

## **Generationengerechtigkeit – eine internationale Perspektive**

*Von Michael Dauderstädt*

Der Diskurs zur demographischen Entwicklung zeugt von einer Irrationalität, die nur durch massive Interessen zu erklären ist – von verängstigten Rentnern (in spe) und gewinnwitternden Finanzunternehmen. Gerade in Deutschland und einigen anderen europäischen Ländern sind die Unkenrufe schon ohrenbetäubend. Wir sterben aus, das geringe Bevölkerungswachstum (vor allem im Vergleich zu den USA) sei ein Zeichen des Niedergangs und der Verkrustung. In der Folge seien unsere Alterssicherungssysteme hoffnungslos überfordert und schmerzhaft Reformen unumgänglich. Vergessen scheinen früher gern propagierte Gefahren und alte Ängste wie Überbevölkerung oder eine geringe Lebenserwartung.

Eine gerechte Lösung der Verteilungsprobleme zwischen den Generationen muss auf einem klaren Verständnis von dem aufbauen, was ökonomisch möglich ist. Das ist gleichzeitig mehr und weniger als die herrschende Debatte unterstellt. Der folgende Aufsatz versucht, einige der weit verbreiteten Vorurteile und Axiome der Debatte um Generationengerechtigkeit und Rentenreform zu hinterfragen. Um einige der Thesen kurz vorwegzunehmen:

- Altern ist kein Fluch, sondern ein Privileg, von dem die Armen der Welt oft nur träumen.
- Wohlstand und Macht im internationalen Vergleich sind kaum demographisch bedingt.
- Die weltweite Reformdebatte entzündet sich weniger an demographischen Problemen als an fiskalischen oder wirtschaftlichen Krisen.
- Der in Deutschland gern genutzte Zündpunkt „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ hat mit dem Kernproblem der Rentenreform kaum etwas zu tun.
- Zu lösen ist der Konflikt zwischen Arbeitenden und Rentenempfängern, dem man auch durch ein Kapitaldeckungsverfahren nicht ausweichen kann.
- Die Zusammenarbeit mit den „demographischen Konkurrenten“ könnte die Lösung einiger Probleme erleichtern.
- Der Wohlstandstransfer zwischen den Generationen ist beschränkt und eine Generationengerechtigkeit schwer vorstellbar.

## Demographische Vielfalt auf Erden

Die Länder der Welt weisen eine bunte Vielfalt demographischer Muster auf. Rasches Bevölkerungswachstum und ein hoher Anteil an jungen Menschen an der Gesamtbevölkerung ist dabei eher ein Zeichen von Armut und am ehesten in Afrika südlich der Sahara zu finden. Das dynamische Somalia etwa hat 2001-2015 eine erwartete jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung von 3,1%, einen Anteil der Unter-15-jährigen an ihr von fast 50% und weniger als ein Drittel der Bevölkerung wird das hiesige Rentenalter von 65 erreichen (World Bank 2003). Da bräuchte man sich – wenn es sie denn gäbe – um die Sicherheit der Renten nicht zu sorgen. Die Menschen dort sorgen sich um ganz andere Renten, nämlich die aus Rohstoff- und Gewaltmärkten, an denen teilzuhaben leichter wird, wenn man Teil einer großen Familie ist (Elsenhans 2005: 272f.). Denn Wohlstand und Einkommen hängen dort weniger von profitabler Beschäftigung ab, sondern von Macht und Einfluss innerhalb von Regimen, in denen Einkommen klientelistisch über Patronage-Netzwerke verteilt und innerhalb der Familienverbände solidarisch gepoolt wird.

**Tabelle 1: Demographische Grundstrukturen im internationalen Vergleich**

Land/Region	Wachstumsrate 2001-2015	Bevölkerungsanteil unter 15 (2001) in %	Bevölkerungsanteil über 64 (2001)	Prozentsatz der Alterskohorte, der voraussichtlich 65 wird m/w (2002)
Somalia	3,1	47,9	2,4	27/33
Deutschland	-0,2	15,3	16,4	81/90
Afrika südlich Sahara	1,9	44	3,0	39/44
Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen	1,2	31,6	5,7	62/69
Länder mit hohem Einkommen	0,3	18,4	14,3	80/90
Euroland	0	16,2	16,5	80/90

Quelle: World Bank: World Development Indicators 2003

Angesichts letztlich endlicher Ressourcen und noch erheblicher Aufholbedürfnisse im Pro-Kopf-Konsum dieser Ressourcen ist eine Stabilisierung der Weltbevölkerung auf dem heutigen oder ein

Rückgang auf ein niedrigeres Niveau für eine nachhaltige globale Wohlstandsentwicklung eher wünschenswert. Das Problem in vielen der reicheren und gerade reich werdenden Länder liegt in den Übergängen von hohem Bevölkerungswachstum mit Kinderreichtum und niedrigen Lebenserwartungen zu niedrigem Bevölkerungswachstum und hoher Lebenserwartung. In bestimmten – oft Jahrzehnte dauernden – Phasen werden und wurden da Systeme etabliert und Erwartungen verfestigt, die angesichts der neuen Bedingungen (demographischer Wandel, Wachstumsschwäche) anzupassen sind. Historisch wurden Alterssicherungssysteme in der Regel zunächst für privilegierte Gruppen wie Soldaten und andere Staatsdiener etabliert, und dann auf die Gesamtbevölkerung ausgedehnt. Bei gleichzeitigem Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens ist lange alles in schönster Ordnung. In der späteren Phase verschlechtert sich dann das Verhältnis von aktiven Produktionseinkommensbeziehern zu passiven Rentenempfängern – oft nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ politisch und emotional im Zuge von Verteilungskonflikten. Dann treten auch die aus Deutschland bekannten Phänomene auf.

### **Demographische Einflüsse auf Wirtschaftswachstum und Macht im Ländervergleich**

Bei den inzwischen notorischen internationalen Wohlstandsvergleichen wird oft die Schlusslichtrolle Deutschlands oder der Eurozone beim Wachstum im Vergleich mit den USA oder anderen Ländern oder Regionen beklagt und vermutet, es läge am aufgeblähten Sozialstaat und den vielen Rentnern. Das beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit allgemein. Daran ist ein wahrer Kern, der aber zu präzisieren ist: Wir wachsen nicht langsamer, weil andere besser sind. Wir wachsen langsamer, weil wir weniger arbeiten.

Dabei ist allerdings eine wichtige Einschränkung zu machen: Das hier beklagte langsamere Wachstum und die ihm zugrundeliegende geringere Arbeit ist das statistisch erfasste, steuer- und abgabepflichtige Wachstum der weißen Übergrundwirtschaft. Gerade weil sich Abgaben und Steuern auf immer weniger Beschäftigte konzentrieren, nimmt aber die Versuchung zur Schwarzarbeit, zur Tätigkeit in der Untergrundwirtschaft zu. Da dieser Versuchung auch oft nicht widerstanden wird, ist Deutschland viel reicher als die Statistik glauben macht, da viele Güter und Dienstleistungen am Wohlfahrtsstaat vorbei erbracht und verbraucht werden.

Aber auch wenn man dieses Wachstum in der Schattenwirtschaft einbezieht, gilt: Wenn in einer Wirtschaft ein großer Teil der potentiellen Arbeitskräfte nicht arbeitet und von den übrigen alimentiert wird, so reduziert das gleichzeitig Angebot und Nachfrage: Beim Angebot fehlt der Output dieser Menschen; bei der Nachfrage ersetzt ihre Kaufkraft nur die Kaufkraft, die den Beitragszahlern durch die Beiträge verloren geht. Das stimuliert die Nachfrage nur noch dann, wenn deren Sparquote höher wäre als die der Rentner und diese Ersparnisse nicht investiert würden.

Nun kann eine Gesellschaft durchaus eine Präferenz für weniger Wachstum und mehr Nichtarbeit haben. Deutschland hat auch bei den Beschäftigten eine der im internationalen Vergleich niedrigsten Jahresarbeitsstundenzahlen. Und es finanziert obendrein noch eine riesige Anzahl Menschen, die nicht arbeiten, weil sie in Rente oder arbeitslos sind. Das gelingt nur dank der hohen Produktivität der noch Beschäftigten. Aber es senkt das durchschnittliche Prokopfeinkommen im Vergleich zu anderen Ländern.

Davon zu trennen ist das sinkende Wachstum des gesamten Volkseinkommens aufgrund sinkender Bevölkerung. Denn das gesamte Wirtschaftswachstum eines Landes ist das Produkt aus Bevölkerungswachstum und Wachstum des Prokopfeinkommens. Wenn die Anzahl der Bürger eines Landes schnell wächst, wächst auch bei stagnierendem oder sogar bei – allerdings nicht zu schnell – sinkendem Prokopfeinkommen das Bruttosozialprodukt. Das amerikanische Wachstum oder das vieler Entwicklungsländer verdankt sich partiell diesem einfachen Effekt. Aber warum sollte man diese Art von volkswirtschaftlichem Wachstum anstreben? Dieser Wettbewerb verdankt sich nur der Fixierung auf die falschen Indikatoren. Die absolute Größe des Volkseinkommens ist für die Wohlfahrt irrelevant. Sicher sollte Deutschland lieber klein und reich (pro Kopf) als groß und arm sein, lieber ein Luxemburg als ein Bangladesch.

Wirklich problematisch ist das Sinken oder langsame Wachstum des Pro-Kopfeinkommens. Eine Folge davon wird heute besonders schmerzhaft spürbar: Es senkt auch relativ das Steueraufkommen und damit die Fähigkeit des Staates, Ausgaben zu tätigen, die langfristig für die Erhaltung der Produktivität notwendig sind (Forschung, Bildung, Infrastruktur, Gesundheit). Mit der wachsenden Anzahl alter Menschen könnte diese Verdrängung investiver und zukunftsbezogener Ausgaben

durch Umverteilungsausgaben weiter zunehmen und die noch vorhandene, aber immer schmalere Basis hochproduktiver wettbewerbsfähiger Produktion und Beschäftigung untergraben.

Es gibt aber auch Bereiche, wo es auf die absolute Höhe der Staatsausgaben und damit nicht nur auf das Prokopfeinkommen sondern das gesamte Einkommen eines Landes ankommt, darunter auch solche, die auf anderen Feldern internationaler Kräftevergleiche wichtig sind. Dabei ist militärische Rüstung vielleicht nicht einmal das wichtigste Feld, obwohl es sicher in den Augen vieler „Realisten“ in den internationalen Beziehungen zu den Kernbereichen internationaler Macht zählt. Eine sinkende Bevölkerung ist da immer ein (scheinbarer) Nachteil. Denn ein kleines Land kann auch beim besten Willen (d.h. hohem Anteil der Militärausgaben am BIP) keine Großmacht werden. Estland kann sich keinen Flugzeugträger leisten. Aber auch „soft power“ kostet Steuergeld. Entwicklungshilfe, Beiträge zu internationalen Organisationen und vor allem auch zum EU-Haushalt fallen schwerer und müssen eingeschränkt werden, wenn die Staatseinnahmen sinken. In der Welt nach dem 11. September, in der verstärkte Anstrengungen zur Stabilisierung einer bedrohlichen Welt scheiternder Staaten erforderlich erscheinen, machen sich die knappen Kassen schmerzhaft bemerkbar. Aber die Lösung ist hier das Poolen von Ressourcen, am besten in der Europäischen Union.

### **Internationale Vielfalt der Rentensysteme und Reformansätze**

Der Vielfalt nationaler demographischer und ökonomischer Entwicklungen entspricht eine Vielfalt von Alterssicherungssystemen und Ansätzen zu deren Reform. Interessen, davon geleitete Perzeptionen und politische Prozesse dominieren die Ausgestaltung dieser Reformen, die sich einerseits aufgrund des demographischen Wandels, aber auch aus anderen Gründen einem Reformdruck ausgesetzt sehen. Die unterschiedlichen Formen von Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1990) weisen meist auch unterschiedliche System der Alterssicherung auf. Deutschland hat ein Umlagesystem, das überwiegend durch Abzüge vom Lohn finanziert wird und als Versicherung firmiert; skandinavische Länder finanzieren die Sozialleistungen durch Steuern; angelsächsische Länder verfügen meist nur über eine Grundsicherung, die stark durch private Versicherungen ergänzt wird (betrieblich und/oder individuell).

Dabei gibt es eine hohe Pfadabhängigkeit der institutionellen Regelungen. Einmal etablierte Systeme sind nur schwer zu ersetzen. Beim schlagartigen Wechsel vom Umlagesystem auf ein Kapitaldeckungsverfahren müsste eine Generation doppelt zahlen: die laufenden Beiträge zur Finanzierung der Zahlungen an die gleichzeitig lebenden Rentner und die Einzahlungen in den Kapitalstock zur Finanzierung ihrer eigenen künftigen Rente. Bei einem graduellen Übergang lassen sich diese Belastungen allerdings weitgehend vermeiden. Trotzdem hat es gerade in den letzten 15 Jahren eine Reihe von Reformen gegeben, deren Vorläufer und oft auch Vorbild die chilenischen Reformen von 1981 waren, als Chile unter der Pinochet-Diktatur sein altes Umlageverfahren auf Kapitaldeckung umstellte. Chilenen konnten zwischen der Teilnahme am alten und neuen System wählen, wobei die jährlichen Pflichtbeiträge im Umlageverfahren doppelt so hoch waren, was dazu führte, dass fast alle jüngeren Versicherten wechselten. Angesichts der größeren Unsicherheit der Rentenhöhe sank in Chile anschließend in den 1990er Jahren das Renteneintrittsalter und die Partizipationsrate stieg. (Cerdea 2005)

Die Triebkräfte dieser Reformen waren sehr unterschiedlich (Müller 2003). Die meisten Systeme befanden sich in einer Krise, die die Fortsetzung des alten Systems stark erschwerte. Die demographische Entwicklung spielte dabei oft nur eine untergeordnete Rolle. Oft fielen in ökonomischen Krisen die Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme und die Steuereinnahmen, so dass die einmal versprochenen bzw. gesetzlich verpflichteten Leistungen nicht mehr zu finanzieren waren. Das ist etwa in Lateinamerika deutlich, wo eigentlich nur Uruguay und – schon zu einem geringeren Maße – Argentinien mit Europa vergleichbare demographische Probleme aufweisen. Ausschlaggebend waren dort vielmehr die Wirtschafts- und Verschuldungskrisen. In Mittel- und Osteuropa wurde die Reformwelle durch den Systemwechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft ausgelöst, der zusätzlich mit einer massiven Rezession einherging. Die realsozialistischen Systeme hatten ihren – ohnehin nicht so zahlreichen - Rentnern bescheidene nominale Renten aus dem Staatshaushalt gezahlt, deren Kaufkraft dank der niedrig geplanten Preise für alle Grundbedürfnisgüter (Wohnung, Nahrung, Transport, Gesundheit) ausreichte, um massive Armut zu vermeiden. Die Umstrukturierung der alten Staatsunternehmen führte zu massivem Personalabbau, der oft in Form von Frühverrentung durchgeführt wurde. Dadurch stiegen die Rentenerzahlen stark an. Gleichzeitig entwerteten die auf Markt- und Kostenniveau ansteigenden Preise die alten Renten und machten Erhöhungen erforderlich.

