

Generationengerechtigkeit: kein zweckmäßiges Kriterium im Kontext der Sozialversicherung

von Klaus Jacobs¹

ABSTRACT

Generationengerechtigkeit wird auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Sozialversicherung immer wieder als Kriterium verwendet, ohne hinreichend operationalisiert zu sein. Ihre Gleichsetzung mit kapitalbasierter Finanzierung ist ein Narrativ, das von der Notwendigkeit einer umfassenden Betrachtung intergenerationaler Beziehungen sowie von einer Orientierung an dem wesentlicheren Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit ablenkt. Diese zu stärken muss jedoch gerade auch unter Nachhaltigkeitsaspekten Priorität haben.

Schlüsselwörter: Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Sozialversicherung

***Intergenerational justice** is a recurring criterion with regard to the design of social security, without being sufficiently operationalised. Its equation with capital-based financing is a narrative that distracts from the necessity to comprehensively consider intergenerational relations as well as from an orientation towards the more essential criterion of distributional justice. To strengthen it must be a priority, especially in terms of sustainability.*

Keywords: intergenerational justice, sustainability, distributional justice

1 Einleitung

Ende Januar 2022 hat Wirtschafts- und Klimaschutzminister Robert Habeck den Jahreswirtschaftsbericht 2022 vorgestellt. Im Abschnitt „Sozialstaat modern und generationengerecht aufstellen“ findet sich die Aussage, dass die generationengerechte Ausgestaltung der Sozialversicherungen eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Herausforderungen sei. Es gehe um eine nachhaltige Finanzierung und das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Sozialversicherungssystems. So sei der Gesamtsozialversicherungsbeitrag in den vergangenen Jahren bei unter 40 Prozent konsolidiert worden (*BMWK 2022, 76*).

Diese Textpassage ist gleich in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Als zentrale Herausforderung – und zwar wohlgerne für die Wirtschaftspolitik – wird explizit die generationengerechte Ausgestaltung der Sozialversicherungen benannt. Was hierunter genau zu verstehen ist, wird

allerdings nicht einmal angedeutet. Als Indikator für die Vertrauenswürdigkeit der Sozialversicherung wird auch nicht deren weit ins vorletzte Jahrhundert zurückgehende Historie genannt, die seither Weltkriege, Währungsreformen, Weltwirtschaftskrisen und die deutsche Wiedervereinigung ohne Substanzverluste überdauert und sich als ein zentraler wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Stabilitätsfaktor erwiesen hat. Vielmehr erfolgt stattdessen ein Hinweis auf den als „Konsolidierung“ bezeichneten Sachverhalt, dass der Gesamtsozialversicherungsbeitrag seit einigen Jahren (konkret: seit 2013) weniger als 40 Prozent beträgt, nachdem er davor dreizehn Jahre lang mit zwei Ausnahmen über diesem Schwellenwert lag. Dabei erscheint es schon auf den ersten Blick fragwürdig, einen bestimmten Beitragssatzwert als maßgeblichen Indikator für die Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung heranzuziehen – „Leistungsfähigkeit“ definiert sich gewiss nicht vorrangig über das Beitragssatzniveau der Sozialversicherungszweige.

¹ Prof. Dr. rer. pol. Klaus Jacobs, Wissenschaftliches Institut der AOK · Rosenthaler Straße 31 · 10178 Berlin · Telefon: 030 346462182
E-Mail: klaus.jacobs@wido.bv.aok.de

Der Begriff der Generationengerechtigkeit taucht auch im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung im Kontext der Sozialversicherung an zwei Stellen auf. So heißt es im Abschnitt „Altersvorsorge“, dass es keine Rentenkürzungen und keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben werde. Und weiter: „Um diese Zusage generationengerecht abzusichern, werden wir zur langfristigen Stabilisierung von Rentenniveau und Rentenbeitragssatz in eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung einsteigen. Diese teilweise Kapitaldeckung soll als dauerhafter Fonds von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet werden und global anlegen. Dazu werden wir in einem ersten Schritt der Deutschen Rentenversicherung im Jahr 2022 aus Haushaltsmitteln einen Kapitalstock von 10 Milliarden Euro zuführen“ (*SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP 2021, 73*). Mit dieser Ankündigung wird der solidarischen Umlagefinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zugleich implizit bescheinigt, nicht generationengerecht zu sein (*Reiners 2021a*). Im ersten Haushalt der Ampel-Regierung für das Jahr 2022 findet dieses Vorhaben allerdings noch keinen Niederschlag – augenscheinlich haben sich die Prioritäten aktuell verschoben.

