

Fragenkatalog Kommission Verlässlicher Generationenvertrag

- **Antworten des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.**
-

1. Was verstehen Sie unter Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit eines Alterssicherungssystems sowie einem angemessenen Lebensstandard? Wie quantifizieren Sie diese Parameter¹?

Leistungsgerechtigkeit:

Eine Alterssicherung ist leistungsgerecht, wenn die **Leistung des Einzelnen der Gegenleistung** entspricht, die er erhält. In unserer beitragsbasierten Alterssicherung ist demnach das Verhältnis von Beiträgen zu Leistungen für die Beurteilung der Leistungsgerechtigkeit relevant.

In der gesetzlichen Rentenversicherung können Beiträge und Leistungen u. a. deshalb auseinanderfallen, weil die Beiträge einkommensproportional erhoben werden und nicht nach Maßgabe des individuellen Risikos des Versicherten bestimmt werden. Dieses **Element zur Umverteilung** ist konstitutiv für eine Sozialversicherung, die mit interpersoneller Umverteilung einhergeht. Die gesetzliche Rentenversicherung folgt dem **Prinzip der Teilhabeäquivalenz**. Die Rentenformel sichert grundsätzlich, dass die Rangfolge der Höhe der Renten, der Rangfolge der Höhe der sozialversicherungspflichtigen Arbeitseinkommen entspricht. Die Beitragshöhe ist für die Leistungshöhe insofern irrelevant, da der Beitragssatz nicht in die Rentenformel (allenfalls in die Rentenanpassungsformel) eingeht.

Messbarkeit: Vergleich der Barwerte der erwarteten eingezahlten Leistungen mit dem Barwert der erwarteten Leistungen. Unterschiede zwischen Kohorten können an den Differenzen der impliziten Renditen dieser Barwertbetrachtung abgelesen werden.

Generationengerechtigkeit:

Der Begriff der Generationengerechtigkeit bezieht sich auf einen **Wohlfahrtsvergleich zwischen Generationen**: Gerecht wäre die Verteilung im intergenerationalen Vergleich, wenn die Generationen jeweils die Chancen auf gleichhohe Wohlfahrtsniveaus hätten. Aufgrund

¹ Anmerkung: Der Begriff „Parameter“ scheint hier verfehlt. Parameter sind feste oder unbestimmte Größen in einer mathematischen Gleichung; häufig besitzen sie die Funktion von „Stellschrauben“, mit denen Funktionen oder Modelle kalibriert werden.

der vielfältigen Beziehungen zwischen den Generationen, die sich keinesfalls nur auf ökonomische Kategorien beschränken, ist der Begriff der Generationengerechtigkeit kaum zu operationalisieren.²

Mit Blick auf die Alterssicherung wird das Konzept der Generationengerechtigkeit dann operabel, wenn es als **fiskalische Nachhaltigkeit** interpretiert wird: Ein Alterssicherungssystem, dessen Leistungsversprechen für eine Generation nicht durch die Steuern und Abgaben dieser Generation gedeckt sind, verschiebt die Lasten auf kommende Generationen und schränkt deren Möglichkeiten ein, einen gleich hohen Netto-Nutzen aus dem System zu ziehen.

In diesem Zusammenhang ist eine **Besonderheit des Umlageverfahrens** relevant: Das Umlageverfahren bürdet einer Generation die Lasten der nächsten Generation auf, in der Hoffnung, dass die in Zukunft entstehenden neuen Lasten von der übernächsten Generation getragen werden.³ Unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten hat das Finanzierungsverfahren den Nachteil, dass es der ersten Generation Leistungen ermöglicht, ohne dass diese eine Vorleistung erbracht hat. Zugleich kann die letzte Generation im Alter keine Leistungen mehr erhalten, obwohl sie in jungen Jahren die Renten der vorhergehenden Generation finanziert hat.