Die Richtung der Reformen ging meist hin zu mehr Kapitaldeckung und zur privaten, individuellen Versicherung statt kollektiver, staatlicher Umlagesysteme. Maßgeblich beteiligt an diesem Trend waren transnationale Diskurse, die nicht nur wildwüchsig liefen, sondern auch gezielt von Institutionen wie der Weltbank unterstützt oder gar mit finanziellen Anreizen und Druckmitteln durchgesetzt wurden (Müller 2003). Seit ihrem bahnbrechenden ersten Bericht von 1994 „Averting the Old Age Crisis“ hat die Weltbank jedoch ihre Position revidiert und in ihrem neuen Bericht von 2005 (“Old-Age Income Support in the 21st Century”) die Notwendigkeit steuerfinanzierter Sicherung, zumindest für sozial schwächere Gruppen, anerkannt (Economist v. 17.2.2005).

In den entwickelten Wohlfahrtsstaaten war es eher die demographische Entwicklung, verbunden mit der Wachstumsschwäche seit den 1970er Jahren, die die Reformdebatten auslöste. Einer aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen wachsenden Anzahl von Rentnern standen ebenfalls aus demographischen und konjunkturellen Gründen schrumpfende Gruppen von Steuer- und Beitragszahlern gegenüber. Vor allem dort, wo die Renten aus den Beiträgen der Beschäftigten finanziert wurden, stiegen diese Beiträge immer weiter. Aber auch in steuerfinanzierten Systemen stiegen die Belastungen für die Staatshaushalte und schränkten die Spielräume für investive und zukunftsbezogene Ausgaben ein, zumal häufig Konsolidierungszwänge (Schuldendienst, Maastricht-Kriterien) ohnehin Einsparungen erforderten.

### **Scheinproblem Wettbewerbsfähigkeit**

Vor allem in Deutschland wurden Reformen oft mit einem davon abweichenden, zusätzlichen Argument gefordert, dem der bedrohten internationalen Wettbewerbsfähigkeit. So erhoben sich etwa angesichts einer für 2004 geplanten Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge Klagen, die deutschen Unternehmen wären angesichts der Kostenbelastung nicht mehr wettbewerbsfähig. Dieses Lamento war bei einer Steigerung um 0,2% schon von der Größenordnung her ziemlicher Unfug, wenn die Produktivität jährlich zwischen 1% und 2% steigt oder wenn man es mit andern Rückschlägen bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, etwa dem Anstieg des Eurokurs um 10-20% vergleicht. Aber wären die angesichts der demographischen Entwicklung ja eventuell viel höheren Steigerungen der Rentenversicherungsbeiträge eine Kostenbelastung, die alternde und alte Gesell-

schaften wie Deutschland gegenüber jungen wie z.B. den USA und Entwicklungsländern ins Hintertreffen bringen würden?

In dem Maße, wie die Finanzierung von Renten Kosten der Betriebe sind, ist das richtig. Das gilt z.B. für manche schlecht geplante Verpflichtungen aus der betrieblichen Altersversorgung. Derartige Belastungen sind bei einigen amerikanischen Firmen so hoch, dass sie einen gewichtigen Wettbewerbsnachteil darstellen. Bei General Motors etwa kostet jedes Auto fast 1500 USD mehr, da sein Preis die Pensionszahlungen mitdecken muss (Economist v. 13.9.2003). In Deutschland haben wir dagegen eine staatliche Umlagealtersversorgung. Allerdings vermittelt die Regelung, dass Rentenversicherungsbeiträge anteilig auch durch Arbeitgeberbeiträge zu finanzieren sind, ebenfalls diesen Eindruck, es handele sich um eine zusätzliche Kostenbelastung der Betriebe. Aber es handelt sich dabei eben nicht um eine betriebliche Altersversorgung, sondern um ein korporatistisches Relikt aus Bismarcks Zeiten.

Letztlich sind die Rentenversicherungsbeiträge für den Betrieb zwar ein Teil der Bruttolohnkosten. Aber so sind es auch z.B. die Mieten der Arbeitnehmer, deren Höhe einen entsprechenden hohen Lohn erfordert. Nur die paritätische Finanzierung durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge bringt unnötig Wettbewerbsfähigkeit und soziale Sicherung in einen scheinbaren Widerspruch. Würde man die Rentenversicherung auf eine Finanzierung ganz aus den Beiträgen der Versicherten oder aus Steuern auf persönliches Einkommen (nicht aus Unternehmenssteuern) umstellen, so entspräche es den sozialpolitischen Aufgaben und betrieblichen Kostenrechnungsrealitäten deutlich besser. Erhöhungen der Rentenversicherungsbeiträge würden dann eben die Nettolöhne reduzieren, aber die Lohnkosten nur dann und insoweit steigern, wie es den Arbeitnehmern (bzw. den Gewerkschaften) gelänge, ihre Nettolohnposition zu verteidigen und höhere Rentenversicherungsbeiträge in Form von Lohnsteigerungen auf die Unternehmen abzuwälzen.

Anders ausgedrückt: Hohe Rentenversicherungsbeiträge belasten ebenso wie hohe Arbeitslosenversicherungsbeiträge primär nicht die Wettbewerbsfähigkeit, sondern den Lebensstandard der Beitragszahler. Sie geben viel Geld für Solidarität statt für neue Autos oder anderes aus, wie ein Gedankenexperiment deutlich macht. Nehmen wir an, alle Rentner verschwänden plötzlich. Dann wären keine Rentenzahlungen mehr nötig. Aber stünden wir international besser da? Alle beitragszah-

lenden Haushalte hätten zunächst ein um etwa 20% höheres verfügbares Einkommen. Zugegeben, angesichts des Konstruktes der Arbeitgeberbeiträge könnten auch die Arbeitskosten der Unternehmen sinken, was ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Anbietern stärken würde. Aber da die bisherigen Bruttoarbeitskosten ja in einer perfekten Wettbewerbswirtschaft der Grenzproduktivität entsprechen, würden die Löhne bald wieder dieses Niveau erreichen. Aber der weitaus dramatischere Effekt wäre die Umstrukturierung der Nachfrage. Die 20 Millionen Rentner würden als Konsumenten wegfallen und durch die höhere Nachfrage der entlasteten Beitragszahler ersetzt, wobei offen bleibt, ob sich diese eher auf einheimische oder fremde Güter und Dienstleistungen richten würde.

Mehr Rentner sind nicht nur kein Problem für die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit, sondern eher eine Lösung. Zumindest waren sie es historisch oft. Verrentung, zum großen Teil gerade als Frühverrentung, war und ist noch eine probate Methode, die Produktivität zu steigern, die Lohnstückkosten zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Die Unternehmen müssen nur die weniger produktiven Arbeitnehmer (in die Verrentung) entlassen, dann steigt die durchschnittliche Produktivität (Man spricht dann neuerdings von „Entlassungsproduktivität“ Jahresgutachten 2003: Textziffer 637). Die Gesamtheit der Bürger allgemein und – ganz konkret - der Beschäftigten einer Unternehmens oder einer Verwaltung weisen eine statistische Verteilung von Leistungsfähigkeit und damit Produktivität auf. Am unteren Ende gibt es die schlecht Ausgebildeten, die chronisch Kranken, die mit Familienproblemen, alle die irgendwie durch Vererbung, Erziehung und/oder Lebensgeschichte Benachteiligten, die eine geringere Produktivität aufweisen. Das sind oft, aber nicht immer ältere Menschen, deren nun eingeschränkte Leistungsfähigkeit teilweise auch Resultat lebenslanger harter Arbeit ist. In den Niederlanden etwa wurde neben der Frühverrentung aus Altersgründen stark die Erwerbsunfähigkeit genutzt (von 1970 bis 1990 stieg dort die Zahl der Sozialleistungsbezieher unter 65 um 1,3 Millionen – bei 4,6 Millionen Beschäftigten). Offensichtlich handelt es sich dabei um eine oft subjektive und auf bestimmte Tätigkeitskontexte bezogene Leistungsbeschränkung. Man kann durchaus bezweifeln, ob mit dem beschleunigten Ausscheiden älterer Arbeitnehmer nicht wichtige Qualifikationen verschenkt werden. Langfristig werden jedenfalls in der Wirtschaft zunehmend nur noch die leistungsfähigsten Arbeitskräfte beschäftigt.

Das rechnet sich: Selbst wenn die Renten für die entlassenen Beschäftigten von den/m betroffenen Unternehmen zu zahlen wären, sänten die Lohnstückkosten, da die Renten nur bei etwa 70% der Löhne liegen. Werden nur die anteiligen 20% der Rentenversicherungsbeiträge auf die Lohnsumme umgeschlagen, so ist die Lohnstückkostensenkung noch größer. Im Ergebnis kommt es also zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Wieweit dies in der Realität funktioniert, hängt wesentlich von der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung ab. Am Anfang, wenn man die am wenigsten produktiven Arbeitnehmer verrentet, sind die Steigerungen höher. Nach mehreren derartigen Aktionen dürfte es schwierig sein, noch entsprechende Steigerungen zu vollziehen. Außerdem: So schön das für die Wettbewerbsfähigkeit der verschlankten Unternehmen ist, die bei gutem Absatz ja auch wieder neue, produktivere und jüngere Arbeitskräfte einstellen können, die in Lohnsystemen mit automatischen Altersaufschlägen auch billiger sind, so problematisch kann das für die Staatsfinanzen und sozialen Sicherungssysteme sein. Denn die Rentner zahlen ja jetzt keine Steuern und Beiträge mehr.

### **Kernproblem: Realtransfer von Aktiven zu Passiven**

Das Grundproblem der Alterssicherung liegt darin, dass dank der gestiegenen Lebenserwartung immer mehr Menschen erwarten, immer länger ohne Arbeitseinkommen auf Kosten der noch aktiven Bevölkerung, die wegen sinkender Geburtenraten auch noch schrumpft, „ausgehalten“ zu werden. Sie erwarten einen Einkommensstrom, der ihnen dann ein entsprechendes Konsumniveau erlaubt, aufgrund von „Rechten“, die sie entweder durch Beitragszahlungen oder durch Vermögensbildung, in beiden Fällen also durch Konsumverzicht, erworben zu haben glauben. Dieser Glaube ist inhärent trügerisch.

- Die **Beitragszahlungen** dienen der Finanzierung der laufenden Zahlungen an die gegenwärtigen Rentner und haben insofern keinerlei wirtschaftliche Verbindung zu späteren Zahlungen an die dann in Rente befindlichen heutigen Beitragszahler. Es handelt sich vielmehr um ein politisches Versprechen. Selbst der Ausdruck „Generationenvertrag“ ist irreführend, da die Generationen, die von den heutigen Rentnern begünstigt wurden und daher zu einer Gegenleistung verpflichtet sein könnten, schon tot sind, und die künftigen Generationen noch gar nicht leben oder noch nicht geschäftsfähig sind. Inwieweit das Versprechen eingelöst werden kann, hängt von der po-

litischen Durchsetzbarkeit ab, die bei sinkender wirtschaftlicher Tragfähigkeit des Modells rasch abnimmt.

- Die **Vermögensbildung** ist nur scheinbar realistischer, da sie eine wirtschaftliche (und nicht nur politische) Verbindung herstellt. Sie besteht darin, dass die Sparer erwarten, dass ihre Investitionen ihnen in Zukunft einen Einkommensstrom bzw. einen Verkaufserlös (einschließlich einer erhofften Wertsteigerung; die Telekomaktionäre erinnern sich) garantieren. Der Einkommensstrom kann direkt monetär sein (Zinsen, Dividende, Miete) oder real (etwa das mietfreie Wohnen im eigenen Haus). Seine Höhe und noch stärker die Höhe eines eventuellen Verkaufserlöses hängen aber von der Nachfrage der künftigen Generationen ab, die keineswegs gesichert ist, zumal, wenn zu Zeiten einer demographisch absehbaren Verrentungswelle ein Überangebot an Vermögenswerten auf einen Markt mit wenig jungen Nachfragern drängt. Wollen die dann aktiven nicht auf gegenwärtigen Konsum zugunsten des Erwerbs von Vermögenstiteln verzichten, steigen wahrscheinlich die Preise der Konsumgüter und die Renten sinken real.

Im Grunde geht es um die Organisation eines parallelen Transfers von den noch aktiven Produzenten an die inaktiven Senioren, einmal von Gütern und Dienstleistungen und zum anderen von Einkommen, um diese zu bezahlen. Beim Umlageverfahren zahlen die Aktiven die Rentenversicherungsbeiträge und/oder Steuern, beim Kapitalbildungsmodell sparen sie, um Vermögenswerte von den Senioren zu erwerben, oder zahlen als Entgelt für die Nutzung dieser Vermögenswerte (z.B. Miete). Eine Entscheidung für ein Verfahren müsste begründen, warum beim einen oder anderen Verfahren die jeweils vorgesehenen Anreize bzw. Sanktionen den effektiven Transfer besser garantieren.

Ein Gedankenexperiment macht die relative Gleichheit der beiden Verfahren deutlich: Wenn beim Kapitalbildungsmodell die Betroffenen ihre Ersparnisse nur in Staatsschuldpapieren anlegen würden, müssten sie ihre Rente aus den Zinsen und Verkaufserlösen dieser Anlage finanzieren, die – soweit nicht die dann Aktiven ihrerseits direkt die Staatstitel erwerben – aus den dann laufenden Steuereinnahmen des Staates finanziert werden müssten, die die dann Aktiven aufzubringen hätten. Es würde sich somit im Ergebnis nicht von einer auf Steuerbasis umlagefinanzierten Rente unterscheiden. In diesem Kontext entpuppt sich auch das Gerede, dass die Staatsverschuldung künftige Generationen belaste, als unhaltbar. Die Erben der Schuldforderungen werden sich nicht beklagen.

Es geht nur um eine Umverteilung innerhalb der künftigen Generation zwischen den erfreuten Erben und den Steuerzahlern und/oder Sparern. Würden alle Staatsschuldforderungen beim Tod des Gläubigers an den Staat zurückgegeben bzw. gelöscht, würden künftige Generationen nicht mehr belastet, allerdings auch nicht mehr beschenkt.

Die eigentlich verteilungsgerechte Lösung ist offensichtlich die Anpassung des Rentenalters, da dann die Begünstigten und die Belasteten dieselben Personen sind. Sie mögen zwar schlechter gestellt sein als ihre „Vorgänger“ zu Zeiten schon hoher Lebenserwartung aber noch niedrigem Renteneintrittsalter, aber nicht schlechter als ihre Vorvorgänger, auf die das System zugeschnitten war und deren Lebenserwartung noch niedrig und dem Renteneintrittsalter angemessen war. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bringt allerdings eventuell Produktivitätseinbußen mit sich, die letztlich von allen mitgetragen werden müssen, wenn durch die Weiterbeschäftigung weniger leistungsfähiger Arbeitnehmer mehr Zeit zur Produktion des gleichen Outputs aufgewandt werden muss.

### **Bessere Lösungen jenseits der nationalen Solidargemeinschaft?**

Wenn wir über den nationalen Tellerrand hinausblicken, so ergeben sich eventuell zusätzliche Möglichkeiten, die Übergangsprobleme der Alterssicherungssystem angesichts des demographischen Wandels zu lösen. Das Umlagesystem funktioniert nur, wenn politisch und rechtlich die entsprechenden Rechte und Pflichten festgelegt und durchgesetzt werden können. Das ist jenseits der Grenzen eines Staates nur schwer zu machen. Dazu müssten alle beteiligten Länder ihren Bürgern die gleichen Rechte und Pflichten einräumen. Wenn sich Deutschland und Somalia zu einer Solidargemeinschaft zusammenschließen, kämen einige Millionen Menschen im aktiven Alter und nur wenige über 65 zur angeblich überalterten deutschen Bevölkerung. Ob sie allerdings viel zur Sanierung der Rentenversicherung beitragen würden, ist eher fraglich. Bleibt also noch eine andere, bekanntlich häufig genannte Option: Junge Somalis (oder andere junge Ausländer) kommen nach Deutschland und frischen so das schwindende Reservoir der Beitragszahler auf. Damit das funktioniert, müssten sie sozialversicherungspflichtige Jobs finden. Ihre Jobs sollten auch nicht zu schlecht bezahlt sein (da sonst der Beitrag zu den Sicherungssystemen gering ausfällt), was aber angesichts der zu erwartenden geringen Produktivität nicht leicht zu erreichen wäre. Denn es fällt offensicht-

lich schon vielen Deutschen schwer, einen gut bezahlten Job zu finden. Würden alle deutschen Arbeitslosen beschäftigt, würde dies schon erheblich die Rentenproblematik entspannen. Eine Migration wäre also erst dann sinnvoll, wenn das aktive Potential der Einheimischen ganz ausgeschöpft wäre. Schließlich erlaubt der Grenzüberschritt noch eine weitere Verbesserung der sozialen Ergebnisse des Umlageverfahrens. Wenn deutsche Rentner in billigere Länder ziehen, in denen ihre deutschen Renten eine höhere Kaufkraft haben, so können sie selbst bei stagnierendem oder sinkendem Rentenniveau real gut (oder jedenfalls besser als in Deutschland) leben, da die dortigen Aktiven zu einem für die Rentner günstigeren Tausch bereit sind als die einheimischen.

Wie Pfaller/Witte (2002) dargelegt haben (*siehe auch Text: Wie sichern wir unsere Renten? Plädoyer für eine globale Strategie von Alfred Pfaller und Lothar Witte in der OnlineAkademie*), ist eine Lösung des eventuell künftig zu geringen Angebots an Gütern und Dienstleistungen seitens der noch aktiven Bevölkerung in Deutschland ihr Import aus dem Ausland. Aber welches Ausland wäre in der demographischen Position, sich hohe Exportüberschüsse zu leisten, also mehr zu produzieren als zu konsumieren? Andere reiche Länder sind eher in einer ähnlichen Position und selbst China, das gegenwärtig eine solche Rolle zeitweise wahrnimmt, wird alsbald in eine andere demographische Situation kommen. Es sind eben gerade die afrikanischen und süd(west)asiatischen Länder, die demographisch am ehesten in Frage kämen. Leider zeichnen sie sich häufig durch eine ansonsten zähe und schwierige Entwicklung aus, die ihre Produktivität nicht ausreichend steigert.

Hier käme der Entwicklungszusammenarbeit eine neue Aufgabe (und Legitimation) zu. Wenn man durch massive Kapitaltransfers heute erreichen könnte, dass dort künftig ausreichende Kapazitäten einschließlich einer hohen Produktivität entstehen, so wäre gleich zweierlei erreicht: Erstens stünden später genügend Güter und Dienstleistungen zur Verfügung; zweitens wäre die Bezahlung durch die überwiesenen Kapitalerträge (Schuldendienst bei Krediten oder Gewinne bei Direktinvestitionen) gesichert. Die Entwicklungshilfe wäre sozusagen ein transnationales Kapitaldeckungsverfahren, das den oben geschilderten Risiken dadurch entgeht (oder sie doch reduziert), indem sie in einem anderen demographischen Kontext eingebettet ist.

Leider treten dafür auch neue Risiken auf. Die Durchsetzung von Ansprüchen (Begleichung bzw. Bedienung von Schulden) ist schon innerhalb eines Landes riskant. Grenzüberschreitend sind die

Risiken noch größer wie viele Schuldenkrisen von Entwicklungsländern gezeigt haben. Außerdem haben in der Vergangenheit massive Kapitaltransfers oft keine Entwicklung bewirkt. Letztlich ähnelt diese Lösung einem nationalen Kapitaldeckungsverfahren. Es teilt mit ihm die Risiken, dass die investierten Beträge später angemessene Erträge abwerfen und dass diese Erträge noch eine ausreichende Kaufkraft haben, wenn sie als steigende Nachfrage auf ein weniger rasch steigendes Angebot treffen. Diese Risiken nehmen in transnationalen Geschäften die zusätzliche Form von Wechselkursrisiken an.

### **Generationengerechtigkeit – gibt es die überhaupt?**

All diese Probleme und Risiken der Alterssicherung bei unterschiedlichen Sicherungssystemen werden dann gern von den Betroffenen als „ungerecht“ bezeichnet. Für die Alten wollen die Jungen nicht mehr die Versprechen honorieren, die sie damals veranlasst hatten, zu sparen, zu investieren oder Beiträge und Steuern zu zahlen, also immer auf aktuellen Konsum zu verzichten. Für die Jungen stellen die Alten politische Forderungen oder formulieren Ertragserwartungen, die sie nicht bereit sind zu erfüllen, da sie sich durch die – aus ihrer Sicht unrealistischen - Versprechen der Vergangenheit nicht gebunden fühlen. Sitzen die beiden Generationen auch noch in verschiedenen Ländern, wird dies das gegenseitige Verständnis nicht gerade fördern.

Was wäre denn gerecht? Mit Rawls wäre eine Struktur gerecht, mit der Alte und Junge a priori einverstanden wären, wenn sie nicht wüssten (der berühmte „Schleier der Unwissenheit“), zu welcher Gruppe sie zählten. Das kann angesichts dynamischer Bevölkerungsentwicklung sicher nicht ein ewig konstanter Anteil der Zahlungen an die Alten am Einkommen der Jungen sein. Auch ein langfristig konstantes Verhältnis von Lebensarbeitszeit zu Ruhestandszeit wäre nicht sinnvoll. Denn warum sollten nicht Produktivitätssteigerungen zumindest teilweise auch in kürzere Lebensarbeitszeiten umgesetzt werden? Eine Minimumbedingung wäre sicher, dass innerhalb einer – zunächst national definierten – Solidargemeinschaft niemand unter einen bestimmten Lebensstandard sinken sollte, der sich allerdings aus der Leistungsfähigkeit der Gesellschaft ergibt. Letztere hängt aber von der Arbeit aller ab – im Zweifelsfall auch einer lebensgeschichtlich längeren Arbeit, wenn die Demographie und Konsumansprüche es erfordern.

Generationengerechtigkeit ist auch deswegen schwer zu definieren, da - wie oben dargelegt- eine Generation der anderen nur bestimmte Werte oder Lasten real vererben kann. Konsumverzicht allein reicht nicht immer, denn viele, nicht langlebige oder technisch schnell obsolete Konsumgüter wären eine Generation später nichts mehr wert. Auch der reale Wert von Vermögenseinheiten (einschließlich Immobilien und Land) schwankt mit dem Markt in Abhängigkeit von erwarteten Erträgen, die immer die gegenwärtig lebende Generation erwirtschaften muss. Immerhin sind reale Werte wie Immobilien, öffentliche Infrastruktur oder Humankapital in Form von akkumuliertem Wissen Werte, die künftige Generationen prinzipiell nutzen können. Der zweite große „Gefallen“, den eine Generation der nachfolgende tun kann, besteht in einem Konsumverzicht der anderen Art, nämlich bei nicht erneuerbaren Ressourcen und Umwelt. Das Öl, das im Boden gelassen wird, das Klima, das nicht gefährlich erwärmt wird, das Loch in der Ozonschicht, das nicht vergrößert wird, erlauben künftigen Generationen eine höhere Produktivität und höheren Wohlstand – allerdings um den Preis niedrigerer Produktivität in der Gegenwart. Nachhaltigkeit des Wirtschaftens (*siehe auch Text: Nachhaltige Entwicklung: Das Leitbild für eine ökologisch-tragfähige und generationengerechte Entwicklung von Michael Kopatz in der OnlineAkademie*) ist der wahrscheinlich größte Beitrag zur Generationengerechtigkeit.

*Michael Dauderstädt studierte Mathematik, Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften sowie Entwicklungspolitik in Aachen, Paris und Berlin. Nach der Arbeit für die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, begann er 1980 seine Karriere bei der Friedrich-Ebert-Stiftung. Hier forschte er im Bereich Außenwirtschaft und Entwicklungspolitik, arbeitete am Instituto de Estudos para o Desenvolvimento in Lissabon und im Referat Mittel- und Osteuropa. Seit 2000 ist er Leiter des Referats Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.*

**Literatur:**

- **Cerda, Rodrigo A.** (2005) Does Social Security Affect Retirement and Labor Supply? Evidence from Chile, in: The Developing Economies Band 43, Heft 2. S.235-264.
- **Elsenhans, Hartmut** (2004) Globalisierung von Profit oder Globalisierung von Rente, in. Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften Bd. 55, Heft 3, S. 263-289
- **Esping-Andersen, Gösta** (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton
- Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2003/04 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Bundestagsdrucksache 15/2000 v. 14.11.2003)
- **Müller, Katharina** (2003) Privatizing Old-Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared, Cheltenham/Northampton
- **Pfaller, Alfred und Lothar Witte** (2002) Wie sichern wir unsere Renten? Plädoyer für eine globale Strategie, in Internationale Politik und Gesellschaft Heft 1, S.121-136
- **Rawls, John** (1975) Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt