

Rente und Generationengerechtigkeit – viele Analysen, einige Zuspitzungen, wenige Lösungen

Josef Schmid

Zusammenfassung

Rente und Generationengerechtigkeit sind seit über zwei Jahrzehnten in der öffentlichen Diskussion; mehrere Kommissionen und Expertisen haben das Feld empirisch ausgeleuchtet – und (zu) wenig ist passiert. So zumindest die skeptisch Einschätzung vieler Beobachter. Woran liegt das? Wie so oft ist sie Antwort: An der Komplexität des Problems und der Heterogenität der Interessen und Betroffenen. Denn je nachdem, an welcher Stellschraube man dreht fallen unterschiedliche Kosten und Nutzen an. Und zuge-spitzt: (nur) simple Definitionen erlauben „gute“ Messungen, komplexere Bearbeitungen der Problematik generationengerechte Rente führen zu Schätzungen mit Fehlern und Interpretationsspielräumen. Am Ende bleibt nur die politische Diskussion über ein faire und solidarische Verteilung von Lasten und Nutzen als Lösungsweg.

1 Das Thema im Alltag

Wenn man mit den Leuten über die Rente spricht, machen sich bei Allen schnell große Unsicherheit und Sorge breit. Das gilt m.E. sowohl für ältere als auch jüngere Gesprächspartner sowie für alle Schichtzugehörigkeiten. Die Zeiten, in denen man den Satz „Die Rente ist sicher“ geglaubt hat, sind längst vorbei. Dabei ist es nicht nur die Ungewissheit, die prinzipiell allen zukünftigen Entwicklungen innewohnt, sondern es ist vor allem das Zusammenwirken mehrerer großer Veränderungen und Herausforderungen. Der demografische Wandel erzeugt massive Folgen, denn einerseits nehmen die Älteren und deren Lebenserwartung deutlich zu, während umgekehrt eine starke „Unterjüngung“¹ wegen der sinkenden Reproduktion stattfindet. Zugleich wandelt sich



Professor Dr. Josef Schmid
Universität Tübingen
Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Arbeitsmarkt im Zuge der Globalisierung und Digitalisierung, die Leistungsfähigkeit der Familie sinkt und die Lebensläufe werden unsteter. Schließlich verlieren kulturelle Selbstverständlichkeiten und politische Steuerungsfähigkeit ebenfalls an Konstanz und Verlässlichkeit. Kurz: Zuverlässigkeit droht sich in Zufälligkeit zu verwandeln.²

Aus dieser Konstellation ergibt sich in Bezug auf die Rente – neben diversen anderen Fokussierungen – der Generationenkonflikt als Diskurs und Problembeschreibung.³ Zugespitzt dargestellt findet sich das in Karikaturen wie derjenigen, auf der zweimal ein Fahrrad mit Anhänger abgebildet ist. Im ersten Fall, der sich auf die früheren „goldenen Jahre“ bezieht, treten drei Personen und ein Mensch lässt sich ziehen. Im anderen Bild wird die Ritschka nur noch von einem Menschen betrieben, dafür sitzen drei im Anhänger. Man könnte die Zuspitzung noch steigern, indem man die drei Sekt trinken und die Peitsche schwingen lässt.⁴ Aber trifft das in Wirklichkeit zu? In der öffentlichen Diskussion vielleicht, nach repräsentativen Umfragen eher weniger. Dabei zeigt sich, dass die Problematik etwas komplexer als die hübsche Grafik ist. Man kann sich etwa ebenfalls vorstellen, dass die aktiven Personen durchtrainiert sind und dass das Fahrrad über einen starken Hilfsmotor verfügt. Damit sind wir bei den Tücken der Vereinfachung: Die Relationen von Kopfzahlen sind allenfalls ein Element im komplexen Gefüge der Altersversorgung⁵ und ihrer Finanzierung. Im Grunde geht es vielmehr um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die wiederum stark von der Qualifikation abhängt. Das Problem der bloßen Zählung von Köpfen gilt im Übrigen ebenfalls bei den Wählern; auch hier wird gerne die Gefahr einer Rentnerpublik oder Gerontokratie als Ursache für die Gerechtigkeitslücke bei den Jungen postuliert – was empirisch kaum Evidenz findet⁶. Denn die politischen Präferenzen sind genauso heterogen wie die Varianten von Gerechtigkeit.

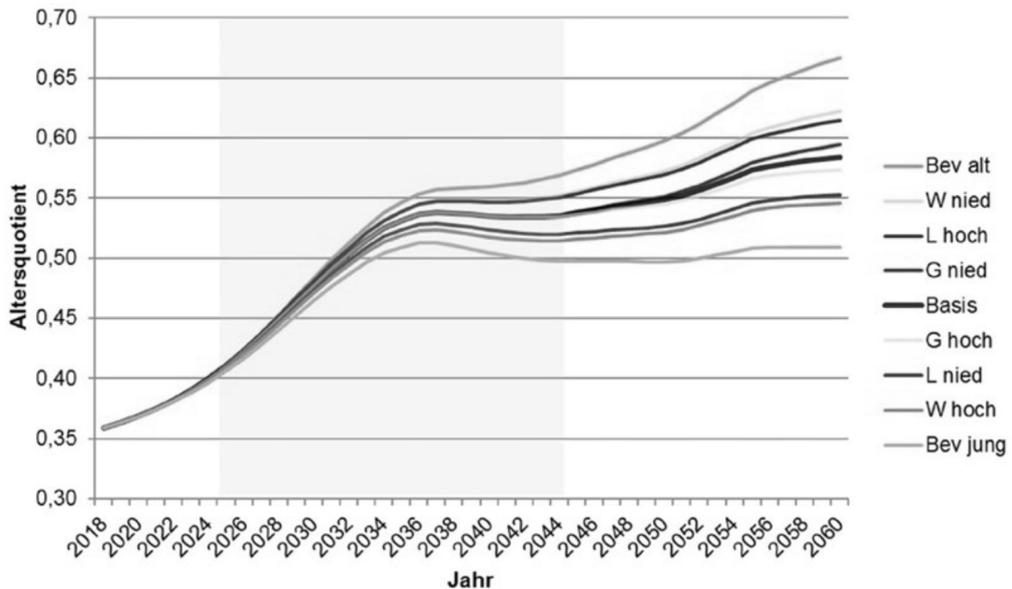
2. Demografischer Wandel und Folgen für Renten – Datenlage und Modellrechnungen