Die Generationengerechtigkeit eines Alterssicherungssystems kann dann mit Hilfe von **Generationenbilanzen** untersucht werden.⁴ Mit dieser Methode lassen sich vor allem zwei Fragen beantworten:

- Wie groß ist das Ausmaß der fiskalischen Lasten, die den künftigen Generationen durch die heutige Politik aufgebürdet werden?
- Wie verändern sich diese Lasten, wenn die heutige Politik verändert wird?

Dazu werden alle staatlichen Ausgaben und Einnahmen mit Hilfe von altersspezifischen Profilen auf die einzelnen Jahrgänge der Bevölkerung aufgeteilt. Somit ergeben sich für einen repräsentativen Bürger jedes Altersjahrgangs durchschnittliche Zahlungsströme für Steuern, Abgaben und Transfers. Unter der Annahme, dass sich diese individuellen Zahlungsströme in ihrer Struktur nicht ändern, können zukünftige Ausgaben und Einnahmen unter Zuhilfenahme von Bevölkerungsprojektionen modelliert werden. Aus diesen Berechnungen werden dann entsprechende Indikatoren abgeleitet, um die Fiskal- und Sozialpolitik auf Nachhaltigkeit und intergenerative Verteilungswirkungen zu analysieren.

Vgl. auch Anhang: Anmerkungen zur Metapher des „Generationenvertrags“

2 Versuche wie der "Intergenerational Justice Index" (Vanhuysse) oder der "European Intergenerational Fairness Index" (Leach, Jeremy / Broeks, Mirian / Ostensvik, Kristin / Kingman, David) kombinieren mehrere ökonomische und ökologische Kennziffern.

3 So Börsch-Supan (2003).

http://mea.mpisoc.mpg.de/fileadmin/files/topics/SoPo_Generationengerechtigkeit.pdf

4 Vergleiche etwa aktuelle Berechnungen von Prof. Raffelhüschen oder von Laub und Hagist.

Bedarfsgerechtigkeit:

Bedarfsgerechtigkeit kann relativ zu einem Warenkorb mit Gütern und Diensten beurteilt werden, der ausreicht, die Bedürfnisse eines Menschen zu decken. Da die menschlichen Bedürfnisse tendenziell unbegrenzt sind, kann Bedarfsgerechtigkeit am ehesten operationalisiert werden, wenn die verfügbaren Mittel in Relation zu einer soziokulturell anerkannten Grundversorgung beurteilt werden. Gleichwohl gibt es auch bei diesem Ansatz Probleme: Da es Personengruppen mit atypischen Bedarfen gibt, sind die besonderen Umstände des Einzelfalles maßgeblich für die Art und Höhe bedarfsgerechter Leistungen.

Bezogen auf die Alterssicherung kommt der **Grundsicherung im Alter** und bei dauerhafter Erwerbsminderung in unserem System die Funktion zu, Bedarfsgerechtigkeit sicher zu stellen. Um gesellschaftliche Akzeptanz dieser dem Prinzip der Fürsorge folgenden Institution zu sichern, wurde sie grundsätzlich nach dem **Subsidiaritätsprinzip** gestaltet: „Eigenhilfe hat Vorrang vor Fremdhilfe“. Leistungen aus vorgelagerten Institutionen haben den Vorrang; die Leistungen der Grundsicherung sind nachrangig zu gewähren.

Angemessener Lebensstandard:

Die Angemessenheit oder Unangemessenheit eines Lebensstandards erfordert ein Werturteil. Am besten können es die Menschen selbst beurteilen, ob die Versorgung, die sie im Alter erhalten, dem Lebensstandard entspricht, den sie im Alter wollen.

Messbar ist, ob die Summe der Quelle der Alterseinkommen, dem **Lebensstandard** entspricht, den die Versicherten in ihrem **aktiven Berufsleben** erreicht haben. Der Grad der Erreichung kann als Maßstab genutzt werden.

