

Charel Schmit

Generationengerechtigkeit und demographischer Wandel – eine sozialpolitische Analyse

Von der Generationensolidarität zur Generationengerechtigkeit

Von Generationengerechtigkeit sprechen wir, wenn das auf Solidarität ausgerichtete Verhältnis der Generationen aus der Balance geraten und der Generationenvertrag brüchig geworden ist. Beinhaltet „Generationensolidarität“ noch ein ethisch-moralisches Gebot altersübergreifender Verantwortung und Fürsorge ohne erwartete Gegenleistung, so unterstreicht die Idee des „Generationenvertrages“ den Pflicht- und Notwendigkeitscharakter eines gesellschaftlichen Grundkonsenses bzw. einer allgemein geteilten Vereinbarung („contrat social“).

Mit der erst in den letzten Jahren entwickelten Leitidee der „Generationengerechtigkeit“ wird die Notwendigkeit verdeutlicht, (a) irgendwie einklagbare Rechte und Ansprüche zukünftiger Generationen geltend zu machen, und (b) einen Ausgleich zwischen den Generationen herzustellen, sofern Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten entstanden sind oder entstehen können, sowie (c) mögliche Handlungsspielräume und Chancen zukünftiger Generationen, nicht durch das Handeln der heute lebenden Generation zu beeinträchtigen.

Die Debatte um „Generationengerechtigkeit“ greift das politisch verankerte und kaum mehr in Frage gestellte Konzept der „Nachhaltigkeit“ (UN-Gipfel in Rio 1992) auf, verknüpft mit der weltweit unterschiedlich verlaufenden Bevölkerungsentwicklung. Die Debatte schreibt

sich in den Gerechtigkeitsdiskurs unserer Zeit ein, der gerechte und gleiche Chancen für alle fordert (z. B. „Gendern“, Minoritäten, o. ä.). Schließlich transportiert er die Forderungen nach „sozialer Gerechtigkeit“, Forderungen, die wir an unsere demokratisch verfassten Wohlfahrtssysteme richten. Nicht zuletzt wird Generationengerechtigkeit auch als Korrektiv verstanden, um kurzfristiges und kurzfristiges politisches und wirtschaftliches Denken und Handeln zu überwinden, vor allem was die

öffentlichen Haushalte und Staatsschulden betrifft.

Jörg Tremmel, einer der Initiatoren der Stiftung für die Rechte der zukünftigen Generationen schlägt folgende Definition vor: „Generationengerechtigkeit ist erreicht, wenn die Chancen zukünftiger (bzw. nachrückender) Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse mindestens so groß sind wie die der heutigen (bzw. vergangenen) Generation.“¹ In Bezug auf die Hinterlassenschaft für

Fotos: © Véronique Kolber



Charel Schmit ist Pädagoge, enseignant-chercheur an der Universität Luxemburg, tätig in der Ausbildung der Sozialpädagogen und Mitglied der INSIDE-Forschungsgruppe.

kommende Generationen unterscheidet er zwischen natürlichem, künstlichem, sozialem, menschlichem und kulturellem Kapital, das von Generation zu Generation weitergegeben werden kann.

Hinfälliger Generationenvertrag?

Der Generationenvertrag ist eine politische Bezeichnung für das „Grundprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung, dem zufolge immer der gerade (i.d.R. nicht-selbstständig) arbeitende Teil der Bevölkerung für die Rentenzahlungen an den nicht mehr arbeitenden Teil aufkommt, d. h. die im Laufe eines Erwerbslebens gezahlten Rentenbeiträge summieren sich nicht zu einem Kapitalstock, von dem die spätere Rente bezahlt wird, vielmehr wird durch die gezahlten Rentenbeiträge lediglich eine Anwartschaft (d. h. Anspruch auf Versicherungsleistungen) auf Rentenzahlung erworben.“² Diese Finanzierung durch das so genannte „Umlageprinzip“ setzt voraus, dass ausreichend Beitragszahler einzahlen, damit die Ausgaben der Rentenempfänger gedeckt sind. Der „Belastungsquotient“ gibt Aufschluss über das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern. In Luxemburg liegt er heute bei 40,5. „Bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 2,2% könnte der Belastungskoeffizient in den nächsten 50 Jahren, also wenn die 30-Jährigen 80 sein werden, auf 75 von Hundert steigen“, so Direktor Georges Schroeder von der Aufsichtsbehörde der Sozialversicherungen.³

Der in den europäischen Sozialsystemen verankerte Generationenvertrag wird heute aus mehreren Gründen in Frage gestellt:

- der demographische Wandel, der in vielen Ländern zur Abnahme von beitragspflichtigen Sozialversicherten führt, sowie einer Verlängerung der Sozialbezüge durch eine steigende Lebenserwartung;

- die daraus resultierenden langfristigen Belastungen der öffentlichen Haushalte, die sich an der Finanzierung der Altersversorgung in hohem Maße beteiligen, neben den Folgekosten von Überverschuldung und struktureller Arbeitslosigkeit;

- der Wertewandel in der Gesellschaft hin zu mehr Eigenverantwortung und Individualismus;

Die Befürworter von mehr Generationengerechtigkeit plädieren für eine „investive“ Politik, die stärker auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen des Generationenverhältnisses abzielt.

- die Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft, die zur Privatisierung von Risiken und Entsolidarisierung in der Gesellschaft führt (Entbindung der Sozialpflichtigkeit von Eigentum und Gewinn);

- der Umbau des Sozialstaats: vom „fürsorgenden Wohlfahrtsstaat“ zum „aktivierenden“ bzw. „investiven“ Sozialstaat (A. Giddens).

„Von der Alterspyramide zur Urne bzw. zum Bienenstock“

So beschreiben Demographen die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis 2005: Immer weniger Junge, immer mehr ältere und hochaltrige Menschen. Die Folgen des demographischen Wandels für sozial- und gesellschaftspolitische Handlungsspielräume sind schwer voraussehbar und quantifizierbar. Dennoch hat die Europäische Kommission Anfang 2006 eine Studie veröffentlicht, bei der die finanziellen Auswirkungen des demographischen Wandels für die öffentlichen Haushalte untersucht wurden und die Mehrausgaben in verschie-

denen Politikbereichen (Rentenwesen, Gesundheitswesen, Langzeitpflege/ Altersversorgung, Arbeitslosigkeit und Bildungswesen) berechnet wurden.⁴ Auch in Luxemburg wird sich der demographische Wandel nach diesen Berechnungen ordentlich zu Buche schlagen (s. u. Tabelle). In den Rentenkassen dürften hierzulande bis 2040 die Kapitalreserven aufgebraucht sein, bei gleichzeitiger Erhöhung der Beiträge von derzeit 24% auf bis zu 50% des Einkommens.

Bei der Gewichtung, welche Politiken weiterfinanziert bzw. umfinanziert werden sollen, treten nun die Wortführer der Generationengerechtigkeit auf den Plan und fordern ein Umdenken zugunsten langfristig finanzierbarer öffentlicher Haushalte. Zur politischen Durchsetzung fordern sie eine stärkere institutionelle Verankerung der Generationengerechtigkeit in der Politik. Mitte Juli 2006 entstand im deutschen Bundestag eine fraktionsübergreifende Gesetzes-Initiative junger Abgeordneter, die eine institutionelle Verankerung der Generationengerechtigkeit im deutschen Grundgesetz fordern. Vorstellbar sind aber auch Ombudsmänner für die Rechte zukünftiger Generationen oder GG-Kommissionen. Eine internationale Ausnahme und Vorreiterrolle spielt die im israelischen Parlament eingerichtete permanente Commission for Future Generations in Israel. Regelmäßig werden aber auch Veränderungen im Wahlrecht vorgeschlagen, damit die jüngeren ein größeres politisches Gewicht erhalten. So sollen Kinder ebenfalls stimmberechtigt sein bzw. ihre Eltern an ihrer Stelle wählen bis sie selbst mitwählen wollen und können. In Luxemburg bietet sich derzeit die Möglichkeit, die jüngeren Generationen im Rahmen der Zusammensetzung des „nationalen Nachhaltigkeitsrates“ stärker zu berücksichtigen, sowie bei der anstehenden Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie.

Generationengerechtigkeit – kein Thema in Luxemburg?

Obwohl der Generationenvertrag jahrelang die politische Diskussion in Luxemburg prägte (von „5/6 fir Jiddereen“ über die Abschaffung der *péréquation* im öffentlichen Dienst bis hin zur „Rentenmauer“ und ihrer jüngsten Relativierung durch die aktuelle Studie 2006), scheint sie bei einem eher *einseitigen* Verständnis der Generationensolidarität mit Blick auf die älteren Generationen stehen

Hochrechnungen der altersbezogenen öffentlichen Ausgaben zwischen 2004 und 2030/50 (in % des BIP)				
	Luxemburg Anteil am GDP im Jahre 2004	Luxemburg Veränderung gegenüber 2004	EU-15	EU-25
Renten	10,0	+ 7,4	+ 2,3	+ 2,2
Gesundheit	5,1	+ 1,2	+ 1,6	+ 1,6
Alterspflege	0,9	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,6
Arbeitslosigkeit	0,3	- 0,1	- 0,2	- 0,3
Bildung	3,3	- 0,9	- 0,6	- 0,6
Total		+ 8,2	+ 3,7	+ 3,4

geblieben zu sein. Solidarität wird dabei hauptsächlich festgemacht an der finanziellen Absicherung der Alterssicherung (Renten- und Altersbezügen), der Altersversorgung (Pflege- und Sozialdienste) und einer aktiven Politik für eine ansteigende Anzahl älterer Mitbürger. Die Befürworter von mehr Generationengerechtigkeit hingegen plädieren für eine „investive“ Politik, die stärker auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen des Generationenverhältnisses abzielt, etwa durch höhere Investitionen in Familie, Bildung und Forschung, oder die stärkere Nutzung anderer Ressourcen wie bürgergesellschaftliches Engagement.⁵

Mit dem *Plan national en faveur des personnes âgées* wurde der Grundstein für eine Altenpolitik gelegt, die in den Nachbarländern bis heute ihresgleichen sucht. Schneller als Lyzeen-, Hochschul- und Forschungseinrichtungen wurde in den letzten 10 bis 15 Jahren Alters- und Pflegeheime, spezifische Sozialdienste und Senioren(freizeit)angebote von staatlicher oder kommunaler Seite vorangetrieben. Die Resultate sind landesweit beachtlich: So liegt der Personalschlüssel (z. B. ein Betreuer für einen Benutzer) doppelt so hoch bzw. dreifach über vergleichbaren Diensten in der Großregion⁶. Auch die frühzeitige Schaffung einer auf Hochschulebene angesiedelten Weiterbildung eines Master in Gerontologie an dem ehemaligen Centre universitaire zeugt von der sozialpolitischen Prioritätensetzung und dem in diesem Bereich geförderten Kompetenzerwerb und Professionalisierungsschub.

Der schnelle und starke Ausbau dieses Bereichs des Sozialwesens in Luxemburg konnte nur aufgrund hoher staatlicher Intervention (Finanzierung und Steuerung) erfolgen und basiert ohne Zweifel auf einen bis heute vorherrschenden politischen Konsens, dass unser Sozialstaat bei den älteren Generationen in der „Fürsorge“-Pflicht steht, nicht nur in Notfällen und besonderen Lebenslagen einzuspringen, sondern allgemein für einen hohen Lebensstandard der älteren Mitbürger zu sorgen und ihnen die Teilhabe an der Gesellschaft zu garantieren. Dieser Konsens widerstand bislang weitestgehend neoliberalen Forderungen und führte auch dazu, dass in Luxemburg bislang recht wenige selbstorganisierte Alteninitiativen, Solidarnetzwerke und intergenerationelle Initiativen entstanden. Wo die öffentliche Hand omnipräsent wird, kann bür-

gerschaftliches Engagement verdrängt und obsolet werden. Der derzeit öffentlich inszenierte Zusammenbruch des Amiperas-Landesverbandes illustriert trefflich die scheinbare Überflüssigkeit der freiwilligen Arbeit von Senioren-Initiativen. So ist ein sozialer (Arbeits-) Markt entstanden, auf dem soziale Dienstleister im (derzeit noch geschützten nationalen) Wettbewerb stehen und den Kunden ihre Leistungen verrechnen. Zweifelsohne hat die Entwicklung im Seniorenbereich eine Vorreiterrolle gegenüber anderen Bereichen der sozialen Arbeit eingenommen durch die Einführung neuartiger Finanzierungsmodelle und Qualitätsstandards.



© Patrick Galbats

Bemerkenswert ist, dass diese Dynamik im Bereich der älteren Generationen nur teilweise mit der demographischen Entwicklung begründet werden kann: Auch in Luxemburg steigt die Lebenserwartung stetig und es gibt in Zukunft mehr ältere Menschen. Im Gegensatz zu unseren europäischen Nachbarn aber schrumpft die Bevölkerung nicht, sondern wächst seit Mitte der 90er Jahre jährlich zwischen 3 000 und 5 000 Personen, vornehmlich jüngere Haushalte kommen hinzu. Der „demographische Faktor“ wird dennoch kommen, wenn auch etwas langsamer als bei unseren Nachbarn. Georges Schroeder schlussfolgert deshalb: „Die Lösung liegt wohl darin, dass man sich heute beim Leistungsaufwand einschränkt, um sich so den nötigen Spielraum zu schaffen, um

so den Herausforderungen der Veralterung zu begegnen.“

Generationenkonflikt in Luxemburg?

Wie aber steht es um das Verhältnis zwischen den Generationen? Anlässlich des Symposiums *Soziale Konstruktion des Alters*⁷ betonte Familienministerin Marie-Josée Jacobs in ihrer Eröffnungsrede, die Notwendigkeit, das Augenmerk verstärkt auf die Bedürfnisse der jüngeren Generationen zu lenken. In der Tat könnte eine Schieflage diagnostiziert werden, wie es beispielsweise Romain Hilgert tut⁸: Die Jugend sei

auch hierzulande ein „Korrekturfaktor“ geworden, um notfalls die öffentlichen Konten wieder in die Balance zu bringen, da hier leichter als bei anderen Bevölkerungsgruppen eingespart werden könne. So würde die Präkarisierung der Arbeitsverhältnisse von Jüngeren in Kauf genommen werden, trotz der hohen Jugendarbeitslosigkeit (20,5%), die über EU-Durchschnitt (17,5%) liege. Weitere Aspekte führt Hilgert an: Die Schwerfälligkeit bei Investitionen in Schule und Bildung, die Situation auf dem Wohnungsmarkt, sowie der Verlust an Wählerpotential, das die jüngere Bevölkerung im Zuge der Erhöhung der Wahlpflicht auf 75 Jahre erfahren habe. Das Missverhältnis zwischen den Generationen drücke sich in der Missbilligung der jüngeren Generationen gegenüber



© Patrick Galbats

dem EU-Verfassungsvertrag aus, bei dem laut Eurobarometer-Umfrage immerhin 62% der unter 25-Jährigen anlässlich des Referendum am 10. Juli 2005 gegen der Vertrag gestimmt haben.

Die Beschreibung des „sozialpolitischen“ Generationenverhältnisses kann um folgende Aspekte erweitert werden:

- Das Armutsrisiko von Haushalten mit einem oder mehreren Kindern liegt über dem von Haushalten ohne Kinder, jedoch unter dem von alleinstehenden Frauen oder alleinstehenden Älteren. Seit 5 Jahren bleibt das Armutsrisiko von alleinstehenden Familien mit einem oder mehreren Kindern (*familles monoparentales*) ein Drittel bis fast doppelt so hoch, wie das anderer Haushalte mit Kindern (laut STATEC/EU-SILC⁹).

- Die Kinderarmut liegt in Luxemburg mit 9,1% (laut Innocenti-Bericht 2005¹⁰) über derjenigen in Ländern wie Belgien, Schweiz, Schweden und Finnland. Zwischen 1990 und 2000 ist die Kinderarmut allerdings um 4,2% angestiegen bzw. hat sich fast verdoppelt.

- Obwohl bekannt ist, dass auch in Luxemburg viele Haushalte auf öffentliche Transferleistungen angewiesen sind, wurde bei der jüngsten „Tripartite“-Runde im Frühjahr beschlossen, das Kindergeld künftig nicht mehr der Lohnentwicklung anzupassen (Desindexierung). Welche Auswirkungen das auf die Haushalte (mit Kindern) mit mittleren und niedrigen Einkommen haben wird, ist ungewiss.

- Die Quote der Schulabgänger ohne Abschluss verringerte sich innerhalb von drei Jahren von 20,2% (2001/2002) auf 17,2% (2003/2004). Abgebrochene

Schulkarrieren verringern die Chancen am Arbeitsmarkt, verringern Erwerbsmöglichkeiten der betreffenden Haushalte und erhöhen die Gefahr der sozialen Exklusion. Die Zahl der *early school leavers* zählt deshalb auch zu den Hauptindikatoren, die 2001 in Laeken (B) im Rahmen der Lissabon-Strategie zurückbehalten wurden. Im Schuljahr 2003/2004 verließen immerhin 1984 von 22 204 Sekundarschülern das luxemburgische Bildungssystem (d. h. 8,9%), wovon 352 eine Arbeitsstelle haben und 575 entweder arbeitslos bzw. untätig sind oder in einer *mesure d'insertion* eingeschrieben sind.¹¹

- Das mangelhafte und regional disparate Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten erleichtert es Familien nicht besonders, Beruf und Familie vereinbaren zu können. Sowohl die geringe

Ähnlich dem „Gender-Budgeting“ könnte ein „Generationen-Budgeting“ Aufschluss über die Zukunftsorientierung von öffentlichen Haushalten und politischer Prioritätensetzung geben.

Anzahl an betriebsinternen Kindertagesstätten als auch die eingeschränkten Möglichkeiten der Teilzeitarbeit (aufgrund mangelnder Akzeptanz seitens der Arbeitgeber) beeinträchtigen den Kinderwunsch gerade bei höheren Einkommensklassen. Studien über die Situation und Karriereverläufe von Arbeitnehmern und/oder Selbstständigen mit und ohne Kinder stehen noch aus. Immerhin kündigte der Premierminister am 2. Mai die Schaffung von 10 000 Kinderbetreuungsplätzen bis 2009 an! Bis 2013 würden 30 000 Plätze benötigt, was mehr als das Dreifache des derzeitigen Angebotes (ca. 8 000) ist.

Das hier nur skizzierte sozialpolitische Bild des Generationenverhältnisses bedarf in den nächsten Zeiten sicherlich einer Vervollständigung. Dabei gilt es, ein Gegeneinander-Aufrechnen der Generationen zu vermeiden. So wissen wir noch zu wenig über die privaten Transfers zwischen den Generationen innerhalb der Familien (*entraide familiale*), sowie ihrer Auswirkungen für die soziale Mobilität. Ähnlich dem „Gender-Budgeting“ könnte ein „Generationen-Budgeting“ Aufschluss über die

Zukunftsorientierung von öffentlichen Haushalten und politischer Prioritätensetzung geben. Die positiven Resultate der hiesigen Politik im Seniorenbereich können wertvolle Impulse und Maßstäbe liefern für die Förderung günstiger Bedingungen für das Aufwachsen der jüngeren Generationen im Sinne einer „investiven“ Gesellschaftspolitik.

Absehbar aber ist auch, dass verstärkt nach den nicht-materiellen Voraussetzungen gefragt werden muss, die das Miteinander der Generationen bestimmen werden. Hierzu zählen u. a. ordnungspolitische Leitbilder (Sozialstaat, soziale Gerechtigkeit), sozialetische und ethisch-religiöse Begründungen intergenerationeller Solidarität sowie Kultur- und Zivilisationsgüter (Menschenrechte, kulturelles Erbe und kollektives Gedächtnis). Somit können die Kultur- und Sozialwissenschaften wichtige Impulse liefern für den Dialog zwischen den Generationen, bei dem es auch hierzulande um keine geringere Frage geht als derjenigen, in welcher Gesellschaft wir und unsere Kinder leben wollen.

¹ Jörg Tremmel: „Generationengerechtigkeit. Versuch einer Definition“. In: Handbuch Generationengerechtigkeit. 2003, S. 34. www.srzg.de

² Schubert, Klaus/Martina Klein: Das Politiklexikon. 3. akt. Aufl. Bonn: Dietz 2003.

³ Ausführungen von Georges Schroeder, Direktor der Inspection générale de la Sécurité sociale, anlässlich des interdisziplinären Workshops Soziale Konstruktion des Alters – der demographische Wandel aus kulturwissenschaftlicher Perspektive am 9. und 10. Februar 2006 an der Universität Luxemburg.

⁴ Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN): The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050). Special Report n° 1/2006.

⁵ Vgl. Paul Nolte, Autor von Generation Reform (2004), in Riskante Moderne (2006), S. 291f.

⁶ Claudia Hartmann-Hirsch: Studie des CEPS: Prise en charge et mobilité des personnes âgées dans l'espace transfrontalier LUXLORSAN: Lothringen, Provinz Luxemburg (B) und Großherzogtum Luxemburg. Par Catherine Collie, Katia Haquin, Claudia Hartmann-Hirsch, Henri Lewalle, Martine Pastor. Projet: INTERREG www.santetransfrontaliere.org.

⁷ Soziale Konstruktion des Alters – der demographische Wandel aus kulturwissenschaftlicher Perspektive am 9. und 10. Februar 2006 an der Universität Luxemburg

⁸ Romain Hilgert: „Nach unten revidieren“. In: d'lëtzebuerger Land Nr. 12 (24.3.2006), S. 2-3.

⁹ STATEC: Cahier économique n° 99, Rapport travail et cohésion sociale, S. 51f.

¹⁰ Corak, M.: Innocenti Working Paper no. 2005-01 « child poverty in rich countries 2005 »

¹¹ MENFP: Étude sur les élèves quittant prématurément nos écoles. Octobre 2005