

Vortrag 8 \ \

Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung

Dr. Stefan Seuffert, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Stefan Seuffert ist Habilitand am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik in Freiburg. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der Universität Göteborg und ist seit 2012 am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Von 2017 bis 2022 verfasste er unter Betreuung von Prof. Raffelhüschen seine Dissertation zum Thema „Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanzierung“. Sein Forschungsschwerpunkt liegt im Bereich der Alterssicherung sowie der fiskalischen Nachhaltigkeit und insbesondere der nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung im demografischen Wandel.



Ist das Rentenpaket II, sowie es von der Ampelkoalition vorgeschlagen wird, gerecht im Sinne der intergenerativen Umverteilungswirkung und damit im Sinne der Generationengerechtigkeit? Um diese Frage zu klären, erläuterte der Referent Dr. Seuffert in einem sehr interessanten und trotz der komplexen Thematik durchaus unterhaltsamen Vortrag zunächst die grundlegenden Gerechtigkeitskonzepte und Leitbilder unserer Alterssicherung.

Gerechtigkeitskonzepte und -dimensionen

Während das historische Gerechtigkeitskonzept auf höheren, oft göttlichen Autoritäten beruht, basiert das neuzeitlich-moderne Gerechtigkeitskonzept auf der menschlichen Vernunft.

Das **Gedankenmodell von John Rawls** basiert auf der Annahme, dass man nur dann gerecht entscheiden kann, wenn man vollständig unparteiisch ist. Rawls versetzt die Gesellschaft hierzu in einen gedanklichen Urzustand hinter einem „Schleier der Unwissenheit“ über die eigene Position in der Gesellschaft. Auf dieser Grundlage zeigt er theoretisch auf, dass risikoaverse Individuen in einer solchen Situation eine grundlegende Präferenz für Gleichverteilungen aufweisen. Ungleichheiten werden allenfalls dann akzeptiert, wenn die Gesamtgesellschaft von dieser Ungleichheit profitiert, indem z.B. Einzelne wie Politiker die Entscheidungsgewalt erhalten, um für das Gemeinwohl zu sorgen.

Im Allgemeinen gibt es in der Gerechtigkeitskonzeption die **Leistungs- sowie die Bedarfsgerechtigkeit**: Da die Leistungsgerechtigkeit z.B. gleichen Lohn für gleiche Leistung fordert, bedarf es hierfür ein funktionierendes Bewertungssystem für die erbrachten Leistungen. In marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften stellt der Marktmechanismus die beste Annäherung an ein funktionierendes Bewertungssystem dar. Der Wert eines Gutes oder einer Dienstleistung ergibt sich in einem funktionierenden Markt aus den bilateralen Verhandlungen der Marktteilnehmer. Die resultierenden Preise basieren dadurch auf einer für den Einzelnen nicht erfassbaren Menge von Informationen.

Die berühmteste Beschreibung des Potenzials des Marktes als Allokations- und Bewertungsmechanismus stammt von Adam Smith, der den Begriff der unsichtbaren Hand des Marktes prägte. Ob allerdings beispielsweise die Entlohnung im Pflegebereich im Vergleich zu den Verdiensten in der Fertigung innerhalb der Automobilindustrie in dieser Konzeption gerecht ist, erscheint in Anbetracht der gesellschaftlichen Diskussion um Entlohnungsstrukturen zumindest zweifelhaft. Hier scheint der Marktmechanismus als Bewertungssystem zu versagen, wenn er die Arbeitnehmer in der Industrie wesentlich besser entlohnt, nur weil sie in einer marktwirtschaftlich profitableren Branche arbeiten und die ethisch-moralische Bedeutung der Pflegearbeit auf dem Markt in der gesellschaftlichen Wahrnehmung nicht korrekt bewertet wird.

Dagegen orientiert das Konzept der Bedarfsgerechtigkeit die Verteilung der Güter an den individuellen Bedürfnissen der Gesellschaftsmitglieder. Allerdings ist hier die Intensität der Bedürfnisse schwer messbar und vergleichbar.

