

Zum Konzept der Generationengerechtigkeit

Axel Börsch-Supan¹

Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) und Professor an der Fakultät für Volkswirtschaftslehre der Universität Mannheim

Gerechtigkeit ist eine für den Zusammenhalt einer Gesellschaft zentrale Maxime, und so ist man selbstverständlich schnell bereit, die Gerechtigkeit zwischen den Generationen als ebenso zentral anzusehen.² Angesichts des großen Reformbedarfs in unseren sozialen Sicherungssystemen stellt sich die Frage der Generationengerechtigkeit besonders deutlich, denn die Probleme, die wir mit unserer Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherung haben, sind in allererster Linie Probleme des Ausgleichs zwischen den Generationen. Dennoch will ich in diesem kurzen Beitrag zeigen, daß wir für die allseits wohlfeil im Munde geführte Generationengerechtigkeit kein wissenschaftlich haltbares – d.h. verifizierbares – Konzept auf die Beine stellen können. Zu kompliziert ist das, was eine Generation vereint und von anderen Generationen unterscheidet, und zu eng ist das Korsett, mit dem uns die finanziellen Sachzwänge einschnüren. Stärker noch: Generationengerechtigkeit ist eine Schimäre, die bei genauerer Betrachtung weder zu konkreten Handlungsanweisungen führt (ein pragmatischer Grund zur Skepsis), noch auf einem theoretisch sauber definierten Konzept beruht (ein konzeptioneller Grund zur Skepsis).

Eine konkrete Betrachtung hilft, die Argumentation klar zu machen. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung ist ein besonders geeignetes Beispiel, da sie in Reinkultur den ins Schwanken geratenen Ausgleich zwischen den Generationen verkörpert. Die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung ist kurzfristig durch das niedrige ge-

¹ Für hilfreiche Kommentare danke ich Anette Reil-Held und Joachim Winter. Der übliche "Disclaimer" gilt.

² Zum Gerechtigkeitsbegriff in der Sozialpolitik vgl. Nullmeyer und Vobruba (1995) sowie Blasche und Döring (1998). Verschiedenen Ansätze zum Begriff der Generationengerechtigkeit finden sich in Bäcker (2002), der – ohne ein Konzept der Generationengerechtigkeit zu definieren – auf den Widerspruch zwischen den Konzepten der „Kohortengerechtigkeit“ und der „Teilhabegerechtigkeit“ aufmerksam macht. Vgl. auch Fußnote 6.

samtwirtschaftliche Wachstum, langfristig durch den demographischen Wandel bedroht. Die Zahlen sind bekannt. Im Zuge der Riester-Reform wurde versucht, den Beitragssatz bis zum Jahr 2020 unter 20%, bis 2030 unter 22% zu halten und gleichzeitig das Nettorentenniveau nicht unter 67% fallen zu lassen. Dieser Vorsatz wurde sogar im Gesetz kodifiziert – sollten diese Zielvorgaben nicht eingehalten werden, ist die Bundesregierung gesetzlich zum Eingriff in die bestehende Rentengesetzgebung gezwungen.³

Bereits zwei Jahre nach der Riester-Reform zeigt sich, daß die demographische Prognose, unter der die obige Kombination aus Beiträgen und Leistungen gerade eben noch möglich war, nicht haltbar ist. Nach Angaben der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, kurz Rürup-Kommission, wird der Beitragssatz im Jahre 2020 bei 21,3% und in 2030 bei 24,1% liegen, gleichzeitig aber auch das Ziel des Nettorentenniveaus nicht erreicht werden, sondern 2020 unter 67% fallen und im Jahr 2030 nur 64,7% erreichen.⁴ Dieser Prognose liegen Annahmen zur Geburtenrate, Sterblichkeit und Migration zugrunde, die dem Stand der demographischen Forschung entsprechen. Die Annahmen zur Erwerbstätigkeit mag man als optimistisch einschätzen, da ihnen eine Verdopplung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer (60-64 Jahre) zugrunde liegt und ein Rückgang der Arbeitslosigkeit bis 2030 auf etwa ein Drittel des derzeitigen Umfangs. Ebenfalls optimistisch ist die Annahme, daß es gelingt, den Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung bis 2030 auf dem heutigen Wert (14,3% des Bruttoentgelts) konstant zu halten. Kurzum: Aller Wahrscheinlichkeit ist der Fall bereits eingetreten, daß die Bundesregierung handeln muß, da die Vorgaben der Riester-Reform nicht einzuhalten sind. Was ist nun generationengerecht? Was sagt dieses Konzept darüber aus, welche Handlungsoptionen wir wählen sollen?

Schauen wir uns zunächst diese Handlungsoptionen an. Option 1 ist die traditionelle ausgabenorientierte Einnahmenpolitik. Wir setzen die 67% Nettorentenniveau als Maßstab einer “gerechten” Rente an und berechnen daraus die nötigen Einnahmen, d.h. Beitragssatz zur direkten und Bundeszuschuß zur indirekten Finanzierung. Option 2 ist das Spiegelbild von Option 1: Im Zuge einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik legen wir die im Gesetz anvisierten Beitragsziele als Maßstab an, aus denen sich das – nunmehr sinkende – relative

³ Sozialgesetzbuch, sechstes Buch, vgl. <http://bundesrecht.juris.de>.

⁴ Dokument AG-RV-5-06 der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, vgl. <http://www.bfa.de>.

Rentenniveau ergibt. Option 3 geht weiter und greift das im Koalitionsvertrag⁵ verkündete Ziel einer Senkung der Lohnnebenkosten auf – danach müßte der Rentenbeitrag unter 19,5% sinken, was der Natur des Umlageverfahrens gemäß bedeutet, daß es ab sofort Leistungskürzungen geben muß, da dieser Beitragssatz schon 2004 kein Nettorentenniveau von 67% finanzieren kann. Schließlich gibt es viele Optionen zwischen diesen Alternativen, und vielfältige “Stellschrauben”, nicht zuletzt das Rentenzugangsalter und die Abschläge bei einem Renteneintritt vor dem Regelzugangsalter. Der Einfachheit halber lassen wir diese Stellschrauben außer Acht und subsumieren sie unter der Rubrik “Leistungskürzungen”, denn ein späterer Renteneintritt oder ein höherer Abschlag ist nichts anderes als eine Kürzung des Barwerts der Rentenleistungen.

Welche Option ist generationengerecht? Eine Wohlfahrtsfunktion, welche die Einkommen der Beitragszahler und Rentenempfänger gleich gewichtet, ergibt eine Kompromißlösung zwischen Option 1 und 2. Dies ist jedoch eine naive Vorgehensweise, die außer Acht läßt, daß höhere Lohnnebenkosten Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum haben. Man müßte also zumindest die Wohlfahrtsoptimierung unter Berücksichtigung der Produktionstechnologie eines gesamtwirtschaftlichen Wachstumsmodells berechnen. Nun hängt es von den Arbeitsangebots- und nachfrageelastizitäten ab, wie weit man in Richtung der Option 3 oder gar über diese hinaus den Beitragssatz – und dementsprechend das Rentenniveau – absenken müßte. Angesichts der Tatsache, daß Deutschland seit Mitte der achtziger Jahre mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum hinter seinen Handelspartnern hinterhinkt, wissen wir die Richtung; wie weit wir gehen müssen, können wir aber angesichts der nur unzureichend bekannten Elastizitäten nicht quantifizieren.

Nach wie vor bewegen wir uns aber im engen Korsett der klassischen Volkswirtschaftslehre. Bedeutet Generationengerechtigkeit nicht mehr? Was sind die Ursachen des demographischen Umbruchs, der die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung in Gefahr bringt? Tatsächlich liegen dem demographischen Umbruch zwei Entwicklungen zugrunde. Zum einen ist die ungebrochene Erhöhung der Lebenserwartung ein Grund für die Finanzierungsprobleme. Derzeit erhöht sich die Lebenserwartung etwa alle sieben Jahre um ein Jahr. Dies bedeutet, daß jede Generation etwa 4 Jahre länger lebt als die vorherige (exakt bei einer Generationenspanne von 28 Jahren). Wer soll diese zusätzliche Finanzierungslast tragen? Man könnte argumentieren, daß diejenige Generation die Finanzierungslast tragen muß,

⁵ Vgl. <http://www.bundesregierung.de/banner,-444431/koalitionsvertrag.htm>.

die von der längeren Lebensspanne profitiert. Im konkreten Fall hieße das, die neue Rentnergeneration muß entweder 4 Jahre später in Rente gehen oder eine entsprechend niedrigere Rente in Kauf nehmen. Genauso gut könnte man aber auch argumentieren, daß der Generationenvertrag der Umlagefinanzierung impliziert, daß die junge Generation die Finanzierungslast der zusätzlichen vier Jahre trägt, denn schließlich ist die Verlängerung der Lebensspanne ja kein neues Ereignis, vielmehr hat seit Begründung der Rentenversicherung die junge Generation die zusätzliche Lebenserwartung der älteren Generation mitfinanziert. Das Konzept der Generationengerechtigkeit hilft uns hier nicht weiter.

Der zweite Grund für die Finanzierungsprobleme der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung ist die schnelle Abfolge von Babyboom und Pillenknick, der uns ab etwa dem Jahr 2025 eine wahre Rentenexplosion bescheren wird. Die Babyboomgeneration, in einer Zeit geboren, als ihre Mütter im Durchschnitt ca. 2,4 Kinder auf die Welt brachten, hat selbst weniger als 1,4 Kinder pro Mutter bekommen. Ein Kind pro Mutter fehlt, um die Finanzierungslast über die beiden Generationen hinweg gleich zu halten. Wer soll die Kosten für die zusätzliche Finanzierungslast tragen? Im Sinne der Grundfrage dieses Beitrags: Was ist hier generationengerecht? Im derzeitigen ausgabenorientierten Umlageverfahren wird die Last der dritten Generation, nämlich den Kindern der Babyboomgeneration aufgebürdet. Das erscheint ungerecht: Intuitiv erscheint es richtiger, der Babyboomgeneration die Folgen ihrer eigenen Kinderunfreudigkeit anzulasten. Etwas nüchterner betrachtet, sehen wir jedoch wiederum die Untauglichkeit solcher naiven Generationengerechtigkeitsargumente. Das Umlageverfahren bürdet einer Generation die Lasten der nächsten Generation auf, in der Hoffnung, daß in der Zukunft entstehende neue Lasten von der übernächsten Generation getragen werden. Zudem ist nicht klar, ob nicht das „System“ als solches die Kinderunfreudigkeit der Babyboomgeneration verursacht hat. Dazu weiter unten.

Dem Leser wird nun klar, wo das theoretische Problem des Konzepts der Generationengerechtigkeit liegt. Die Quintessenz des Generationenvertrags, das Umlageverfahren der Altersvorsorge, ist geschichtsabhängig. Gerechtigkeitskonzepte kann man relativ einfach und in sich konsistent in einer linear sich entwickelnden Welt definieren, weil sich dann Lasten und Fortschritt gleichmäßig entwickeln.⁶ In der Realität macht die Geschichte jedoch Sprün-

⁶ So wie in der an Klarheit kaum zu überbietenden Darstellung Homburgs (1988). Er versteht Generationengerechtigkeit im paretanischen Sinne, d.h. als einen Zustand, in dem keine Generation besser gestellt werden kann ohne mindestens eine Generation schlechter zu stellen. Für Handlungsempfehlungen in der Sozialpolitik ist dies in der Regel ein zu schwaches Kriterium, da es in der realen Welt kaum Maßnahmen gibt, die ohne Eingriffe in die bestehende Verteilung auskommen.

ge: Sie ist gekennzeichnet durch Erfindungen und Wirtschaftswunder, aber auch Krisen und Kriege. Keine Generation lebt so wie die vorherige, multipliziert mit einem konstanten Fortschrittsfaktor. Die wirkliche Geschichte ist kein stationärer Prozeß, wie wir ihn in unseren Wachstumsmodellen überlappender Generationen modellieren. Ein sauber definiertes Konzept der Generationengerechtigkeit muß also eine Bilanz aller Vor- und Nachteile aufstellen, welche die Geschichte einer bestimmten Generation beschert, und darin die Gewinne und Kosten von Erfindungen, Kriegen, wirtschaftlichen und demographischen Krisen jeder einzelnen Generation nach dem Verursacherprinzip zurechnen. Das ist schlichtweg unmöglich.

Besonders problematisch sind dabei die Rückkopplungsmechanismen. Dies wird an dem zentralen Beispiel des Pillenknicks klar. Wem sind die Kosten des Pillenknicks „anzulasten“? Wer hat ihn verursacht? Vordergründig ist dies offenbar die Babyboomgeneration, weil sie zu wenig Kinder bekommen hat. Aber wie steht es mit der These (Cigno und Rosati, 1996), daß die Einführung der Sozialversicherung Kinder als Mittel zur Altersvorsorge überflüssig gemacht hat und es daher für die Babyboomgeneration völlig rational war, weniger Kinder zu bekommen? „Ursache“ wäre demnach eine Fehlkonstruktion im Aufbau der Sozialversicherungen, die entsprechende Externalitäten nicht einbezogen hat. Das Beispiel zeigt, wie schnell uns die Anwendung des Verursacherprinzips auf eine geschichtliche Ausgangssituation überfordert und zu absurden Ergebnissen führen kann.

Die Probleme des Konzepts der Generationengerechtigkeit sind im übrigen eng verwandt mit den Problemen der Generationenbilanz (Generational Accounting).⁷ Auch dieses Werkzeug leidet darunter, daß ihm kein vollständiges ökonomisches Modell zugrunde liegt, das gemäß dem Verursacherprinzip den einzelnen Generationen Kosten und Leistungen der jeweiligen wirtschaftlichen Situation zurechnen kann. Auch hier fehlen vor allem die Rückkopplungsmechanismen, die (oft unerwünschte und unvorhergesehene) Nebeneffekte verursachen. Und auch der Aufstellung der Generationenbilanzen liegen starke Stationaritätsannahmen zugrunde, die es erst gestatten, die noch in der Zukunft liegenden Lebensabschnitte der verschiedenen Generationen zu bewerten. Allerdings ist der Anspruch des Generational Accounting bescheidener: Es will die fiskalischen Konsequenzen der gegenwärtigen Politik aufzeigen, aber keine Aussagen über Gerechtigkeit, noch nicht einmal über Paretoverbesserungen machen.

⁷ Auerbach, Gokhale und Kotlikoff (1991). Zur Kritik vgl. Diamond (1996) und Börsch-Supan (2001).

Das Konzept der Generationengerechtigkeit mit seinem weitaus stärkeren Anspruch ist daher eine Utopie, die abstrakt bleibt, weil sie sich nicht quantifizieren läßt, und die naiv ist, weil sich aus ihr für zentrale Fragen der Gesellschaft, wie zum Beispiel der nächsten Rentenreform, keine konkreten Handlungsanweisungen ergeben.

Handlungsanweisungen ergeben sich – in diesem Falle – aus dem engen Korsett, in das uns die wirtschaftliche Lage Deutschlands einzwängt. Eine Belebung des Arbeitsmarktes, die wiederum Grundlage für ein wieder erstarkendes Wachstum ist (man beachte die Kausalität: erst mehr Beschäftigung, dann mehr Wachstum), erfordert eine Verringerung des Keils zwischen Brutto- und Nettolohn. Wir haben nicht die Option einer weiteren Ausweitung der Lohnnebenkosten zugunsten einer am Rentenniveau orientierten Rentenpolitik. Genau so, wie die Nachkriegsgeneration keine andere Wahl hatte, als wieder von vorne anzufangen, generationengerecht oder nicht, hat die Babyboomgeneration keine andere Wahl, als einen Teil ihrer Rente selbst zu finanzieren. Will sie das nicht und zwingt mit der Mehrheit ihrer Wählerstimmen die Pillenknickgeneration dazu, höhere Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen, wird sie das Wirtschaftswachstum weiter abwürgen, so daß auch in diesem Fall ihr Realeinkommen sinken wird.

Die Babyboomgeneration ist daher – ebenso wie alle übrigen Generationen – in ihrer Geschichte gefangen. Ob sie es besser oder schlechter hat als ihre Elterngeneration, deren Jugend während Nazizeit und zweitem Weltkrieg stattfand, kann man nicht beurteilen. Und ob sie es besser oder schlechter hat als ihre Kindergeneration, können wir nicht wissen. Neben der mangelnden Konkretisierbarkeit macht diese Geschichtsabhängigkeit das Konzept der Generationengerechtigkeit auch prinzipiell fragwürdig.

Literatur:

- Bäcker, G. (2002): Generationengerechtigkeit im Sozialstaat: Generationenvertrag und Alterssicherung, in: C. Schewpe (Hrsg.), *Generation und Sozialpädagogik*, München.
- Blasche, S. und D. Döring (Hrsg.) (1998): *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*, Frankfurt/New York.
- Börsch-Supan, A. (2001): Review: Generational Accounting Around the World, *Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv)* 137, 175-78.

- Cigno, A., and F.C. Rosati (1996): Jointly Determined Saving and Fertility Behaviour: Theory, and Estimates for Germany, Italy, UK, and USA, *European Economic Review* 40, 1561-89.
- Diamond, P. (1996): Generational Accounts and Generational Balance: An Assessment, *National Tax Journal* 49, 597-607.
- Homburg, S. (1988): *Theorie der Alterssicherung*, Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Kotlikoff, L.J, J. Gokhale und A.J. Auerbach (1991): Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: D. Bradford (Hrsg.), *Tax Policy and the Economy*, Cambridge, Mass.: MIT-Press.
- Nullmeyer, F., und G. Vobruba (1995): Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: D. Döring et al. (Hrsg.), *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat*, Marburg.