Ein erstes Schlaglicht auf die Entwicklung wirft die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2040. Demnach umfaßt die Gesamtbevölkerung dann 82,1 Mill. Menschen, davon sind 45,8 Mio im Alter von 20 bis 66 Jahren und 21,4 Mio sind 67 Jahre und älter. Solche Berechnungen basieren auf Annahmen über Geburten- und Sterblichkeitsraten sowie Zuwanderung. Die ersteren sind relativ gut prognostizierbar, während letzteres – wie in den Jahren 2015/16 zu sehen war – eine erheblich größere Erratik aufweist.⁷

Für die Abschätzung der Folgen des demografischen Wandels bildet der Altersquotient eine wichtige deskriptive Variable. Er gibt das Verhältnis der Personen im Rentenalter (65 Jahre und älter) zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (von 20 bis unter 65 Jahren) an. In der Darstellung der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020, S. 48) ergibt sich folgendes Bild. Bis Mitte der 2030 Jahre steigt der Anteil der Älteren in Relation zu den Jüngeren massiv an, danach erfolgt ein weiteres, jedoch nur noch schwaches Wachstum. Dahinter stehen zwei unterschiedliche demografische Treiber:

1. die gegebene Entwicklung der Geburten, insbesondere die Abfolge von „Baby-boom“ und „Pillenknick“.
2. die steigende Lebenserwartung (bis 2060 mit 5,5 Jahren bei Männern bzw. 4,3 Jahre bei Frauen, d.h. Männer bzw. Frauen haben dann eine Lebenserwartung von 84,4 bzw. 88,1 Jahren statt 78,9 bzw. 83,8 (in 2020)).⁸

Abbildung 1: Altersquotient 65+/20-64



Quelle: Börsch-Supan et al. (2020a) hier: (aus: Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, S. 49)

Im engeren Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) werden die Bevölkerungsprognosen kombiniert mit der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung. Hieraus ergeben sich wichtige Modifikationen zur reinen Betrachtung von Kopfzahlen bzw. dabei geht es um den eingangs erwähnten „Hilfsmotor“. Dazu liegen eine ganze Reihe von Berichten und Berechnungen vor; neben den beiden schon genannten sind die der Rürup-Kommission (2003) sowie diverse Studien zu spezielleren Themen v.a. der Prognos AG, des DIW, IW oder des MEA (Börsch-Supan) zu nennen.

Dabei kommen – neben modell- und rententechnischen Feinheiten – drei Faktoren politisch eine besonders wichtige Rolle zu:

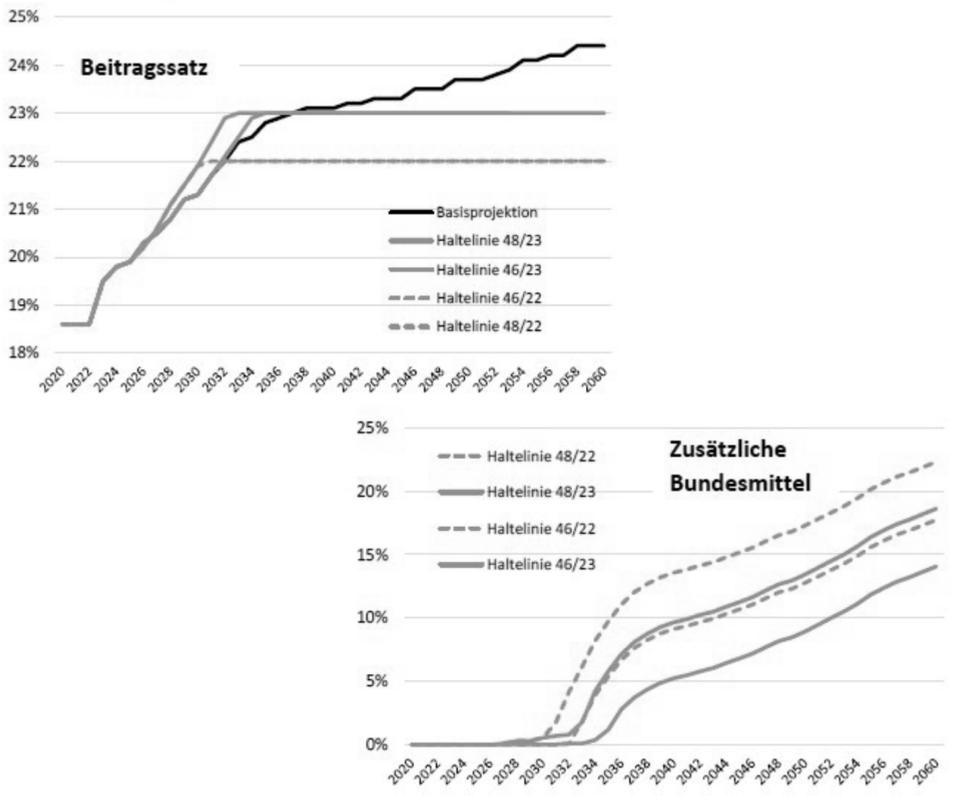
- a) die Beiträge zur GRV
- b) das Renten- bzw. Sicherungsniveau
- c) der Bundeszuschuss.

Aus dem von der (schwarz-roten) Bundesregierung vorgeschlagenen und der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020) diskutierten Modell der Haltelinien für a) und b) ergibt sich ein Bedarf an Bundeszuschüssen, dessen Ausmaß für den

Wissenschaftlichen Beirat beim BMWi und A.Börsch-Supan problematisch ist, da mittelfristig etwa die Hälfte des Bundeshaushaltes als Zuschuß für die GRV benötigt wird⁹. In deren Modellberechnungen stellt sich der Zusammenhang bzw. die Konsequenz aus den Haltelinien so dar.

