

Generationengerechtigkeit – Muss das soziale Sicherungssystem umgestellt werden?

Martin Kohli
(Europäisches Hochschulinstitut, Florenz)

ÖPIA, Wien
21. Juni 2011

Übersicht

1. Die Generationenfrage und das soziale Sicherungssystem
2. Empirische Generationen-Spaltungen
3. Generationenintegration
4. Sozialpolitische Konsequenzen

1. Die Generationenfrage und das soziale Sicherungssystem

- Die „soziale Frage“ am Ende des 19. Jahrhunderts:
Integration der Industriearbeiter
- Erreicht durch die Institutionalisierung eines verlässlichen Lebenslaufs:
 - Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Sicherung
 - Institutionalisierung des Ruhestandes
- Die neue „soziale Frage“ zu Beginn des 21. Jahrhunderts:
Bewahrung des „Generationenvertrags“

→ Vom Klassenkonflikt zum Generationenkonflikt?

Aber...

- andere „neue“ Ungleichheiten? (z.B. Geschlecht, Ethnizität)
- Persistenz der „alten“ Ungleichheiten? (Klasse)
- Generationenkonflikt als Ideologie?

Altersgruppen im Wohlfahrtsstaat

- Alter als Grundlage für öffentliche Rechte und Pflichten
- Staatliche Umverteilung über den Lebenslauf (consumption smoothing)
→ Lebenslaufprofile der Bezüge und Abgaben/Steuern
- Ältere als Haupt-Begünstigte des Wohlfahrtsstaats (Renten, Gesundheit):
„Generationenvertrag“
- Ausgaben für Ältere vs. für Junge (2005):
 - Anteil der Ausgaben für die Älteren am Sozialbudget:
IE 30 %, EU-15/AT 55 %, IT 68 %
 - Anteil der Ausgaben für die Jungen am Sozialbudget:
IE 28 %, EU-15/AT 18 %, IT 6 %
 - Verhältnis Ausgaben für Ältere / Ausgaben für Junge:
IE 1:1, EU-15/AT 3:1, IT 11:1

Altersgruppen und Generationen

- Familien-Generationen, gesellschaftliche Generationen (Kohorten)
- Altersgruppen haben wechselnde Mitgliedschaft, Generationen haben feste Mitgliedschaft
- Legitimität und Verteilungsgerechtigkeit:
 - Umverteilung zwischen Altersgruppen ist (relativ) unproblematisch
 - Nur Umverteilung/Ungleichheit zwischen Generationen ist problematisch

Aber... Ungleichheit zwischen den Generationen ist eher die Regel als die Ausnahme!

Generationengerechtigkeit: Begriffliches

- Einfachste Variante:
Gleichheit zwischen allen Generationen
→ Ausgleich durch Umverteilung
- Pareto-Optimum: ein Zustand, in dem keine Generation besser gestellt werden kann, ohne mindestens eine Generation schlechter zu stellen
- Diskurs der „generational equity“:
staatliche Leistungen für die Älteren zurückschneiden, um die Jüngeren nicht ungerecht zu belasten

Aber... Altersgruppen oder Generationen?

Abgrenzung der Generationen?

Gerechtigkeit oder Kampf gegen den Wohlfahrtsstaat?

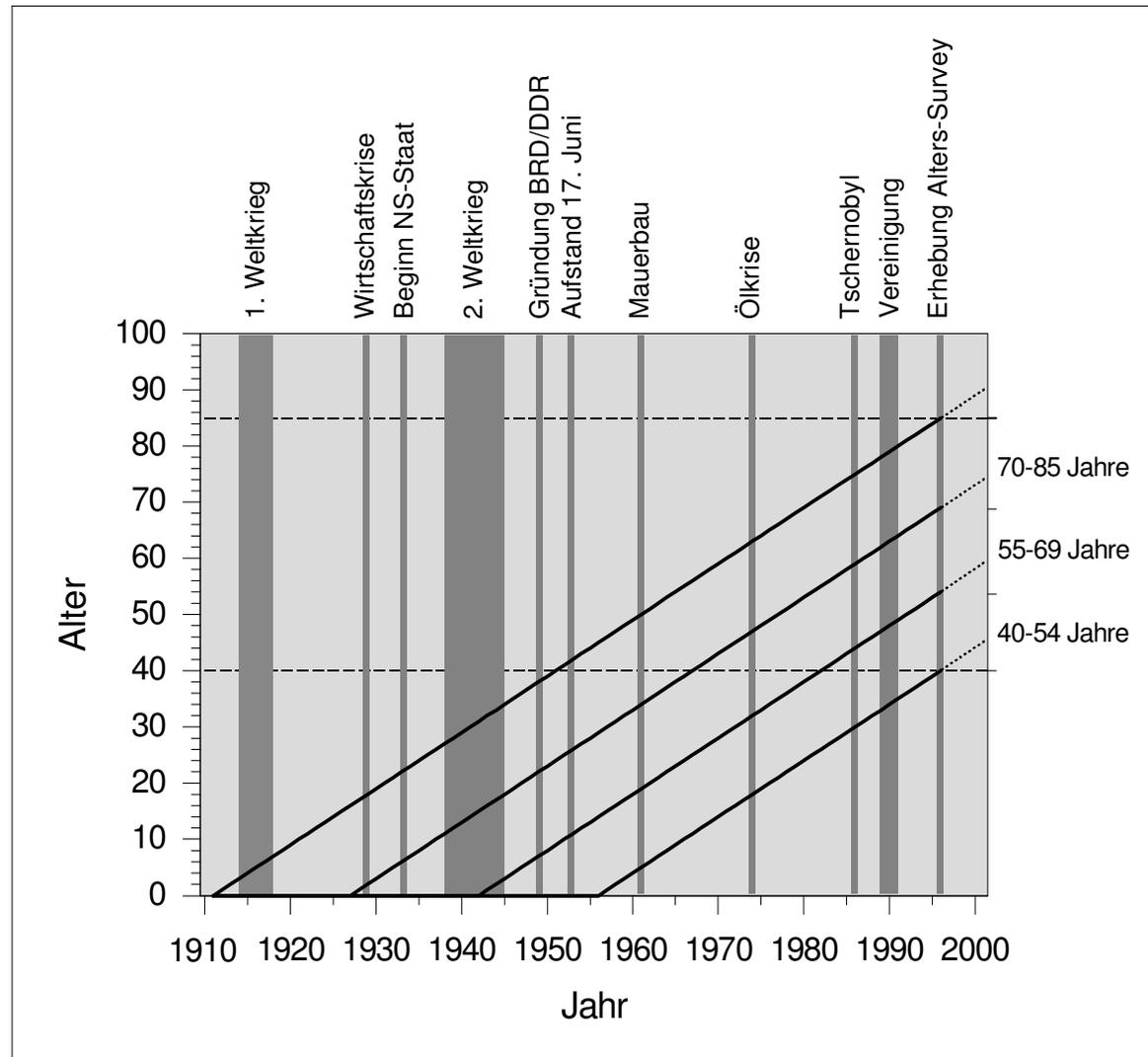
Generationengerechtigkeit: Empirisches

- Verteilungsgerechtigkeit: empirisch vs. normativ
- Empirische Gerechtigkeitsforschung:
Survey-Erhebungen über Gerechtigkeitsvorstellungen
- Sind die Gerechtigkeitsvorstellungen der Bevölkerung interessant?
 - Individualisierung: geringeres Gewicht von Traditionen, höhere Erwartungen an die Politik
 - Gerechtigkeitsvorstellungen als Grundlage für sozialstaatliche Leistungsrückschnitte
 - aber sind sie kohärent? beeinflussen sie das Verhalten?

