

Generationengerechte Alterssicherung

Von Thomas Ebert

1 Die gesetzliche Rentenversicherung: Probleme und Herausforderungen

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland befindet sich nach allgemeinem Urteil trotz der Konsolidierungsgesetze der letzten Jahre in einer sehr schwierigen Situation. Dabei konzentriert sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf die wachsende demografische Alterslast und auf die Frage der „Generationengerechtigkeit“. Es gibt aber auch noch andere Probleme, wie etwa die Erosion der Sozialversicherungspflicht, die Krise von Solidarität und Vertrauen, den Rückzug der Arbeitgeber aus dem traditionellen Sozialkonsens sowie die besorgniserregende Tatsache, dass die Rentenversicherung künftig ihre zentralen Sicherungsziele nicht mehr erreichen können.

1.1 Der demografische Wandel wird sich längst nicht so katastrophal auf die gesetzliche Rentenversicherung auswirken wie in der öffentlichen Diskussion noch immer unterstellt wird.

Wegen des Geburtenrückganges und der längeren Lebenserwartung der Älteren wird der so genannte demografische Alterslastquotient (die Relation der Bevölkerung im Alter ab 65 zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 20 bis unter 65) bis zum Jahre 2050 etwa um rd. 75% steigen. Dies erscheint erschreckend, jedoch kann man daraus keinesfalls schließen, dass die Beitragslast in der gesetzlichen Rentenversicherung in gleichem Umfang wachsen wird.

Denn erstens ist für die Finanzierung der Renten nicht das Zahlenverhältnis von Geburtsjahrgängen entscheidend, sondern das von Rentenberechtigten und Beitragszahlern (so genannter Rentner-Beitragszahlerquotient). Es spielen also noch weitere ökonomische und institutionelle Einflussfaktoren eine wichtige Rolle, so z.B. die Erwerbsbeteiligung (vor allem der Frauen), die Arbeitsmarktsituation und der Umfang, in dem die Erwerbstätigen bzw. die Wohnbevölkerung in die Rentenversicherungspflicht einbezogen sind. Zweitens wurden seit 1989 vorbeugend erhebliche Sanierungsschritte vorgenommen; sie sorgen unter anderem dafür, dass beim Anstieg des Rentner-

Beitragszahlerquotienten nicht nur der Beitragssatz erhöht, sondern zugleich der Anstieg der Renten deutlich gebremst wird.

Durch diese Einschnitte wurden demografische Entwicklung und Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung erheblich voneinander entkoppelt. Das zeigen die gegenwärtigen Vorausberechnungen, nach denen der demografische Alterslastquotient von 2005 bis 2050 um 74% steigen wird, der Beitragssatz jedoch nur um 22%. Der Beitrag steigt allerdings nur deswegen nicht auf höhere Werte, weil das Bruttorentenniveau um 10%-Punkte und das Nettorentenniveau sogar um 12%-Punkte gesenkt wird.

Alterslastquotient, Rentner-Beitragszahlerquotient, Beitragssatz und Rentenniveau 2005 bis 2050

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Demografischer Alterslastquotient („Mittlere Variante“)	31,3%	33%	36%	47%	53%	55%
Rentner-Beitragszahlerquotient	53,4%	54%	61%	72%	81%	83%
Beitragssatz	19,5%	19,5%	20,2%	22,2%	23,6%	23,9%
Bruttorentenniveau nach 45 Jahren (Jahresdurchschnitt West)	47,9%	44%	42%	39%	37%	38%
Nettorentenniveau nach 45 Jahren (Jahresdurchschnitt West)	66,5%	63%	61%	57%	54%	54%

Quelle: Demografischer Alterslastquotient: Statistisches Bundesamt, alle anderen Werte: Schätzung des BMGS und der RV-Träger vom Oktober 2004, für 2050 eigene Berechnung (unter Fortschreibung des Rentner-Beitragszahlerquotienten entsprechend der Entwicklung des demografischen Alterslastquotienten)

Diese Rechnungen können durchaus auf eine Weise interpretiert werden, die von der üblichen Sichtweise abweicht: Die „Zeitbombe demografische Entwicklung“ ist im Grunde bereits weitgehend entschärft, zumal der noch verbleibende Beitragssatzanstieg in seiner Bedeutung zu relativieren ist. Denn er vollzieht sich nicht plötzlich, sondern in kleinen Schritten im Verlauf mehrerer

Jahrzehnte. Er ist auch nicht so stark, dass die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer – entsprechende Einkommensentwicklung vorausgesetzt – nicht trotzdem spürbar wachsen können.

1.2 Die Erosion des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses gefährdet die Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung

Neben der demografischen und ökonomischen Entwicklung haben Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt einen erheblichen Einfluss auf das finanzielle Gleichgewicht der gesetzlichen Rentenversicherung. In dieser Hinsicht ist seit der Wiedervereinigung eine sehr deutliche Tendenz zur Erosion des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zu beobachten. Während die Zahl der Erwerbstätigen von 1992 bis 2004 wenn auch nur geringfügig gestiegen ist (von 38,1 auf 38,7 Mio.), ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 29,3 auf 26,5 Mio. gesunken; ihr Anteil an der Erwerbstätigkeit insgesamt ist von 77% auf 68% zurückgegangen. Vor allem folgende Faktoren dürften dafür ursächlich sein:

- Strukturelle Veränderungen zumindest in größeren Teilbereichen der Wirtschaft bewirken, dass abhängige Beschäftigung durch Selbstständigkeit ersetzt wird. Das erklärt sich nicht allein aus der Bemühung um Kostensenkung durch Outsourcing, sondern auch durch den allmählichen Rückgang von Massenfertigung und tayloristischen Arbeitskonzepten sowie durch die wachsende Bedeutung von wissens- und informationsbasierten Dienstleistungen.
- Politische zu verantwortende Eingriffe (z.B. Förderung sogenannter „Minijobs“ durch die 400-Euro-Regelung) bzw. Unterlassungen (z.B. bei der Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit) haben die Entwicklung zusätzlich gefördert.
- Auch die inzwischen erreichte Höhe der Sozialbeiträge veranlasst zu Ausweichreaktionen und trägt zur Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei. Dabei gibt es einen fatalen Selbstverstärkungseffekt: je größere Ausmaße die Erosion des versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses annimmt, desto höher werden die prozentualen Beitragssätze, und desto mehr besteht der Anreiz, der Versicherungspflicht auszuweichen.

1.3 Die Solidaritäts- und Vertrauensbasis der gesetzlichen Rentenversicherung ist geschwächt.

Im letzten Jahrzehnt hat das Vertrauen der Bevölkerungsmehrheit in die Zuverlässigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung sehr deutlich abgenommen (vgl. Roller 2002, Ebert 2004, Dallinger

2005). Offenbar wird nicht mehr erwartet, die Rentenversicherung werde das an die Beitragszahlung geknüpfte Leistungsversprechen erfüllen. Als Reaktion darauf sind Beitragssatzsteigerungen, die an sich notwendig wären, um das lebensstandardsichernde System zu finanzieren, politisch nicht mehr durchsetzbar. Einstweilen noch inoffiziell, aber unübersehbar hat sich in der Rentenpolitik ein Paradigmenwechsel vom „Generationenvertrag“ zum Prinzip der Beitragssatzstabilität vollzogen.

Es wäre zu kurz gegriffen, den Schwund des Vertrauens in die Verlässlichkeit des „Generationenvertrages“ einfach als zwangsläufige Folge der aktuellen und künftigen Finanzierungsprobleme zu interpretieren (zumal letztere, wie oben ausgeführt, nach den bereits beschlossenen Maßnahmen längst nicht mehr so dramatisch sind wie allgemein unterstellt wird). Die wichtige Frage ist vielmehr, welche Antwort Gesellschaft und Politik auf diese Probleme geben. Hier ist entscheidend, dass es offenbar keinen gesellschaftlichen Konsens mehr gibt, die wachsende Alterslast als gegeben zu akzeptieren und ihre Folgekosten in gleichgewichtiger Verteilung auf die Beteiligten zu tragen. In der geringer werdenden Bereitschaft, sich kollektiven Solidarsystemen anzuschließen und sich auf sie zu verlassen, zeigen sich letztlich Veränderungen in den gesellschaftlichen Tiefenstrukturen, vor allem der wachsende Trend zur Individualisierung.

1.4 Die Arbeitgeber ziehen sich aus dem traditionellen Sozialkonsens zurück

Die diversen „Lohnnebenkosten“- , Deregulierungs-, Steuersenkungs- und Arbeitszeitkampagnen der Wirtschaftsverbände lassen erkennen, dass die Arbeitgeberseite sich aus dem traditionellen Sozialkonsens zurückzuziehen beginnt. Die tieferen Ursachen liegen in einer Vielzahl von miteinander verflochtenen und sich wechselseitig bedingenden Faktoren, besonders in den Phänomenen, die man (stark vereinfachend und nicht immer ganz korrekt) unter dem Begriff „Globalisierung“ zusammenfasst. Entscheidend ist, dass das Kapital wegen seiner internationalen Beweglichkeit mit dem „Opting-Out“ gegenüber der standortgebundenen Arbeit und dem intervenierenden Staat eine zusätzliche strategische Option und damit einen fundamentalen Machtzuwachs erhalten hat.

Dies hat Konsequenzen für die Sozialpolitik in Deutschland und vor allem für die traditionelle paritätische Finanzierungsbeteiligung der Arbeitgeber an der Sozialversicherung. Derzeit wird sie noch nicht offiziell und grundsätzlich zur Disposition gestellt, es kann indessen als sicher gelten, dass es

einen permanenten und massiven Druck auf Leistungskürzungen geben wird, so lange die Arbeitgeber an der Finanzierung beteiligt sind.

1.5 Die gesetzliche Rentenversicherung wird in Zukunft ihre Sicherungsziele nicht mehr erreichen können.

Das bestehende umlagefinanzierte Rentensystem ist in seiner Funktionsfähigkeit bereits weitgehend eingeschränkt und wird in Zukunft seine beiden wesentlichen Sicherungsziele – Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung im Alter – zunehmend verfehlen. In der Realität des heutigen Rentenbestandes ist dies allerdings noch nicht sichtbar und folglich auch im allgemeinen Bewusstseinsstand nicht präsent. Dies ist im Wesentlichen das Ergebnis der Rentenpolitik der letzten 10 Jahre, daneben aber auch die Folge ökonomischer und sozialer Veränderungen:

- Mit dem „Altersvermögensgesetz“ und dem „Nachhaltigkeitsgesetz“ der rotgrünen Koalition wurde für die umlagefinanzierte Rentenversicherung das Ziel der Lebensstandardsicherung aufgegeben; das Nettorentenniveau (fiktiv berechnet für Durchschnittsverdiener mit 45 Versicherungsjahren) wird in den kommenden Jahrzehnten stark abgesenkt, und zwar nach den heutigen Rechnungen von derzeit etwas über 66% auf rd. 55% bis 2050. Dieser Effekt tritt erst langfristig ein und wird vorwiegend die heute jungen und auch die künftigen Beitragszahlergenerationen treffen.
- Die kapitalgedeckte Zusatzversorgung („Riester-Rente“) wird aller Voraussicht nach diese Lücke nicht auffüllen, jedenfalls nicht für Versicherte mit niedrigen oder mittleren Einkommen. Das liegt nicht allein an der Freiwilligkeit, sondern auch daran, dass die Beitragsentlastung, die das „Altersvermögensgesetz“ und das „Nachhaltigkeitsgesetz“ den Arbeitgebern verschafft haben, in die Gewinne fließt, statt in die Zusatzversorgung der Arbeitnehmer.
- Durch die Gewichtsverschiebung zur kapitalgedeckten Zusatzvorsorge wird der soziale Ausgleich abgebaut, der bisher innerhalb der umlagefinanzierten Rentenversicherung stattgefunden hat. Betroffen sind davon diejenigen Personengruppen, denen aus unterschiedlichen Gründen keine private Vorsorge möglich ist, z.B. Arbeitslose, Behinderte und (bezüglich der Sicherung gegen das Invaliditätsrisiko) Menschen mit gesundheitlichen Risiken. Hierfür einen Ausgleich zu schaffen, hat der Gesetzgeber bisher versäumt.

- Innerhalb des weiter bestehenden Umlagesystems werden sich langfristig die Folgen des so genannten „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes“ von 1996 bemerkbar machen. Damals wurden die Leistungen des sozialen Ausgleichs (besonders bei Arbeitslosigkeit) bei der Rentenberechnung massiv beschnitten und das Äquivalenzprinzip sehr viel stärker zur Geltung gebracht.
- Die Folgewirkungen der Massenarbeitslosigkeit für die Alterssicherung sind ebenfalls noch nicht im heutigen Rentenbestand präsent, werden sich aber in Zukunft in Form wesentlich größerer Versicherungslücken bemerkbar machen. Hinzu kommen noch die Auswirkungen weiterer Strukturveränderungen auf die Alterssicherung, mit denen künftig zu rechnen ist, wie z.B. die oben erwähnte Erosion des sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmerstatus, höhere Arbeitsloskeitsrisiken, zunehmende Lücken in den Versicherungsverläufen sowie die rückläufigen Eheschließungen und die größeren Scheidungsraten.
- Noch wesentlich verschärft wird sich die Situation, wenn der Gesetzgeber den entscheidenden Schritt zu einem System mit fixen Beitragssätzen und einnahmenorientierter Rentenanpassung vollzieht. Da sich dieses Prinzip in Wissenschaft und öffentlicher Meinung bereits weitgehend durchgesetzt hat und Beitragssatzerhöhungen ohnehin kaum noch durchzusetzen sind, ist es nur eine Frage der Zeit, wann dies geschieht und wann der Grundsatz der lohndynamischen Rente aufgegeben wird. Bei konstantem Beitragssatz würde das Rentenniveau noch wesentlich stärker sinken als nach der gegenwärtigen Rechtslage, und zwar auf rd. 30% (Bruttorentenniveau) bzw. 43% (Nettorentenniveau).

Alles in allem kann die Prognose gewagt werden, dass in einigen Jahrzehnten für einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung das Rentenalter mit einem erheblichen sozialen Abstieg und zumindest für Arbeitnehmer mit niedrigem und mittlerem Einkommen auch mit Armut verbunden sein wird.

2 Das Problem der Generationengerechtigkeit

Die Diskussion um die Probleme der Alterssicherung wird seit einigen Jahren durch die Vorstellung beherrscht, dass in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung die „Generationengerechtigkeit“ verletzt sei; es handelt sich dabei um eine Ausdrucksform der oben bereits erwähnten Vertrauens- und Akzeptanzkrise des herkömmlichen Rentensystems. Die Argumentationskette ver-

läuft ungefähr folgendermaßen: Wenn bei wachsender Alterslast die prozentualen Beitragssätze steigen, dann ist die Rendite (d.h. die Verzinsung der eingezahlten Beiträge durch die später gezahlten Renten) für die Jüngeren zwangsläufig geringer als für die Älteren. Da aber die Gerechtigkeit zwischen den Generationen die Gleichheit oder wenigstens annähernde Gleichheit der Renditen verlangt, bereichert sich die ältere Generation auf Kosten der jüngeren. Nach allgemeinem Konsens ist es daher ein Gebot der Gerechtigkeit, dass die Renten gekürzt (oder wenigstens im Anstieg gebremst) bzw. die Beiträge gesenkt (oder zumindest stabil gehalten) werden müssen. Entsprechend wurden auch die großen Einschnitte der Jahre 2001 und 2004 begründet.

Einige wenige Überlegungen zeigen aber, dass die Zusammenhänge nicht so einfach sind, und dass Einschnitte in das Rentensystem mit „Generationengerechtigkeit“ schwerlich begründet werden können.

2.1 Generationengerechtigkeit kann nicht mit Renditegleichheit zwischen Generationen im umlagefinanzierten Alterssicherungssystem gleichgesetzt werden.

Charakteristisch für den gegenwärtigen öffentlichen Diskurs über Generationengerechtigkeit ist zweierlei:

- Das Solidarverhältnis zwischen den Generationen wird zu einem marktmäßigen und rechenhaften Aufwiegen von Leistung und Gegenleistung umgedeutet, das sich symbolhaft in dem betriebswirtschaftlichen Begriff „Rendite“ verdichtet.
- Es wird nicht die Gesamtheit der ökonomischen Beziehungen zwischen den Generationen betrachtet, sondern nur ein Teil, nämlich die Rentenversicherung.

Diese Sichtweise von Generationengerechtigkeit führt zu verzerrten Ergebnissen, weil sie ausschließlich und einseitig die Belastung der Jüngeren berücksichtigt, während die Leistungen der älteren an die nachwachsenden Generationen unbeachtet bleiben. Außer Acht bleiben z.B. der Unterhalt und die Erziehung der Kinder, das Ausbildungssystem, der Aufbau der öffentlichen Infrastruktur und nicht zuletzt auch die privaten Erbschaften. Generationengerechtigkeit nur an den Renditen in der Rentenversicherung messen zu wollen, ist also nicht sinnvoll. Es wird der ethischen Dimension des Generationenverhältnisses nicht gerecht und auch nicht der Tatsache, dass die Ver-

sorgung der Alten auch eine Gegenleistung für die in der Kindheit und Jugend empfangene Leistung der Eltern darstellt.

2.2 Dass die Renditen in der Alterssicherung bei wachsendem Zahlenverhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern von Generation zu Generation sinken, ist unvermeidbar und auch nicht als „Ungerechtigkeit“ zu bewerten, die einer Generation, einem Rentensystem oder der Politik angelastet werden könnte.

In umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen ist das „Gesetz“ der fallenden Rendite bei wachsender Alterslast offenkundig. Aber auch kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme sind keineswegs unabhängig von der wachsenden Alterslast, denn die Kurse und Preise für die Vermögensanlagen (festverzinsliche Wertpapiere, Aktien, Immobilien usw.) müssen zwangsläufig sinken, wenn die Zahl der Rentner stark steigt und aus dem Deckungsvermögen in großem Umfang Kapital für Rentenzahlungen entnommen werden muss. Vermeiden ließe sich dies zwar durch Vermögensanlage in Ländern mit junger und wachsender Bevölkerung; dies kommt aber wegen der Risiken des Weltkapitalmarktes nicht oder nur in sehr eingeschränktem Umfang in Frage (*siehe auch Texte: Generationengerechtigkeit – eine internationale Perspektive von Michael Dauderstädt und Wie sichern wir unsere Renten? Plädoyer für eine globale Strategie von Alfred Pfaller und Lothar Witte in der OnlineAkademie*).

Die Vorstellung einer rechnerischen Gleichstellung von Geburtsjahrgängen widerspricht im Übrigen der historischen Wirklichkeit. Jede Beitragszahlergeneration trifft auf letztlich einmalige Bedingungen und Herausforderungen (man denke z.B. an Weltwirtschaftskrise, Nationalsozialismus, Weltkrieg, Wiederaufbau- und Prosperitätsperiode in Westdeutschland, Kommunistisches System in Ostdeutschland, „Babyboom“ und „Pillenknick“, Ökologiekrise, neue Wirtschaftskrise, Umbruchsituation bei der Herstellung der deutschen Einheit, Globalisierung usw.). Gleichbehandlung der Generationen ist deshalb prinzipiell ausgeschlossen (vgl. Börsch-Supan 2003, Nullmeier 2004). Deshalb ist auch der normative Anspruch einer Generation, renditemäßig keinesfalls schlechter gestellt zu sein als ihre Vorgängergeneration, äußerst fragwürdig.

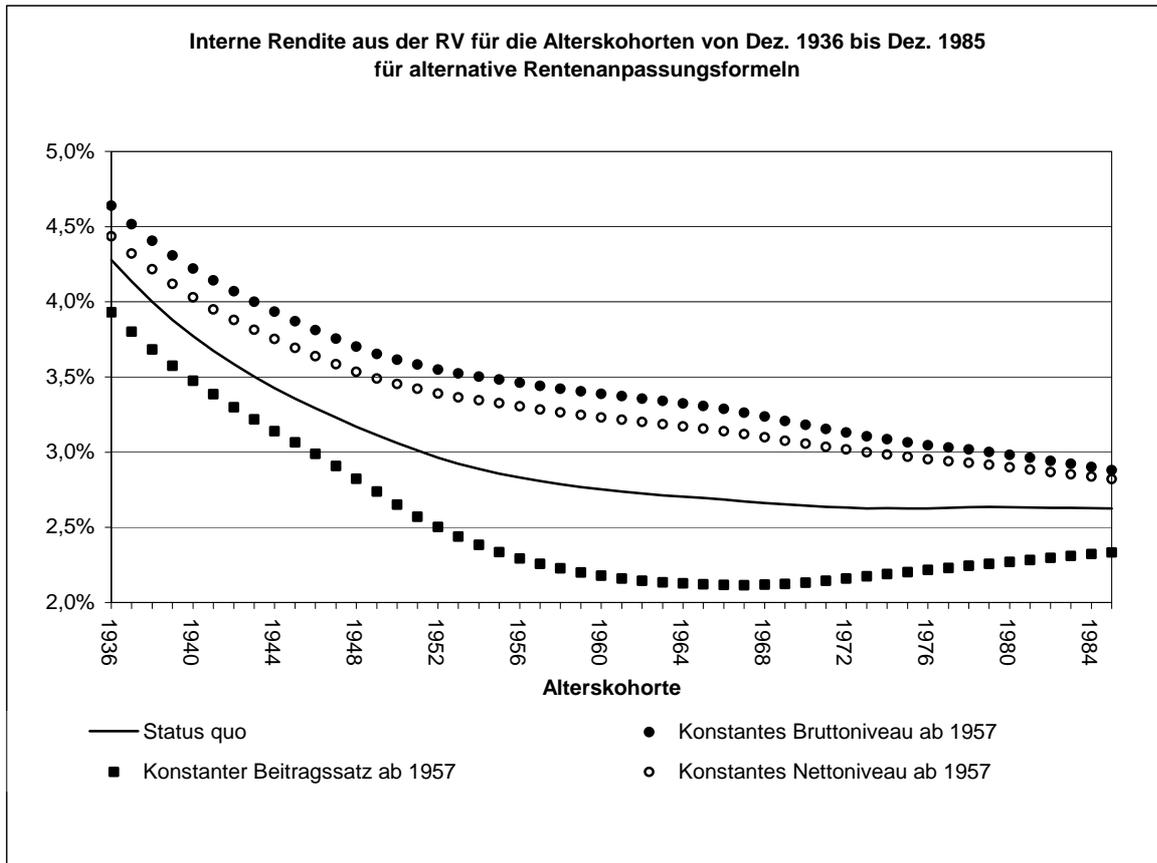
2.3 In einem umlagefinanzierten Rentensystem mit lohnbezogenen Beiträgen können die Renditen weder durch Absenkung des Rentenniveaus, noch durch Abbremsen der Rentendynamik verbessert werden.

Häufig wird eine ganz einfache Tatsache vernachlässigt: Für die jüngere Generation kommt es nämlich nicht allein darauf an, möglichst geringe Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen, sondern auch auf die spätere Rente. Wird also das Rentenniveau gesenkt, um den Beitrag niedrig zu halten, so genießen die heutigen Beitragszahler nicht nur den Vorteil einer geringeren Belastung, sondern sind später auch entsprechend von den Nachteilen einer geringeren Rentenzahlung betroffen. Diesen Zusammenhang kann die mathematische Theorie der Alterssicherung präzisieren und dabei zwei wichtige Gesetzmäßigkeiten ableiten, die im strengen Sinne nur im theoretischen Idealfall gelten, aber auch für weitgehend für die Praxis der Rentenversicherung zutreffen (vgl. Ebert 2005):

1. In umlagefinanzierten Rentensystemen mit lohnbezogenen Beiträgen hängt die Rendite (abgesehen von der Reproduktionsrate der Generationen, der Lebenserwartung der Rentner und der ökonomischen Entwicklung) von der Rentendynamik ab. Nimmt man die Lohnsteigerungen als gegeben an, dann ist die Rentenanpassungsformel entscheidend: Je kräftiger die Renten steigen, desto besser verzinsen sich die Beiträge, und zwar nicht nur für die gegenwärtigen Rentner, sondern auch für die heutigen und künftigen Beitragszahler.
2. Die Rendite eines umlagefinanzierten Rentensystems mit lohnbezogenen Beiträgen ist unabhängig vom Versorgungsniveau zum Zeitpunkt der Beitragszahlung, d.h. davon ob eine Kombination aus hohem Rentenniveau und entsprechend hohem Beitragssatz oder aus niedrigem Rentenniveau und niedrigem Beitragssatz gewählt wird (also z.B. 40% Bruttorentenniveau mit 20% Beitragssatz oder 50% Bruttorentenniveau mit 25% Beitragssatz). Entscheidend für die Rendite sind nur die *Rentensteigerungen*. Ob das Versorgungsniveau hoch oder niedrig ist, entscheidet dann nicht mehr über die prozentuale Verzinsung, sondern nur noch über den Umfang des Kapitaleinsatzes.

Durch empirisch gestützte Simulationsrechnungen lässt sich dieser Zusammenhang illustrieren (vgl. hierzu Ebert 2005). In der nachstehenden Grafik sind die Renditen für 50 Geburtskohorten (von Dezember 1936 bis Dezember 1985) für vier verschiedene fiktive Rechtszustände abgebildet, die

sich durch die Rentenanpassungsformel bzw. die sich daraus ergebenden Beitragssätze unterscheiden.



Die vier Varianten sind:

- Tatsächlicher rechtlicher Status quo (ab 2005 entsprechend dem so genannten „Nachhaltigkeitsgesetz“ von 2004)
- Konstantes Bruttorentenniveau (Bruttolohndynamik) mit dem Wert von 1957 (rd. 57,3%) über die gesamte Laufzeit
- Konstantes Nettorentenniveau (Nettolohndynamik) mit dem Wert von 1957 (rd. 66,7%) über die gesamte Laufzeit
- Konstanter Beitragssatz mit dem Wert von 1957 (14,0%) über die gesamte Laufzeit.

Danach hätten alle Beteiligten mit der Bruttolohndynamik, welche die höchsten Rentensteigerungen garantiert, die höchste Rendite erzielt, obwohl dieses System die höchsten Beiträge erfordert. An

der zweiten und dritten Stelle folgen die Nettolohndynamik und der rechtliche Status quo. Die geringste Rendite für die Angehörigen aller beteiligten Generationen errechnet sich für den Fall des konstanten Beitragssatzes.

Das bedeutet: Wenn die Rentenanpassungsformel für die Rentnergeneration günstig ist, müssen die Erwerbstätigen zwar höhere Beiträge zahlen, aber sie werden dadurch mehr als entschädigt, das sie ihrerseits später entsprechend höhere Renten erhalten – allerdings vorausgesetzt, dass die Beitragszahler der Zukunft die erforderlichen Beiträge aufbringen werden.

2.4 Durch Umstellung des Alterssicherungssystems vom Umlage- auf das Kapitaldeckungssystem kann die Generationengerechtigkeit nicht zuverlässig verbessert werden.

Innerhalb des Umlagesystems ist es unmöglich, die Rendite der jüngeren und künftigen Generationen durch Senkung des Rentenniveaus und/ oder Abbremsen der Rentendynamik zu verbessern. Wenn aber durch Kürzung im Umlagesystem Beiträge eingespart und diese in eine besser verzinsliche kapitalgedeckte Vorsorge investiert werden, dann könnte die Gesamtrendite (aus Umlage- plus Kapitaldeckungssystem) höher sein als die aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit einer solchen Überlegung hat z.B. die rotgrüne Bundesregierung beim „Altersvermögensgesetz“ den partiellen Systemwechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren begründet.

Ob ein solches Kalkül aufgehen kann, ist aber aus einer Reihe von Gründen fraglich:

- Wenn die Rentendynamik im Umlagesystem abgebremst wird, verschlechtert sich die Rendite für alle Generationen. Die Rendite im Kapitaldeckungsverfahren muss zunächst einmal diesen Verlust kompensieren; erst wenn sie darüber hinaus gehen, kann per Saldo ein Renditevorteil entstehen.
- Ob aber im Kapitaldeckungsverfahren wirklich so viel bessere Rendite erzielt werden als im Umlagesystem, ist besonders auf die lange Sicht keineswegs sicher. Hohe Renditen wären allenfalls zu erzielen, wenn das Vorsorgekapital zum erheblichen Teil in solchen Ländern angelegt würde, die eine deutlich günstigere demografische Entwicklung aufweisen. Dann würde allerdings die Alterssicherung von den internationalen Kapitalmärkten abhängig und entsprechend unsicher.

- Den möglichen Renditevorteilen für jüngere und künftige Beitragszahler aus einer partiellen Umschichtung auf das Kapitaldeckungsverfahren stehen immer sichere Renditenachteile für die älteren und mittleren Generationen gegenüber. Deren Rendite im Umlagesystem wird verschlechtert, ohne dass sie dies durch kapitalgedeckte Vorsorge kompensieren können.
- Renditevorteile aus der Umschichtung kann es nur dann geben, wenn die Beiträge, die in der gesetzlichen Rentenversicherung (gemessen am Zustand ohne Eingriff in Rentenniveau und/oder Rentendynamik) eingespart werden, vollständig in kapitalgedeckte Vorsorge investiert werden; dies ist zumindest bei der jetzigen Gesetzeslage (freiwillige Vorsorge mit staatlicher Förderung) nicht der Fall.
- Vor allem müssen nicht nur die eingesparten Arbeitnehmer-, sondern auch Arbeitgeberbeiträge in die kapitalgedeckte Zusatzversorgung der Arbeitnehmer fließen. Wenn diese aber zur Senkung der „Lohnnebenkosten“ verwendet werden und die Gewinne erhöhen, können sie nicht die Rendite aus der Alterssicherung verbessern.

Alles in allem kann der partielle Systemwechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren allenfalls die Renditen für die jüngeren Beitragszahler um den Preis größerer Unsicherheit etwas erhöhen, wohl aber kaum Generationengerechtigkeit gewährleisten.

2.5 Generationengerechtigkeit ist im Kern kein Renditeproblem, sondern ein Problem des fehlenden Vertrauens in die Folgegenerationen.

Die Forderung nach Generationengerechtigkeit für die jüngeren und künftigen Generationen ist weder durch die üblicherweise empfohlenen Einschnitte in die umlagefinanzierte Rentenversicherung erfüllbar, noch durch partiellen oder gar völligen Systemwechsel zum Kapitaldeckungssystem. Demnach sollte es eigentlich im wohlverstandenen Interesse auch der heutigen jüngeren Beitragszahler liegen, die Renten für die alte Generation unverändert fortzuführen, um eine möglichst gute Rendite zu erzielen und selbst im eigenen Alter in den Genuss einer ungeschmälernten Versorgung zu kommen.

Allerdings setzt dies voraus, dass die künftigen Beitragszahler die erforderlichen Beiträge auch dann aufbringen werden, wenn die Alterslast wächst und die Beitragssätze steigen. Dass aber das erforderliche Vertrauen in die Solidarität der kommenden Generationen – nicht zuletzt wegen der

bereits erreichten Beitragshöhe – nicht mehr besteht, ist offenbar das Zentralproblem, das sich hinter der Forderung nach Generationengerechtigkeit verbirgt. Die Herausforderung an die Politik besteht demnach nicht in dem (ohnehin kaum erfolgsversprechenden) Versuch, die Renditen zu verbessern, sondern darin, die Solidaritäts- und Vertrauensbasis des Rentensystems wieder herzustellen.

3 Wie soll es weitergehen?

Die bisherigen Sanierungsschritte haben, wie bereits ausgeführt, die finanziellen Belastungen durch den bevorstehenden demografischen Wandel zum großen Teil aufgefangen. Die jetzt noch ausstehenden Beitragssatzsteigerungen, die zudem nur sehr allmählich erfolgen werden, werden nicht mehr wirklich dramatisch sein. Trotzdem besteht in der gesetzlichen Rentenversicherung noch immer großer Reformbedarf.

3.1 Die Strukturprobleme der Rentenversicherung sind innerhalb des herkömmlichen systematischen Rahmens nicht mehr zu lösen.

Die Konsolidierungsgesetze der letzten Jahre haben die Strukturen der 1957 geschaffenen Rentenversicherung weitgehend unangetastet gelassen. Das System wurde nicht eigentlich reformiert, sondern einer rigorosen Abmagerungskur unterzogen; nur die Förderung der privaten Vorsorge wurde (übrigens um den Preis zusätzlicher Belastungen für die öffentlichen Haushalte) hinzugefügt. Folglich blieben die eigentlichen Probleme ungelöst, neue wurden zusätzlich geschaffen:

- Das Vertrauen in die kollektive und solidarische Sicherung konnte, wie die andauernde und heftige Diskussion über Generationengerechtigkeit zeigt, nicht wieder hergestellt werden.
- Die Stabilität der Rentenversicherung wird auch in Zukunft durch die Erosion des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses gefährdet.
- Das System bleibt weiterhin dem massiven Druck der Kapitaleseite auf Senkung der so genannten „Lohnnebenkosten“ ausgesetzt.
- Die beiden Basisfunktionen der umlagefinanzierten Rentenversicherung, Schutz vor Armut und Sicherung des Lebensstandards im Alter, können langfristig nicht mehr zuverlässig erfüllt werden.
- Dass die kapitalgedeckte dieses Defizit ausgleicht, ist nicht gewährleistet.

Demnach ist es, wenn es bei den heutigen Strukturen bleibt, deutlich vorgezeichnet, dass die Alterssicherung auf kaltem Wege ruiniert wird, nämlich durch chronische Unterfinanzierung des Umlagesystems (bis hin zum Einfrieren des Beitragssatzes), kontinuierlich sinkendes Rentenniveau, unzureichende Zusatzvorsorge und wachsende Vorsorgelücken eines erheblichen Teils der Bevölkerung.

3.2 Die wichtigste Reformaufgabe ist die Verbreiterung der Solidaritätsbasis der Rentenversicherung

Es sind im Wesentlichen fünf Probleme zu lösen:

- **Vertrauensproblem:** Die prozentuale Beitragsbelastung der Arbeitnehmer sollte signifikant vermindert werden; das ist notwendig, um das Vertrauen der heutigen Beitragszahler in die Solidarität der Folgegeneration wieder herzustellen.
- **„Lohnnebenkosten“-Problem:** Die Arbeitgeber sollten entweder gänzlich aus der Finanzierung der Rentenversicherung der Arbeitnehmer entlassen werden (wofür die Arbeitnehmer dann eine Kompensation erhalten müssten) oder aber die Arbeitgeberbeiträge sollten auf eine breitere Grundlage gestellt und nach Möglichkeit von der Bemessungsgrundlage Arbeitslohn abgelöst werden.
- **Armutsvermeidungsproblem:** Weil das im kollektiven Umlagesystem erreichbare Rentenniveau wegen der demografischen Belastungen nicht mehr so hoch sein kann wie es in den vergangenen Jahrzehnten gewesen ist, muss eine zuverlässige und armutsfeste Mindestsicherung in das System selbst eingebaut werden. Andernfalls würde ein zu großer Teil der Arbeitnehmer trotz langjähriger Beitragszahlung in die Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierte Grundsicherung absinken.
- **Lebensstandardsicherungsproblem:** Ebenfalls wegen des geringeren Rentenniveaus im Umlagesystem sollte wenigstens für Personen unterhalb einer bestimmten Einkommenshöhe eine Zusatzvorsorgepflicht bestehen.
- **Übergangs- und Vertrauensschutzproblem:** Bei allen Reformen müssen die in der Vergangenheit erworbenen Anwartschaften sowohl der heutigen Rentnergeneration als auch der noch aktiven Beitragszahler respektiert werden; dies verlangt keinen absoluten und keinen dynamischen Bestandsschutz, aber lange Übergangsfristen und den Verzicht auf schnell wirkende Eingriffe.

Diese Probleme lassen sich letztlich nur lösen, wenn die Beitragsbemessungsgrundlage wesentlich erweitert und gleichzeitig das Element der interpersonellen Umverteilung innerhalb der umlagefinanzierten Rentenversicherung wesentlich verstärkt wird. Insgesamt muss also die Solidaritätsbasis der Rentenversicherung wesentlich verbreitert werden. Dies betrifft sowohl die Finanzierungs- als auch die Leistungsseite, denn beides lässt sich in einer Versicherung nicht voneinander trennen. D.h. es sind einerseits nach Möglichkeit alle Einkommensbezieher und alle Einkunftsarten zur Finanzierung heranzuziehen, andererseits muss das in der deutschen Rentenversicherung traditionelle Äquivalenzprinzip deutlich modifiziert werden.

3.3 Die Diskussion über eine echte Strukturreform, welche diese vier Probleme wirklich löst, steckt erst in den Anfängen.

Trotz der noch immer weit verbreiteten pessimistischen Einschätzung der Zukunft der Rentenversicherung findet derzeit keine intensive Diskussion über eine qualitative Änderung des Rentensystems statt:

- Die Programme der beiden großen Parteien halten sich innerhalb der Strukturen des bestehenden Systems der gesetzlichen Rentenversicherung. Ausgangspunkt ist hier die Einschätzung, dass mit dem „Altersvermögensgesetz“ und dem „Nachhaltigkeitsgesetz“ die weitere Entwicklung vorgezeichnet ist und nur noch partielle Zusatzkorrekturen zur Diskussion stehen. Der de facto systemverändernde Charakter der jüngsten Sanierungsschritte (im Hinblick auf die zentralen Ziele wie Lebensstandardsicherung und Armutsschutz) wird offensichtlich noch nicht wahrgenommen.
- Die 2003 von der Bundesregierung eingesetzte „Nachhaltigkeitskommission“ („Rürup-Kommission“) hat ebenfalls qualitative Änderungen des Systems abgelehnt.
- FDP und Arbeitgeberverbände drängen offen auf Einfrieren oder Senkung des Beitragssatzes, ohne die sich daraus ergebenden sozialpolitischen Probleme zu diskutieren.
- In den Gewerkschaften ist noch kein einheitliches Reformkonzept entwickelt worden. Ansätze der IGBAU von 2000, die auf eine Verbreiterung der Solidaritätsbasis abzielten, sind von den anderen Gewerkschaften offenbar nicht aufgegriffen worden.

- Interessante Vorschläge wurden hingegen von der Katholischen Arbeitnehmerbewegung (KAB) und vom Familienbund der Katholiken unterbreitet. Sie sehen eine beitragsfinanzierte existenzminimumsichernde Sockelrente vor, die durch eine ebenfalls umlagefinanzierte Arbeitnehmer-Zusatzversicherung aufgestockt wird; die Lösung des Übergangsproblems bleibt allerdings offen.
- Das Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (IWG) vertritt seit 20 Jahren unverändert seinen Vorschlag eines steuerfinanzierten Grundrentensystems.
- Die „Gemeinschaftsinitiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (eine Kooperation zwischen Bertelsmann-Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung und Hans-Nixdorf-Stiftung) ist mit einem Expertengutachten hervorgetreten, in dem, trotz der deutlich neoliberalen Grundposition, am Umlagesystem festgehalten wird, allerdings mit eingefrorenem Beitragssatz und daher stark sinkenden Rentenniveau.

Die Reformdiskussion wird also weitergehen müssen. Die Alterssicherungssysteme der Niederlande und der Schweiz bieten hierzu einige Anregungen, die allerdings (von den Übergangsproblemen abgesehen) nicht direkt auf Deutschland übertragen werden können.

*Diplomvolkswirt **Dr. phil. Thomas Ebert**, geb. 1941, war Rentenexperte der SPD-Bundestagsfraktion und Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Er arbeitet heute freiberuflich und lebt in Bonn.*

Literaturauswahl:

- **Bäcker, Gerhard/ Koch, Angelika**, Die Jungen als Verlierer? Alterssicherung und Generationengerechtigkeit. WSI-Mitteilungen 2/2003, S.111-117
- **Börsch-Supan, Axel**, Zum Konzept der Generationengerechtigkeit, Papier vom 17.06.2003. boersch-supan.de
- **Dallinger, Ursula**, Generationengerechtigkeit – die Wahrnehmung in der Bevölkerung, Aus Politik und Zeitgeschichte 8/2005, S.29-37
- **Ebert, Thomas**, Welche Art von Sozialreform brauchen wir eigentlich?, WSI-Mitteilungen 9/2004, S. 488-494
- **Ebert, Thomas**, Generationengerechtigkeit in der Rentenversicherung, Düsseldorf 2005 (erscheint demnächst)
- **Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“** („Nachhaltigkeitskommission“), Bericht der Kommission, Berlin 2003
- **Nullmeier, Frank**, Generationengerechtigkeit – aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Zur Zukunftsfähigkeit der umlagefinanzierten Rentenversicherung, in: Generationengerechtigkeit – Inhalt, Bedeutung und Konsequenzen für die Alterssicherung. Jahrestagung 2003 des Forschungsnetzwerkes Alterssicherung (FNA) am 4. und 5. Dezember in Erfurt. DRV-Schriften Bd. 51, Februar 2004, S.65-73
- **Roller, Edeltraud**, Die Entwicklung der Akzeptanz des Sozialstaates und der Alterssicherung seit Mitte der 70er Jahre, Deutsche Rentenversicherung 9-10/2002, S.510-522
- **Schmähl, Winfried**, Leben die „Alten“ auf Kosten der „Jungen“? Anmerkungen zur Belastungsverteilung zwischen „Generationen“ in einer alternden Bevölkerung aus ökonomischer Perspektive, Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Bd. 35 Heft 4 (2002), S.304-314