Abbildung 2: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Beitragsatz und zusätzliche Bundesmittel zur Finanzierung der Haltelinien eines Sicherungsniveaus von 46% und 48% und des Beitragsatzes von 22% und 23%, jeweils in Prozent des Bundeshaushalts



Quelle: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, S 21)

M. Fratzscher (DIW) kritisiert ebenfalls:

„Die Subventionierung durch das Steuersystem ist clever, aber perfide, denn dies bedeutet, dass die jungen Menschen nicht nur durch ihre Beiträge, sondern auch durch ihre Steuern für die gesetzliche Rente zahlen – nur dass sie für ihre Steuern selbst keine Ansprüche auf eine eigene Rente erwerben.“¹⁰

Bezieht sich das Argument v.a. auf die Generation der jetzt im Erwerbsleben stehenden Menschen, so gibt es darüber hinaus Implikationen für die nächstfolgende Genra-

tion der (jetzt) Jungen. Denn auch die Mittel des Bundeshaushaltes sind knapp und Rentenzuschüsse erzeugen Opportunitätskosten. Im Falle von erhöhten Staatsschulden liegt der Generationeneffekt auf der Hand: Diese werden von der aktuellen Rentnergeneration auf die nächsten vererbt. Zudem besteht eine Konkurrenz zu anderen Politikfeldern, v.a. zu Bildung, Forschung und Klimaschutz, was insbesondere für die Enkelgeneration nachteilig bzw. nicht nachhaltig ist. Daher ergibt sich für J. Tremmel, einem Protagonisten der Generationengerechtigkeit, die Forderung:

„Der Bundeszuschuss soll und kann nicht dazu verwendet werden, die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft auszugleichen. Das Rentensystem muss aus sich heraus „demografiefest“ gemacht werden, sonst geht der Grundgedanke einer Versichertengemeinschaft verloren und die Unterschiede zwischen Rentenversicherung und allgemeinem Steuersystem (mit seinen vielfältigen Zielen, u.a. Armutsbekämpfung) verschwimmen. Statt einer berechenbaren Rente würde es eine „Staatsleistung im Alter“ nach dem Fürsorgeprinzip geben, was ein völlig anderes Staatsverständnis mit sich brächte, als wir es heute haben.“¹¹

Damit wird der Versicherungscharakter der GRV priorisiert und von hier aus ist der Schritt zu Rendite-Überlegungen nahe. Modelliert man die Rendite der geleisteten Beiträge für die GRV, so ergibt sich – je nach Geschlecht, Familienstand, Einkommen und Alter – bei 45 Beitragsjahren eine Rendite von zwischen 3,2% (für Männer) und 3,8% (für Frauen), wenn der Rentenbeginn im Jahr 2013 lag. „Auf lange Sicht wird v.a. wegen der demografischen Entwicklung die Rendite auf Werte von 2-3% sinken, aber stets deutlich positiv bleiben“¹²

Demgegenüber war das Verständnis von Nachhaltigkeit bei der Rürup-Kommission noch relativ vage und verstand sich zum einen als „mehrdimensionales Konzept“ und zum anderen als „langfristige, dauerhafte Stabilität unter den Bedingungen des gerechten Ausgleichs zwischen den beteiligten Generationen – und damit auf den Erhalt der Handlungsfähigkeit künftiger Generationen“.¹³ Im Kern gilt hier die Stabilisierung der Beiträge zur GRV (bis 2030) auf 22% und den gesamten Sozialversicherungsbeiträge auf 40% als nachhaltig, nicht nur wegen der Einkommenseffekte bei der erwerbstätigen Generation, sondern auch – als win-win-Situation für alle – wegen der damit verbundenen positiven Effekte auf Wachstum und Beschäftigte. Zudem soll die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt werden, der die jährliche Rentenanpassung reduziert und damit die Beitragszahler entlastet.¹⁴

Insofern ist die Fokussierung auf Generationengerechtigkeit im Sinne einer Beitragsrendite eine bemerkenswerte Verschiebung des politischen Diskurses.

3. Jenseits der Daten: Politische Konflikte und Interessen sowie Betroffenheit von Generationen

Betrachtet man die Fülle an Berichten und Publikationen, so besteht über den Sachverhalt des demografischen Wandels und die grundlegenden Herausforderungen für die GRV wenig Dissens. Wenn man sich über die grundlegenden Daten und Trends im Wesentlichen einig ist, woher kommt dann die öffentliche Debatte? Zum einen kommt es zu unterschiedlichen Interpretationen und Bewertungen. Gelegentlich wer-

den Schwankungsbreiten in Prognosen und unterschiedliche Modellannahmen v.a. von Laien als Unklarheit gelesen – nach dem Motto: Man weiß es ja doch nicht genau. Aus simplen politischen Kalkülen heraus werden gelegentlich Rechenfehler oder methodische Defizite unterstellt. Zum anderen gibt es eine Art trade off zwischen (zu) einfachen Modellen, die relativ robust und gut verständlich sind, und komplexen, realitätsgerechteren Modellen, die weniger verständlich und weniger stabil sind.

Die Debatte wird freilich getrieben von den Lösungsvorschlägen und Prioritätensetzungen, die politisch umstritten sind, weil sie unterschiedliche – jeweils durchaus legitime – Interessen und Ziele tangieren. Stellt man also die Frage „Cui bono? Wem nützt es?“ kann man vereinfacht die folgende Konstellation und Implikationen für die Generationen entwickeln.

- a) Werden die Ziele Beitragsstabilität und nachhaltige Finanzierbarkeit bzw. eine einnahmenorientierte Rentenpolitik priorisiert, dann nützt das v.a. der Generation der aktiv im Erwerbsleben stehenden, weil bei ihr Entlastungen erfolgen (bzw. Belastungen ausbleiben).
- b) Eher umgekehrt verhält es sich bei der Option Stabilisierung des Rentenniveaus und Lebensstandardsicherung. Unschwer zielt diese auf die Generation der Renteneempfänger.
- c) Armutsvermeidung und Inklusion sind weitere Ziele, die sich primär innerhalb einer Generation auswirken. Je nachdem wie eng das Versicherungsprinzip und Beitragsäquivalenz interpretiert werden, entstehen Verteilungsspieleräume v.a. durch den Bundeszuschuss.
- d) Stärker als in diesen drei Fällen wird beim Ziel der Generationengerechtigkeit auf die Belange der Jüngeren, also der dritten Generation geachtet. Hier wird die Erwartung geäußert, dass diese nicht schlechter gestellt sein soll als ihre Vorgängergenerationen. In Anbetracht des Umstandes, dass die Lebenschancen von Generationen von einem breiten Spektrum wohlfahrtsstaatlicher Leistungen beeinflusst werden, wird die Konkretisierung erheblich komplexer als bei der Berechnung von Beitragsrenditen ausfallen.