2. Empirische Generationen-Spaltungen

- Gesellschaftliche Spaltungen (*cleavages*):
Historische Brüche, Demographie, Arbeitsmarkt, Wohlfahrtsstaat
- Spaltungsdiskurse:
„Gerontokratie“, „Generationengerechtigkeit“
- Gesellschaftliche Integration:
Politische Vermittlungsinstitutionen, Generationenbeziehungen in der Familie
- Integrationsdiskurse:
„Eine Gesellschaft für alle Lebensalter“

Historische Wasserscheiden



Erlebte historische Wasserscheiden

- „Nun geht es darum, wie Menschen über die Vergangenheit nachdenken. Es hat in unserem Land und in der Welt in diesem Jahrhundert eine Fülle von Ereignissen und Veränderungen gegeben. Bitte geben Sie ein oder zwei solcher Ereignisse oder Veränderungen an, die für Ihr Leben besonders prägend waren.“

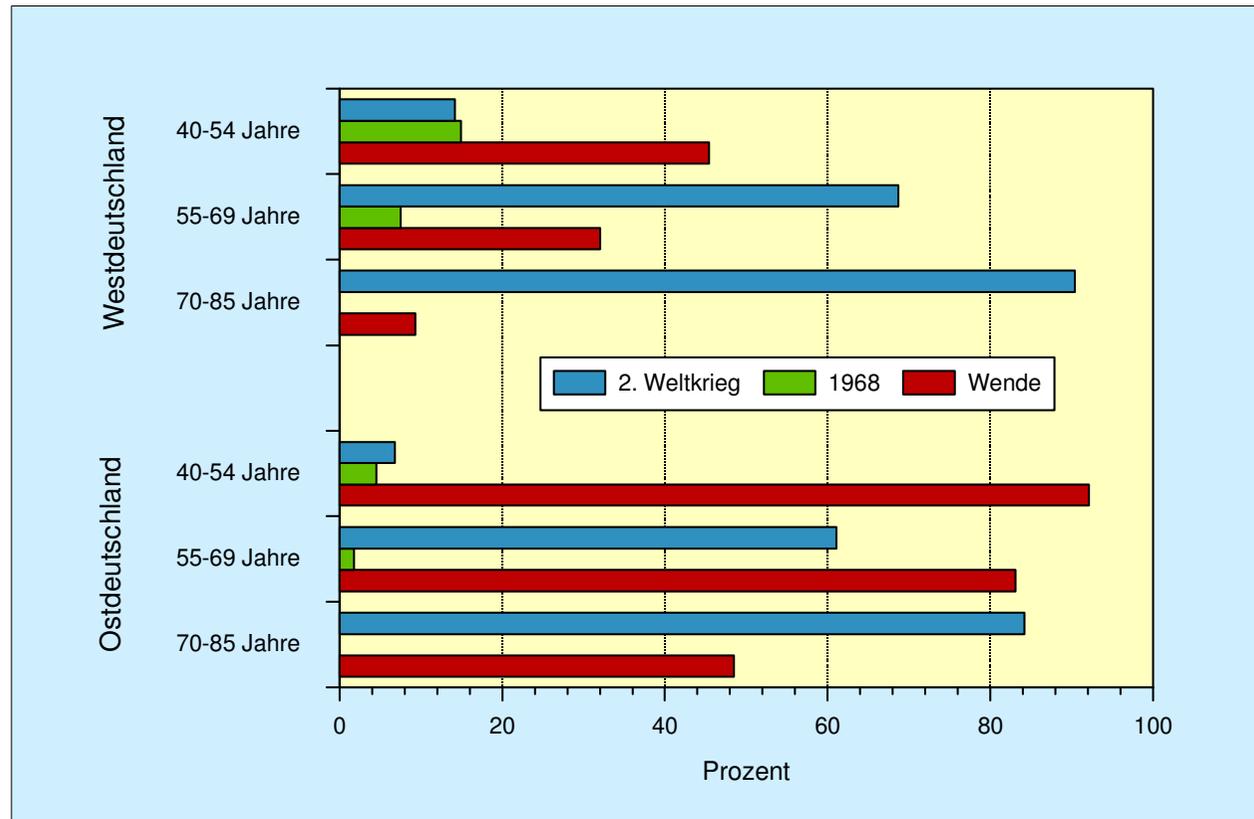
Erlebte historische Wasserscheiden

- „Nun geht es darum, wie Menschen über die Vergangenheit nachdenken. Es hat in unserem Land und in der Welt in diesem Jahrhundert eine Fülle von Ereignissen und Veränderungen gegeben. Bitte geben Sie ein oder zwei solcher Ereignisse oder Veränderungen an, die für Ihr Leben besonders prägend waren.“

	West-DE	Ost-DE
• Erster Weltkrieg	.7 %	.8 %
• Zweiter Weltkrieg	55.1	31.6
• „Wende“	30.0	80.7
• Tchernobyl	5.6	.3
• „1968“	4.1	.8

Scherger & Kohli 2005 (Deutscher Alters-Survey 1996)

Erlebte historische Wasserscheiden nach Kohorten in West-/Ostdeutschland



Makrostruktureller Wandel

- Sektoraler Wandel von Landwirtschaft zu Industrie und Dienstleistungen
 - Schrumpfen der Landwirtschaft: am schnellsten in der europäischen Peripherie (Mittelmeerländer, Skandinavien, Irland)
 - Finnland als Beispiel:
Rückgang des Beschäftigungsanteils der Landwirtschaft von 71 % (1920) zu 46 % (1950) zu 8 % (1990)
- 3/5 der heutigen finnischen Rentner wurden in einer Bauernfamilie geboren

Demographische und ökonomische Spaltungen

- Die Folgen demographischer Diskontinuität:
Baby boom and baby bust (Easterlin)
- Wandel des Arbeitsmarkts:
Von stabilen zu prekären Karrieren?
- Wohlfahrtsstaatliche Umverteilung zu den Älteren:
Italien gegen den Rest
- Der Wohlfahrtsstaat als Generationen-Verschwörung
(Thomson)

→ Führt dies zu Generationen-Ungerechtigkeit?

Relatives Äquivalenzeinkommen nach Altersgruppen, OECD-Länder, 1985-2005

		0-17	18-25	26-40	41-50	51-65	66-75	> 75
Australia	2005	90.5	115.9	109.4	111.6	102.1	71.9	66.4
	<i>change, 2005-1994</i>	<i>5.9</i>	<i>-4.4</i>	<i>-1.3</i>	<i>-11.8</i>	<i>12.2</i>	<i>4.4</i>	<i>0.6</i>
France	2004	91.2	95.1	95.6	106.8	117.5	97.6	91.2
	<i>change, 2005-1984</i>	<i>-3.3</i>	<i>-6.5</i>	<i>-10.3</i>	<i>-5.1</i>	<i>14.5</i>	<i>11.3</i>	<i>9.2</i>
Germany	2005	87.7	90.9	98.8	112.8	114.2	96.3	85.5
	<i>change, 2005-1984</i>	<i>-4.0</i>	<i>-8.1</i>	<i>-5.6</i>	<i>0.9</i>	<i>4.8</i>	<i>14.1</i>	<i>4.6</i>
Hungary	2005	95.3	109.2	102.8	103.8	106.9	86.8	78.8
	<i>change, 2005-1991</i>	<i>-4.4</i>	<i>0.1</i>	<i>-1.6</i>	<i>-12.4</i>	<i>9.3</i>	<i>8.1</i>	<i>2.0</i>
Italy	2005	90.1	99.6	106.2	106.0	110.4	88.4	76.0
	<i>change, 2005-1984</i>	<i>-0.1</i>	<i>-7.2</i>	<i>-0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>2.7</i>	<i>6.1</i>	<i>-1.9</i>
Japan	2003	92.3	105.4	101.0	111.4	113.1	88.5	84.2
	<i>change, 2003-1985</i>	<i>-0.2</i>	<i>-2.1</i>	<i>4.6</i>	<i>3.6</i>	<i>2.1</i>	<i>-2.9</i>	<i>-8.3</i>
Sweden	2005	95.8	90.0	97.6	108.6	123.1	91.6	69.8
	<i>change, 2005-1983</i>	<i>-1.8</i>	<i>-11.9</i>	<i>-4.8</i>	<i>-5.2</i>	<i>8.4</i>	<i>4.1</i>	<i>2.5</i>
Switzerland	2004	85.2	105.0	109.2	109.0	110.0	82.0	76.9
	<i>change, 2004-1998</i>	<i>1.2</i>	<i>0.2</i>	<i>8.6</i>	<i>0.9</i>	<i>-9.6</i>	<i>-12.4</i>	<i>-2.6</i>
UK	2005	85.3	105.3	108.8	118.1	112.6	76.7	68.2
	<i>change, 2005-1985</i>	<i>-4.3</i>	<i>-8.5</i>	<i>3.6</i>	<i>-5.4</i>	<i>7.4</i>	<i>2.7</i>	<i>-4.0</i>
USA	2005	88.5	90.1	97.9	113.4	122.3	95.7	75.8
	<i>change, 2005-1984</i>	<i>6.9</i>	<i>-8.6</i>	<i>-6.2</i>	<i>-4.1</i>	<i>1.7</i>	<i>-3.4</i>	<i>-8.7</i>

Einkommens-Ungleichheit zwischen den Altersgruppen und/oder Generationen

- Die Äquivalenzeinkommen der Kinder und der Älteren liegen unter denjenigen der „Aktiv“bevölkerung
- Die „alten Alten“ (75+) sind die am meisten benachteiligte Altersgruppe
- Die jungen Erwachsenen (18-25) haben seit Mitte der 1980er Jahre an Boden verloren: struktureller Effekt (Ausweitung der tertiären Bildung) oder Arbeitsmarkteffekt (Zunahme von Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung)?
- Die Einkommen der Älteren haben bis Mitte der 1990er Jahre zugenommen, liegen aber nach wie vor unter denjenigen der „Aktiv“bevölkerung

Armutquoten nach Altersgruppen, OECD-Länder, 1985-2005

		0-17	18-25	26-40	41-50	51-65	66-75	> 75	Total
Australia	2004	11.8	8.0	7.9	7.9	16.2	26.1	28.3	12.4
	<i>change, 2004-1995</i>	<i>-1.2</i>	<i>1.5</i>	<i>-1.2</i>	<i>1.1</i>	<i>3.2</i>	<i>7.2</i>	<i>-1.8</i>	<i>1.1</i>
France	2004	7.6	9.9	6.7	5.5	5.0	7.2	10.6	7.1
	<i>change, 2004-1984</i>	<i>0.3</i>	<i>-0.2</i>	<i>0.7</i>	<i>-0.8</i>	<i>-5.1</i>	<i>-2.3</i>	<i>0.0</i>	<i>-1.2</i>
Germany	2005	16.3	18.5	10.8	7.4	8.0	6.5	11.1	11.0
	<i>change, 2005-1985</i>	<i>8.9</i>	<i>9.0</i>	<i>5.0</i>	<i>4.4</i>	<i>3.4</i>	<i>0.1</i>	<i>-0.1</i>	<i>4.7</i>
Hungary	2005	8.7	8.2	5.2	11.2	6.4	4.2	5.5	7.1
	<i>change, 2005-1991</i>	<i>3.0</i>	<i>3.9</i>	<i>1.2</i>	<i>7.7</i>	<i>0.4</i>	<i>-8.1</i>	<i>-12.9</i>	<i>0.8</i>
Italy	2004	15.5	12.3	9.8	9.9	9.0	11.2	15.2	11.4
	<i>change, 2004-1984</i>	<i>4.0</i>	<i>2.7</i>	<i>1.9</i>	<i>2.0</i>	<i>-1.5</i>	<i>-4.3</i>	<i>-2.4</i>	<i>1.1</i>
Japan	2004	13.7	16.1	10.7	10.9	13.2	19.4	25.4	14.9
	<i>change, 2004-1985</i>	<i>2.8</i>	<i>5.6</i>	<i>1.3</i>	<i>1.4</i>	<i>-0.1</i>	<i>-3.4</i>	<i>1.9</i>	<i>2.9</i>
Sweden	2004	4.0	14.7	5.6	3.9	2.3	3.4	9.8	5.3
	<i>change, 2004-1983</i>	<i>1.2</i>	<i>5.8</i>	<i>3.2</i>	<i>1.2</i>	<i>-0.2</i>	<i>1.0</i>	<i>0.2</i>	<i>2.0</i>
Switzerland	2004-05	9.4	8.2	6.1	5.4	7.4	16.6	19.3	8.7
	<i>change 2004-2000</i>	<i>1.2</i>	<i>0.9</i>	<i>-0.1</i>	<i>1.4</i>	<i>0.6</i>	<i>4.5</i>	<i>4.0</i>	<i>1.2</i>
UK	2005	10.1	7.9	7.0	5.7	8.0	8.5	12.6	8.3
	<i>change, 2005-1985</i>	<i>2.5</i>	<i>2.2</i>	<i>1.5</i>	<i>3.3</i>	<i>2.2</i>	<i>0.3</i>	<i>1.3</i>	<i>2.0</i>
USA	2005	20.6	21.2	14.8	11.9	12.8	20.0	27.4	17.1
	<i>change, 2005-1984</i>	<i>-4.5</i>	<i>3.3</i>	<i>0.9</i>	<i>0.2</i>	<i>-0.5</i>	<i>1.9</i>	<i>-0.5</i>	<i>-0.8</i>

Armut nach Altersgruppen

- Armutsquoten variieren stark nach Ländern (liberales vs. sozialdemokratisches Wohlfahrtsregime)
- Kinder/Jugendliche und Ältere stehen in den meisten Ländern schlechter als die „Aktiv“bevölkerung
- Die Armutsquoten der Kinder/Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind in den meisten Ländern gestiegen

Von Spaltungen zu Konflikten: Generationale Mobilisierung

- Schwierig, weil die zeitlichen Grenzen von Generationen/Kohorten unklar sind
- Schwierig, weil Generationen in sich differenziert sind (Klasse, Religion, Ethnizität, Geschlecht...)

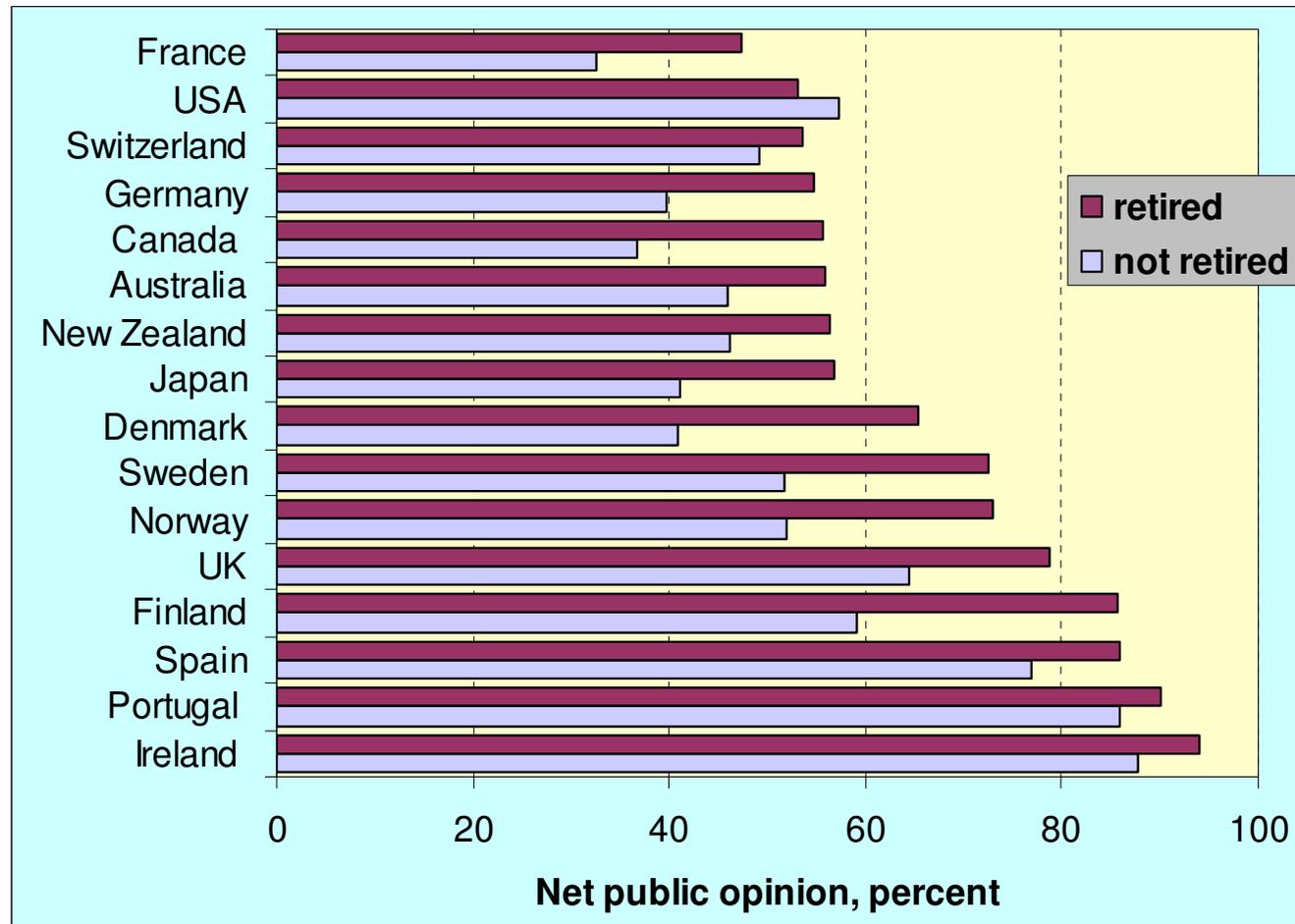
Aber...

- Viele Revolutionen sind von Jugendbewegungen vorangetrieben worden
- Generations-“Eliten“ als Trägergruppen
- Gilt dies auch für den neuen wohlfahrtsstaatlichen Generationenkonflikt?

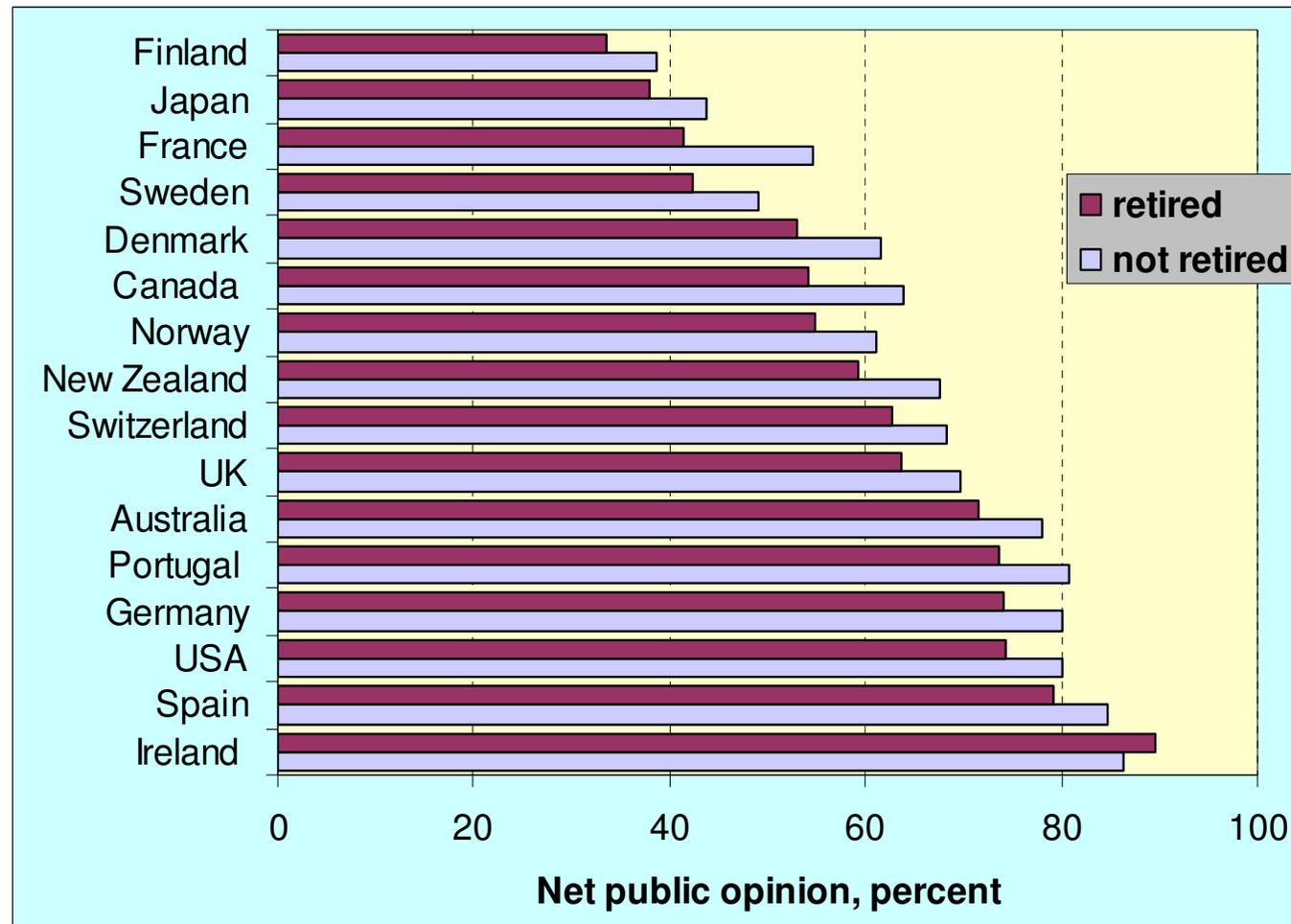
Politische Mobilisierung: Alters- und/oder Kohortenunterschiede

- Altersspezifische Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat?
→ Geringe/erhebliche Alterseffekte
- Altersunterschiede in der politischen Partizipation?
→ Erhebliche Alterseffekte
- Altersunterschiede in der Parteipräferenz bei Wahlen?
→ Keine (US) oder kontraintuitive (DE) Alterseffekte
- Altersunterschiede im Abstimmungsverhalten (CH)?
→ Geringe/erhebliche Alterseffekte

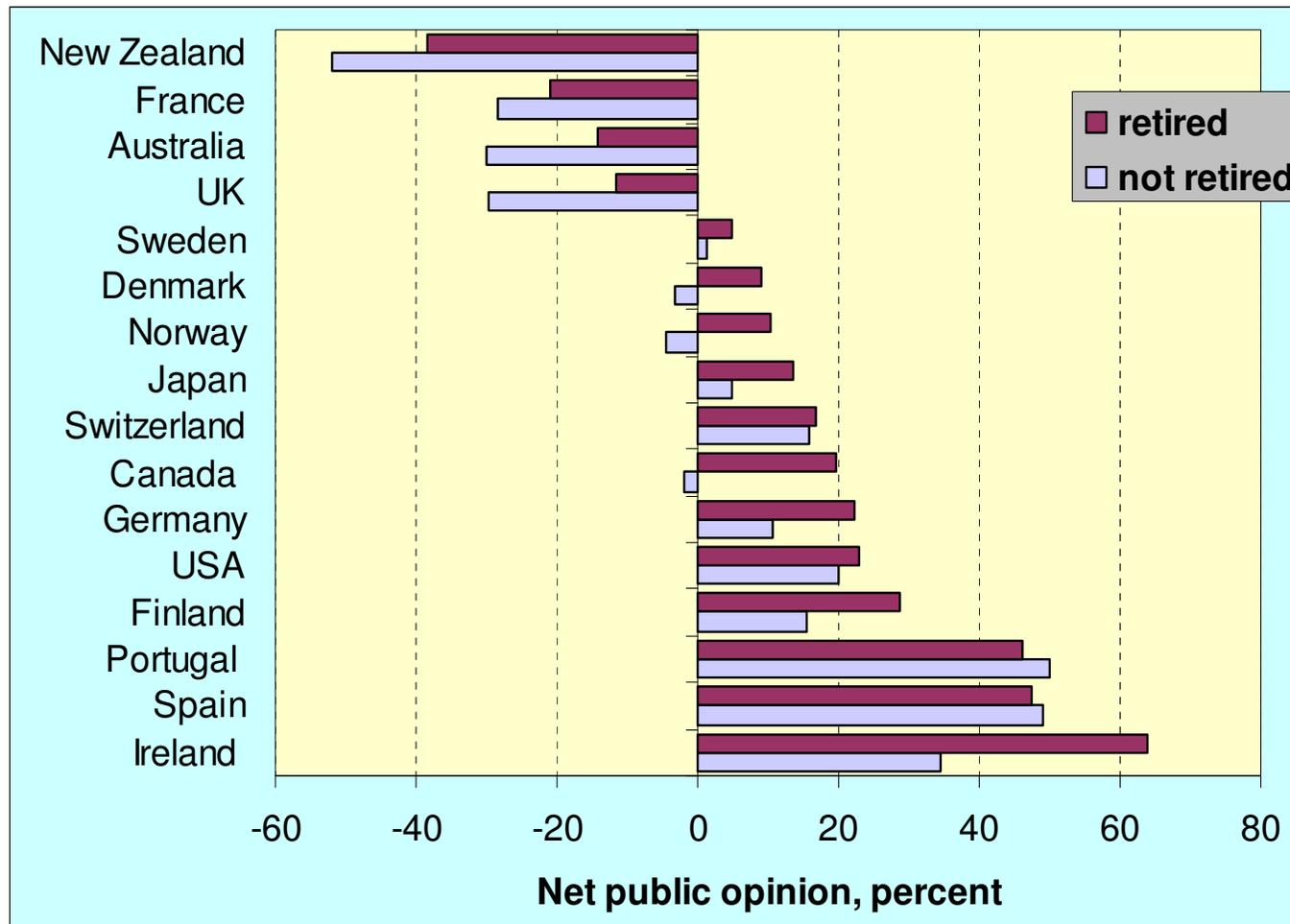
Einstellungen zu staatlichen Ausgaben für Altersrenten (ISSP, 2006)



Einstellungen zu staatlichen Ausgaben für Erziehung (ISSP, 2006)



Einstellungen zu staatlichen Ausgaben für Arbeitslosigkeit (ISSP, 2006)



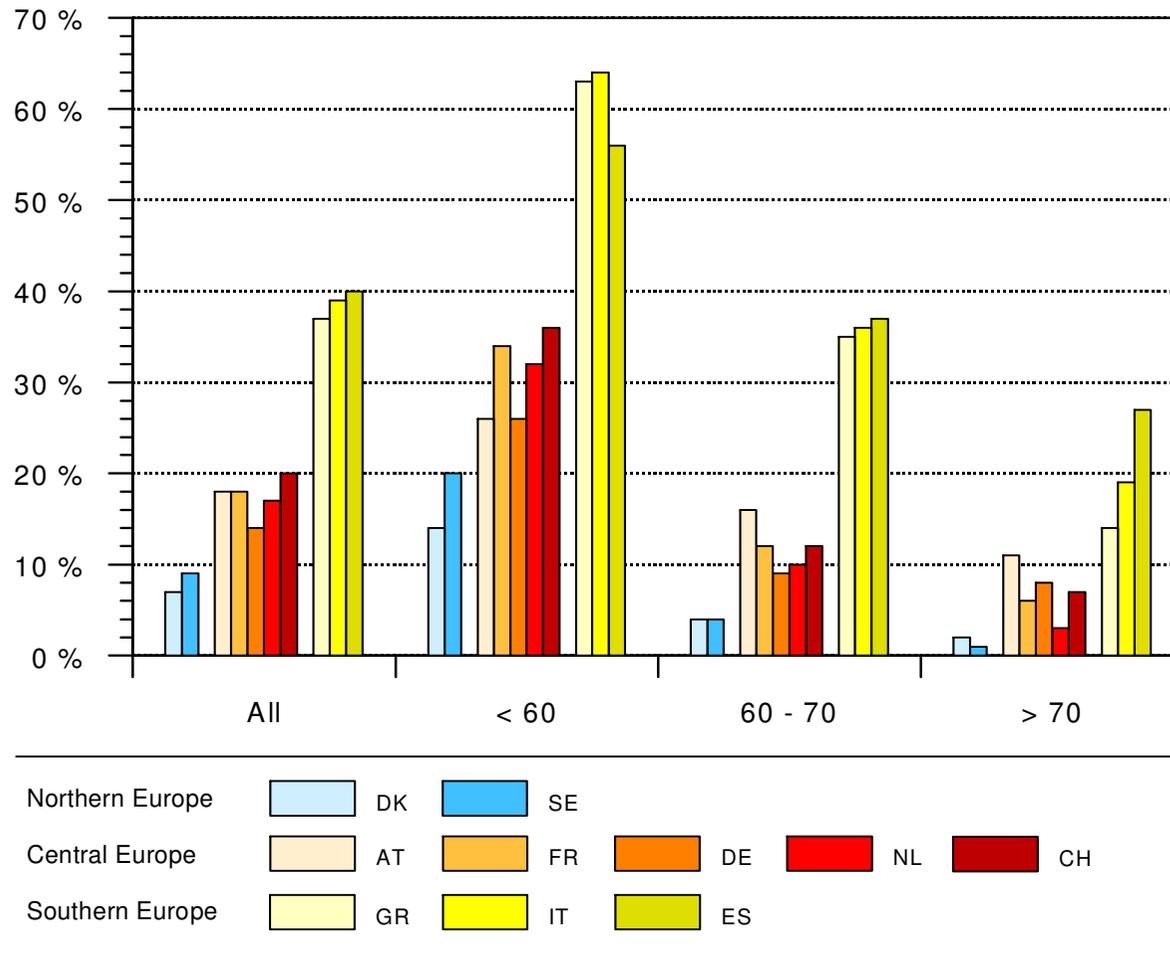
3. Generationenintegration: Politische Vermittlungsinstitutionen

- Parteien und Gewerkschaften:
Dilemma von „grauer Mitgliedschaft“ und „grey power“
- Lösung durch Organisations-Differenzierung
→ Internalisierung der Alterskonflikte
- Alterskonflikte im offenen politischen Markt:
Graue Parteien

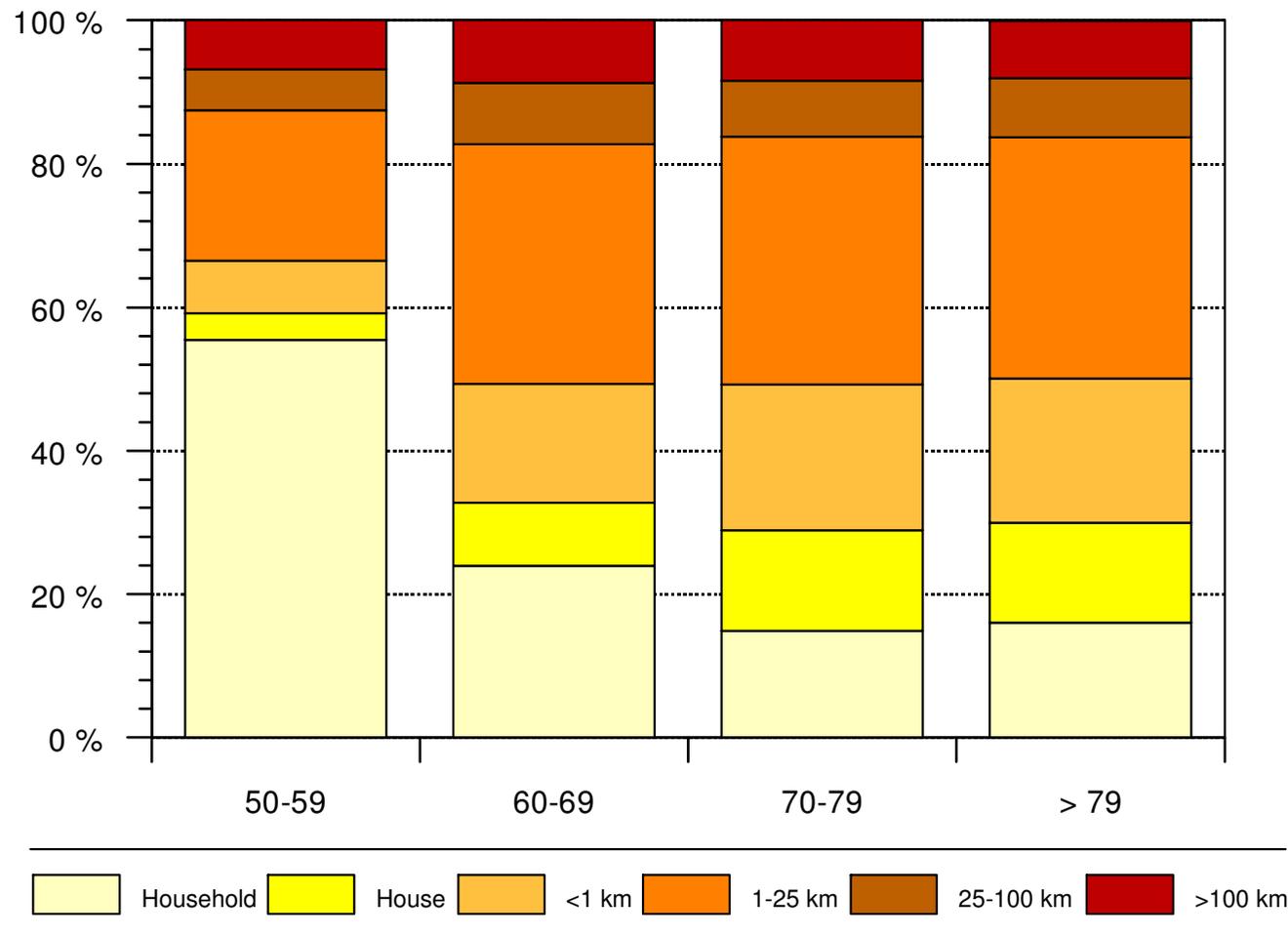
Generationenbeziehungen und -transfers in der Familie

- Familie als prototypische Institution der Alters-/Generationenintegration
- Beziehungen zwischen erwachsenen Familiengenerationen:
 - Niedrige Ko-Residenz, aber hohe geographische Nähe
 - Emotionale Nähe, soziale Unterstützung
 - Niedrige Prävalenz intergenerationeller Familienkonflikte
- Finanzielle Transfers
 - Ältere Eltern als Netto-Geber:
Netto-Transfers *inter vivos* = 9 % der jährlichen Renten-/Pensionssumme
 - Auf spezifische Bedürfnislagen der Kinder gerichtet (elterlicher Altruismus)
 - Vererbung
- Ehrenamtliche und familiale Aktivitäten der Älteren
(21 % der jährlichen Renten-Pensionssumme)
(Kohli 1999, Künemund 2001, Szydlik 2002, Deutscher Alters-Survey 1996)

Koresidenz mit erwachsenen Kindern nach Alter des Elternteils und Land



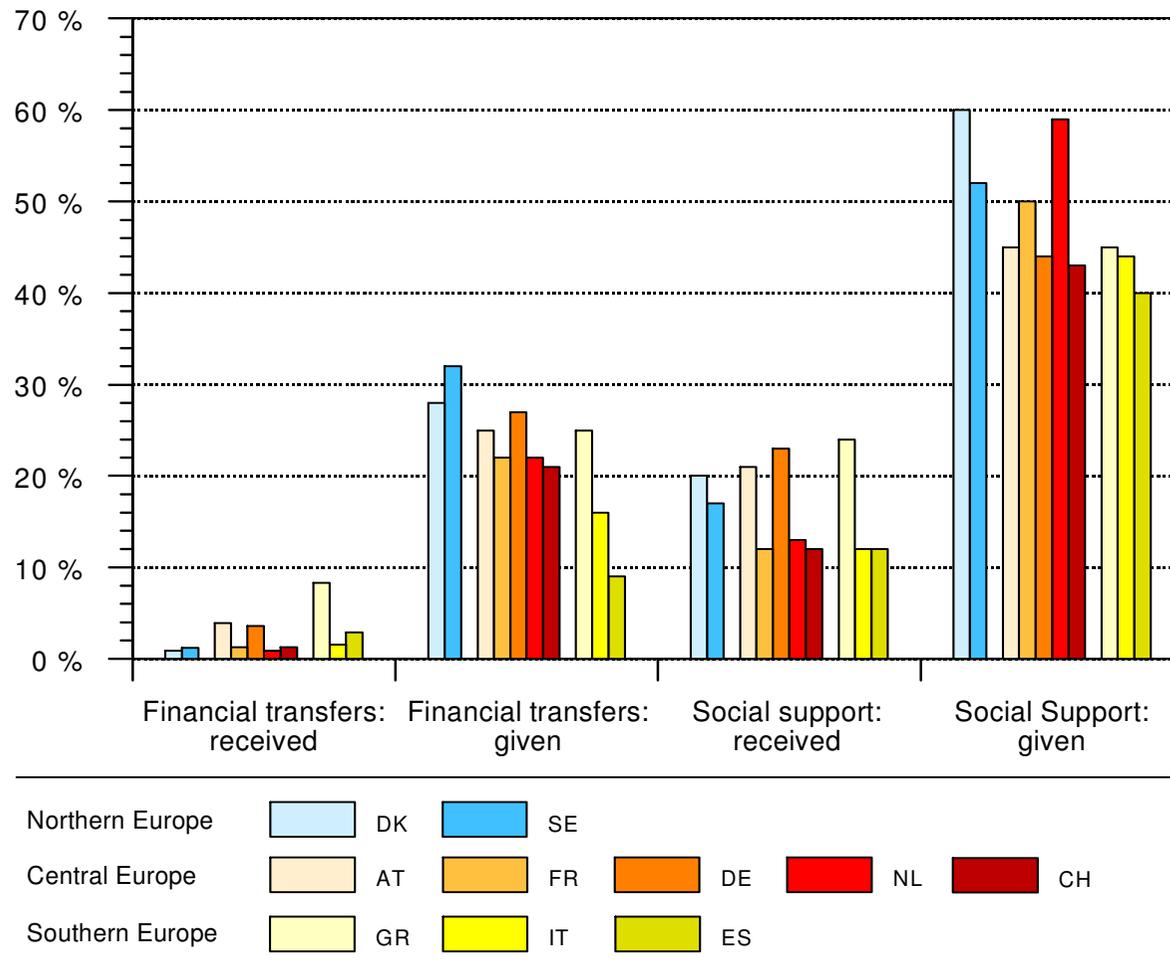
Räumliche Nähe des am nächsten lebenden Kindes nach Altersgruppen



Unterstützung zwischen den Generationen: Ältere und Jüngere im Transferfluss

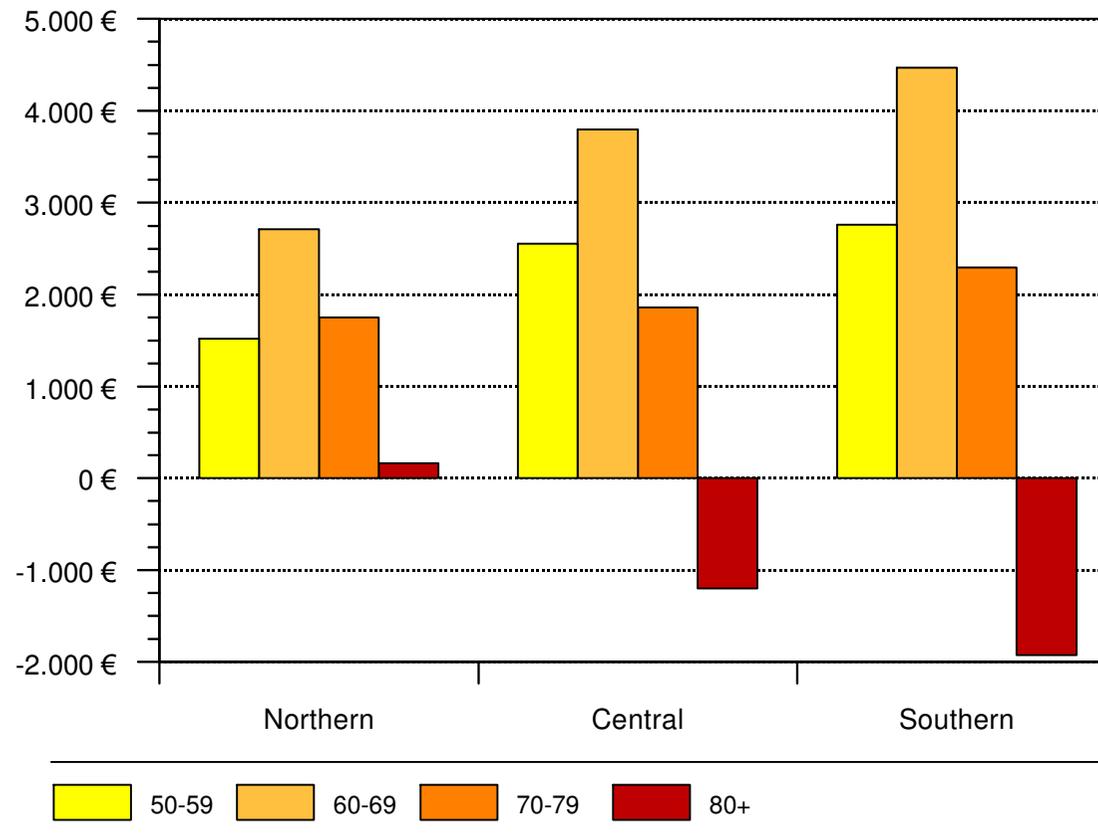
- Traditionelle Sicht: Ältere als Unterstützungsempfänger (Alter als soziales Problem)
- Neue Sicht: Ältere als Unterstützer ihrer erwachsenen Nachkommen (Alter als soziale Ressource)
- ‚Produktives Altern‘: Erwerbsarbeit, Freiwilligenarbeit, materielle Unterstützung, soziale Unterstützung
- Neuer ‚Generationenvertrag‘: Renten für die Älteren – familiäre Transfers an die Jüngeren
- Übertriebener gerontologischer Optimismus?

Häufigkeit finanzieller Leistungen und sozialer Unterstützung



Unterstützungsbilanz

(gegebene Euro minus erhaltene Euro nach Altersgruppen und Wohlfahrtsregime, Lohnsatz €7.50/h)



Stilisierte Ergebnisse (einschliesslich weiterer Studien)

- Erwachsene Kinder und ihre älteren Eltern leben nahe beinander (obwohl meistens nicht im gleichen Haushalt), fühlen sich emotional verbunden, haben häufigen Kontakt und unterstützen sich gegenseitig auf unterschiedliche Weise.
- Finanzielle Transfers und soziale Unterstützung sind (noch) weit verbreitet und substantiell, finden im wesentlichen in der Generationenlinie statt und fließen überwiegend nach unten, von den Eltern zu den Kindern.
- Der Transfer finanzieller Ressourcen *inter vivos* wird ergänzt durch Erbschaften. Transfers *inter vivos* gehen hauptsächlich an bedürftige Kinder (‚Altruismus‘), wohingegen Erbschaften und größere Geschenke relativ gleichmäßig unter allen Kindern verteilt werden.
- Die Unterschiede zwischen den Ländern sind beträchtlich und bilden Cluster entlang der bekannten Wohlfahrtsstaatsregime.
- Heterogenität: Migrations-Familien; Scheidungsfamilien; Kinderlose

Ist familiäre Unterstützung 'gut'?

- Beziehungen zwischen den Generationen innerhalb der Familie sind ambivalent
 - Generationen wollen nicht aufeinander angewiesen sein
 - Die Familie kann Ursache von Konflikten sein
 - Familiäre Unterstützung und Pflege kann zu Überlastung führen
 - Transfers innerhalb der Familie sind selektiv und können soziale Ungleichheit vertiefen

 - Aber: Nähe und Unterstützung machen Konflikte wett
 - Familien fördern soziales und wirtschaftliches Wohlbefinden sowie soziale Inklusion
- ↪ Familien zu helfen, ihre Mitglieder zu unterstützen, zahlt sich aus.
- ↪ Familien sollten zwischen verschiedenen Unterstützungsarrangements wählen können

Generationenspaltungen... und Konflikte?

- Hohes und zunehmendes Gewicht der Generationenspaltung
- Beträchtliches Potential für Generationenmobilisierung bei den Jüngeren
- Aber geringe Wahrscheinlichkeit einer Gerontokratie
- (Nach wie vor) breite Unterstützung des öffentlichen Generationenvertrags bei allen Altersgruppen
- Zentrale Rolle der politischen Organisationen und Institutionen
- Starke integrative Effekte der Familien-Solidarität

4. Sozialpolitische Konsequenzen

- Empirische Ergebnisse zu Einkommen und Armut:
 - Notwendigkeit einer Politik für Kinder und Jugendliche
 - aber keine Begründung dafür, Ältere schlechter zu stellen
- Empirische Ergebnisse zu Gerechtigkeitsvorstellungen und Einstellungen:
 - Der Wohlfahrtsstaat braucht eine generationengerechte Begründung
 - Verknüpfungen zwischen den Generationen aufzeigen
 - „generational mainstreaming“

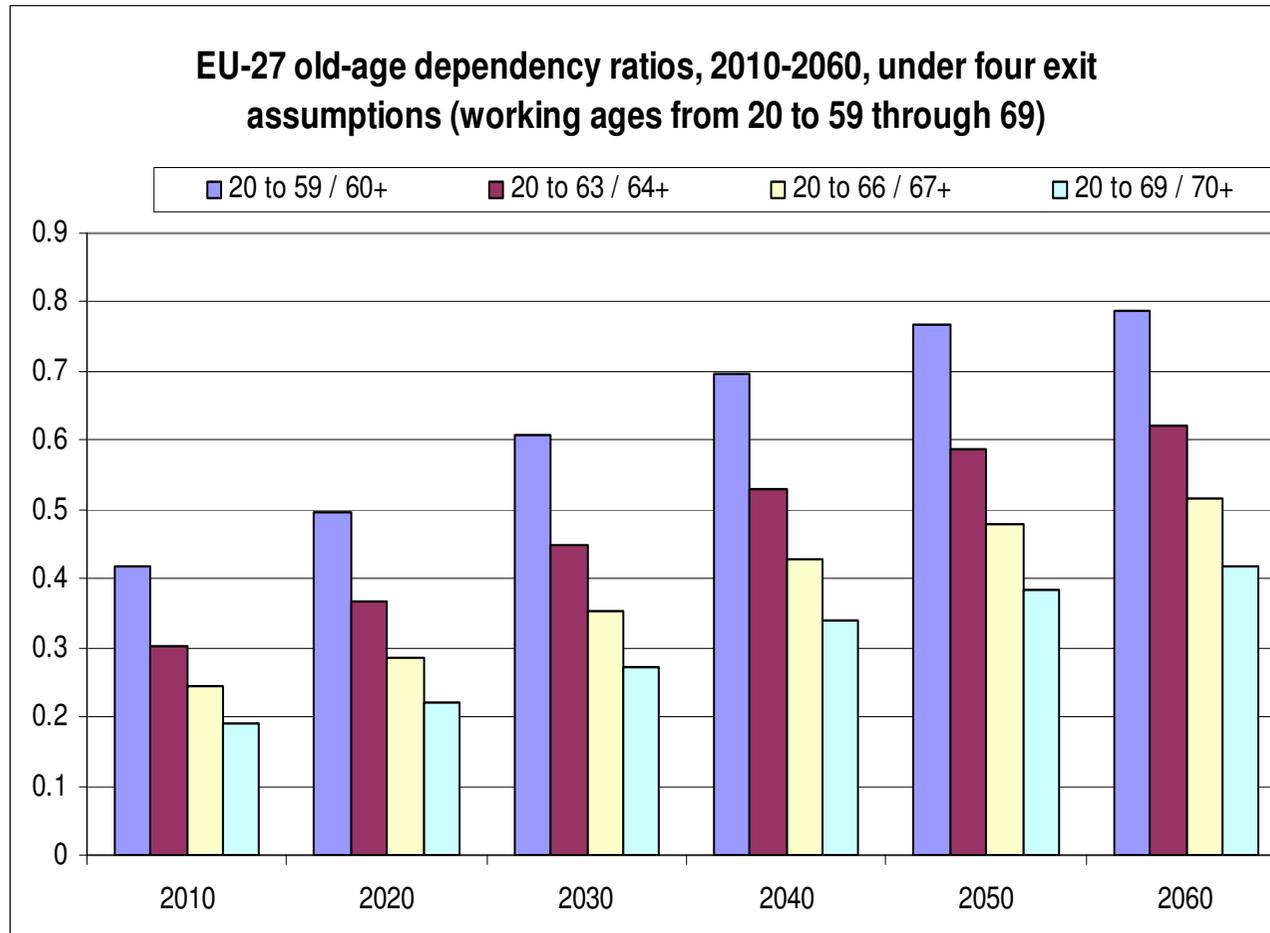
Ein Drei-Generationen-Vertrag: Der Schreiber-Plan (1955)

- Wilfrid Schreiber als „Vater der dynamischen Rente“:
Umlageverfahren und Koppelung der Rentenhöhe an die Arbeitseinkommen
- Sicherung für *beide* abhängige Lebensphasen:
„Aus der Gesamtheit der Arbeitseinkommen wird sowohl dem Kinde und Jugendlichen (vor Erreichung des 20. Lebensjahrs) wie dem Alten (nach Vollendung des 65. Lebensjahrs) ein maßgerechter Anteil zugesichert.“
„In der vorindustriellen Gesellschaft ließ sich ein solcher ‚Solidarvertrag‘ ohne Mühe im kleinsten Sozialgebilde , in der Familie. verwirklichen. Die Eltern zogen die Kinder groß und erwarben dadurch den selbstverständlichen Anspruch, in ihrem Alter von den Kindern unterhalten zu werden.“

Zwei-Generationen-Vertrag: Reform-Trends heute

- Reform oder „Reform“: Die Macht der Ideen und Diskurse
- Kapitalgedeckte Renten: Von der Bindung an die Erwerbseinkommen zur Bindung an den Finanzmarkt
- Abschied vom Umlageverfahren oder Mehr-Säulen-Modelle?
- Von *defined benefits* (DB) zu *defined contributions* (DC): Die Privatisierung des Risikos
- *Notional defined contribution*-Modelle (IT, SE, PL und weitere): Demographische Generationengerechtigkeit
- Abbau der Frühverrentung
- „Parametrische“ Reformen, z.B. Erhöhung des Rentenalters

Erhöhung des Rentenalters?



Erhöhung des Rentenalters?

- Erforderlich und wirksam:
Wenn das mittlere Rentenalter in der EU-27 von 60 (2010) auf 70 (2050) erhöht wird, bleiben die “Belastungsquoten” stabil
- Aber...
 - sehr unpopulär
 - Armutsrisiko für diejenigen, die früher ausscheiden müssen (Krankheit, Qualifikationsmangel, Arbeitslosigkeit)
- Sozial- und arbeitsmarktpolitische Voraussetzungen:
 - Gesundheitsprävention
 - Lebenslange Weiterqualifizierung