

Project Papers 2012

on Demographic Challenges

1. Demografie Dialog Schweiz:

Braucht es einen neuen
Generationenvertrag?

Schloss Hünigen, 1. - 2. März 2012

by Berit C. Gerritzen & Alma van Doesburg



WDA Forum St. Gallen

1. Demografie Dialog Schweiz

Braucht es einen neuen Generationenvertrag?

Schloss Hünigen

1.- 2. März 2012

Persönliche Zusammenfassung von
Berit C. Gerritzen, Doktorandin, Universität St. Gallen
Alma van Doesburg, Doktorandin, Universität St. Gallen

Über das WDA Forum

Das WDA Forum (World Demographic & Ageing Forum) ist eine weltweit vernetzte, interdisziplinäre Plattform für den Wissens- und Gedankenaustausch sowie die Erarbeitung von gesellschaftspolitischen und ökonomischen Reformansätzen im Zusammenhang mit dem globalen demographischen Wandel. Das 2002 gegründete und mit der Universität St. Gallen HSG assoziierte WDA Forum veranstaltet seither einmal jährlich den World Demographic & Ageing Kongress mit 400 - 500 Teilnehmenden aus der ganzen Welt.

Neben Forschung und Lehre an der HSG greift das WDA Forum mit Expertenveranstaltungen demografische Schwerpunktthemen auf mit dem Ziel die öffentliche Diskussion zu stimulieren. Studierende der HSG werden hierbei gezielt eingebunden. Diese Generation ist es, welche den demografischen Wandel und seine Konsequenzen nicht nur voll erleben wird, sie muss ihn auch gestalten.

Demographie Dialog Schweiz: Die Zielsetzung

Die Schweiz ist nicht nur Heimatland des WDA Forum, sie ist auch nach Japan eines der von der demografischen Alterung bereits in den kommenden fünf bis zehn Jahren am stärksten betroffenen Länder. Hieraus ergibt sich für das WDA Forum eine besondere Verantwortung, gemeinsam mit jungen Schweizerinnen und Schweizern sowie Entscheidungsträgern in Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft die Schweizer Besonderheiten des demografischen Wandels nicht nur besser zu verstehen, sondern auch gemeinsam Ansätze zur Erreichung nachhaltigen Wohlstands zu entwickeln. Erklärtes Ziel des einmal jährlich stattfindenden „Demografie Dialog Schweiz“ ist es:

1. Relevante Fragestellungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel der Schweiz offen und aus den verschiedensten Perspektiven zu diskutieren.
2. Beiträge, Thesen und Denkanregungen zu liefern, um diesen Wandel als einen Fortschritt für die Gesellschaft als Ganzes anzusehen – unabhängig von Alter, Geschlecht und Lebensform.

1. Demografie Dialog Schweiz: Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?¹

Um der Herausforderung des Generationenvertrags durch den demografischen Wandel adäquat zu begegnen, gilt es vier Bereiche vertieft zu analysieren und zu verstehen:

- Vorsorge und Sozialversicherungen
- Familienpolitik
- Mobilität und Infrastruktur
- Flexibilisierung

1. Vorsorge und Sozialversicherungen

Im Fokus stehen hier in allererster Linie die umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Vorsorgesysteme der ersten und zweiten Säule. Was die AHV betrifft, so besteht Einigkeit, dass eine Erhöhung und Flexibilisierung des Rentenalters, zusammen mit einer Zunahme der Frauenerwerbsquote, notwendig sein wird, um die Finanzierung der AHV langfristig sicherzustellen. Die AHV ist zu einer Zeit konzipiert worden, als das Verhältnis von erwerbstätiger zu pensionierter Bevölkerung noch völlig anders aussah. **Es ist heute schon absehbar, dass bis 2050 zur Finanzierung eines/r Rentner/in nur noch zwei Erwerbstätige zur Verfügung stehen.** Eine kreative und intelligente Anpassung oder Ergänzung der

