



GENERATIONENGERECHTIGKEIT ALS LEITBILD DER ALTERSSICHERUNG?

ONLINE-KONFERENZ DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATES UND DES
AUSSCHUSSES ALTERSSICHERUNG DER GVG
ALTERSSICHERUNG UNTER DEMOGRAPHISCHEM DRUCK – DIE ZUKUNFT
DES GENERATIONENVERTRAGS“

26.05.2020

Prof. Dr. Gerhard Bäcker | Universität Duisburg-Essen |
Institut Arbeit und Qualifikation



Übersicht

- I. Gerechtigkeitsdiskurse
- II. Generationen als Altersgruppen (Querschnittanalyse)
 - II.1 Intergenerationaler Einkommensvergleich/Wirkungen der GRV
 - II.2 Intergenerationaler Einkommensvergleich/Nettoäquivalenzeinkommen
 - II.3 Intragenerationaler Einkommensvergleich
- III. Generationen als Kohorten/Geburtsjahrgänge (Längsschnittanalyse)
 - III.1 Verletzung der Generationengerechtigkeit durch Ungleichbehandlung der Kohorten?
 - III.2 Steigende Belastungen der jüngeren Kohorten unvermeidbar
 - III.3 Generationengerechtigkeit als Kohortenneutralität: Eine Fiktion



I. Gerechtigkeitsdiskurse in der Sozial- und Alterssicherungspolitik

- Ausgestaltung der Sozialpolitik: Was ist „gerecht“, was „ungerecht“?
- Vielfalt von Gerechtigkeitsdimensionen:
Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Verfahrensgerechtigkeit,
Verteilungsgerechtigkeit, Teilhabegerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit
und
- Generationengerechtigkeit:
Ständiger Begleiter vor allem in der Diskussion um die (langfristige)
Ausgestaltung der Alterssicherung
- Rentenkommission der Bundesregierung: „Die Kommission hat die
verschiedenen Parameter, die die Rentenfinanzen beeinflussen (...) unter
dem Eindruck des Leitgedankens von Generationengerechtigkeit (...)
diskutiert und Empfehlungen entwickelt.“

Typische Argumentationsmuster in der wissenschaftlichen und politischen Debatte:

- Das Ziel der Generationengerechtigkeit wird im derzeitigen System verfehlt; die „Jungen“ werden benachteiligt, die „Alten“ bevorteilt.
- Corona-Krise: Die Maßnahmen und Folgewirkungen des Lock-down belasten einseitig die Jungen - Rentenanpassung auf der einen, Konjunkturreinbruch und Kurzarbeit auf der anderen Seite.
- In langfristiger Sicht im Hinblick auf den demografischen Umbruch: Die schwächer besetzten nachrückenden „Jungen“ sind die Verlierer infolge der Umlagefinanzierung der Rentenversicherung: Hohe Beitragsbelastungen und später im Alter geringe Leistungen.



Wie aber kann „Generationengerechtigkeit“ hergestellt werden?
Gibt es (empirisch messbare) Maßstäbe?

Was sind überhaupt Generationen? Welches Alterssicherungssystem ist
„generationengerecht“?

➤ Angesichts der Vieldeutigkeit des Begriffs: Mehr Fragen als Antworten!!

Unterscheidungen: Familiäre Generationen, politische Generationen,
sozialstaatliche Generationen (Altersgruppen/Querschnitt und
Kohorten/Längsschnitt)



II. Generationen: Altersgruppen

- Sozialstaatliche Generationen als Altersgruppen: Den Steuer- und Beitragszahlern (mittlere Generation) stehen die Rentenempfänger gegenüber (ältere Generation)
- Zusammenhang von drei Generationen im sog. „Generationenvertrag“
- Aber: Abgrenzung nach Altersgruppen zu einseitige Sicht
Umfassender: Beteiligung oder Nicht-Beteiligung am Arbeitsmarkt und Erzielung von Markteinkommen bzw. Finanzierung oder Empfang sozialstaatlicher Transfers – quer durch die Altersgruppen
- Sozialstaat:
Intergenerationale/intertemporale Umverteilung und intragenerationale/interpersonelle Umverteilung
- Immer: Frage nach der Aufteilung der laufenden wirtschaftlichen Wertschöpfung/des Volkseinkommens, Primär- und Sekundärverteilung



II.1 Intergenerationaler Einkommensvergleich/Wirkungen der GRV

- Generationengerechtigkeit als Leistungs- und Anteilsgerechtigkeit: Fortschreibung der Rangposition durch Rentenformel/Äquivalenz
- Generationengerechtigkeit und Teilhabegerechtigkeit: Rentenniveau = Verhältnis von Höhe und Entwicklung der Relation von verfügbarer Standardrente (ältere Generation) zum verfügbaren Durchschnittsentgelt (mittlere Generation) (Modellrechnung); dynamische Anpassung an den Wohlstandszuwachs
 - Anpassungsmodus und die Höhe des Niveaus und Höhe der Belastungen („Haltelinien“) sind **normativ** bestimmt (Kommission: Korridor)
 - Ein „objektives, generationengerechtes“ Maß gibt es **nicht**; Vorschlag der Rentenkommission Hilfsgröße „Diffusionsniveau“ – Bezug zur Grundsicherung
 - Höheres Niveau = c.p. höhere Belastungen (Beiträge und/oder Steuern)
 - Aber: höheres Niveau = höhere Leistungen auch für die nachrückenden Altersgruppen !

- **Exkurs: Corona-Krise**
- Rentenanpassung mit time-lag: Konjunkturstabilisator
- Niveauhaltelinien bis 2025: Aussetzung Nachholfaktor, Rezessionsbedingt: zwischenzeitlicher Anstieg des Rentenniveaus
- Überschreiten der Beitragshaltelinie (20 %) bis 2025 ?, zusätzliche Bundesmittel, Sonderzahlungen? (Kurzarbeit/Kurzarbeitergeld = sozialversicherungspflichtiges Einkommen)
- Entwicklung des Arbeitsmarkts?? Stärkeres Absinken des Rentnerquotienten (Äquivalenzrentner zu Äquivalenzbeitragszahlern) – Auswirkungen auf Haltelinien und Rentenanpassungsverfahren



II.1 Intergenerationaler Einkommensvergleich

Intergenerationaler Vergleich von Haushaltseinkommen (Nettoäquivalenzeinkommen)

- Am Beispiel: Armutsrisikoquoten 2018
 - Gesamtbevölkerung: 15,5 %
 - 25 bis unter 50 Jahre: 13,7 % (m), 14,3 % (w)
 - 50 bis unter 65 Jahre: 11,3 % (m), 12,0 % (w)
 - 65 Jahre und älter: 12,7 % (m), 16,4 % (w) -



II.1 Intragenerationaler Einkommensvergleich

- Die Einkommenslage „der“ älteren Generation gibt es nicht, auch nicht die „der“ mittleren und jüngeren Generation
 - Gravierende Abweichungen der Einkommen innerhalb der Altersgruppen
 - Übertragung von Benachteiligungen (vor allem hinsichtlich der Erwerbsteilhabe) über die Generationen hinweg

- Intragenerationale Ungleichheit je nach Alterssicherungssystem/nach Rentenpolitik
 - Unterschiede von Versorgungsstruktur und -niveau zwischen Rentenversicherung und Beamtenversorgung
 - Ausgleich des sinkenden Rentenniveaus für rentennahe Altersgruppen nicht mehr möglich
 - Leistungsverbesserungen für EM-Rentner nur für Neuzugänge



III. Generationen als Kohorten/Geburtsjahrgänge

III.1 Verletzung der Generationengerechtigkeit durch Ungleichbehandlung der Kohorten?