2. Wie schätzen Sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Alterssicherung ein?

Die **wirtschaftliche Entwicklung** bleibt herausfordernd:

- Der zuletzt kräftige **Aufschwung mit Rekordbeschäftigung** und hohen Lohnwachstumsraten wird sich nur in abgeschwächter Form fortsetzen. Die zunehmende **Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften** (ohne Vermittlungshemmnisse) dämpft den Aufwuchs am Arbeitsmarkt.
- Die **verfügbaren Einkommen** der privaten Haushalte werden 2018 und 2019 nominal um rund 3,5 Prozent wachsen; dies legen die Lohnentwicklung bzw. die aktuellen Tarifrunden nahe. Die **Sparquote** der privaten HH wird 2019 voraussichtlich um 0,2 auf 10,2 Prozent steigen. Die Suche nach Sicherheit und Rendite in Zeiten volatiler Kapitalmärkte hält an.

- Der sich langsam abzeichnende Ausstieg der EZB aus der ultra-lockeren Geldpolitik wird das **Zinsniveau** ein Stück weit normalisieren; gleichwohl bleiben die Zinsen im langfristigen Vergleich niedrig.
- Von niedrigen Zinsen profitiert der deutsche Fiskus, der – im positiven Fall – die **Haus-haltskonsolidierung** vorantreiben könnte. Kostentreiber bleiben die sozialen Sicherungssysteme – insbesondere die Kranken- und Pflegeversicherung.
- Die **geopolitischen Risiken** für die exportorientierte deutsche Wirtschaft haben zugenommen. Ein eskalierender Handelskonflikt zwischen USA, China und Europa könnten schon kurz bis mittelfristig zu deutlichen Einbußen an Produktion und Beschäftigung führen. Ein unkontrollierter BREXIT könnte die Lage verschärfen.
- Die **Digitalisierung** unter Einsatz neuer Techniken, künstlicher Intelligenz und Deep-Learning wird zu Umbrüchen auf dem Arbeitsmarkt führen. Die Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und unsere umlagefinanzierten, Arbeitseinkommen-zentrierten Sozialsysteme sind noch nicht absehbar.
- Für die längerfristige Perspektive ist die **demographische Alterung** wesentlich. Sie führt zu einer sehr deutlichen Reduktion der erwerbsfähigen Bevölkerung.

Zu den langfristigen Perspektiven für die Alterssicherung verweisen wir auf die umfangreichen Berechnungen der Prognos AG, die in verschiedenen Gutachten die für die Alterssicherung relevanten Einflussfaktoren untersucht haben:

- Rentenperspektiven 2040: Niveau und regionale Kaufkraft der gesetzlichen Rente für typisierte Berufe.
- Perspektive 2040 – Lebenserwartung, Lebensarbeitszeit und Renteneintritt (Kurzstudie).
- Alterssicherung in Deutschland seit der Jahrtausendwende Bestandsaufnahme und Ausblick.

Die Gutachten wurden der Geschäftsstelle der Kommission bereits übermittelt ebenso wie der Link zum Online-Tool „Rentenminister“, ebenfalls in Kooperation mit der Prognos AG, mit dem die Zusammenhänge zwischen Rentenniveau, Beitragssatz und Steuerzuschuss auch in der langfristigen Perspektive ausgehend vom geltenden Rentenrecht nachvollzogen werden könnte.

3. Welche Gewichtung sollen in Ihren Augen die einzelnen Säulen im System der Alterssicherung haben?

Bei einem **Ausgangsverhältnis von etwa 85:15** für umlagefinanzierte zu kapitalgedeckten Alterseinkommen der Rentner spricht vieles dafür, diesen Mix in Richtung eines ausgewogeneren Verhältnis zu verändern. Realistisch erscheint ein Verhältnis, das dem gesamtwirt-

schaftlichen Verhältnis von Arbeits- zu Kapitaleinkommen entspricht: Auf 2 Euro aus der Umlagefinanzierung käme dann 1 Euro aus der Kapitaldeckung.