¹ Der **Generationenvertrag** ist ein Prinzip, das u.a. Grundlage für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist: Rentner erhalten von der AHV-Kasse Geld welches von den heute arbeitstätigen Personen stammt. Diese sind später ebenfalls auf die Beiträge der nachfolgenden Generation angewiesen. Der Generationenvertrag ist implizit und kein Vertrag im juristischen Sinne. Er besteht zwischen der erwerbstätigen Bevölkerung, die Beiträge in die AHV-Kasse einzahlt und den Rentnern, die Leistungen beziehen. Mittels eines Umlageverfahrens werden die Gelder von der jüngeren an die ältere Generation weitergegeben. Da die demographische Entwicklung die Sicherstellung der AHV-Renten herausfordert, steht zur Diskussion, den Generationenvertrag an die veränderten Verhältnisse anzupassen (<http://www.vimentis.ch/d/lexikon/386/Generationenvertrag.html>)

Rentensysteme wird somit unerlässlich. Die sich abzeichnenden Finanzierungsschwierigkeiten bei der kapitalgedeckten, obligatorischen beruflichen Vorsorge hängen (abgesehen vom Anlagerenditedruck) damit zusammen, dass die Umwandlungssätze bei der Einführung des BVG auf unrealistischen Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Lebenserwartung basieren. Hier stellt sich die Frage, ob beim Kapitaldeckungsverfahren nicht durch eine wesentlich längere Einzahlungspflicht – zum Beispiel ab Geburt und bis zum 75. Lebensjahr – von den Effekten des Zinseszinses wirkungsvoller profitiert werden kann. Mit einem bescheidenen, aber von Geburt an regelmässig einbezahlten Betrag liesse sich so ein beachtliches Alterskapital anhäufen. Des Weiteren führt über kurz oder lang kein Weg an einem tieferen Umwandlungssatz vorbei – auch wenn die Abstimmung im März 2010 gezeigt hat, dass diese Korrektur(noch) nicht mehrheitsfähig ist. Nicht nur im Hinblick auf zukünftige Volksabstimmungen ist zu berücksichtigen, dass die rechtlichen Grundlagen der Altersvorsorge äusserst komplex und für die Bevölkerung oft sehr schwer verständlich sind. Es herrscht daher dringender Bedarf die „Pension Literacy“ der Bevölkerung zu verbessern: Ein vermehrter Einbezug der Berufsschulen in die Vermittlung von Wissen über die Vorsorgesysteme, sowie breit angelegte Kampagnen (unter Einbezug Internet-basierter Technologien) sind zukünftig unumgänglich.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, respektive inwiefern die Gesellschaft Vorkehrungen treffen sollte zur Altersvorsorge, und wo die Verantwortung des Einzelnen beginnt. Diese Frage stellt sich insbesondere bei der Finanzierung der Pflegekosten: Während die medizinisch verordneten Pflegeausgaben zu einem grossen Teil von Krankenkassen und Kantonen gedeckt werden, existiert in der Schweiz bisher keine Versicherungslösung für die sogenannten sozialen Pflegekosten, also für die umfassende Altersbetreuung und Pflege. Rentner/-innen, welche Unterstützung bei täglichen Aktivitäten benötigen, müssen grösstenteils die anfallenden Kosten aus eigenen Ersparnissen finanzieren. Erst wenn das private Vermögen unter einen bestimmten Grenzwert fällt, können Ergänzungsleistungen zur AHV beantragt werden. In der Pflegefinanzierung steckt indes gewaltiger sozialer Sprengstoff, werden doch mit dem heutigen System vor allem diejenigen bestraft, die im Laufe ihres Lebens ein moderates Vermögen angespart haben und sich dann zum Beispiel gezwungen sehen, ihr Haus zu verkaufen, um die Pflegekosten zu decken. Auch wenn im Rahmen der neugeordneten Pflegefinanzierung, welche seit Juli 2010 in Kraft ist, zum Schutz vor Verarmung die Vermögensgrenzen angehoben worden sind, bleibt das Problem im Kern bestehen: Der Mittelstand wird überproportional mit Pflege- und Betreuungskosten belastet, wohingegen diese Kosten für tiefere Einkommensschichten von der öffentlichen Hand übernommen werden. Natürlich besteht grundsätzlich die Möglichkeit, eine private Pflegeversicherung abzuschliessen. Abgesehen von den USA besteht allerdings bisher in keinem OECD-Land ein relevantes privates Angebot in diesem Bereich – unter anderem auch deshalb nicht, weil bei nicht-obligatorischen Versicherungslösungen der Beitritt tendenziell zu spät im Verlauf des Lebens erfolgt. Eine öffentliche Pflegeversicherung könnte andererseits zu einer Anspruchshaltung führen und so die Pflegekosten weiter in die Höhe treiben. Zudem besteht die Gefahr einer Umverteilung von Arm zu Reich, wenn Pflegekosten, welche vermögende Individuen bisher selbst bezahlt haben, neu von einer Sozialversicherung übernommen werden.