Generationen- und andere Gerechtigkeiten

Grundsätzlich existiert ein großer Konsens darüber, dass die Lasten zwischen den Generationen einigermaßen fair geteilt werden sollten. Aus einer normativen Perspektive läßt sich das „Unveränderte-relative-Stellung“ Prinzip heranziehen bzw. ein „Mittelweg zwischen einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik und einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik“ gesucht werden.¹⁵ Das ist freilich nicht einfach zu realisieren und bleibt umstritten.

Bezogen auf die normative Frage „Was ist gerecht?“ bekommt man schlicht zu viele Antworten.¹⁶

Neben der Generationengerechtigkeit gibt es noch

- die Bedarfsgerechtigkeit,

- die Leistungsgerechtigkeit,
- die Chancengerechtigkeit
- die Einkommensgerechtigkeit i.S. einer möglichst großen Gleichverteilung des Wohlstands,
- die Regelgerechtigkeit, wonach diese für alle gleich gelten und zudem transparent und nachvollziehbar sein müssen.

Einen pragmatischen Ansatz zur Bewältigung des demografischen Wandels vertreten etwa Bäcker/Kistler.¹⁷ Sie betonen einerseits:

„Der Tatbestand, dass die nachrückenden Jahrgänge unter dem Druck der Verschiebung der Relation von Beitragszahlern und Leistungsempfängern (Rentnerquotient) stärker als die vorhergehenden Jahrgänge belastet werden, lässt sich nicht wegdiskutieren. So gesehen finden die jeweils jüngeren Geburtsjahrgänge schlechtere Bedingungen vor als ihre Vorgängerkohorten, ihre „Generationenbilanz“ fällt ungünstiger aus.“

Andererseits halten sie es für verfehlt, daraus eine Benachteiligung abzuleiten. Denn die Renditen in der GRV werden künftig noch deutlich positiv ausfallen, und es darf nicht außer Acht bleiben, „dass sich aufgrund der steigenden Lebenserwartung die Rentenlaufzeit verlängert, sich also der Gegenwert der Beiträge erhöht.“ Und als weiteres Argument führen sie ins Feld: „die Belastung der nachrückenden Kohorten bezieht sich auf relative Größen“. D.h. eine Erhöhung der Beiträge kann bei entsprechendem Wirtschaftswachstum ohne „eine absolute Verschlechterung im Einkommens- und Lebensstandardniveau einhergehen“. U.a. kann es durch ein verringertes Angebot an Erwerbspersonen zu höheren Löhnen kommen. Und:

„Ganz grundsätzlich gilt, dass es keinen Entwicklungsverlauf geben kann, bei dem alle Geburtsjahrgänge gleich behandelt werden. Die ökonomischen Rahmenbedingungen unterliegen Veränderungen, die Rechtsprechung führt zu neuen Entscheidungen und auch die politischen Verhältnisse, Mehrheiten und Meinungen sind in einer Demokratie nicht absehbar. Auch aus politischer und verfassungsrechtlicher Sicht kann es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung über die Zeit hinweg geben; eine solche Vorgabe würde jede Veränderung ausschließen...“

Kurz: Die Bewältigung des demografischen Wandels darf demnach demokratischen Wandel nicht verhindern. Das allerdings ist gerade das Anliegen der Vertreter der Generationengerechtigkeit.

Komplexe Betrachtung der Leistungen für Generationen

Bezogen auf eine „Messung“ der Lasten für die Generationen und deren faire Verteilung hängt jedoch viel davon ab, was als relevant betrachtet wird.

Beitragsrenditen für Renten sind eine überaus einfache Methode; komplizierter – und schlechter messbar – wird es, wenn man zwei weitere Sachverhalte in Rechnung stellt:

- a) Unter dem Stichwort Generationenbeziehungen werden die gesamten sozialen und familialen Leistungen und Transfers zwischen Großeltern, Eltern und Kindern/Enkel gefaßt. Darunter fallen nicht unwesentliche Geschenke und Erban-

sprüche, aber auch die diffuse Wirkung von Zahlungen an Ältere wie etwa bei der Pflege und der Rente. Diese dienen nicht nur der Einkommens- und Lebensstandardsicherung der Älteren, sie entlasten ebenfalls die Jüngeren von Unterhalts- und Sorgeverpflichtungen. Und im Übrigen werden dadurch für diese Generationen Arbeitsplätze im Wohlfahrtsstaat geschaffen.¹⁸

- b) Unter dem Gesichtspunkt der Wirkungen aller Aktivitäten auf die Generationen, läßt sich der moderne Wohlfahrtsstaat als Mechanismus zur Umverteilung über den Lebenszyklus begreifen. Chauval/Schröder¹⁹ konzentrieren sich dabei v.a. auf die unterschiedlichen Chancen des Eintritts in das Erwerbsleben von Generationen – vereinfacht: das Ausmaß an Jugendarbeitslosigkeit. Diese ziehen sich als Einkommensdifferenzen durch den weiteren Lebenslauf und werden ggf. in die Alterssicherung hinein verlängert. Hierbei gelten v.a. die mediterranen und konservativen Regime als „häßlich“ (Manow), weil sich das Senioritätsprinzip am Arbeitsmarkt und lohnbezogenen Renten entsprechend auswirken. Freilich weicht der deutsche Fall hier signifikant ab, denn die Jugendarbeitslosigkeit ist im internationalen Vergleich überaus niedrig und die berufliche Bildung eine wirksame Investition.
- c) Diesen Gedanken kann man auf verschiedene Politikfelder ausweiten und prüfen, ob – gegenläufig zur Rentenproblematik – Verbesserungen eingetreten sind. In der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik (samt Hartz-Reformen²⁰) ist dies der Fall, ebenso wirken die Reformen in der Familien- und Gleichstellungspolitik pro Jüngere. Neben den unmittelbaren monetären Transfers sind hier ebenfalls die positiven Wirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu sehen, die sich auf Beiträge, Renten und ggf. Staatsverschuldung günstig auswirken. Noch deutlicher wirken Klima- und Umweltschutz. Hier hat das Bundesverfassungsgericht unlängst die Pflicht des Staates zur „verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“ aus dem Grundgesetz Artikel 20a abgeleitet. Das kann entsprechende Implikationen für die Generationengerechtigkeit bei der GRV und weiteren wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten entwickeln.