Eine weitere Gerechtigkeitskonzeption untersucht die Gerechtigkeit zwischen den Generationen und fordert **intergenerative Gleichbehandlung**. Im Egalitarismus sind hierbei soziale Ungleichheiten begründungsbedürftig. Nach dem Verursacherprinzip müssen institutionell oder durch Dritte verursachte Nachteile dann auch von der Gesellschaft oder der dritten Partei kompensiert werden. Wenn wir Generationengerechtigkeit als intergenerative Gleichbehandlung betrachten, müssen wir jedoch zwischen **drei verschiedenen Vergleichsperspektiven** unterscheiden (Abb.1):

In der **asynchronen Vergleichsperspektive** werden verschiedene Rentner- und Erwerbstätigen- generationen über die Zeit hinweg miteinander verglichen. Intergenerative Gleichbehandlung läge hier vor, wenn das relative Beitrags- und Leistungsniveau konstant im Zeitverlauf bliebe. Im Kontext demografischer Veränderungen kann allerdings die intergenerative Gleichbehandlung nicht gleichzeitig auf Ebene der Rentner und auf Ebene der Beitragszahler gewährleistet werden.

Die **synchrone Vergleichsperspektive** vergleicht dagegen das Beitragsniveau der aktuellen Erwerbstätigen- generation mit dem Leistungsniveau der aktuellen Rentner- generation. Um intergenerative Gleichbehandlung in der synchronen Vergleichsperspektive einzuhalten, müssten sich demografische Veränderungen folglich sowohl auf das Leistungsniveau als auch auf das Beitragsniveau auswirken, um so über die Zeit hinweg eine konstante intergenerative Belastung im synchronen Vergleich zu gewährleisten.

Die **diachrone Vergleichsperspektive** betrachtet dagegen die interne Rendite der einzelnen Generationen. Intergenerative Gleichbehandlung wäre aus dieser Perspektive heraus dann gegeben, wenn die internen Renditen über die Zeit hinweg konstant blieben. Diese Form der Gleichbehandlung kommt einem marktwirtschaftlichen Gleichheitskonzept am nächsten. Bei demografischen Veränderungen sind konstante interne Renditen im reinen Umlageverfahren allerdings nicht möglich.

Dimensionen intergenerativer Gerechtigkeit

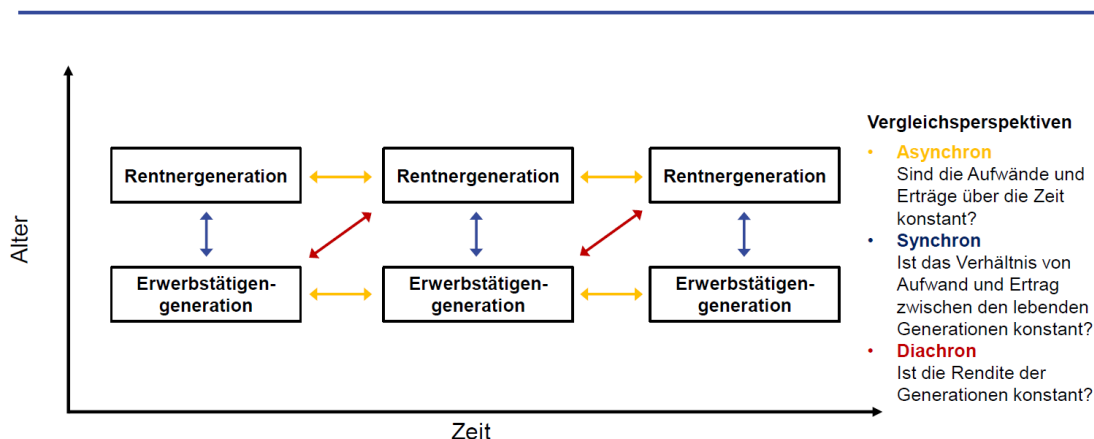


Abb. 1

Hinter allen drei Vergleichsperspektiven stecken zwei bekannte Prinzipien unseres Sozialstaates, die Dr. Seuffert im Folgenden erläuterte.