Die Diskussion über eine nachhaltige Finanzierung der Pflegekosten verdient somit besondere Aufmerksamkeit, insbesondere da bei steigender Lebenserwartung und zunehmender Integration von

Frauen in den Arbeitsmarkt der Bedarf an professioneller Pflege weiter steigen wird. Aus diesem Grund muss das Schweizer Vorsorge- und Sozialversicherungssystem zwingend vor dem Hintergrund der Familienpolitik diskutiert werden.

2. Familienpolitik

Dieser Themenblock umfasst vor allem (traditionelle) Rollenbilder und deren Auswirkungen auf das Sozialleben und den Arbeitsmarkt, sowie verschiedene Modelle der Pflege von Betagten und Bedürftigen. Als typisches Rollenbild ist zum Beispiel zu nennen, dass noch immer Alt mit Arm und Jung mit Reich gleichgesetzt wird. Betrachtet man allerdings die Einkommens- und Vermögensverteilung über die Altersgruppen hinweg, so ergibt sich in der Schweiz oftmals ein anderes Bild. Es empfiehlt sich daher, nicht nur in Alt-Jung-Kategorien zu denken, sondern sich vielmehr zu überlegen, welche Gruppen welche spezifischen Interessen und Probleme haben, und diese gezielt anzusprechen.

Tief verwurzelte Rollenbilder existieren auch bei den Geschlechterbeziehungen: Frauen arbeiten noch immer viel häufiger Teilzeit als Männer und nehmen öfter Aufgaben im Bereich der Kinderbetreuung wahr. Dies führt zu einem „brachliegenden volkswirtschaftlichen Potenzial“, da dem Arbeitsmarkt viele Frauen mit guter Ausbildung verloren gehen. Die unentgeltliche Frauenarbeit ist zudem nach wie vor integraler Bestandteil des Generationenvertrages – in den meisten Fällen sind es die Frauen, die sich um die pflegebedürftigen Eltern kümmern. Dies führt vor allem im Mittelstand zu einer Doppelbelastung, da nicht selten gleichzeitig die Kinder und die Grosseltern betreut werden müssen. Es ist daher von grösster Bedeutung, Pflege- und Betreuungsmodelle zu überdenken und schliesslich Lösungen zu finden, welche sich mit einem modernen Familienleben vereinbaren lassen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass es mit der gestiegenen Langlebigkeit heutzutage zunehmend vier – und nicht wie früher drei – Generationen gibt. Dies führt zu einem weiteren, noch nie in diesem Ausmass dagewesenen, „brachliegenden Potenzial“: Menschen im Pensionsalter sind meist noch viele Jahre gesund und aktiv und könnten sowohl in der Freiwilligenarbeit als auch auf dem Arbeitsmarkt eingebunden werden. Dieser Pool an Freiwilligen ist indes bei weitem noch nicht ausgeschöpft, insbesondere im Bereich der Prävention liegt beachtliches volkswirtschaftliches Leistungsvermögen: Eine vorbildliche Präventionsstrategie mit einer Mischung aus staatlichem Engagement (Vermittlung von Gesundheitswissen bereits ab dem Schulalter) und einem Anreizsystem, das gesundheitsförderndes individuelles Verhalten belohnt, kann zusätzliche Produktivitätspotentiale freilegen. Eine Erhöhung der produktiven Jahre der Bevölkerung sichert sowohl die solidarische Finanzierung von Betreuungsstätten und Sozialwerken als auch das Angebot an der für eine innovative Familienpolitik unverzichtbaren Ressource „Freiwilligenarbeit“.