Wechselt man von der statischen Querschnitt- in eine dynamische Längsschnittbetrachtung, kommen Alterskohorten bzw. Geburtsjahrgänge ins Blickfeld.

- Bei der Umlagefinanzierung (bei gegebenem Rentenniveau und Regelaltersgrenzen) führt die Verschiebung der Altersstruktur einer relativen Mehrbelastung der jüngeren Geburtsjahrgänge und nachrückenden Beitragszahler.
- Die Kohorten weisen keine vergleichbare sozialstaatliche Bilanz von Leistung und Gegenleistungen auf. Die zunehmend schwächer besetzten Kohorten, die in die Erwerbstätigkeit und Beitragspflicht nachrücken, müssen immer mehr zahlen, ohne dass diese noch darauf vertrauen können, selbst im Alter ausreichend hohe Renten zu erhalten.



III.2 Steigende Belastungen der jüngeren Kohorten unvermeidbar

- Die steigenden Belastungen und sinkenden Renditen in Folge des demografische Umbruchs (höhere Beitragssätze bzw. steuerfinanzierte Bundeszuschüsse) lassen sich durch kein Finanzierungsverfahren wegreformieren.
- Auch beim Kapitaldeckungsverfahren mindern Sparbeiträge das verfügbare Einkommen – ohne dass es allerdings sofort zu Auszahlungen kommt (Ansparphase/Aufbau des Kapitalstocks).
- These: Entkopplung der Generationen, weil jede Generation für sich selbst sorgt? Aber noch einmal Mackenroth: „Das was eine Gesellschaft für die Versorgung der Erwerbstätigen wie der Nicht-Erwerbstätigen aufwendet, muss immer vom Sozialprodukt der laufenden Periode abgezweigt werden“.
- Kapitaldeckung: Höhere Spar- und Investitionsquote und höherer Wachstumspfad?
- Demografie und Kapitaldeckung: Negative Rückwirkungen auf die Verzinsung (Age-Wave/Asset-Meltdown)



III.3 Generationengerechtigkeit als Kohortenneutralität: Eine Fiktion

- Es gibt keinen Entwicklungsverlauf, bei dem alle Kohorten gleichbehandelt werden. Weder in der Geschichte, noch in der Zukunft.
- Aus politischer und verfassungsrechtlicher Sicht kann es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung über die Zeit hinweg geben; eine solche Vorgabe würde jede Veränderung ausschließen, sei es im Steuerrecht, in der Arbeitsmarktpolitik oder in der Sozialversicherung.
- Das gilt nicht nur für umlagefinanzierte Sicherungssysteme, sondern gleichermaßen für kapitalmarktabhängige Systeme. Denn auch die Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt unterliegen ständig Veränderungen.
- Sind die nachrückenden Jahrgänge, die aktuell privat vorsorgen und nur mit einer Mini-Verzinsung rechnen können, gegenüber den Älteren, die noch mit vergleichsweise hohen Renditen rechnen können, benachteiligt?
- Ist irgendjemand dafür verantwortlich, wie sollte man hier „Generationengerechtigkeit“ herstellen?

IV. Ein Resumee

- Für die Ausgestaltung der Alterssicherung sind mehrere und teilweise durchaus konkurrierende Ziele und Leitbilder von Bedeutung.
- Gerechtigkeitsnormen sind dabei immer vieldeutig und interpretationsfähig.
- Dies trifft im besonderen Maße auf die „Generationengerechtigkeit“ zu.
- Es besteht die Gefahr, dass die allgemeine Rede von der fehlenden Generationengerechtigkeit, den Blick auf die Verteilungsungleichgewichte auch innerhalb der Altersgruppen bzw. Kohorten versperrt.
- „Neben der mangelnden Konkretisierbarkeit macht die Geschichtsabhängigkeit das Konzept der Generationengerechtigkeit prinzipiell fragwürdig.“ (Börsch-Supan)