In einem **Mischsystem können** die spezifischen Risiken von Umlage- und Kapitaldeckung gegeneinander ausbalanciert werden. Dabei sind die Risiken breit zu fassen:

- Inflation,
- Arbeitslosigkeit,
- demographische Alterung,
- Kapitalmarktschwankungen und Wechselkursrisiken,
- Katastrophen und Kriege,
- politische Risiken (konfiskatorischen Zugriff des „Leviathan-Staates“;...).

Zur „**Doppelbelastungsthese**“ eines Teilübergangs von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung: Die Studien zeigen, dass es zwar zu einer temporären Mehrbelastung der älteren Generationen kommt, wenn die Altersversorgung mit mehr Kapital unterlegt wird. Für die jüngeren Generationen kommt es hingegen zu Entlastungen. Die Stärke der Effekte hängt im Wesentlichen von folgenden Faktoren ab:

- Der Übergangstiefe, d. h. wie viel Prozent der Altersversorgung künftig kapitalgedeckt werden soll.
- Der zeitlichen Streckung des Übergangs, d. h. bis zu welchem Zeitpunkt die gewünschte Übergangstiefe erreicht wird.
- Der Differenz zwischen (realem) Zins und (realer) Wachstumsrate der Lohnsumme (Zinsdifferential).

Insgesamt zeigen Studien, dass bei ausreichender Vorlaufzeit und intelligentem, in Stufen erfolgreichem Teilübergang eine deutliche Entlastung der jüngeren Generationen bei tragbarer Belastung für die Älteren erzielt werden kann. Dies stellt einen Beitrag zur „Generationsengerechtigkeit“ dar.

Die **Riester-Reformen**, die einen begrenzten Teilübergang anstrebten, hätten ein Jahrzehnt früher kommen müssen, um die Belastungswirkungen noch gleichmäßiger verteilen zu können. Durch die nachvollziehbare Priorisierung der Vollziehung der Deutschen Einheit sind entsprechende Reformdiskussionen jedoch unterblieben. Umso wichtiger ist es, angesichts des nur noch ein schmalen „demographischen Zeitfenster“ den begonnen Teilübergang zur Kapitaldeckung fortzusetzen. Ein vollständiger Übergang zur Kapitaldeckung war weder realistisch noch wurde er angestrebt; er würde einen sehr langen Zeitraum erfordern und wäre unter dem Blickwinkel der optimalen Finanzierung nicht erstrebenswert.

4. Welche Personengruppen sollen besonders betrachtet werden und warum?

Eine wesentliche Erfolgsbedingung des rentenpolitischen Kurses ist, dass die Bürger die ergänzende Vorsorge für sich annehmen und die angebotenen Instrumente bestmöglich nutzen. Das ist bislang noch nicht bei allen der Fall. Zwar werden die Zielgruppen der Sozial-

politik überproportional mit der Riester-Förderung erreicht. Gerade Geringverdiener sorgen meist ausschließlich mit Riester-Verträgen vor. Insgesamt besteht aber noch weiterer Handlungsbedarf. Besonders sensible Gruppen sind:

- Bezieher niedriger Einkommen,
- Frauen / Alleinerziehende
- Personen mit instabilen Beschäftigungsverhältnissen / unterbrochenen Erwerbsbiographien,
- (Solo-)Selbstständige,
- Mitarbeiter von KMU,
- ver- bzw. überschuldete Haushalte,
- bildungsfernere Menschen.

Parallel dazu sollten die Vorsorgeinstrumente verbessert werden, sodass sie ihren Zweck für diejenigen besser erfüllen, die sie schon jetzt nutzen (s. u.); dies ist bspw. für die Riester-Rente (seit 17 Jahren unveränderter Maximalbetrag für den Sonderausgabenabzug, ...) und die Betriebsrenten der Fall (Doppelverbeitragung). Zudem sollten nicht immer neue Instrumente für ein- und dieselbe Zielgruppe entwickelt werden (bspw. Zielgruppe Deutschland-Rente = Zielgruppe bAV).

5. Welche Lösungsansätze schlagen Sie vor, um das Alterssicherungssystem langfristig generationengerecht auszugestalten?

Ziel aller Überlegungen muss es sein, das **Drei-Säulen-System** der Alterssicherung weiter zu stärken. Dazu gehören eine dauerhaft tragfähige gesetzliche Rentenversicherung sowie eine zeitgemäße Weiterentwicklung der ergänzenden Altersvorsorge. Nach dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSVG) sollte der Schwerpunkt vor allem auf der dritten Säule liegen.

Rentenpolitik / GRV

- **Grundsätze solider, nachhaltiger Rentenpolitik** angesichts guter Konjunktur nicht aufgeben. Demografischer Wandel lässt sich nicht wegreformieren, die Lasten müssen zwischen den Generationen verteilt werden. Das gilt es, offen zu kommunizieren, um keine Illusionen zu erzeugen. Die geltende Rentenanpassungsformel (mit Nachhaltigkeitsfaktor) ist klug konstruiert. Sie sollte nicht ausgesetzt werden.
- **„Doppelte Haltelinien“** erzeugen enorme Spannungen in der GRV. Finanzierung über Bundeszuschüsse lösen diese nicht, Steuer- und Beitragszahler sind zu rund 70 Prozent deckungsgleich, Steuermittel werden zunehmend auch von Rentnern aufgebracht.
- Rentenniveaupolitik ist **kein sinnvoller Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut**: Hohe Renten profitieren besonders stark; viele Niedrig-Renten bleiben dennoch unter

der Grundsicherungsschwelle. Problemgruppen, z. B mit durchbrochenen Erwerbsbiographien profitieren kaum. Ansatzpunkte vielmehr: Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

- **Wichtig:** Für die Perspektive jenseits 2025 gehört eine **Verlängerung der Lebensarbeitszeit** / Erhöhung der Regelaltersgrenze angesichts der weiter zunehmenden Lebenserwartung mit auf die Agenda. Dabei wäre bereits viel gewonnen, wenn tatsächlich bis 67 Jahre gearbeitet würde (derzeit 64,1 Jahre).
- **Erstes Rentenpaket** mit Mütterrente II und Haltelinien bis 2025, das im Sommer 2018 vorgelegt werden soll, bedeutet neue finanzielle Lasten für die Beitragszahler. Verbesserungen bei der sind EM-Rente allerdings sinnvoll, hier wurde seinerzeit zu stark gekürzt.
- **Verpflichtende Absicherung Selbstständiger** mit Augenmaß angehen, Basisrente („Rürup-Rente“) als Schlüsselinstrument für Opting-out nutzen; sie wurde seinerzeit speziell mit Blick auf diese Zielgruppe konzipiert, kommt der GRV am nächsten und wurde ihr steuerlich gleichgestellt.
- **Säulenübergreifende Renteninformation** umsetzen, um Gesamtüberblick über Versorgungsansprüche zu schaffen. Versicherungswirtschaft unterstützt Aktivitäten des BMAS und arbeitet auf trägerübergreifender Plattform GVG an praktikablen und kostenbewussten Online-Lösungen. Zentraler Hebel: Einheitliche Zuordnung der Daten ermöglichen (etwa durch derzeit noch untersagte Nutzung der Steuer-ID). Datenschutz hat höchsten Stellenwert, darf aber Projekt nicht unmöglich machen.

Ergänzende Altersvorsorge

- Das Ziel, die zusätzliche **Altersvorsorge noch besser zu verbreiten**, ist richtig. In der laufenden Legislatur muss vor allem die Riester-Rente weiterentwickelt werden. Sie bleibt ein unverzichtbarer Bestandteil der Alterssicherung insbesondere für Familien und Menschen mit geringen Einkommen.
- Die **Riester-Rente ist mit dem LVRG und dem Altersvorsorgeverbesserungsgesetz bereits verbessert** worden (Reduktion Höchstzillmersatz, Risiko-Gewinnquote ≥ 90 Prozent, neue Kosten-Kennziffern, Effektivkosten, Chancen-Risikoklassen, einheitliche Produktinformationsblätter).
- **Standard- bzw. Basisprodukte** können mit Basisabsicherung im Alter einen Beitrag leisten, aber allein nicht sämtliche Herausforderungen lösen. Dazu ist v. a. auch eine **Ver-einfachung des Fördersystems** erforderlich (s. u.) allein schon, weil ein Riester-gefördertes Basisprodukt sonst die „Defekte“ der heutigen Förderung erbt.
- Grundsätzlich gilt: Je weniger Wahlmöglichkeiten ein Produkt aufweist, je schlanker es also gestaltet wird, umso einfacher und transparenter ist es. Je einfacher und standardisierter deshalb Informationen und Beratung erfolgen können, umso kostengünstiger kann ein Produkt angeboten werden. Im Dialog mit der Politik ist zu erörtern, welches Leistungsspektrum ein standardisiertes Riester-Produkt aufweisen sollte und wie die Verbreitung gelingen kann.

- Die Versicherungswirtschaft arbeitet an den Themen **Transparenz und Kosten**. Mit der konkreten Kostenhöhe und -struktur einzelner Produkte darf sich der Verband jedoch aus kartellrechtlichen Gründen nicht beschäftigen. Es ist aber davon auszugehen, dass einfachere Produkte sich mit weniger Aufwand beraten und verkaufen lassen. Auch eine Reduktion von Komplexität im Förderverfahren reduziert Aufwand und Kosten für alle.
- Für Kostensenkung zentral ist **Vereinfachung der Riester-Förderung**:
 - Zielmarke: **Vollständige Digitalisierung** der Prozesse / Kostenreduktion.
 - **Vermeidung von Zulagenrückforderungen**, da aufwändig und teuer.
Deshalb: Ausweitung förderfähiger Personenkreis auf alle unbeschränkt Steuerpflichtigen inkl. Selbstständige sowie Umstellung Zulageverfahren („erst prüfen, dann auszahlen“).
 - **Zertifizierung und Klassifizierung** sollte parallel umgesetzt werden, das beschleunigt Produktentwicklungen.
 - **Wohn-Riester sollte** nicht mehr verpflichtend für alle Anbieter sein, sondern als optionaler Baustein (Wohn-Riester ist hyperkomplex / Fremdkörper) fungieren.
 - Nötig ist eine zeitgemäße, **dynamisierte Anpassung der starren Förderung** bis 4 Prozent der BBG, um Versorgungslücken zu schließen.

Argumente gegen staatliches Standardprodukt/Staatsfonds

- Konzept der hessischen Landesregierung für Deutschland-Rente löst bestehende Herausforderungen nicht:
 - Bestehendes Riester-Verfahren ist auch für die Deutschland-Rente kostentreibend.
 - Gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeber zur Organisation eines Opting-out in der ergänzenden Altersvorsorge ist ordnungspolitisch problematisch und bringt erheblichen **bürokratischen Aufwand vor allem für KMU** und Kontrollbehörden mit sich.
 - Wesentliche **Zielgruppen** werden **nicht erreicht**, weil das Modell stabile Beschäftigungsverhältnisse voraussetzt.
 - Risiko der **Zweckentfremdung der Mittel** (Beispiele: Spanien, Irland).
 - **Wettbewerbsrechtlich problematisch**: Staat kann nicht als Anbieter mit den Privaten konkurrieren („fairer Wettbewerb“) und zugleich die Regeln für die Privaten bestimmen; EU-Wettbewerbsrecht.
 - Diskussion um Standardprodukt sorgfältig führen, nicht mit Deutschland-Rente vermischen. **Privatwirtschaftliche Lösungen** haben in Marktwirtschaft Vorrang vor Staatsfonds.

- **Schwedische Premiension** ist ebenfalls kein Vorbild:
 - Sie ist Teil der **verpflichtenden ersten Säule**, keine private Ergänzungsvorsorge.
 - Geringere Kosten erklären sich vor allem durch **Obligatorium**, daher keine Vergleichbarkeit.
 - Komplex: Bürger müssen ggf. aus über 800 Fonds auswählen.
 - Im Kern ist die Premiension ein simpler, aber gleichzeitig auch hochriskanter Fondssparplan ohne Garantien. Vor allem der staatliche Aktienfonds geht extreme Risiken ein.

Berlin, Juli 2018

Anhang

Anhang: Anmerkungen zur Metapher des „Generationenvertrags“

Mit Blick auf die Alterssicherung wird häufig vom „*Generationenvertrag*“ gesprochen: Die heute „Jungen“ sorgen für die heute „Alten“; die künftig „Jungen“ sorgen für die künftig „Alten“ (= heute Jungen). Zum Ausgleich werden in ihrem Alter die dann „Jungen“ für sie sorgen. Beim Generationenvertrag geht es nicht um die Erklärung der Funktionsweise des Umlageverfahrens. Vielmehr geht es um die Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung, soziale Kohärenz zu stiften und Gemeinschaft zu schaffen. Insofern geht es um mehr als die reine Alterssicherungsfunktion. Der geschaffene soziale Zusammenhalt kann als positiver externer Effekt für die Gesellschaft aufgefasst werden.⁵

Bei der Bewertung ist es hilfreich, den historischen Wurzeln der Metapher des Generationenvertrags nachzuspüren. Diese reichen zurück bis zur sozialpolitischen Diskussion im Vorfeld der großen Rentenreform von 1957, mit der die dynamische Rente eingeführt wurde. Wilfried Schreiber, Namensgeber des „Schreiber-Plans“, skizzierte in der Rothenfelser Denkschrift aus der Sicht eines katholischen Unternehmers seine Vorstellung von einer umfassenden Sozialreform.⁶ Den Ausgangspunkt bildete die Vorstellung von einem Solidarvertrag, der sowohl den Kindern als auch den Alten einen angemessenen Anteil an der Gesamtheit der Arbeitseinkommen sichert. Die Aktiven seien verpflichtet, den Gesellschaftsmitgliedern, die noch nicht oder nicht mehr im Erwerbsprozess stehen, einen angemessenen Teil dieser Einkommen abzutreten. Dabei schwebte ihm eine „Rentenkasse des Deutschen Volkes“ vor, in die sämtliche Bezieher von Arbeitseinkommen einzuzahlen hätten. Die Rentenkasse soll ihre Aufgabe, befreit von allen Fürsorge- und Versorgungselementen, rein beitragsfinanziert erfüllen. Als Institution verkörpert sie damit den Solidarvertrag zwischen den Aktiven und den Alten.

Dazu kam es aber nicht, weil die GRV bis heute nicht universell ist und zudem Fürsorge- und Versorgungselemente enthält. Und auch das zweite Kernstück des Schreiberplans, die Einführung einer „Jugendrente“, die den Solidarvertrag zwischen Aktiven und den Jungen ausformen sollte, wurde nicht verwirklicht⁷.

Wenn es den „Generationenvertrag“ wirklich gibt, dann muss er gepflegt werden. Die Riesen-Reformen zur Jahrtausendwende waren Teil einer Strategie, die ein Auseinanderbrechen dieses Vertrags verhindern sollten:

⁵ In der Terminologie der neuen Institutionenökonomik gesprochen kann der Generationenvertrag als relationaler, impliziter Vertrag aufgefasst werden:

- „relational“, weil es sich um einen unvollständig spezifizierten Vertrag handelt, der auf Beziehungen aufbaut;
- „implizit“, weil die „Jungen“ keinen expliziten Vertrag schließen können – sie sind entweder noch nicht geboren oder noch nicht geschäftsfähig.

Die Durchsetzbarkeit solcher Verträge bereitet in der Praxis vielfach Schwierigkeiten; die neue Institutionenökonomik hat hierfür den Blick geschärft.

⁶ Vgl. auch Schreiber, Winfried: Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft, Vorschläge des Bundes katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherung, Köln 1955.

⁷ Überliefert wird die abwinkende Bemerkung Konrad Adenauers, der mit Blick auf diesen Teil des Schreiber-Plans gesagt haben soll: „Kinder bekommen die Leute sowieso.“

- **Immer mehr Personen wollten diesen Vertrag aufkündigen** und sich der Sozialversicherungspflicht entziehen. Denn in der Summe addieren sich die Sozialabgaben auf eine Höhe, die als konfiskatorisch empfunden wird.⁸ Die hohe Sozialabgabenlast trägt zu Wachstumsschwäche und dem Ausbreiten der Schattenwirtschaft bei.
- Die **verfehlte Informationspolitik** über das „warum“ und das „wie“ der diversen Rentenreformen hat erhebliches Vertrauenskapital vernichtet, das für den Generationenvertrag von großer Bedeutung war. Dieses kann nur langfristig zurückerobert werden, wenn Rentenpolitik ehrlich, konsistent und nachhaltig betrieben wird.
- Die **demographische Alterung** unserer Gesellschaft **bedroht die Funktionsvoraussetzungen dieses Vertrags** nach wie vor: Während die trendmäßige Zunahme der Lebenserwartung sowohl die Umlagefinanzierung als auch die kapitalgedeckte Altersvorsorge vor Probleme stellt, wirkt sich der Rückgang der Geburtenrate sehr viel stärker auf das Umlagesystem aus.
- Verschiedene Untersuchungen weisen darauf hin, dass unter den **Bedingungen des demographischen Wandels die Belastungen kommender Generationen zu groß** werden. Die so genannte „implizite Staatsschuld“ ist um ein Vielfaches größer als der offen ausgewiesene, explizite Schuldenstand der Gebietskörperschaften. Die gesetzliche Rentenversicherung hat massiv zu diesem Befund beigetragen. Denn gegen sie als Institution bestehen Forderungen, die in die Billionen Euro gehen und nicht durch Rücklagen gedeckt sind.
- Die in Folge der Riester-Reformen ergriffenen Maßnahmen der **Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre** und der **Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors“** haben die implizite Staatsschuld und damit die **Belastungen künftiger Generationen sehr deutlich verringert**.⁹ Auch wenn Schätzungen der impliziten Staatsschuld und ihrer Veränderungen vorsichtig interpretiert werden müssen, weil sie stark von den unterstellten Annahmen abhängen, zeigen sie doch eindringlich die Wirkungszusammenhänge und was auf dem Spiel steht, wenn der eingeschlagene Reformpfad verlassen würde.

⁸ Die Findigkeit und die Ressourcen, die zur Flucht aufgewandt wurden, waren beträchtlich. So enthält das *zweite SGB VI Änderungsgesetz* vom Dezember 2003 auch eine Regel, die es erschweren soll, als Vorstand einer Aktiengesellschaft die Sozialversicherungsfreiheit zu erlangen. Diese Maßnahme wurde ergriffen, um Versicherungspflichtigen ein Schlupfloch zu verschließen, indem sie selbst Aktiengesellschaften gründen, die nur dem Zweck dienen, die Versicherungsfreiheit zu erlangen.

⁹ Als Messinstrument werden dabei „Generationenbilanzen“ eingesetzt, mit denen „Nachhaltigkeits- oder Tragfähigkeitslücken“ berechnet werden können. In Deutschland wird dieses von Laurence J. Kotlikoff entwickelt. Konzept insbesondere von Raffelhüschen verfochten. Berechnungen haben auch die *Bundesbank*, Monatsbericht 12/2001, S. 29ff und 3/2004, S. 28 sowie der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* in seinem Jahresgutachten 2003/2004 vorgelegt, vgl. Kapitel 4.III, S. 270ff, Textziffern 438ff. Zum Einfluss der Rentenreform auf die implizite Staatsschuld vergleiche dort Schaubild 68, S. 282. Eine neuere Arbeit stammt von Werding, M. (2011): Demographie und öffentliche Haushalte: Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtsstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland, Arbeitspapier im Auftrag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Mai 2011, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_03_2011.pdf (Zugriff: 16.10.2012)