3. Mobilität

Als dritten Schwerpunkt gilt es die Mobilität, welche in der Schweiz in den letzten Jahren stark zugenommen hat, zu verstehen. Mobilität kann sowohl im Kontext der internationalen Migration als auch innerhalb der Schweiz im Kontext der Abwanderung aus den ländlichen Regionen in die Städte betrachtet werden. Des Weiteren ist die teilweise intensive Belastung der Infrastruktur in der Schweiz zu nennen, welche sich durch die hohe Anzahl Pendler ergibt.

Hier müssen klar die einzigartigen Standortvorteile der Schweiz hervorgehoben werden, zum Beispiel die hohe Lebensqualität, das sehr gute Bildungssystem, die team- und konsensorientierte Arbeitskultur oder

auch das moderate Steuerniveau. Da sich durch den demografischen Wandel der Fachkräftemangel und der damit verbundene „War for Talents“ noch verschärfen wird, ist die Attraktivität der Schweiz als Einwanderungsland durchaus auch positiv zu bewerten. Problematisch bleibt jedoch die Abwanderung aus ländlichen Gebieten. Da überwiegend Menschen im erwerbsfähigen Alter von den Bergen in die Städte ziehen, führt dies zu einer Überalterung der Randregionen, während dem die Städte zunehmend mit Infrastrukturproblemen zu kämpfen haben. Eine Möglichkeit, dieser Entwicklung zu begegnen, besteht darin, neue Formen von Standortvorteilen in ländlichen Regionen gezielt zu entwickeln: So könnte zum Beispiel der Bau von Pflegeheimen in ländlichen Regionen gefördert werden, was einerseits attraktive Arbeitsplätze in Randregionen schafft und andererseits dem Bedürfnis vieler Senioren nach Ruhe und Natur entgegenkommt. Bildungseinrichtungen in ländlichen Regionen wären ein weiterer Ansatz. Es ist zu erwarten, dass derartige Infrastrukturprojekte in ländlichen Gebieten die Standortattraktivität sowohl für Private als auch für Unternehmungen erhöhen und mitunter sogar weitere Investitionen nach sich ziehen. Alternativ können auch durch das Steuersystem Anreize gesetzt werden, wieder vermehrt am gleichen Ort zu arbeiten und zu wohnen, indem zum Beispiel Steuerabzüge für Wochenaufenthalter und Pendler überdacht werden.

4. Flexibilisierung

Dieser Themenbereich steht einerseits für die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt, und andererseits für die Flexibilität des Einzelnen. Die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt hat in den letzten Jahren stark zugenommen, das klassische „Normalarbeitsverhältnis“, beziehungsweise die Vollzeit-Erwerbslaufbahn, wird zunehmend von sogenannten atypischen Beschäftigungsformen (Projektarbeit, Teilzeit, Home Office, etc.) abgelöst. Diese Veränderungen geschehen sowohl auf Anregung der Arbeitgeber- als auch auf Wunsch der Arbeitnehmerseite. So kommen flexiblere Arbeitsstrukturen insbesondere Familien mit Kindern und pflegebedürftigen Familienmitgliedern entgegen. Was Telearbeit und Jobsharing (vor allem in Führungspositionen) betrifft, ist die Situation auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt allerdings noch verbesserungsfähig. Bei den Unternehmen besteht nach wie vor die Tendenz, auf „unkomplizierte“ Arbeitskräfte aus dem Ausland auszuweichen, anstatt die Beschäftigungsmodelle an gleichberechtigte Familienerwerbsmodelle anzupassen. Flexibilisierungsbedarf besteht auch bei den Pensionen: Es ist gesamtgesellschaftlich nicht optimal, dass wir immer länger gesünder leben und diese zusätzlichen „goldenen“ Jahre als reine Freizeit und „Belohnung“ für Jahre des Einzahlens konsumieren.