Normative Leitbilder der institutionalisierten Alterssicherung

Die institutionalisierte Alterssicherung basiert auf den Prinzipien der Äquivalenz und der Subsidiarität: Während das Äquivalenzprinzip die Gleichwertigkeit zwischen den individuellen Beitragsleistungen und bezogenen Leistungen fordert, basiert das Solidaritätsprinzip auf der Unterstützung der Schwachen durch die Starken. Im System der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wird das sogenannte Teilhabeäquivalenzprinzip umgesetzt: Entspricht die Teilhabe an den Beitragsleistungen eines Jahres dem Durchschnitt, so sind auch die daraus resultierenden Rentenansprüche durchschnittlich. Dieses auf die Lebensstandardsicherung ausgerichtete Prinzip entstammt bereits der Gründungsphase des deutschen Sozialversicherungssystems. Die Ausgestaltung des Prinzips ist in der GRV so zentral, dass sie als prototypisches Bismarcksystem bezeichnet werden kann. Aber warum gibt es eigentlich ein staatliches Alterssicherungssystem?

Legitimation verpflichtender staatlicher Alterssicherungssysteme

Die zentrale Begründung für die verpflichtende staatliche Bereitstellung von Alterssicherungssystemen ist die Vermeidung unbewusster oder strategischer Unterversorgung, wobei die unbewusst Unterversorgten irrtümlich davon ausgehen, nicht alt genug zu werden, um auf Alterssicherung angewiesen zu sein. Sie glauben, eher vom „Bus überfahren zu werden, als alt genug für die Altersversicherung zu werden“. Die strategische Unterversorgung kommt dagegen daher, dass die Rentner im Erwerbstätigenalter nicht ausreichend für das Alter vorsorgen konnten. In der Realität ist das wichtigste Argument jedoch wohl schlicht und ergreifend die Pfadabhängigkeit in der Umlagefinanzierung, d.h. wir kommen nicht von der Umlagefinanzierung weg, da es mit Einführung des Umlagesystems stets eine ganze Generation mit zukünftig zu bezahlenden Rentenansprüchen gibt. Eine Abschaffung des Umlagesystems wäre nur durch Ausbezahlung oder Enteignung dieser Generation möglich.

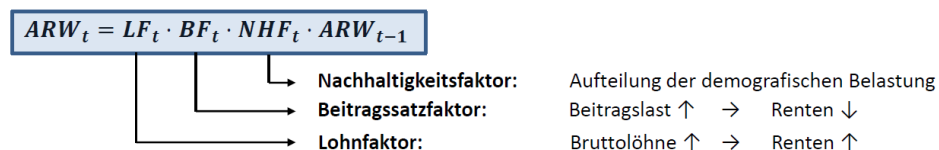
Wie wird nun die jährliche Anpassung des gesetzlichen Rentenwerts berechnet?

Zentrale Kenngrößen der GRV und ihre Bedeutung

Die Definition des Beitragssatzes ist selbsterklärend. Das Rentenniveau wird dagegen häufig falsch interpretiert, wie Dr. Seuffert der Zuhörerschaft eindrucksvoll beweist. Ein Rentenniveau von 48 Prozent bedeutet nicht, dass jeder Versicherte 48 Prozent seines letzten Bruttoeinkommens bezieht. Das Rentenniveau vergleicht vielmehr die Entwicklung der sogenannten Standardrente mit dem Durchschnittsentgelt der Versicherten. Die Standardrente ist die hypothetische Rente eines Versicherten, der genau 45 Jahre lang exakt durchschnittlich verdient hat. Das bedeutet insbesondere, dass das Rentenniveau sinken kann, während die Renten real steigen, und zwar deshalb, weil die Renten nicht so stark steigen wie die Löhne. Unsere Renten orientieren sich (anders als in anderen europäischen Ländern, z.B. in Österreich) nicht an der Inflation, sondern an der Lohnentwicklung.