Weitere Optionen und Stellschrauben

Drei weitere Vorschläge sind im Zusammenhang mit Rentenreformen und Generationengerechtigkeit ebenfalls mehrfach diskutiert worden:

a) die Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 plus:

Die wichtige Stellschraube, die zudem bleibt, ist das Renteneintrittsalter. Seit der Umsetzung der Vorschläge der Rürup-Kommission ist eine Heraufsetzung auf 67 Jahre in der Umsetzung und endet in den Jahren 2031-32. Inzwischen wird eher das Verhältnis von Lebensarbeitszeit und Rentenbezugszeit in den Vordergrund gerückt und v.a. von Börsch-Supan die „2:1-Regel“ aufgestellt worden, nach der bei drei Jahren mehr Lebenserwartung, ein Jahr mehr Ruhestand durch zwei Jahre längeres Arbeiten finanziert werden sollen. Auch Esping-Andersen kommt zu einem ähnlichen Ergebnis:

„Most now agree that by far the most effective policy is to postpone the age of retirement. ... Delaying retirement is a very effective tool because it cuts both ways: reducing pension years while simultaneously raising contribution years.“²¹ Allerdings hängen die Arbeitsfähigkeit im Alter, Einkommen und Gesundheit eng zusammen, sodaß ergänzende Maßnahmen und neue Policy Instrumente²² nötig sind.

b) Kapitalmarktbasierter Renten.

Seit der Riester-Reform bzw. dem Altersvermögensgesetz von 2002 spielt das Mehrsäulenmodell in der politischen Diskussion eine größere Rolle. D.h. neben der GRV treten individuelle oder betriebliche Rentenformen, die auf dem Kapitaldeckungsprinzip und nicht nach dem Umlageverfahren organisiert sind. Sie werden staatlich gefördert und sollen künftige Lücken der Altersvorsorge auffüllen. Empirisch hat sich die Hoffnung bislang kaum erfüllt, denn deren Verbreitung stagniert, die Nutzung ist stark einkommensabhängig und die erwartbaren Versicherungsleistungen niedrig.²³

In der wissenschaftlichen Diskussion stehen sich zwei konträre Positionen gegenüber. Folgt man der sogenannten „Mackenroth-These“, dann steht für die Konsumnachfrage der verschiedenen Generationen immer nur das Volkseinkommen des jeweils laufenden Jahres zur Verfügung. Den möglichen höheren Renditen stehen zudem größere Risiken gegenüber und die steigende Lebenserwartung muss durch eine adäquate Kapitalbildung aufgefangen werden. Der Unterschied zwischen Umlageverfahren und Kapitalbildung wäre dementsprechend gering.²⁴ Andererseits wird mit positiven Effekten einer erhöhten Kapitalbildung und einer offenen Volkswirtschaft (bzw. zusätzlichen Renditemöglichkeiten aus dem Ausland) argumentiert, sowie die Vorzüge der Risikodiversifizierung durch Mischsysteme betont. Allerdings hängt die höhere „Effizienz“ kapitalbasierter Systeme nicht zuletzt mit dem „Fehlen intra- und intergenerativer Umverteilungsinstrumenten“ zusammen.²⁵

c) Ausweitung des Versichertenkreises / Bürgerversicherung.

Immer wieder gefordert – aber von den verschiedenen Kommissionen eher skeptisch beurteilt – ist die Ausdehnung der GRV auf alle Bürger bzw. alle Beschäftigte. Das zielt v.a. auf die Einbeziehung der Beamten. Den erhöhten Einnahmen stehen jedoch erhöhte Ausgaben gegenüber – und bleibt man beim Äquivalenzprinzip dann entstehen keine zusätzlichen Umverteilungsspielräume. Neben den Rentenfragen taucht im Übrigen ein wenig beachtetes weiteres Problem auf, nämlich die damit erwartbaren Steigerungen der Gehälter im öffentlichen Dienst, wenn man von neutralen Effekten auf die Nettoeinkommen ausgeht. Das kann zu erhöhter Staatsverschuldung führen – was unter Generationengesichtspunkten nicht erwünscht sein kann.

Exkurs: Zum aktuellen Stand im Koalitionsvertrag – für alle etwas?

Im Vertrag der neuen Ampelkoalition beginnen (erst) ab Seite 72 die Aussagen über die Alterssicherung. Dabei wird das Konzept der Haltelinien aufgenommen und das Mindestrentenniveau von 48 Prozent soll dauerhaft gesichert sein. Und: „In dieser

Legislaturperiode steigt der Beitragssatz nicht über 20 Prozent. Es wird keine Rentenkürzungen und keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben.“. Damit ändert sich erst einmal für Rentner und Beitragszahler wenig. Problematisch bleibt aber die Frage, wie die Quadratur des Kreises gelingen soll, ohne den Umfang des Bundeszuschusses massiv zu erhöhen (s.o) und der in Betracht gezogene sehr kurze zeitliche Rahmen. Offenbar haben wichtige rentenpolitische Vorstellungen den Regierungswechsel heil überstanden und vieles entspricht im Übrigen stark dem Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“. Das gilt ebenfalls für die angekündigte Absicherung für Selbständige im Rahmen der GRV und die Betonung von Prävention und Rehabilitation nach dem Motto: „Wir machen längeres, gesünderes Arbeiten zu einem Schwerpunkt unserer Alterssicherungspolitik“.

Auch das Problem des demografischen Wandels wird adressiert, indem eine teilweise Kapitaldeckung der GRV in Form eines „dauerhafter Fonds“ mit erst einmal 10 Milliarden Euro Kapital²⁶ eingeführt werden, und der von einer „unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet“ wird. Ein analoger Mechanismus ist bereits 2015 in der Pflegeversicherung realisiert worden. Vorbildfunktion hat zudem der schwedische Pensionsfonds, der überaus erfolgreich wirtschaftet. „Hallo Deutschland, so geht Altersvorsorge“, kommentiert etwa die FAS (vom 19.10.2021, S. 33). Schließlich wird die Aktienrente als eine Ergänzung zur Reform der Rentenversicherung angekündigt – als effizientere Form der (weitgehend gescheiterten) Riester-Rente vorgeschlagen.

Ohne auf weitere Details einzugehen, spiegeln sich im Koalitionsvertrag natürlich die politischen Positionen der drei Parteien wider. Die angestrebten Reformen bewegen sich dabei – abgesehen von einigen roten Linien wie dem Renteneintrittsalter – stark im bekannten Diskussionsspektrum der eingesetzten Kommissionen. Und die Ansprüche sind auf Kurzfristiges und Machbares – also mehr auf Verwalten als Gestalten – ausgerichtet. So lauten in etwa die Kommentare und Einschätzungen in den Medien.

4. Rentenpolitik und generationengerechte Bewältigung des demografischen Wandels – (erfolgreiches) Scheitern oder neoliberaler Siegeszug?

Die Diskussion um eine generationengerechte Rentenpolitik dauert nun schon über zwei Jahrzehnte – aber zu einem großen Wurf ist es nicht gekommen. „Bisher hat die Politik – außer in den 2000er Jahren mit der Teilungslösung und der Teilkapitalisierung des Systems – keine Lösungen für die demografische Herausforderung vorgelegt.“²⁷ An mangelndem Wissen liegt es wohl angesichts der vorhandenen Daten und Modellrechnungen nicht. Ergo muss es das Wollen und Können der Politik(er) sein.

Wenn „zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren“ – so die entsprechende Erklärung von M.G. Schmidt²⁸ – kommt es zum „Balanceverlust“ in der Sozialpolitik. Das wirkt sich zu „Lasten der Kinder, Kindererziehung und jüngeren Bevölkerungsgruppen und zugunsten der sozialen Sicherung der Älteren“ aus; ferner entstehen durch die Staats-

verschuldung, die beschäftigungshemmende Wirkungen hoher Sozialversicherungsbeiträge und die Knappheit für andere Handlungsfelder (wie Bildung und Forschung) Schieflagen und mittelbare Benachteiligungseffekte der jüngeren Generationen. Dass der Parteienwettbewerb so verläuft, ist

„angesichts eines alternden Staatsvolkes, das schmerzhaft Reformvorhaben mit der Abwahl der jeweiligen Regierung bestraft, nachvollziehbar. Unsere politische Architektur insgesamt hat bisher noch keinen Weg gefunden, die Interessen künftiger und jüngerer Generationen im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen“.²⁹

Mit einer Herabsetzung des Wahlalters ließe sich aber eine institutionelle Stellschraube ändern und die Responsivität für Generationengerechtigkeit erhöhen. Und durch eine Garantie von gleichen Renditen auf Rentenbeiträge (s.o.) würde man die Alterssicherung den Entscheidungen der aktuellen politischen Mehrheit entziehen. Auf personeller Ebene würde zudem eine stärkere Betroffenheit der Parlamentarier den „Reform-eifer“ stärken, etwa durch die Abschaffung ihrer besonderen Altersversorgung.³⁰

Man könnte diesen Zusammenhang zwischen (kurzfristigen) Wahlerfolgen und (langfristig) defizitären Problemlösungen als „erfolgreiches Scheitern“ interpretieren.³¹ Oder mit Luhmann verliert sich die „Poesie der Reformen“ in der „Realität der Evolution“, und: „während der status quo gewissermaßen als Pazifikationsformel der unterschiedlichsten Interessen gelten kann ... lösen Reformprojekte diesen interessenpluralen Frieden wieder auf und revitalisieren die Differenzen“.³²

Gegenläufig zu den skeptischen Einschätzungen verläuft eine andere Argumentationslinie, die eine beachtliche Karriere des Diskurses über Generationengerechtigkeit konstatiert – und ihn meist im Kontext der Durchsetzung neoliberaler Konzepte und der Stärkung kapitalmarktbasierter Renten interpretiert. Demnach verschieben sich die ideenpolitischen Grundlagen in der GRV, was auf den gestiegenen Einfluß bzw. den Lobbyismus der Finanzbranche auf Politik und Politikberater zurückgeführt wird.³³ T. Ebert geht ebenfalls von einer „ökonomistischen Umdeutung des Solidarverhältnisses zwischen den Generationen“ zu einem „rechenhaften Aufwiegen“ von Renditen und einer korrespondierenden „Blickverengung auf staatliche Transfers“ aus. Dabei sind die – durchaus vorhandenen – Finanzierungsprobleme s.E. nur vordergründig Ursache, denn einen „wesentlichen Teil seiner Konjunktur verdankt der Begriff Generationengerechtigkeit auch der Tatsache, dass er zur Durchsetzung neoliberaler Konzepte ... instrumentalisiert werden kann“. Und dieses verdichtet sich zu einem „Syndrom allgemeiner Zukunftsangst“, von dem die Jüngeren stärker betroffen sind als die Älteren. Wird dieses sodann als ungerechte Verteilung zwischen Generationen wahrgenommen, „dann erübrigt sich es, nach den tieferen gesellschaftlichen Ursachen“ zu fragen.³⁴ Zugleich

„gibt es eine Art *Circulus vitiosus* der Generationenpolitik: Sozialleistungskürzungen, die mit Verbesserung der Generationengerechtigkeit begründet werden – dazu noch die politisch mehr oder weniger unverhohlenen geförderte Flucht aus der Sozialversicherungspflicht –, untergraben zusätzlich das Vertrauen in die Zuverlässigkeit des Systems, verletzen damit in der öffentlichen Wahrnehmung erst recht die Generationengerechtigkeit und schaffen auf diese Weise die Begründung für neue Einschnitte.“³⁵

Mit Kaufmann könnte man dieses Phänomen weniger negativ als „Sozialpolitik zweiter Ordnung“³⁶ bezeichnen, bei der es nicht um die Lösung von sozialen Problemen, sondern um die Stabilisierung des sozialen Sicherungssystems geht.