Bei der sozialen Pflegeversicherung soll eine Ergänzung „um eine freiwillige, paritätisch finanzierte Vollversicherung“ geprüft werden, „die die Übernahme der vollständigen Pflegekosten umfassend absichert. Eine Expertenkommission soll bis 2023 konkrete Vorschläge vorlegen, die generationengerecht sind“ (*SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP 2021, 81*). Nun waren die bisherigen Erfahrungen mit freiwilligen Ergänzungen der Leistungen einer Sozialversicherung bislang wenig ermutigend (etwa bei der Riester-Rente und dem sogenannten Pflege-Bahr) – insbesondere, weil diejenigen, die zusätzliche Leistungen am nötigsten hätten, trotz steuerlicher Förderung am wenigsten in der Lage sind, die erforderlichen Eigenleistungen zu erbringen (wobei bei der Pflegeversicherung bei optionaler Ausgestaltung noch das Problem der adversen Selektion, also der Informationsasymmetrie vor Vertragsabschluss, hinzukommt). Doch auch wenn man davon absieht, stellt sich die Frage, ob „generationengerecht“ auch hier nach den Vorstellungen der Ampel-Koalitionäre eine Abkehr von der solidarischen Umlagefinanzierung bedeuten soll.

2 Kritik des Bundesrechnungshofes an gesundheitspolitischer Gesetzgebung

Generationengerechtigkeit ist Thema eines Berichts, den der Bundesrechnungshof (BRH) Ende Januar 2021 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übermittelt hat. Darin wird dem Bundesgesundheitsministerium (BMG) unter Minister Jens Spahn vorgeworfen, bei zwei Gesetzge-

bungsverfahren der Jahre 2018 und 2019 – dem GKV-Versichertenentlastungsgesetz und dem GKV-Betriebsrentenfreibetragsgesetz – Nachhaltigkeitsanforderungen nicht ausreichend berücksichtigt zu haben (*BRH 2022*).

Dabei geht es zunächst um die Einhaltung bestimmter formaler Anforderungen an den Prozess der Gesetzgebung, die sich aus der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ergeben. Diese liegt aktuell in der im März 2021 von der Bundesregierung beschlossenen Fassung „Weiterentwicklung 2021“ vor (*Bundesregierung 2021*). Grundlage hierfür auf internationaler Ebene ist die 2016 von den Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030 mit 17 globalen Nachhaltigkeitszielen, vor deren Hintergrund die bereits bestehende nationale Nachhaltigkeitsstrategie grundlegend überarbeitet, Anfang 2017 beschlossen und im November 2018 erstmals weiter überarbeitet wurde. Danach wird bei jeder Gesetzgebung verlangt, die Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung zu analysieren, dabei Zielkonflikte zwischen Nachhaltigkeitszielen transparent darzulegen und die übrigen Ressorts über eine Koordinierungsperson in den Prozess einzubinden (*ebenda, 378*). Diese Vorgaben hätte das Bundesgesundheitsministerium laut Bundesrechnungshof bei den beiden betrachteten Gesetzesprozessen „weitgehend außer Acht gelassen“ (*BRH 2022, 10*).

Der Bundesrechnungshof äußert aber nicht nur prozessuale, sondern auch inhaltliche Kritik. Dabei führt er zur umlagefinanzierten gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) aus, dass „die sozioökonomischen Besonderheiten des Umlageverfahrens mit der unmittelbaren Verwendung der Versichertenzahlungen zur Finanzierung der Leistungsberechtigten (...) die hohe Bedeutung der Nachhaltigkeit für das System der GKV (begründen). Die Folgen des demografischen Wandels mit sich schwächer entwickelnden Einnahmen und ansteigenden Ausgaben können die Funktionsfähigkeit des Umlagesystems und damit die Stabilität der GKV grundlegend beeinträchtigen“ (*ebenda, 8*). Dass die Gesundheitsausgaben in einer alternden Gesellschaft tendenziell steigen, hat mit der Umlagefinanzierung nichts zu tun. Es ist zudem – zumal in einer wohlhabenden Gesellschaft – auch nichts Schlimmes, fungiert die Gesundheits- und Pflegewirtschaft doch als ein immer wichtigerer Jobmotor. Und dass sich die Einnahmen demografiebedingt schwächer entwickeln, ist keineswegs eine Zwangsläufigkeit, sondern hat (auch) sehr viel mit der konkreten Beitragsgestaltung zu tun, die zugleich auf ein anderes vom Bundesrechnungshof explizit genanntes Nachhaltigkeitsziel einzahlen könnte, nämlich die Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Auch die sachadäquate (Steuer-)Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben ist an dieser Stelle als Maßnahme zu nennen. Die pauschale Aussage, dass die Bedeutung der Nachhaltigkeit in der GKV aufgrund der Umlagefinanzierung besonders hoch sei, diskreditiert die

GKV jedenfalls in unnötiger Weise, denn gegen demografische Risiken ist kein Finanzierungsverfahren vollständig gefeit.

Inhaltlich kritisiert der Bundesrechnungshof unter anderem, dass das Bundesgesundheitsministerium bei dem Ende 2019 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Betriebsrentenfreibetragsgesetz auf das Kriterium der Generationengerechtigkeit an keiner Stelle eingegangen sei, obwohl das Ministerium in einem internen Argumentationspapier vom Juni 2018 GKV-Beiträge aus Versorgungsbezügen selbst noch als „unverzichtbaren Bestandteil für eine solidarische und nachhaltige Finanzierung der GKV“ bezeichnet und einen noch größeren Solidarbeitrag der aktiven Mitglieder mit Blick auf die Generationengerechtigkeit für nicht gerechtfertigt gehalten habe (*BRH 2022, 14*). Das Bundesgesundheitsministerium hätte seine eigenen Bedenken gegen die Entlastung der Betriebsrentner (...) berücksichtigen, die Zielkonflikte mit der Generationengerechtigkeit aufzeigen und mögliche Alternativen abwägen müssen. Zweifel äußert der Bundesrechnungshof aber auch an der pauschalen Behauptung des Bundesgesundheitsministeriums, dass die Reduzierung der Beitragslast von Betriebsrentenbeziehenden durch die Einführung eines Freibetrags einen positiven Beitrag zum Nachhaltigkeitsziel des sozialen Zusammenhalts leiste. So sei in Kauf genommen worden, dass für die Entlastung dieser vergleichsweise gut versorgten Zielgruppe auch Geringverdiener aufzukommen hätten; genaue Analysen hierzu gebe es jedoch nicht (*ebenda, 17*).

Unabhängig von der Bewertung der Kritik des Bundesrechnungshofes wird erkennbar: Die betrachteten Nachhaltigkeitsziele sind in ihrer jetzigen Ausprägung weithin unbestimmt, und es gibt offenbar – hier konkret zwischen Bundesgesundheitsministerium und Bundesrechnungshof – diametral entgegengesetzte Einschätzungen bezüglich der Wirkung von Gesetzesmaßnahmen. Das gilt nicht nur – wie gerade gesehen – für das Ziel des sozialen Zusammenhalts, sondern offenbar auch in puncto Generationengerechtigkeit, wenn das Bundesgesundheitsministerium in seiner Stellungnahme zu der Bundesrechnungshof-Kritik darauf hinweist, dass der Betriebsrentenfreibetrag langfristig auch der jüngeren Generation nutze (*ebenda, 15*).

Bereits die Existenz dieser unterschiedlichen Auffassungen macht deutlich, dass die unbestimmt formulierten Nachhaltigkeitsziele dem Gesetzgeber keine konkrete Orientierung zu geben vermögen. Bei entsprechender Absicht lässt sich mehr oder weniger jede Reformmaßnahme als Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit interpretieren. Wie extensiv dies geschieht, zeigt der im Mai 2021 veröffentlichte Nachhaltigkeitsbericht des Bundesgesundheitsministeriums, in dem ein umfassender Rückblick auf die gesamte

Politik der sich dem Ende zuneigenden Legislaturperiode erfolgt, mit und ohne direkten Corona-Bezug (*BMG 2021a*). Im Ergebnis führt danach die gesamte Gesundheits- und Pflegepolitik von Gesundheitsminister Jens Spahn zu mehr Nachhaltigkeit, beispielsweise selbst die Reform des Risikostrukturausgleichs zwischen den Krankenkassen.

An dieser Stelle darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es bei Gesetzesfolgeabschätzungen keineswegs nur hinsichtlich der Nachhaltigkeit gravierende Defizite gibt. Eine systematische empirisch-analytische Fundierung und eine fortgesetzte Beobachtung von Gesetzesmaßnahmen finden zumindest bei gesundheits- und pflegepolitischen Maßnahmen auch im Hinblick auf die „eigentlichen“ Gesetzesziele nicht statt. Ein Beispiel hierfür ist das Terminservice- und Versorgungsgesetz der vergangenen Legislaturperiode. Sein Ausgangspunkt waren – tatsächliche oder vermeintliche – Zugangsprobleme gesetzlich Versicherter zur ambulanten (fach-)ärztlichen Versorgung. Diese Probleme wurden vom Gesetzgeber allerdings weder quantifiziert, noch fand eine Abschätzung der diesbezüglichen Auswirkungen der ausgesprochen ausgabenintensiven Maßnahmen statt. Auch ein systematisches Monitoring der Gesetzeswirkungen ist nicht vorgesehen. Offenbar genügt die proklamierte gute Absicht als Erfolgsmaßstab – natürlich auch im Hinblick auf mehr Nachhaltigkeit.

3 Negativbeispiel Pflege-Bahr

Zurück zum Begriff der Generationengerechtigkeit. Bereits 2005 hat Winfried Schmähl, bis zum Jahr 2000 15 Jahre lang Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung, einen Buchbeitrag mit dem folgenden Satz eingeleitet: „Generationengerechtigkeit‘ und ‚Nachhaltigkeit‘ gehören zu den besonders beliebten Schlagworten in der deutschen sozialpolitischen Diskussion zur Begründung politisch gewollter Maßnahmen in der Alterssicherung und dienen Geschäftsinteressen von Anbietern von Finanzdienstleistungen“ (*Schmähl 2005, 401*).

Zu dieser Aussage ist aus heutiger Sicht anzumerken, dass zum einen – wie gesehen – die Beliebtheit der beiden Schlagworte „Generationengerechtigkeit“ und „Nachhaltigkeit“ in der Zwischenzeit eher noch weiter zugenommen hat und dass dies zum anderen im sozialpolitischen Kontext keineswegs mehr allein für die Alterssicherung zutrifft, sondern weitere Sicherungsbereiche erreicht hat. Das gilt bisher insbesondere für die Absicherung des Pflegerisikos. Dort wurde in Analogie zur Riester-Rente vor zehn Jahren mit dem Pflege-Bahr eine steuerlich geförderte freiwillige private Zusatzversicherung zur Ergänzung der Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung eingeführt

(Jacobs und Rothgang 2012). Während der Bedarf für die Riester-Rente zur Ergänzung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine Absenkung des Rentenniveaus im Altersvermögensgesetz 2001 von der Politik explizit geschaffen wurde, war eine entsprechende Maßnahme in der Pflegeversicherung nicht notwendig. Vielmehr hatte der Verzicht auf jegliche Leistungsdynamisierung seit Einführung der Pflegeversicherung Mitte der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2008 und der damit einhergehende Realwertverlust quasi von selbst dazu geführt, dass die Pflegeversicherung ihr ursprüngliches Ziel – die Sicherstellung einer Grundversorgung, die „im Regelfall ausreicht, die pflegebedingten Aufwendungen abzudecken“ (Deutscher Bundestag 1997, 9) – seit Langem bei Weitem verfehlt.

Als die Einführung des Pflege-Bahr Mitte 2012 beschlossen wurde, wurde die staatliche Förderung der privaten Pflegevorsorge vom Gesetzgeber als „ein wichtiger Beitrag zur nachhaltigen, generationengerechten Ausgestaltung der sozialen Sicherung“ bezeichnet (Deutscher Bundestag 2012, 20). Hat sich diese Einschätzung zehn Jahre später erfüllt? Eine systematische Evaluation durch den Gesetzgeber – etwa mit Blick auf eine Analyse der Inanspruchnehmenden oder die Entwicklung der Beiträge – gibt es auch hier nicht. Für 2013, das erste Jahr des Pflege-Bahr, ging der Gesetzgeber auf der Grundlage von Schätzungen der privaten Versicherungswirtschaft von rund 1,5 Millionen förderfähigen Vertragsabschlüssen aus (ebenda, 22). Vorsorglich wurden hierfür 100 Millionen Euro an Fördermitteln in den Bundeshaushalt eingestellt. Tatsächlich gab es zur Jahresmitte 2013 aber erst rund 150.000 Verträge, und auch die im Herbst 2013 vom PKV-Verband geäußerte Erwartung, bis Ende 2014 eine Million förderfähige Zusatzversicherungen zu verkaufen (vgl. Jacobs und Rothgang 2013, 27), hat sich nicht einmal bis heute erfüllt. Laut PKV-Zahlenportal waren 2020 von den insgesamt abgeschlossenen 3,77 Millionen Pflege-Zusatzversicherungen 921.300 staatlich gefördert. Auch für 2022 wird praktisch kein weiterer Zuwachs erwartet, denn im Finanzplan des Bundes vom August 2021 sind für die Förderung der freiwilligen privaten Pflegevorsorge im Haushaltsjahr 2022 lediglich 58,6 Millionen Euro eingestellt (Deutscher Bundestag 2021, 22).

Der Pflege-Bahr hat sich somit als Flop erwiesen. Dennoch wollte der frühere Gesundheitsminister Jens Spahn seine Förderung aus Steuermitteln sogar noch ausbauen. Nach einem im März 2021 vorgelegten Arbeitsentwurf für ein Gesetz zur Reform der Pflegeversicherung – der anschließend nicht weiterverfolgt wurde – sollte die steuerliche Zulage auf bis zu zehn Euro im Monat angehoben werden, wodurch für den Bund „bei unterstellten 0,5 Millionen zusätzlichen Versicherungsverträgen und einer durchschnittlichen Förderung von monatlich neun Euro

für Alt- und Neuverträge“ mit Mehrausgaben von 90 Millionen Euro gerechnet wurde (BMG 2021b, 65). In diesem Fall wäre somit 2022 die Anzahl von 1,5 Millionen geförderten Zusatzversicherungen erreicht worden, die die private Versicherungswirtschaft bei der Einführung des Pflege-Bahr schon für 2013 angekündigt hatte. Gemessen an den 45 Millionen Erwerbstätigen in Deutschland bleibt die Anzahl geförderter Pflegezusatzversicherungen jedoch so oder so überschaubar – ob es nun eine Million oder eineinhalb Millionen sind. Wird hierdurch tatsächlich ein wichtiger Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit geleistet?

4 Mehrfach verkürzte Sichtweisen

Warum wird am Pflege-Bahr trotz seines offenkundigen Misserfolgs unverdrossen festgehalten, ohne dass zumindest seine Ausgestaltung einer kritischen Prüfung unterzogen würde? Bei der Antwort auf diese Frage sei noch einmal auf das obige Zitat von Winfried Schmähl verwiesen, in dem von den Geschäftsinteressen der privaten Versicherungswirtschaft die Rede war. Obwohl nicht nur der Pflege-Bahr, sondern auch seine „große Schwester“, die Riester-Rente, weit davon entfernt sind, den mit ihrer Einführung verbundenen Erwartungen gerecht zu werden (zur Riester-Rente siehe Geyer et al. 2021), tut sich die Politik nach wie vor schwer, dies überhaupt einzugestehen. Ein Grund hierfür dürfte darin liegen, dass es der privaten Versicherungswirtschaft samt ihren Unterstützern in Medien, Politik und Wissenschaft erfolgreich gelungen ist, das privatwirtschaftliche Geschäftsmodell mit kapitalgedeckter Eigenvorsorge in einer Weise erfolgreich zu vermarkten, die ihresgleichen sucht. Auch die Einschätzung nach der Weltfinanzkrise vor bald 15 Jahren, dass es kapitalgedeckte Reformvorschläge erst einmal deutlich schwieriger haben dürften (etwa Joebges et al. 2012), hat sich im Nachgang als vorschnell erwiesen. Es bleibt abzuwarten, ob die Wirtschaftsturbulenzen im Gefolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine Zweifel daran wecken, dass die internationalen Finanzmärkte der beste Gewährleistungsträger für die – und sei es: ergänzende – Absicherung sozialer Lebensrisiken darstellen.

Dass kapitalgedeckte Finanzierungssysteme keine nennenswerten Risiken trügen, schon gar keine demografischen, ist eine von interessierter Seite gern genährte Sicht. In gewisser Weise hat sie sogar ihre Berechtigung, ist es doch im Zweifel der Staat, der – siehe die Weltfinanzkrise, die Corona-Krise oder aktuell die Folgen des Ukraine-Krieges – zur Sicherung privatwirtschaftlicher Existenzen mit riesigen Rettungsschirmen in die Bresche springt. Aber so ist das nicht gemeint, sondern es wird das – ökonomisch

ABBILDUNG 1

Ökonomische Beziehungen zwischen zwei aufeinanderfolgenden Generationen

	Von der Elterngeneration auf die Kindergeneration	Von der Kindergeneration auf die Elterngeneration
Staatliche Transfers	A. Staatliche Transfers von der Eltern- auf die Kindergeneration <ul style="list-style-type: none"> · Ausbildung · Gesundheitsversorgung in der Jugend · Öffentliche Infrastruktur abzüglich Staatsschulden 	B. Staatliche Transfers von den Kindern auf die Eltern <ul style="list-style-type: none"> · Altersversorgung · Gesundheitsversorgung und Pflege im Alter · Sonstige Sozialleistungen im Alter
Private Transfers	C. Private Transfers von der Eltern- auf die Kindergeneration <ul style="list-style-type: none"> · Unterhalt und Erziehung · Familiäre Unterstützung während der Erwerbsphase der Kindergeneration (z. B. Hilfe bei der Erziehung der Enkelgeneration) · Private Vermögensübertragungen und Erbschaften 	D. Private Transfers von den Kindern auf die Eltern <ul style="list-style-type: none"> · Familiäre Unterstützung im Alter (z. B. Pflege und Betreuung)
Gesamtgesellschaftliche Effekte	E. Ressourcenverbrauch der Elterngeneration	

Quelle: Ebert 2005, 22; Grafik: G+G Wissenschaft 2022

allerdings falsche – Narrativ gepflegt, dass bei kapitalgedeckten Systemen letztlich jede und jeder für sich selbst Vorsorge betreibe. Dass das keineswegs der Fall ist, sollte zumindest Ökonomen in Gestalt des vor mittlerweile 70 Jahren geprägten und in der Folge als „Mackenroth-Gesetz“ bekannten Satzes bekannt sein, wonach aller Sozialaufwand immer aus dem laufenden Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss (Reiners 2013).

Ein weiterer Aspekt im Kontext von Generationengerechtigkeit ist die vielfach begrenzte Sicht auf partikulare Regelungen. Dass jede Generation ihre Aufgaben zu erfüllen habe, ist im originären Nachhaltigkeitskontext – beispielsweise in der Forstwirtschaft – und auch in Bezug auf klimapolitische Maßnahmen insoweit nachvollziehbar, als es hier in der Regel um irreversible Entwicklungen geht. Davon kann bei Fragen der Finanzierung von Sozialleistungen jedoch keine Rede sein. Vor allem aber stellen die hierfür erforderlichen intergenerativen Transfers nur eine Facette innerhalb des vielfältigen intergenerationalen Beziehungsgeflechts von staatlichen und privaten Real- und Finanztransfers dar (siehe Abbildung 1).

Aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive ergibt es vor diesem Hintergrund keinen Sinn, einzelne Beziehungsleistungen, wie etwa die Unterstützung der älteren Gene-

ration durch die Jüngeren im Fall von Pflegebedürftigkeit im Alter, isoliert zu betrachten. Wenn nachfolgende Generationen zum Beispiel infrastrukturelle Bedingungen vorfinden – etwa Kitas, Schulen und Hochschulen –, von denen ihre Eltern und Großeltern nur träumen konnten, empfinden Letztere das gewiss nicht als ungerecht und verzichten gern auf eine Rechnungstellung. Gewiss geschieht dies auch mit Blick auf die Stabilisierungsfunktion für umlagefinanzierte Sozialversicherungen, die mit Investitionen in die Leistungsfähigkeit nachwachsender Generationen verbunden ist. Solche öffentlichen Investitionen – ebenso wie etwa zur gezielten Integration zuwandernder Menschen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft – sind deshalb gerade auch in der Nachhaltigkeitsperspektive sehr viel sinnvoller, als Steuermittel für die Förderung von Versicherungsprodukten mit unklarem Nutzen zu verwenden.

Eine Gesamtsicht auf die vielfältigen wechselseitigen Beziehungen zwischen den Angehörigen unterschiedlicher Generationen unter Gerechtigkeitsaspekten würde ein sehr viel weiter gefasstes konzeptionell-empirisches Herangehen erfordern als die isolierte Betrachtung von Einzeltatbeständen. „Ein sauber definiertes Konzept der Generationengerechtigkeit muss (...) eine Bilanz aller Vor- und Nachteile aufstellen, welche die Geschichte einer be-

stimmten 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“ (*Börsch-Supan 2003, 5*).

5 Resümee

Gesellschaftliche Gerechtigkeitsnormen gibt es in vielen Ausprägungen: Leistungs-, Bedarfs-, Teilhabe-, Geschlechter-, Verteilungsgerechtigkeit und andere mehr. Selbst wenn die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Generation – früher etwa die Kriegs- oder Nachkriegsgeneration oder heute die sogenannten Babyboomer oder die Generationen X, Y oder Z – mit strukturellen Vor- oder Nachteilen bezüglich bestimmter Lebenschancen verbunden ist, gibt es umgekehrt keine Gewähr, hiervon im Einzelfall auch tatsächlich zu profitieren. Ist jemand nicht in der Lage, hohe Pflegekosten ohne Sozialhilfe zu schultern, hilft es dieser Person nicht, wenn der Anteil von Menschen mit ähnlichem Schicksal in der eigenen Generation eher klein ausfällt. Dies unterstreicht die überragende Bedeutung von personellen Verteilungsfragen quer durch die gesamte Gesellschaft und alle Generationen.

Die Pflegefinanzierung liefert hierfür ein besonders krasses Beispiel. Bei identischen Leistungen von sozialer Pflegeversicherung (SPV) und privater Pflegepflichtversicherung (PPV) liegt der durchschnittliche Jahresbeitrag in der SPV aufgrund großer Strukturunterschiede in der jeweiligen Versicherungsschaft weit über dem Durchschnittsbeitrag in der PPV – 2019 waren dies 637 gegenüber 349 Euro (*Hau und Jacobs 2021, 13*). Gemessen am Einkommen der Versicherten fällt der Unterschied noch weitaus größer aus, denn das mittlere Bruttogesamteinkommen in der PPV lag 2018 mit 54.334 Euro im Jahr fast genau doppelt so hoch wie in der SPV mit 27.313 Euro (*ebenda, 12*). Aber damit nicht genug: Von den geringeren Beiträgen der deutlich einkommensstärkeren PPV-Versicherten werden für diese in der PPV auch noch Alterungsrückstellungen gebildet. Somit lässt sich der massive Verstoß gegen die Verteilungsgerechtigkeit in verkürzter Sichtweise sogar noch als positiver Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit ausgeben.

Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimaschutzurteil vom 24. März 2021 festgestellt hat, ist das Grundgesetz „unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen (verpflichtet)“ (*BVerfG 2021, Leitsatz 4*). In Bezug auf die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungen gibt es dafür jedoch vielfältige Handlungsoptionen. Hierzu zählt ein-

nahmenseitig insbesondere die konsequente Stärkung der solidarischen Beitragsfinanzierung (Stichworte: Erweiterung des Personenkreises, Einbeziehung aller Einkommensarten und Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen in GKV und SPV). Dies hätte zugleich den Nebeneffekt, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag unterhalb von 40 Prozent zu halten, selbst wenn an der ökonomischen Sinnhaftigkeit dieses Ziels gravierende Zweifel bestehen (*Reiners 2021b*).

Aus der Kritik des Bundesrechnungshofes an der Gesetzgebung von Jens Spahn sollte vor allem abgeleitet werden, dass das Monitoring von gesundheits- und pflegepolitischen Reformen generell völlig unzureichend ist. Dabei muss es jedoch anstelle einer formalen Abarbeitung von kaum operationalisierbaren Zielen aus dem Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie vielmehr um eine umfassende Folgenabschätzung von Gesetzesmaßnahmen in kurz- und längerfristiger Sicht gehen. Das betrifft stets die Finanzwirkungen, einschließlich der jeweiligen Lastenverteilung, aber vor allem auch die mit den Reformmaßnahmen unmittelbar intendierten Ziele, speziell solche zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Versorgung. Wer dabei das Kriterium der Generationengerechtigkeit über Gebühr strapaziert, setzt sich zumindest dem Verdacht aus, in Wirklichkeit ganz andere Ziele zu verfolgen.

Literatur

BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (2021a): Nachhaltigkeit für Gesundheit und Pflege. Nachhaltigkeitsbericht 2021 des Bundesministeriums für Gesundheit; bundesgesundheitsministerium.de → Service → Unsere Publikationen → Gesundheit

BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (2021b): Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Reform der Pflegeversicherung (Pflegereformgesetz)

BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) (2022): Jahreswirtschaftsbericht 2022; www.bmwk.de → Suchbegriff: Jahreswirtschaftsbericht 2022

Börsch-Supan A (2003): Zum Konzept der Generationengerechtigkeit; <http://docplayer.org/76494756-Zum-konzept-der-generationengerechtigkeit.html>

BRH (Bundesrechnungshof) (2022): Bundesministerium für Gesundheit lässt Nachhaltigkeitsanforderungen bei den Gesetzen zur gesetzlichen Krankenversicherung unberücksichtigt. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Bonn, 26.01.2022

Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie; bundesregierung.de → Nachhaltigkeitspolitik → Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021

BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 1-270. BVerfGE 157, 30–177

Deutscher Bundestag (1997): Erster Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 13/9528 vom 19.12.1997. Bonn

Deutscher Bundestag (2012): Bericht des Ausschusses für Gesundheit zum Entwurf des Pflege-Neuausrichtungs-Gesetzes (PNG) und weiteren Anträgen. Drucksache 17/10170 vom 28.06.2012. Berlin

Deutscher Bundestag (2021): Finanzplan des Bundes 2021 bis 2025. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 19/31501 vom 06.08.2021. Berlin

Ebert T (2005): Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Delegitimation des Sozialstaates? Düsseldorf: Edition der Hans-Böckler-Stiftung, 149

Geyer J, Grabka MM, Haan P (2021): 20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart. DIW-Wochenbericht Nr. 40/2021, 667–673; www.diw.de → Publikationen → Wochenbericht → Thema: Rente und Vorsorge, Jahr: 2021

Haun D, Jacobs K (2021): Weiterer Handlungsbedarf bei der Pflegefinanzierung. Gesundheit und Gesellschaft Wissenschaft, Jg. 21, Heft 4, 7–14

Jacobs K, Rothgang H (2012): Der Pflege-Bahr: zum Schaden der Sozialen Pflegeversicherung und ihrer Versicherten. Gesundheits- und Sozialpolitik, Jg. 66, Heft 5, 41–51

Jacobs K, Rothgang H (2013): Der Pflege-Bahr: falsches Signal und untaugliches Geschäftsmodell. Gesundheits- und Sozialpolitik, Jg. 67, Heft 4, 24–27

Joebges H, Meinhardt V, Rietzler K, Zwiener R (2012): Kapitaldeckung in der Krise. Die Risiken privater Renten- und Pflegeversicherungen. WISO-Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung

Reiners H (2013): Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit in der GKV-Finanzierung. In: Jacobs K, Schulze S (Hrsg.): Die Krankenversicherung der Zukunft. Anforderungen an ein leistungsfähiges System. Berlin: KomPart, 175–196

Reiners H (2021a): Koalitionsvertrag: Weiße Salbe, große Holzwege und kleine Schritte. Makroskop – Magazin für Wirtschaftspolitik vom 29.11.2021

Reiners H (2021b): Beitragssatzstabilität neu denken. Zur Ordnungspolitik im Gesundheitswesen. Gesundheits- und Sozialpolitik, Jg. 75, Heft 6, 6–11

Schmähl W (2005): „Generationengerechtigkeit“ als Begründung für eine Strategie „nachhaltiger“ Alterssicherung in Deutschland. In: Huber G, Krämer H, Kurz HD (Hrsg.): Einkommensverteilung, technischer Fortschritt und struktureller Wandel: Festschrift für Peter Kalmbach. Marburg: Metropolis, 441–459

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP); www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800 → Koalitionsvertrag 2021

(letzter Zugriff auf alle Internetquellen: 22. April 2022)

DER AUTOR



Prof. Dr. rer. pol. Klaus Jacobs,

Jahrgang 1957, ist seit 2002 Geschäftsführer des Wissenschaftlichen Instituts der AOK (WiO) und leitet dort den Forschungsbereich Gesundheitspolitik und Systemanalysen. Er hat Volkswirtschaftslehre in Bielefeld studiert und promovierte an der Freien Universität (FU) Berlin. Es folgten wissenschaftliche Tätigkeiten an der FU Berlin, am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und am Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (IGES), Berlin. Jacobs ist Honorarprofessor der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen, Campus Essen.