Die Rente wird jedes Jahr mit der Rentenanpassungsformel nach §68 VI SGB angepasst, wobei ARW den aktuellen Rentenwert darstellt (Abb. 2):

Rentenanpassungsformel nach § 68 SGB VI

$$ARW_t = LF_t \cdot BF_t \cdot NHF_t \cdot ARW_{t-1}$$


Nachhaltigkeitsfaktor:	Aufteilung der demografischen Belastung
Beitragsatzfaktor:	Beitragslast ↑ → Renten ↓
Lohnfaktor:	Bruttolöhne ↑ → Renten ↑

Abb. 2

Hierbei spielt der 2004 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor besonders in Zeiten des demografischen Wandels eine besondere Rolle. Er nimmt die Aufteilung der demografischen Belastung zwischen Rentnern und Beitragszahlern vor, wobei er derzeit den Rentnern 25% dieser Belastung zuweist. Die Beitragszahler tragen 75%. Wie entwickelt sich die gesetzliche Rente nun im demografischen Wandel mit und ohne Rentenpaket II?

Hier stellt Dr. Seuffert die Berechnungen seines Instituts vor und gibt dabei zu bedenken, dass die Bundesregierung selbst auf niedrigere Beitragssätze komme.

Die GRV im demografischen Wandel

Aufgrund des demografischen Wandels können Beitragssatz und Rentenniveau nicht gleichzeitig konstant bleiben. Während das Beitragsprimat einen konstanten Beitragssatz fordert und dafür ein sinkendes Rentenniveau in Kauf nimmt, setzt das Leistungsprimat auf ein konstantes Rentenniveau und akzeptiert dafür steigende Rentenbeiträge. Letzteres Primat wird auch im aktuellen Rentenpaket II verfolgt. Hier soll das Rentenniveau bis 2040 auf mindestens 48 Prozent gehalten werden, während eine Erhöhung der Beiträge in Kauf genommen wird. In seinen Berechnungen kommt das Institut von Dr. Seuffert dabei auf folgende Entwicklung des Beitragssatzes und des Rentenniveaus im Status quo (blau) und bei Umsetzung des Rentenpakets II (rot) (Abb.3):

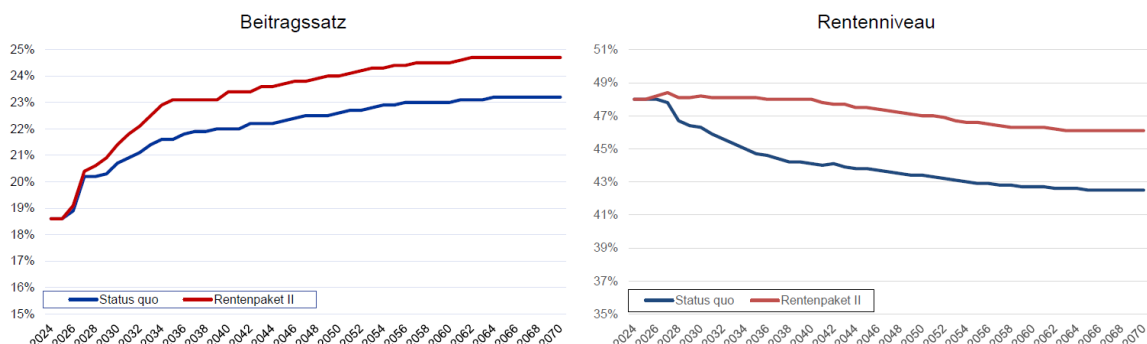


Abb. 3

Betrachtet man die intergenerative Entlastungswirkung des Rentenpakets II, so erkennt man, dass dieses Paket ein großes Geschenk an die Generation der aktuell um die 60-Jährigen wäre, während die aktuell unter 20-Jährigen dadurch stark belastet würden. (Abb.4) Während beispielsweise ein heute 57-Jähriger durch das Rentenpaket um insgesamt ca. 13.000 Euro entlastet würde, würde ein heute 5-Jähriger mit ca. 3.000 Euro belastet. Hervorzuheben ist dabei, dass diese Belastung der jungen Generationen bereits die Entlastungswirkung des sogenannten Generationenkapitals beinhaltet. Die Aussage von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil, man könne durch das Rentenpaket II sowohl das Rentenniveau stabil halten als auch die jungen Generationen entlasten, ist folglich sehr missverständlich. Korrekt ist, dass die Jungen durch das Generationenkapital entlastet werden. Diese Entlastungswirkung ist jedoch für heute 5-Jährige um etwa 3000 Euro geringer als die Belastungswirkung der Rentenniveauhaltelinie. Die Jungen werden durch das Rentenpaket II insgesamt also nicht entlastet, sondern belastet. Die missverständliche Beschreibung der Wirkung des Rentenpaket II erweckt den Anschein, dass wie von Wunderhand alle bessergestellt werden. Das wäre schön, aber eben auch zu schön, um wahr zu sein.

Intergenerative Besserstellung in Euro

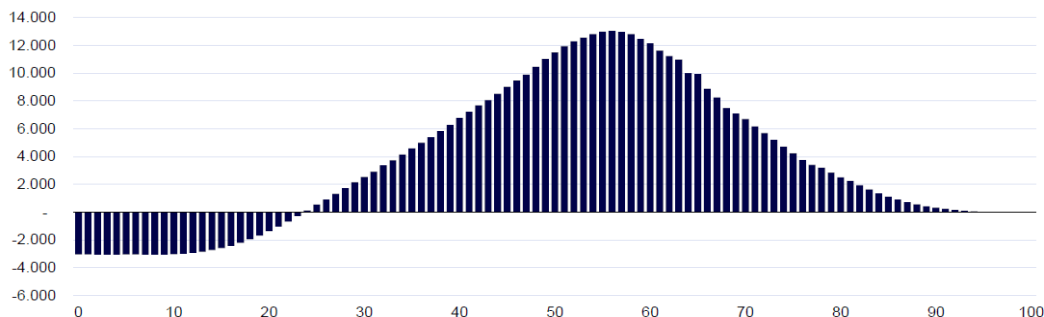


Abb. 4

Fazit: Rentenpaket II nicht generationengerecht

Laut Herrn Dr. Seuffert ist das Rentenpaket II im Sinne der Generationengerechtigkeit eher ungerecht, da die Generation der Babyboomer im Ertragsalter gleichbleibende Rentenbeiträge genossen hätte, während ihr jetzt bei Eintritt ins Rentenalter ein konstant hohes Rentenniveau garantiert würde, wodurch die Beiträge für die zukünftigen Generationen steigen würden.

Der bessere Weg aus dem Dilemma des demografischen Wandels innerhalb der GRV wäre laut Dr. Seuffert eine intergenerative sowie intragenerative Solidarität. D.h. einerseits müsste die Rentnergeneration durch den Nachhaltigkeitsfaktor stärker am Wohlstandsverlust durch den demografischen Wandel beteiligt werden. Andererseits sollten ärmere Rentner durch reichere Rentner finanziert werden, indem z.B. der Nachhaltigkeitsfaktor erst bei individuell höheren Renten in die Berechnung des Rentenwerts einbezogen würde.

Dass die Bundesregierung versucht, mit der Einführung des Generationenkapitals über die Ungerechtigkeiten des Rentenpakets II hinweg zu täuschen, war die abschließende Erkenntnis dieses erleuchtenden Vortrags. Auch das Generationenkapital wird kein Ausweg aus der Pfadabhängigkeit des Umlageverfahrens sein, das mit Einführung des Rentenpakets II erst recht ausgeweitet wird. Es gibt keine Wunderlösung für die demografische Belastung der GRV. Die Frage ist nicht, ob diese Belastung im Rentensystem spürbar wird, sondern nur für wen sie wie stark spürbar sein wird. Mit diesem Wissen kann man die aktuelle mediale Berichterstattung über das Rentenpaket II nochmal aus einer neuen Perspektive verfolgen und entsprechend im Unterricht mit Schülerinnen und Schülern diskutieren.

Herzlichen Dank für die spannenden Erkenntnisse, Herr Dr. Seuffert!

Verena Pecho