

Gesellschafts- statt Generationenvertrag

Von Silvano Moeckli, Professor für Politikwissenschaft an der Universität St. Gallen

In den kommenden 50 Jahren werden die meisten hochentwickelten Staaten mit einer demographischen Herausforderung konfrontiert, die in der Menschheitsgeschichte einmalig ist: die Stagnation der Bevölkerung bei gleichzeitigem Anwachsen des Anteils älterer Menschen¹. Diese Entwicklung scheint unabwendbar, und sie löst Zukunftsängste aus.²

„Nun lassen sich über die Zukunft keine ‚wissenschaftlichen‘ Aussagen machen. Ich vertrete deshalb eine These, nämlich dass die demographische Herausforderung bewältigbar ist, sowohl ökonomisch wie politisch. Mehr noch, sie ist sogar eine Chance für künftige ältere Generationen und die Revitalisierung der Solidarität.“

Als Beispiele seien Bevölkerungsprognosen des Bundesamtes für Statistik für die Schweiz³ und Prognosen der UN für Europa genannt. Die Schweiz zählt momentan 7,2 Millionen Einwohner. Die Bevölkerungszahl wird bis 2030 noch leicht ansteigen, auf 7,4 Millionen. Es folgen – trotz anhaltender Zuwanderung – eine Bevölkerungsstagnation und schließlich ein Rückgang der Bevölkerung auf 7 Millionen im Jahr 2060. Der Anteil der über 64-jährigen an der Gesamtbevölkerung liegt heute bei 15 Prozent. 2030 wird er voraussichtlich 23 Prozent betragen. Der so genannte Altersquotient – die Zahl der über 64-jährigen im Verhältnis zu den 20 bis 64-jährigen – steigt von heute 23 auf 43 im Jahr 2040. Berücksichtigt man nur die Schweizer Wohnbevölkerung, beträgt der Altersquotient im Jahr 2040 gar 64, weil die

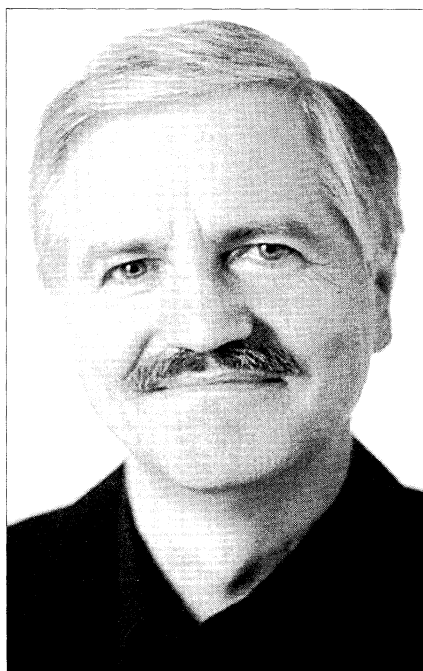


Foto: K.K.

Prof. Dr. Silvano Moeckli

ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz (rund 20 Prozent) im Durchschnitt wesentlich jünger ist.

Die Bevölkerung Europas wird in den kommenden 50 Jahren um fast 100 Millionen Menschen schrumpfen, von 726 auf 631 Millionen. Allerdings ist die Bevölkerungsentwicklung innerhalb des Kontinents uneinheitlich: Ein Bevölkerungsrückgang ist in Ost- und Südeuropa zu erwarten, während die Bevölkerung Westeuropas bei 184 Millionen stagniert und jene Nordeuropas gar um 6 Millionen wächst. Unter den größeren Staaten müssen sich Russland, die Ukraine, Italien, Spanien und Deutschland auf einen Bevölkerungsrückgang einstellen; die Bevölkerungen Frankreichs und Großbritanniens dürften hingegen leicht zunehmen.

Der Anteil der über 64-jährigen in Europa beträgt heute knapp 15 Prozent. Er wird gemäß den Prognosen der UN bis

zum Jahr 2050 auf 28 Prozent steigen. Fast 10 Prozent der Bevölkerung oder 60 Millionen Menschen werden im Jahr 2050 in Europa über 79 Jahre alt sein (heute liegt dieser Anteil bei 3 Prozent).

An dieser Stelle soll nicht die Frage nach den Ursachen, sondern die Frage nach den Folgen dieser demographischen Entwicklung gestellt werden. Werden die Sozialversicherungs- und Gesundheitssysteme noch finanzierbar sein? Wird die steigende Zahl älterer Menschen zu einer Gerontokratie (Herrschaft der Alten) führen? Wird es deswegen zu einer Gegenreaktion der Jüngeren und damit zu Generationenkonflikten kommen? Werden unsere Gesellschaften damit insgesamt fragiler? Erweitert man das Blickfeld über Europa hinaus, stellt sich die Frage, ob es zu Konflikten zwischen stagnierenden (und reicheren) und dynamischen (und armen) Gesellschaften kommen wird⁴. Damit würde auch die internationale Ordnung fragiler.

Konfliktpotentiale

Ich kann im Folgenden nur auf zwei Konfliktpotentiale kurz eingehen: Die Sozialversicherung und die Politik.

Sozialversicherung

Mehr Rentnerinnen und Rentner – weniger Beitragszahler: dies ist die einfache Rechnung. Politisch kann man zwar die Höhe der Beiträge und der Renten regeln, aber die wichtigste Variable, das Wirtschaftswachstum, ist politisch kaum steuerbar. Wegen der demographischen Entwicklung wird ein höherer Anteil der Wirtschaftsleistung für Renten sowie für das Gesundheits- und Betreuungswesen⁵ eingesetzt werden müssen. Ohne kontinuierliches Wirtschaftswachstum dürfte dies zu Konflikten zwischen Leistungsempfängern und Leistungserbringern

Tabelle 1: Die Bevölkerungsentwicklung in Teilen Europas 2003 bis 2050

	2003	2025	2050
Europe	726 338	696 036	631 938
Eastern Europe	300 264	267 070	221 736
Northern Europa	94 816	99 134	100 072
Southern Europe	146 365	140 630	125 596
Western Europe	184 893	189 201	184 534

Quelle: *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretary, World Population Prospects: The 2002 Revision, Medium Variant, <http://esa.un.org/unpp>*

führen⁶. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den höchstentwickelten Staaten die Lebensarbeitszeit⁷ gesunken, die Lebenserwartung aber gestiegen ist. Das Problem wird also dadurch verschärft, dass weniger Beitragsjahren mehr Bezugsjahre gegenüberstehen.

Für die Schweiz lauten die Prognosen wie folgt: Der Finanzierungsbedarf aller Sozialversicherungszweige steigt von 83 Milliarden Franken im Jahr 2000 auf 128,5 Milliarden Franken im Jahr 2025⁸.

Bei der Finanzierung der Sozialversicherung unterscheidet man das Umlage- und das Kapitaldeckungsverfahren. Beim Umlageverfahren werden die aktuellen Beitragszahlungen kollektiv für aktuelle Rentenzahlungen verwendet. Beim Kapitaldeckungsverfahren wird individuell eine Rente „angespart“. Gerade in der Schweiz sind die Kapitalien der sog. beruflichen Vorsorge (hier „zweite Säule“ genannt) und der Selbstvorsorge (hier „dritte Säule“ genannt) beträchtlich⁹. Das Umlageverfahren ist sensitiv auf die demographische Entwicklung, das Kapitaldeckungsverfahren sensitiv auf die Inflation und den Zinssatz.

Freilich muss unterschieden werden zwischen der finanzwirtschaftlichen und der realwirtschaftlichen Seite eines Sozialversicherungssystems. Schon 1952 hat der Ökonom Gerhard Mackenroth den Satz geprägt: „Es kann in einer Periode nur das verzehrt werden, was produziert wird.“ Aller Sozialaufwand muss realwirtschaftlich aus der laufenden Periode gedeckt werden. Importe sind gerade bei Dienstleistungen im Gesundheits- und Betreuungswesen nicht möglich. Dies heißt: Es genügt nicht, Geld auf die hohe Kante zu legen. Vielmehr muss die Wirtschaft in den kommenden Dekaden auch

das leisten können, was nachgefragt wird. Ich teile die weit verbreitete Ansicht nicht, dass das individuelle Alterssparen sicherer sei als das kollektive Zwangssparen. Das Umlageverfahren basiert auf realwirtschaftlichen Vorgängen, und Humankapital ist beständiger als Finanzkapital. Sollten sich durch wirtschaftliche oder politische Entwicklungen die individuell angesparten Alterskapitalien stark entwerten, ist mit Sicherheit mit politischen Konflikten und einer „fragilen Gesellschaft“ zu rechnen.

Politik

Hier lautet die einfache Formel: Immer weniger jüngere Wahlberechtigte (und Erwerbstätige) – immer mehr ältere Wahlberechtigte (und Rentner). Da in der Demokratie jede Stimme gleich viel zählt¹¹, liegt die Schlussfolgerung auf der Hand, dass das politische Gewicht der Seniorenschaft zunehmen wird und sie ihre Interessen gegenüber der jüngeren Erwerbsbevölkerung leichter durchsetzen kann. Es wird vermutlich auch mehr ältere Amtsträger geben, und die Amtszeiten könnten steigen. Wird dies zu einer „Herrschaft der Alten“ (Gerontokratie) führen – oder zumindest zu einer „Herrschaft durch die Alten“, weil Populisten sich das Wählerstimmenreservoir der älteren Menschen zunutze machen werden? Werden Elitepositionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft länger von Älteren besetzt und damit die Aufstiegschancen der Jüngeren verbaut? Wird eine im Durchschnitt ältere Wählerschaft ein eher „konservatives“ und innovationsscheues Wahlverhalten zeigen und Staat und Gesellschaft in die Stagnation führen? Wird sich der Zeithorizont politischer Entscheide verkürzen, weil sich ältere Menschen nicht um die Welt in 40 Jahren kümmern? Konfliktpotential ist vorhanden.

Lösungsmöglichkeiten

Nun ist es sicher richtig zu überlegen, was die (negativen) Folgen der demographischen Entwicklung sein könnten. Es wäre verantwortungslos, einfach die Hände in den Schoß zu legen und darauf zu vertrauen, das Wirtschaftswachstum werde alles richten. Man muss sich allerdings auch vor Horrorszenarien hüten. Jede Vorhersage der Zukunft muss von Annahmen ausgehen – z.B. über die Geburtenrate, die Sterberate, die Migration, das Wirtschaftswachstum –, und der Zusammenhang ist eigentlich ganz einfach: pessimistische Annahmen führen zu Horrorszenarien, optimistische Annahmen zu einer eher rosigen Beschreibung der Zukunft. Dass man mit Horrorszenarien eher auf öffentliche Aufmerksamkeit trifft, versteht sich von selbst.

Nun lassen sich über die Zukunft keine „wissenschaftlichen“ Aussagen machen. Ich vertrete deshalb eine These, nämlich, dass die demographische Herausforderung bewältigbar ist, sowohl ökonomisch als auch politisch. Mehr noch, sie ist sogar eine Chance für künftige ältere Generationen und die Revitalisierung der Solidarität. Ich begründe dies anhand der beiden Bereiche Sozialversicherungen und Politik.

Es gibt sechs Möglichkeiten, die Zukunft des Sozialstaates zu sichern:¹²

1. Die Leistungen werden gekürzt.
2. Die Einnahmen werden erhöht.
3. Die Phase der Erwerbsarbeit wird verlängert.
4. Die Produktivität der Erwerbsarbeit wird verbessert.
5. Die Sparquote während der Erwerbsphase wird erhöht.
6. Es findet ein Ausgleich unter den Leistungsempfängern statt.

Ich möchte an dieser Stelle nur Möglichkeit Nummer sechs kurz diskutieren. Nach der Idee des sog. „Generationenvertrages“ tragen die leistungs- und erwerbsfähigen Generationen ökonomisch die älteren Generationen, in der Erwartung, dass ihnen dereinst von den nachrückenden Generationen dieselbe Solidarität zuteil wird. Der Gedanke des Generationenvertrages stammt aus einer Zeit, als die Zahl der Menschen im Pensionsalter anteilmäßig gering, die Lebenserwartung gering und die Großfamilie das Vorbild war. Richtig daran ist nach wie vor der Kern: eine staatliche Gesellschaft ist nur als Solidargemeinschaft überlebensfähig; die wirtschaftlich Starken stehen ein für die Bedürftigen und wirtschaftlich Schwachen, wobei die selbe Person in einer Lebensphase zu den Leistungsempfängern, in einer anderen zu den Leistungsträgern gehören kann. Nicht mehr der gesellschaftlichen Realität entspricht indessen die Vorstellung, ältere Menschen seien generell schwach und bedürften der Hilfe der Gemeinschaft, während jüngere Menschen leistungsfähig und nicht auf die Gesellschaft angewiesen seien.

Sowohl die Finanzierung wie auch die Leistungen der Sozialversicherungen müssen in Zukunft stärker von der Erwerbsarbeit abgekoppelt werden. Eine Finanzierung über direkte und indirekte Steuern statt über Lohnabzüge bedeutet, dass auch Rentnerinnen und Rentner im Verhältnis ihrer Finanzkraft oder ihres Konsums einen Beitrag leisten. Sieht man sich die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Rentnerschaft etwas genauer an und vergleicht sie mit jenen der jüngeren Altersgruppen, so zeigt sich, dass die meisten Menschen im Pensionsalter relativ gut situiert sind. Große Privatvermögen sind zur Hauptsache in den Händen von älteren Menschen. Zwar gibt es – um wiederum die Schweiz als Beispiel anzuführen – eine Minderheit von etwa 10 Prozent der Rentnerschaft, der es wirtschaftlich nicht gut geht. Dieser Minderheit muss gezielt geholfen werden. Ein Transfer von wirtschaftlich schwachen Erwerbstätigen zu wirtschaftlich starken Rentnern macht aber wenig Sinn. Es muss auch einen Transfer von wirtschaftlich starken zu wirtschaftlich schwachen Rentnern geben.

Betrachtet man den sozialstaatlichen



Foto: APA

Die Bevölkerung Europas wird in den kommenden 50 Jahren um fast 100 Millionen Menschen schrumpfen, von 726 auf 631 Millionen.

Aufwand, so muss unterschieden werden zwischen finanziellen Beiträgen und realwirtschaftlichen Leistungen. Letztere werden in der Tat zur Hauptsache von Generationen im Erwerbsalter erbracht. Dies bedeutet aber nicht, dass auch die Finanzierung durch diese Generationen erfolgt. Wenn jüngere Menschen realwirtschaftliche Leistungen erbringen und ältere Menschen individuell dafür bezahlen, handelt es sich nicht um Solidarität, sondern um ein Tauschgeschäft.

Was die Politik angeht, so halte ich

die Gefahr einer „Gerontokratie“ für gering. Die Rentnerschaft des Jahres 2030 wird nicht mehr dieselbe sein wie jene von heute. Sie wird im Durchschnitt wohlhabender, besser gebildet und gesünder sein. In einem fortschrittlichen Kollektiv wird auch die oberste Altersgruppe fortschrittlich sein. Was das Wahlverhalten angeht, ist es schon heute keineswegs so, dass ältere Menschen die Bedürfnisse künftiger Generationen nicht in ihre Entscheide miteinbeziehen¹³. Das Alter ist zwar eine wichtige Variable des Wahlverhaltens, aber eben nicht die ein-

zige. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass die älteren Menschen jemals ein kompaktes Wahlverhalten zeigen werden.

Die Organisation der Interessen älterer Menschen ist schwierig, viel schwieriger als die Organisation der Interessen der Erwerbstätigen. Eine wirksame Interessenvertretung braucht Einigkeit im Innern, Ressourcen für die Verbandsbildung und die politische Einflussnahme sowie eine starke Führung mit einem Beziehungsnetz. In allen diesen Belangen sind die älteren Menschen im Nachteil. Ohne Verankerung im Erwerbsleben ist auch das Beziehungsnetz weniger dicht. Ohne die Ressourcen des Erwerbslebens fehlen die Mittel, um wirksam Lobbying betreiben zu können, denn Lobbying ist ein Tauschgeschäft, und in diesem haben ältere Menschen weniger anzubieten. Hinzu kommt, dass es nicht nur wichtig ist, wie viele Menschen ein Interesse vertreten, sondern auch mit welcher Intensität und inneren Geschlossenheit sie es tun. Jüngere Menschen wenden auch medienwirksame nicht-institutionelle Formen politischer Partizipation an (Streiks, Besetzungen, Demonstrationen, Proteste). Solche Formen stehen älteren Menschen eher fern.

Ein Generationenkampf würde nur dann drohen, wenn es in Zukunft heftige Verteilungskämpfe gäbe und die Konfliktlinie Alter dauerhaft im Vordergrund stünde. In einem solchen Fall würde sich aber auch das politische Verhalten der jüngeren Generationen ändern. Falls die älteren Wahlberechtigten die jüngeren permanent in die Minderheit versetzen würden, bräuhete es einen institutionellen Minderheitenschutz für Jüngere.

Ein neuer Gesellschaftsvertrag

Der heutigen gesellschaftlichen Realität würde ein allgemeiner Gesellschaftsvertrag besser entsprechen als der „Generationenvertrag“.¹⁴ Auch dem Gesellschaftsvertrag läge eine Art Versicherungsgedanke zugrunde, der so einfach ist wie jener des Generationenvertrages: Wer wirtschaftlich leistungsfähig ist zahlt eine Solidaritätsprämie; wer bedürftig ist, wird durch das Netz der Solidarität aufgefangen. Dieser Gesellschaftsvertrag geht nicht davon aus, dass Leistungen im erwerbsfähigen Alter erbracht und im Pensionsalter bezogen

werden. Vielmehr spielt weder bei der Leistungserbringung noch beim Leistungsbezug das Lebensalter eine Rolle. Maßgebend ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Auch im Erwerbsalter ergibt sich daraus ein Anspruch auf Leistungen, wenn die Voraussetzungen gegeben sind. Wirtschaftlich starke ältere Menschen müssten nach dem Gesellschaftsvertrag also Beiträge leisten. Sie könnten dies in Form von finanziellen Abgaben oder durch realwirtschaftliche Leistungen tun.

Sparen allein sichert die Zukunft der Sozialsysteme nicht. Deren Basis muss eine Volkswirtschaft sein, die innovativ und wettbewerbsfähig ist und auch in 30 Jahren noch jene Güter und Dienstleistungen produziert, die nachgefragt werden. Deshalb braucht es neben dem Sparen insbesondere Investitionen in Humankapital, auch bei älteren Menschen. Es braucht ferner eine globale Politik des Friedens und der Stabilität, denn nur globale Stabilität garantiert, dass die riesigen Alterskapitalien sicher und ertragreich angelegt werden können. So gesehen ist Friedenspolitik zu einem Teil auch Sozialversicherungspolitik.

Die demographische Herausforderung ist bewältigbar. Je schwieriger die wirtschaftliche Lage in Zukunft sein wird, desto stärker wird man auf die Ressourcen älterer Menschen angewiesen sein. Die demographische Herausforderung und der allgemeine Gesellschaftsvertrag sind somit auch eine große Chance für die künftigen älteren Generationen und die ganze Gesellschaft, nämlich die Chance auf ein sinnerfülltes Leben im „jungen Alter“ und eine Chance zur Revitalisierung der Solidarität. Dies würde die Gesellschaft insgesamt festigen. ○

Anmerkungen:

¹ Den Begriff „Überalterung“ meide ich, weil damit unterstellt wird, es gebe „zu viele“ ältere Menschen.

² Siehe: Wallace, Paul. *Altersbeben. Wie wir die demographische Erschütterung in Wirtschaft und Gesellschaft meistern werden*. Frankfurt a.M.: Campus, 1999. Peterson, Peter G. *Gray Dawn. How the Coming Age Wave Will Transform America - and the World*. New York: Times Books, 1999. Moeckli, Silvano. *Die demographische Herausforderung. Chancen und Gefahren einer Gesellschaft lang lebender Menschen*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1999.

³ Wanders, Anne-Christine. *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000-*

2060. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik, 2002.

⁴ „Größere Populationen benötigen mehr Ressourcen, und daher tendieren Menschen aus Gesellschaften mit dichter und/oder rasch wachsender Bevölkerung dazu, sich auszubreiten, Territorium zu besetzen und Druck auf andere, demographisch weniger dynamische Völker auszuüben.“ Huntington, Samuel P. *Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*. München: Europa Verlag, 1998, S. 187.

⁵ Gemäß Prognosen für die Schweiz steigt beispielsweise die Zahl der Demenzerkrankten von 80'000 auf 130'000 im Jahr 2020. Allein das Pflegepersonal für chronisch Kranke muss bis 2040 vervierfacht werden. Die Ausgaben für Heim- und spitalexterne Pflege steigen von heute 6,1 Milliarden auf 11 Milliarden Franken im Jahr 2040. Vgl. Netzwerk Ökonomie des Bundesamts für Sozialversicherung. *Pflegefinanzierung und Pflegebedarf: Schätzung der künftigen Entwicklung*. Vol. 22. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung, 2003.

⁶ Wenn die Produktivität jährlich um zwei Prozent steigt, werden in 30 Jahren 80 Prozent mehr Güter und Dienstleistungen produziert.

⁷ In Deutschland lag das durchschnittliche Pensionsalter 1960 bei 65,2 Jahren. Bis 1995 sank es auf 60,5 Jahre. Gleichzeitig verzögerte sich durch die längere Ausbildungszeit der Eintritt ins Erwerbsleben.

⁸ Schweizerischer Bundesrat. Botschaft über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Bern, 2000, S. 15.

⁹ Der Stand des Kapitalkontos der 2. Säule in der Schweiz betrug 2001 455 Milliarden Franken. Das Privatvermögen, das (steuerprivilegiert) über die dritte Säule angespart worden ist, ist nicht bekannt. Schätzungen zufolge könnte es sich auf 2 Billionen Franken belaufen.

¹⁰ Das Medianalter der Stimmberechtigten in der Schweiz beträgt heute 46,5 Jahre. 2060 wird es bei 54 Jahren liegen.

¹¹ Es kommt hinzu, dass die Wahlbeteiligung mit dem Lebensalter steigt. Bei den 18- bis 29-jährigen ist sie am tiefsten. In der Schweiz steigt die Beteiligung bei Wahlen und Sachabstimmungen bis zum Alter von 70 kontinuierlich an und sinkt dann.

¹² Moeckli, Silvano. „Perspektiven des schweizerischen Sozialstaates.“ *Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen* 293 (2000), S. 18 ff.

¹³ Dies belegen für die Schweiz die sog. VOX-Analysen, die Befragungen nach eidgenössischen Sachabstimmungen.

¹⁴ Siehe Moeckli (Anm. 1), S. 168 ff.

Silvano Moeckli, Professor für Politikwissenschaft an der Universität St. Gallen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Demographie, Supervision von Wahlen und direkte Demokratie. Wichtige Publikationen: *Der schweizerische Sozialstaat* (1988), *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich* (1994), *Die demographische Herausforderung* (1999). Silvano Moeckli ist auch als Wahlexperte für die UNO, die OSZE und den Europarat tätig.