustand noch die Qualifikation der älteren Beschäftigten, noch ihre Lage auf dem Arbeitsmarkt und in den Betrieben. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter liegt nach Angaben des VDR (2002) im Jahr 2001 bei rd. 60,5 Jahren. Vorrangiges politisches Ziel sollte es deshalb sein, Bedingungen zu schaffen, die das Rentenzugangsalter näher an die Regelaltersgrenze heranrücken.

Zudem ist die Stellgröße „Altersgrenze“ nicht nur für die Finanzierung der Rentenversicherung von Bedeutung, sondern auch für die Verteilung der Beschäftigungschancen. Da der Arbeitsmarkt ohne eine offensive beschäftigungspolitische Strategie auch auf mittlere Frist noch durch ein massives Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage geprägt sein wird, verschärfen sich durch die Heraufsetzung der Altersgrenzen die Beschäftigungsprobleme für jüngere Arbeitnehmer/innen, wenn die älteren Erwerbstätigen länger im Arbeitsmarkt verbleiben. Belastet würde die jüngere Generation. Bieten hingegen die Unternehmen den Älteren trotz heraufgesetzter Altersgrenzen keine aus-

reichenden Beschäftigungsmöglichkeiten, scheiden diese nach wie vor früher aus, allerdings um den Preis erhöhter Rentenabschläge.

Diese Sicht auf die Verknüpfung von Altersgrenzen und Arbeitsmarktlage bedeutet allerdings nicht, für den Trend der anhaltenden Frühverrentung zu plädieren. Dies ist selbst dann nicht erstrebenswert, wenn damit der Arbeitsmarkt entlastet wird. Erforderlich erscheint vielmehr im Rahmen einer generationenübergreifenden Betrachtung ein an unterschiedlichen Zeitbedürfnissen und -präferenzen orientiertes Gesamtkonzept zur Gestaltung von Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit. Auf der Tagesordnung steht damit eine Entzerrung der starren Vorgaben der männlichen Normalbiographie. Dies erfordert einen grundlegenden Paradigmenwechsel, der die Umverteilung des individuell im Lebenszyklus erbrachten Arbeitsvolumens, die Gleichverteilung von Erwerbs- und von Pflege- und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern wie auch die erhöhte Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur einschließt. Das gesamte Lebensarbeitszeitvolumen braucht sich nicht zu erhöhen, es kann im Gegenteil durch die Fortsetzung der allgemeinen Arbeitszeitverkürzung und lebenslagen- und bedarfspezifischer Teilzeitarbeit und Freistellungsphasen absinken, womit ebenfalls zur Arbeitsmarktentlastung beigetragen wird.

⁵ Seit Ende der 90er Jahre wurden die Altersgrenzen bereits schrittweise heraufgesetzt. Die Altersgrenze von 65 Jahren, ab der Renten ohne Abschläge bezogen werden können, gilt für Arbeitslose und nach Altersteilzeit bereits ab Ende 2001. Bei den Frauen, den langjährig Versicherten und den Schwerbehinderten wird dies Ende 2004 der Fall sein.

LITERATUR

- Altenbericht** (2001): Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft, BT-Drs.14/5130 vom 19.1.2000
- Bäcker, G.** (2001): Alterssicherung unter den Anforderungen des sozio-ökonomischen Wandels, in: Klammer, U. (Projektleiterin), Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW, Düsseldorf
- Bäcker, G. u.a.** (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 2, Wiesbaden
- BMA** (2002): Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 2002 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn
- Börsch-Supan, A.** (1997): Eine umfassende Verpflichtung zur Solidarität - Das Festhalten am Umlageverfahren gefährdet den Generationenvertrag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.06.
- Deutsche Bundesbank** (2001): Alternde Bevölkerung, Finanzmärkte und Geldpolitik, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 6, S. 77–81
- Erklärung** (2002): Schriftliche Erklärung nach § 13 GO zur namentlichen Abstimmung über den Gesetzentwurf des Beitragssicherungsgesetzes vom 15.11.2002
- Erster Armuts- und Reichtumsbericht** (2001): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland, BT-Drs. 14/ 5990 vom 8.5.2001
- Hain, W./Tautz, R.** (2001): Finanzielle Auswirkungen der Rentenreform, in: Deutsche Rentenversicherung 6–7, S. 359–377
- Krupp, H. - J.** (1997): Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen 5, S. 289–298
- Leisering, L.** (1996): Alternde Bevölkerung - veralternder Sozialstaat? Demografischer Wandel als Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 35, S. 13–22
- Leisering, L.** (2000): „Regeneration“ des Sozialstaats? Die Legitimationskrise der Gesetzlichen Rentenversicherung als Wechsel „sozialstaatlicher Generationen“, in: Deutsche Rentenversicherung 9, S. 608–621
- Prognos** (1998): Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), DRV-Schriften Band 9, Frankfurt
- Raffelhüschen, B./Feist, K.** (2000): Der Sozialstaat in der Generationenbilanz - Mitgift oder Hypothek, Köln
- Ruland, F.** (2000): Zur Zukunft der Alterssicherung in Deutschland, in: Die Krankenversicherung 5, S. 120–126
- Sackmann, R.** (1998): Generationsverhältnis und Gerechtigkeit – das Beispiel Rentenversicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 11, S. 713–720
- Schmähl, W.** (2001): Generationenkonflikte und „Alterslast“, in: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt/Main, S. 176–203
- Sozialbeirat** (2001): Sondergutachten zur Rentenreform, BT-Drs. 14/5394 vom 13.2.2001
- Statistisches Bundesamt** (2000): Bevölkerungsentwicklung Deutschland bis zum Jahr 2050 - Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung der interministeriellen Arbeitsgruppe/Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt** (2001): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage: Nettoeinkommen und Zahl der Haushalte nach Haushaltsgruppen 1991 bis 2000, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt** (2002a): Sozialhilfestatistik, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt** (2002b): Datenreport 2002 – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe Band 36, Bonn
- Statistisches Bundesamt** (2000c): Ergebnisse des Mikrozensus – Bevölkerung im April 2001 nach Alter, Beteiligung am Erwerbsleben sowie Erwerbstätige nach Stellung im Beruf sowie Bevölkerung im April 2001 nach Beteiligung im Erwerbsleben, Altersgruppen und Situation ein Jahr vor der Erhebung, Wiesbaden
- VDR** (2002): Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt a. M.
- VDR** (2000a): Aktiv Versicherte und sonstige Versicherte 2000 – Verteilung nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit sowie nach Versicherungsverhältnis am Jahresende, www.vdr.de/statistik/aktiv-versicherte
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft** (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn