



Politik in alternden Gesellschaften: Ein Forschungsüberblick

ACHIM GOERRES

Die Notwendigkeit sozialstaatlicher Reformen erhöht die öffentliche Aufmerksamkeit für Ältere als politische Gruppierung. Die wissenschaftliche Diskussion über Politik in alternden Gesellschaften ist zumindest in Europa noch wenig entwickelt. Sie erstreckt sich auf die Analyse von Institutionen und Politikgehalten (Policies), die Auseinandersetzung mit dem politischen Verhalten von Individuen und kollektiven Akteuren und die normativen Diskussionen um notwendige politische Veränderungen. Achim Goerres gibt einen Überblick über den Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung zu diesem Themenfeld.

Am 13. Juni 2008 stimmte der Bundesrat der Erhöhung der Renten um 1,1 Prozent zu, die von der bestehenden Formel um 0,54 Prozentpunkte zugunsten der Rentner abwich. Es folgte ein öffentliches Diskussionsfeuerwerk über die Macht der Alten und den allgemeinen Abstieg zu einer „Rentnerdemokratie“ (Roman Herzog). Derartige Diskussionen scheinen auf den ersten Blick typisch für den politischen Diskurs in alternden Demokratien zu sein.

Warum wird aber erst seit einigen Jahren über die politischen Konsequenzen der Alterung so viel diskutiert? Schließlich ist die Alterung fortgeschrittener Industrienationen wie der Bundesrepublik kein neues Phänomen. Die Zahl der Senioren im Alter 60 und älter stieg beinahe kontinuierlich von 10,1 Millionen im Jahr 1950 auf 21,2 Millionen im Jahr 2009. Der relative Anteil an der Gesamtbevölkerung wuchs in demselben Zeitraum von 14,6 auf 25,9 Prozent.

Für diese politische Aktualität gibt es zwei Gründe. Zum einen überschritt der Anteil der Wählerinnen und Wähler, die über 50 Jahre alt sind und tatsächlich wählen, bei der Bundestagswahl 2009 die 50-Prozent-Marke. In Demokratien spielen Mehrheiten eine große Rolle, weil sie zumindest für einen bestimmten Zeitraum das Geschehen beeinflussen können. Da die gesellschaftliche Alterung mittelfristig unumkehrbar ist, wird es für einige Jahrzehnte derartige „graue“ Mehrheiten geben. Politiker fürchten in solchen Situationen, dass diese Mehrheiten geschlossen gemeinsame Interessen verfolgen. Obwohl die Unterschiede in den politischen Ansichten zwischen Senioren und Jüngeren geringer sind als die Unterschiede innerhalb der Gruppe der Senioren und Solidarität mit anderen Generationen die politischen Erwartungen von Senioren beeinflussen können, verhalten sich viele politische Akteure, als ob es solch einen grauen Interessensblock gäbe.

Die Unterschiede in den politischen Ansichten zwischen Senioren und Jüngeren sind geringer als die Unterschiede innerhalb der Gruppe der Senioren.

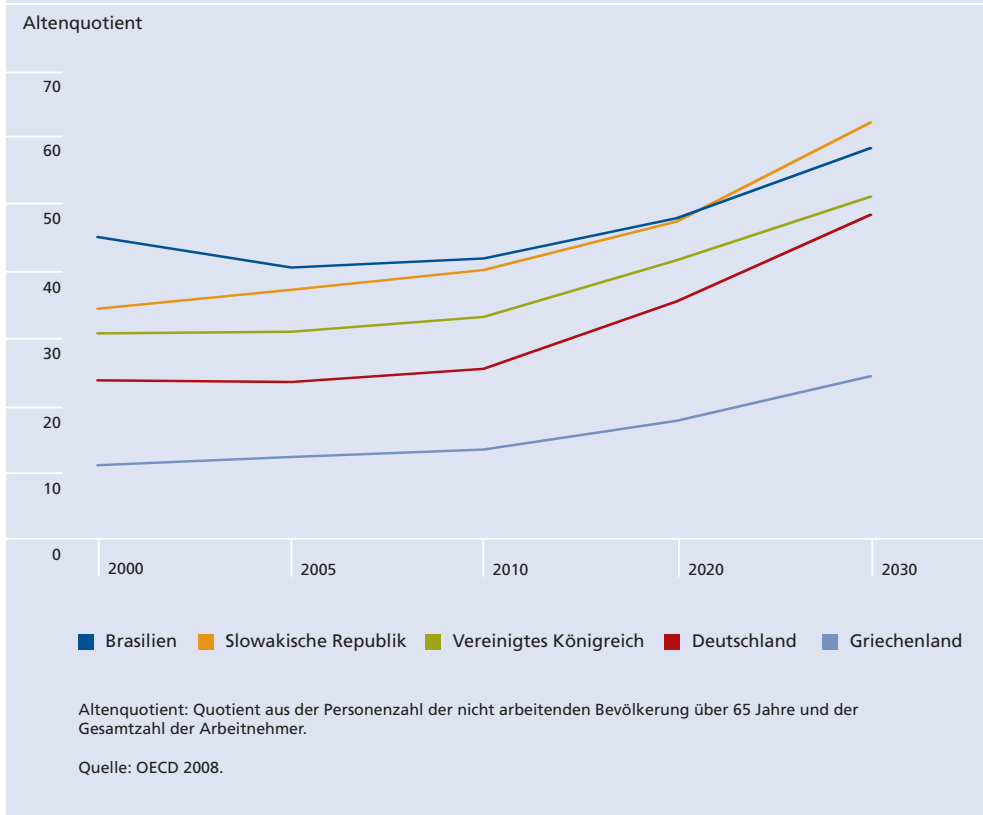
Zum anderen unterhalten alle Demokratien mit einem großen Anteil älterer Bürger einen extensiven Wohlfahrtsstaat, der natürlich auch die Gruppe der Rentner versorgt. Dessen Finanzierung und Struktur bedürfen umfassender Reformen, die aus den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen seit Anfang der 1970er-Jahre resultieren – wie zum Beispiel der wirtschaftlichen Stagnation, Massenarbeitslosigkeit, Tertiärisierung der Wirtschaft und Globalisierung. Da die Sozialausgaben für ältere Menschen beträchtlich sind, wird ihre zunehmende Anzahl öffentlich problematisiert. Wie Analysen zeigen, ist die Politik wohlfahrtsstaatlicher Reformen anderen Dynamiken unterworfen als die Politik wohlfahrtsstaatlicher Ausweitung. Der entscheidende Unterschied liegt in der Politikwahrnehmung durch die Wähler. Sie empfinden die Einschränkung bestehender Begünstigungen stärker als den Zugewinn neuer Begünstigungen mit gleichem Wert.

Institutionen und Policies: Veränderung der Rentensysteme

Die sozialwissenschaftliche Forschung beschäftigt sich überwiegend mit den durch die Alterung notwendigen Reformen staatlicher Institutionen und bestimmter Politikbereiche. Wichtigstes Beispiel sind hier die Reformen öffentlicher Rentensysteme. Ein allgegenwärtiges Merkmal alternder Demokratien ist der Anstieg des Altenquotienten, das heißt des Quotienten aus der Personenzahl der nicht arbeitenden Bevölkerung über 65 Jahre und der Gesamtzahl der Arbeitnehmer (**Abb. 1**). In vielen Staaten wurden nach dem Zweiten Weltkrieg Rentensysteme basierend auf dem Umlageverfahren eingesetzt oder ausgebaut. Es liegt auf der Hand, dass solch ein System bei steigendem Altenquotienten verändert werden muss, indem entweder das System ergänzt wird, die Beiträge steigen oder die Renten sinken. Die meisten Wohlfahrtsstaaten haben daher verschiedene Arten zusätzlicher kapitalgedeckter Rentenvorsorge eingeführt, die entweder durch den Privatsektor oder durch den Staat betrieben werden. In Deutschland wurde 2007 zusätzlich eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre beschlossen, das für alle Jahrgänge ab 1964 gilt.

Obwohl viele Wohlfahrtsstaaten ähnliche Rentensysteme mit Umlageverfahren haben und denselben demografischen Veränderungen ausgesetzt waren, zeigten sich bei den Reformprozessen große Unterschiede, die sich nicht einfach durch den institutionellen Kontext oder den Startpunkt

Abb. 1 Entwicklung des Altenquotienten in ausgewählten Staaten



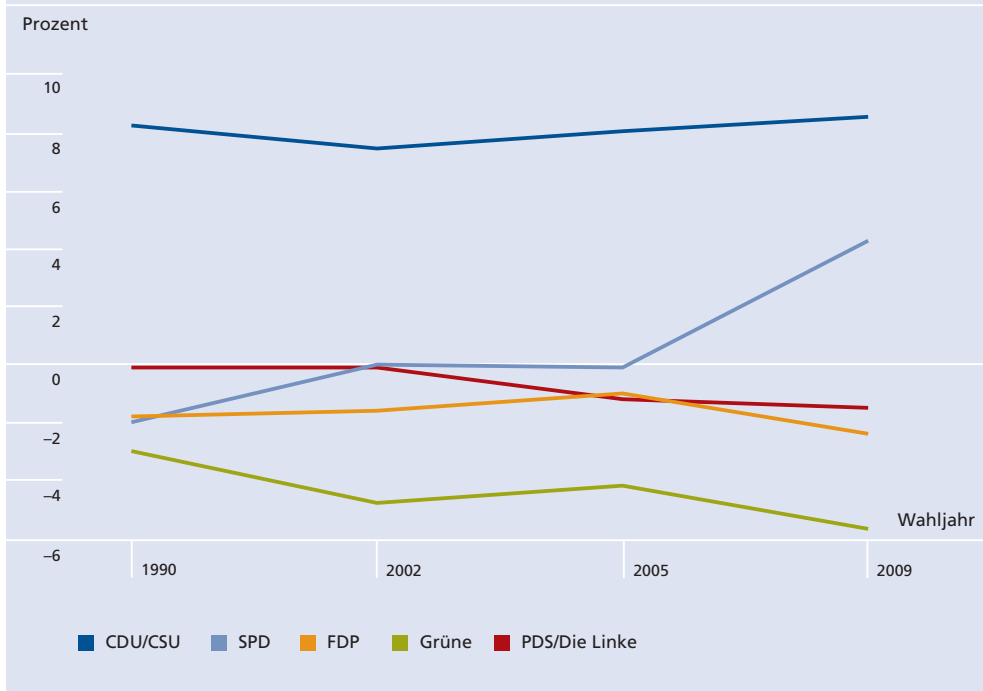
der Reform erklären ließen. Beispielsweise hängen die Verläufe in Ländern mit vielen sogenannten Veto-Spielern, das heißt mit Akteuren, die eine politische Entscheidung faktisch verhindern können, sehr stark von den Verhandlungen zwischen den verschiedenen Akteuren ab. Andere Faktoren sind die ideologische Nähe, die die Verhandlungspartner wie beispielsweise die Parteien in Regierung und Opposition trennt, oder die Art und Weise, in der die Reformvorschläge den Wählern als sozial wünschenswert dargestellt werden. Es gibt also keine einfachen Erklärungsmuster im Bereich der Rentenpolitik – ein Resultat, das sich auch für andere vom demografischen Wandel betroffene Politikbereiche wie der Gesundheitspolitik zeigt.

Individuen und kollektive Akteure im politischen Prozess

Die Konservatismus-These ist ein Mythos.

Die Alterung der Gesellschaft bedeutet auch Veränderungen für Bürger und kollektive Akteure wie Parteien und Verbände im politischen Prozess. Beispielsweise kämpfen viele Parteien in Europa mit der Alterung ihrer Mitgliedschaft, da sie es nicht mehr schaffen, neue Mitglieder in jüngeren Generationen anzuziehen. Alle großen deutschen Parteien führten in den letzten zwanzig Jahren spezielle Seniorenorganisationen ein, die als gesonderte Strukturen innerhalb der Parteien die Älteren repräsentieren sollen. Ob diese generationalen Veränderungen innerhalb der Mitgliedschaft zu Veränderungen der Strategien oder der politischen Forderungen führen, ist bisher noch ungeklärt.

Abb. 2 Unterschiede in den Zweitstimmen zwischen den 60+-Wählern und der Gesamtbevölkerung, 1990, 2002, 2005 und 2009



Lesebeispiel: Bei der Bundestagswahl 2009 errang die SPD in der Gruppe der Wähler, die 60 und älter waren, 4,3 Prozentpunkte mehr an Zweitstimmen als in der Gesamtbevölkerung.

Anmerkung: Bei den Bundestagswahlen 1994 und 1998 wurde die repräsentative Wahlstatistik nicht erhoben.

Die zunehmende Anzahl älterer Bürger wirft auch die Frage auf, ob sich ältere Individuen politisch anders verhalten als jüngere. Wenn dem so wäre, könnten die Ergebnisse des politischen Prozesses durch die wachsende Anzahl älterer Menschen beeinflusst werden. Ein besonderes Augenmerk gilt älteren Menschen als Wählern, weil die Wählergruppe 50+ beispielsweise in Deutschland bereits eine Mehrheit stellt. Wenn ältere Bürger sich in ihren Präferenzen nicht von jüngeren unterscheiden, wäre eine Vergrößerung dieser Wählergruppe zumindest für den Wahlausgang unerheblich.

Ein Mythos, der sich lange in der öffentlichen Diskussion gehalten hat, ist die Konservatismus-These. Sie besagt, dass Menschen mit zunehmendem Alter immer konservativer werden und deswegen zunehmend konservativere Parteien und Kandidaten bevorzugen. Für diesen Mythos gibt es jedoch keinerlei Belege. Auch wenn die CDU/CSU in Westdeutschland bei älteren Wählergruppen überproportional stark abschnitt, hatte diese Popularität jedoch nichts mit Alterung zu tun, sondern mit der besonderen Prägung einiger Jahrgänge zugunsten Konrad Adenauers und seiner Partei bei ihren Erstwahlen zwischen 1949 und 1966. **Abbildung 2** zeigt die unterschiedlichen Wahlergebnisse der Parteien in der Wählergruppe 60+ gegenüber allen Wählern nach der repräsentativen Wahlstatistik bei den Bundestagswahlen 1990, 2002, 2005 und 2009, für die Daten vorliegen.

Eine weitere wichtige Frage ist, ob ältere Menschen etwas anderes als jüngere in bestimmten Politikbereichen erreichen wollen. Hier lassen sich einige Unterschiede feststellen, die durch generationale Prägung entstanden sind. Darunter fallen beispielsweise Parteipräferenzen und unterschied-

liche Beurteilung verschiedener Politikbereiche. Diese Unterschiede sind jedoch für eine alternde Gesellschaft nicht so bedeutsam, da eine Generation von Menschen mit ähnlicher Prägung, die durch das Aufwachsen in einer bestimmten Periode zustande gekommen ist, nur für den begrenzten Zeitraum politischen Einfluss hat, in dem sie durch alle Altersstufen der Wählerschaft wandert. Politische Interessen, die mit den Situationen im Lebenszyklus verbunden sind – zum Beispiel Arbeitnehmer mit Kindern, Arbeitnehmer kurz vor der Rente, Rentner – sind zwar nachzuweisen. Doch auch hier gilt, dass sich innerhalb der Gruppe derer, die in einer ähnlichen Situation im Lebenszyklus sind, die Unterschiede etwa nach Einkommen immer noch stärker auswirken.

Zudem variiert die Stärke altersabhängiger Interessenstrukturierung enorm zwischen verschiedenen Ländern. Diese Länderunterschiede weisen auf die große Bedeutung von nationalen Strukturen für die Prägung der Alterspräferenzen hin. Dabei zeigen sich die größten Unterschiede in altersabhängigen Politikpräferenzen nicht in Politikfeldern, in denen vor allem ältere Menschen die Nutznießer sind (wie Rentenpolitik), sondern in Bereichen, die jüngere Bürger betreffen (wie Bildungspolitik). Diese Unterschiede kann man mit der Tatsache erklären, dass jeder altert und hofft, alt zu werden, und deswegen jeder ein Interesse an Seniorenthemen hat, aber niemand jünger wird und deswegen nicht zwangsläufig ein Interesse an „jungen“ Themen hat. So wird Politik zugunsten jüngerer Menschen ab einem bestimmten Alter für Bürger uninteressant, es sei denn, sie haben selbst Kinder (oder Enkel) oder fühlen sich aus anderen Gründen Jüngeren verbunden, was für sehr viele ältere Menschen zutrifft.

Sollten wir demokratische Strukturen verändern?

Da Kinder und Ungeborene bei der nächsten Wahl nicht mitentscheiden können, sind ihre Bedürfnisse nur in dem Maße für Politiker von Bedeutung, in dem Kinderinteressen die Wahlentscheidung der tatsächlichen Wähler beeinflussen.

Aus der Annahme, dass in einer alternden Demokratie „graue Mehrheiten“ bestimmte Eigeninteressen verfolgen und andere Gruppen dadurch dauerhaft gefährdet sind, resultierten Reformvorschläge und auch bereits durchgeführte Reformen demokratischer Entscheidungsstrukturen. Man befürchtet insbesondere, dass minderjährige Kinder und noch ungeborene zukünftige Generationen benachteiligt werden könnten. Da wir uns in Zeiten notwendiger Reformen des Wohlfahrtsstaates befinden und öffentliche Mittel knapper werden, könnten für Kinder und noch Ungeborene weniger Ressourcen vorgesehen werden. Politik könnte zugunsten „grauer Mehrheiten“ gemacht werden, weil demokratische Politiker nur einen kurzfristigen Zeithorizont bis zur nächsten Wahl haben. Für Politiker ist die eigene Wiederwahl ein wichtiges Motiv ihres politischen Handelns, dem alles andere nachgeordnet ist. Diese Abhängigkeit ist eine der Stärken liberaler Demokratien, da die gewählten Vertreter so Entscheidungen treffen, die im Sinne des

Volkes, des Demos, liegen. Da Kinder und Ungeborene bei der nächsten Wahl aber nicht mitentscheiden können, sind ihre Bedürfnisse nur in dem Maße für Politiker von Bedeutung, in dem Kinderinteressen die Wahlentscheidung der tatsächlichen Wähler beeinflussen.

Finnland hat einen Lösungsweg entwickelt, um die Interessen von Kindern und Ungeborenen zu schützen: die Einsetzung einer parlamentarischen Beauftragten für Kinder und zukünftige Generationen. Seit 2005 gibt es hier eine parlamentarische Ombudsfrau, die die Belange von Kindern

in allen politischen Entscheidungsprozessen Finnlands überwachen soll. Damit wurde eine politische Instanz geschaffen, die hohe Sichtbarkeit genießt und deren Inhaber nicht dem politischen Wettbewerb – und damit der beschriebenen Kurzfristigkeit – ausgesetzt ist. Das Steuerungsprinzip ist die Delegation: Die demokratischen Institutionen delegieren einen Teil ihrer Kompetenz (in diesem Fall Ressourcen zur Informationsbeschaffung und Anhörungsrechte) auf eine Institution, die in einem festgesetzten Rahmen eigenständig diese Kompetenz wahrnehmen darf.

Pauschalurteile greifen nicht

Die demografische Alterung ist eine grundlegende Veränderung der Gesellschaften moderner Demokratien. Nach der Bildungsexpansion ist sie wahrscheinlich die wichtigste Veränderung seit dem Zweiten Weltkrieg. Ihre Konsequenzen für Institutionen insbesondere des Wohlfahrtsstaates und den demokratischen Prozess sind vielfältig. Fest steht, dass simple Erklärungen um die schwammigen Begrifflichkeiten Generationenkonflikt und Rentnerdemokratie weder den politischen Prozess noch die wissenschaftlichen Analysen weiterbringen.



ACHIM GOERRES

ist Privatdozent und Akademischer Rat auf Zeit am Lehrstuhl für empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung an der Universität zu Köln. Er studierte Europäische Studien und vergleichende Politikwissenschaft in Osnabrück, Leiden und an der London School of Economics and Political Science (LSE) und promovierte an der LSE mit Unterstützung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und des britischen Economic and Social Research Council. Von 2006 bis 2008 war er Postdoc-Stipendiat am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. *Forschungsinteressen:* Vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung, Politik in alternden Gesellschaften, vergleichende politische Verhaltensforschung und angewandte Methoden

Zum Weiterlesen

GOERRES, A.:

The Political Participation of Older People in Europe: The Greying of Our Democracies.
Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009.

GOERRES, A. & TEPE, M.:

Age-based Self-Interest, Intergenerational Solidarity and the Welfare State: A Comparative Analysis of Older People's Attitudes towards Public Childcare in 12 OECD Countries.
In: *European Journal of Political Research* 49(6), 818–851 (2010).

VANHUYSSSE, P. & GOERRES, A. (HG.):

Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies.
Routledge, London 2011.