Ausblick – oder re-entry³⁷

Greift man zum Schluss noch einmal die Frage auf, wie sicher sind denn die Renten bzw. was wird dazu denn postuliert, dann lässt sich dieses – in sehr vereinfachter Form – mit ja oder nein beantworten. Die skizzierten politikwissenschaftlichen Interpretationen liegen jedoch schräg dazu. Weder passen Theoreme über Parteien, noch der neoliberale Einfluss. Aber auch die wissenschaftliche Expertise ist zu breit und hat letztlich keinen rentenpolitischen Konsens herbeigeführt. Denn hier gilt:

„Üblicherweise erwartet man von Experten, daß sie die Unsicherheit in bezug auf Möglichkeiten der Zukunft einschränken. Gerade bei sehr detailliertem Wissen über die Fakten, ..., wird es aber nicht einfacher, sondern schwieriger, Entscheidungen, die etwas ändern wollen, mit Prognosen zu versorgen.“³⁸

Im Anschluss an diese – etwas paradox anmutenden – Überlegung kann man die breite Diskussion um die generationengerechte Rente danach strukturieren, ob eine starke Orientierung an gesichertem Wissen, Expertise bzw. Evidenz vorliegt, wie sie sich in den verschiedenen Prognosen und Modellen manifestiert. Und diese Einteilung liefert kombiniert mit der Erwartung über die Zukunft der Rente vier Szenarien. Im Fall I liegen wir bei der aktuellen Regierungspolitik, diese agiert auf Sicht mit zuverlässigen Daten und betont, dass die Rente in dieser Legislaturperiode sicher ist.³⁹ Ebenfalls stark auf Daten und Evidenz bezogen sind die Vertreter der Generationenbilanzen (Feld III), freilich mit einer pessimistischen Einschätzung über die Zukunft der Rente. Weitgehend ohne Modellrechnungen kommen diejenigen aus, bei denen der demographische Wandel Alarm auslöst (Feld IV). Und schließlich basiert Solidarität Gerechtigkeit und soziale Sicherheit nach dem bekannten Bild von Rawls auf dem Schleier der Unwissenheit (Feld II). Eben weil die Zukunft ungewiss und die individuellen Risiken unklar sind, funktioniert die GRV.

(Postulierte) Sicherheit der Renten und starke Orientierung an Evidenz und Daten

Sicherheit der Renten erwartet	Orientierung an Evidenz/Daten: ja	Orientierung an Evidenz/Daten: nein
Ja	I: Optimismus der kurzfristigen Szenarien und Modelle	II: Schleier der Unwissenheit (Rawls) als Basis von Solidarität
nein	III: Langfristig (exakt) kalkulierte Renditen für Generationen	IV: Krieg der Generationen /Verteilungskämpfe

Zu viel Daten- und Evidenzorientierung können so gesehen also schädlich sein. Sie laufen Gefahr, den Unterschied zwischen einer staatlichen Sozialversicherung und privaten Versicherungen einzuebnen, v.a. wenn neben Beitragsrenditen ein breites Set an „exakten“ Risikofaktoren und anderen feinen Unterschieden (analog zu KFZ-Versicherungen) herangezogen werden kann. Und mit ihrer technokratischen Tendenz

behindern sie eine notwendige normative Unterfütterung und Diskussion von Reformoptionen bzw. die Entwicklung „neuer, wertmächtiger Elemente“ (Kaufmann) eines sozialkulturellen Unterbaus für eine generationengerechte Rente; ja für den gesamten Wohlfahrtsstaat, der vielfältigen – nicht nur demografischen - neuen Herausforderungen gegenübersteht.

Anmerkungen

- 1 Kaufmann, F.X.: Demografischer Wandel und gesellschaftliche Dynamik, in K.-S. Rehberg (Hrsg.), Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006, Frankfurt 2008, S. 345.
- 2 Das erzeugt daher nicht nur pandemiebedingt Nervosität. Vgl. dazu Forst, R.: Die Demokratie in der Krise. Eine nervöse Gesellschaft in der Pandemie, zwischen Fortschritt und Regression, in: Frankfurter Rundschau, 01.01.2021.S.a. Pörksen, B. 2008: Die große Gereiztheit. Wege aus der kollektiven Erregung, München.
- 3 Google weist für Generationengerechtigkeit ungefähr 206.000 Ergebnisse (0,47 Sekunden), für Alterssicherung ungefähr 488.000 Ergebnisse (0,44 Sekunden) und für Rentenreform ungefähr 310.000 Ergebnisse aus. Das indiziert die öffentliche Relevanz des Themas.
- 4 Etwa durch (illusionäre) Rentenerwartungen in der Höhe von 5.000 Euro bzw. 70% Rentenniveau bei 40 Jahren in Arbeit. So ein Leserbriefschreiber im GEA vom 8.9.2018. Oder H.W. Sinn: „Heerscharen von Rentnern lassen sich, finanziert vom deutschen Umlagesystem, von Luxuslinern durch die Weltmeere schaukeln und von Jet-Clippern zu den entlegensten Stränden dieser Erde transportieren“, nach Bäcker, G./Kistler, E. www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/291719/eindrohender-generationenkonflikt
- 5 Zur Terminologie: die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) basiert auf Pflichtbeiträgen und bildet die erste in einem Modell aus insgesamt drei Säulen. Die betriebliche Altersvorsorge und die private Vorsorge bilden weitere Säulen und zusammen spricht man von Altersvorsorge. S.a. Schmid, J.: Rente: Institutionelle Besonderheiten, politische Entwicklungen und aktuelle Debatten, GWP 3-2018.
- 6 S. Kaufmann a.a.O. S.a. den Literaturbericht von Motel-Klingebiel, A./Tesch-Romer, C.: Generationengerechtigkeit in der sozialen Sicherung: Anmerkungen sowie ausgewählte Literatur aus Sicht der angewandten Altersforschung. DZA Diskussionspapier 42, Berlin 2004 sowie Goerres, A.: Das Wahlverhalten älterer Menschen. Forschungsergebnisse aus etablierten Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen H.1/2010.
- 7 S. etwa Bujard, M./Dreschmitt, K.: Szenarien der Bevölkerungsentwicklung bis 2060, in: GWP 3/2016.
- 8 So das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 2021, S. 7. Daten und Berechnungen unterscheiden sich – im Unterschied zu den grafischen Darstellungen – nicht wesentlich, sie basieren beide auf Modellen von A. Börsch-Supan. Die älteren Modelle, die die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission, 2003) berechnet hat, liegen am unteren Ende der Prognosen, v.a. weil die ökonomische Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte sehr gut war.
- 9 V.a. Börsch-Supan, A./Rausch, J.2021: Lassen Sich Haltelinien, Finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit trotz Der Corona-Pandemie miteinander verbinden? MEA Discussion Paper No. 01.
- 10 www.zeit.de/wirtschaft/2021-07/gesetzliche-rente-deutschland-rentenreform-demografischer-wandel-generationengerechtigkeit-rentenversicherung

- 11 Aktualisierte Fassung (Stand 30.8.2019) von Tremmel, Jörg / Röser, Sarna (2019): Langfristig gedachte Rentenpolitik, in: Hurrelmann, K. u.a. (Hg.): Metallrente Studie „Jugend, Vorsorge, Finanzen“.
- 12 Ebd. S.a. die Beiträge zur Generationenbilanz von Raffelhüschen, B./Seuffert, S.: Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik No. 148, Berlin 2020 sowie www.stiftung-marktwirtschaft.de/inhalte/themen/generationenbilanz/
- 13 Vgl. Kommissionsbericht, S. 48f.
- 14 Bei allen Vorschlägen wird die Übertragung der Regelungen auf die Beamtenpensionen vorgeschlagen – und i.d.R. auch umgesetzt.
- 15 So etwa Tremmel a.a.O.
- 16 So und im Folgenden Enste, D.H./Wies, J.: Gerechtigkeit im internationalen Vergleich. In: Wirtschaftsdienst 2-2014 sowie Empter, Stefan/Verkamp, R.B. (Hrsg.) 2007: Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme, Gütersloh (v.a. die Beiträge von Leisering und Hauser) und Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 8/2005): Generationen-Gerechtigkeit sowie Urban, H.J./Ehscheid, Ch 2020.: Generationengerechtigkeit, in APUZ 52-52.
- 17 Bäcker/Kistler a.a.O.
- 18 Vgl. dazu v.a. Blome, A. u.a. 2008: Generationenbeziehungen im Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden. „Lieber erben statt sparen“, schreibt die FAZ und verweist auf Schätzungen, wonach in Deutschland werden jedes Jahr in dem Zeitraum von 2012 bis 2027 bis zu 400 Milliarden Euro vererbt und verschenkt werden.
www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/vorsorgen-fuer-das-alter/millennials-lieber-erben-statt-sparen-16861892.html
- 19 Chauval, L./Schröder, M. 2014: Generational Inequalities and Welfare Regimes, in: Social Forces, Nr. 4.
- 20 Im Zuge dieser (unbeliebten) Reform bekommen Jugendliche, die bisher nicht beschäftigt waren, trotzdem Leistungen erhalten (also Hartz 4 statt Geld der Eltern) und an Maßnahmen zur Qualifizierung etc. teilnehmen.
- 21 Esping-Andersen, G.: 2009: Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles, Oxford, S. 157f.
- 22 Etwa Schmid, J. 2013: Neue Policy Instrumente im alten Wohlfahrtsstaat, in: Brummer, K./Pehle, H. (Hg.) Analysen nationaler und internationaler Politik, Opladen
- 23 https://www.diw.de/de/diw_01.c.826232.de/publikationen/wochenberichte/2021_40_1/20_jahre_riester-rente____private_altersvorsorge_braucht_einen_neustart.html
- 24 Oder: Ob man Beiträge für die GRV oder für eine private Vorsorge bezahlt, macht so gesehen keinen Unterschied.
- 25 Breyer, F. 2000: Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Nr. 4, S. 401; vgl. auch www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/292108/kapitalmarktgrundierung-und-demografie
- 26 Gemessen an den aktuell rund 100 Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt – die ca. 30% der Ausgaben der GRV decken ist, das eine bescheidene Summe.
- 27 So Tremmel a.a.o., S.11 oder der Wissenschaftliche Beirats beim BMWi.
- 28 Schmidt, M.G. 2006: Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in ders./ Zohnhöfer R. (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 154.
- 29 Tremmel a.a.o
- 30 So ebenfalls Tremmel a.a.O.
- 31 Seibel, W.: 1993: Strategische Fehler oder erfolgreiches Scheitern? Zur Entwicklungslogik der Treuhandanstalt, in: PVS Nr.1.
- 32 Luhmann, N. 2000: Organisation und Entscheidung, Wiesbaden, S. 3335.

- 33 S. etwa Wehlau, D. 2009: Lobbyismus und Rentenreform, Wiesbaden und Carstensen, M.B./Röper, N. 2019: Invasion from within, in: Comparative Political Studies Nr. 9.
- 34 Ebert, T. 2005: Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Delegation des Sozialstaates? edition der Hans-Böckler-Stiftung 149, Düsseldorf, S. 17ff; s.a. Urban/Ehscheid a.a.O.
- 35 Ebd., S. 19. Das hängt auch mit einer bemerkenswerten Diskursschwäche und Defiziten der normativen Flankierung des Umbaus des deutschen Sozialstaates (v.a. Agenda 2010) zusammen, s. dazu Leisering a.a.O..
- 36 Kaufmann, F.X 2016: Sozialstaat als Kultur – ein Arbeitsbericht, GWP, H. 1.
- 37 „Re-entry“ bezieht sich bei Luhmann, N.: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt 2000, auf das Problem der Unterscheidung von Selbstreferenz und Fremdreferenz, die freilich immer schon im System getroffen sein muss.
- 38 Luhmann, a.a.O., S. 161. Allerdings können getroffene Entscheidungen durchaus mit Wissen abgesichert werden.
- 39 Auf der Kostenseite dieses Optimismus steht jedoch der Verzicht auf langfristige Lösungsstrategien, was bei Rentenpolitik unter Generationenperspektive eine Art Non Decision darstellt.