Die zunehmende Flexibilisierung hat indes auch ihre Schattenseiten, wenn dabei Strukturen, an denen sich die Menschen / Individuen einst festhalten und orientieren konnten, verloren gehen. Zudem besteht die Gefahr, dass Spielräume bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen dazu benützt werden, arbeitsschutz- und sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen zu umgehen. Ungeschützte, prekäre Beschäftigungsformen sind insbesondere für junge Arbeitnehmer/-innen bedenklich, da diese dann nur in ungenügender Masse Pensionsguthaben ansparen können.

Das Verhältnis zwischen Sicherheit und Flexibilität muss daher sorgfältig austariert und unter Wahrung der Interessen aller Beteiligten gestaltet werden.

5. Thesen und Denkanregungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es keinen festgeschriebenen Generationenvertrag gibt. Es handelt sich vielmehr um einen fiktiven Vertrag, um eine „Denkfigur“ im politischen Diskurs. Wie jedes soziale Konstrukt sollte auch der Generationenvertrag und die damit verbundenen Rollenbilder von Zeit zu Zeit überprüft und wenn nötig angepasst werden. Neu auszutarieren gilt es nicht so sehr die Beziehung zwischen „Alt“ und „Jung“, als vielmehr die Relation zwischen „Stark“ und „Schwach“. Neben der Diskussion über steuerbare systemrelevante Elemente, wie zum Beispiel AHV und BVG, sollten ebenfalls generelle Aspekte wie Solidarität, Eigenverantwortung, Sicherheit und Risiko neu definiert werden. Zusätzlich gilt es die Familienpolitik den Realitäten einer Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts anzupassen, bei Arbeits- und Beschäftigungsmodellen die längere gesunde Lebenserwartung zu berücksichtigen und der Ressource „Freiwilligenarbeit“ unverändert einen gebührenden Stellenwert einzuräumen.

Wichtig ist dabei, dass dieser Diskurs nicht nur in akademischen Kreisen stattfindet, sondern auch die breite Öffentlichkeit von Beginn an mit einbezieht. In diesen Auseinandersetzungen gilt es die Chancen und Potenziale durch den demografischen Wandel aufzuzeigen und gleichzeitig die damit verbundenen Herausforderungen ernst zu nehmen.

Vier Thesen stellen die Basis dar, auf welcher in der Schweiz ein neuer Generationenvertrag diskutiert werden sollte:

1. Die Gestaltung eines modernen, nachhaltig finanzierbaren Generationenvertrags verlangt, dass traditionelle Rollenbilder dringend überdacht werden. Da sich die schweizerische Familienpolitik nach wie vor sehr stark am patriarchalischen Ernährer-Modell orientiert, besteht hier ausgeprägter Handlungsbedarf. Insbesondere der Mittelstand, welcher häufig eine Doppelbelastung durch Kinder- und Altenbetreuung erlebt, ist zwingend zu entlasten. Dies kann zum Beispiel mit einer Neu-Regulierung der Finanzierung und Organisation von sozialen Pflegedienstleistungen geschehen. Zudem sollte die Familienpolitik des Bundes die Vereinbarkeit von Beruf und Familie – und somit die nachhaltige Finanzierung der Sozialwerke durch eine erhöhte Frauenerwerbsquote – prioritär behandeln. Die Umwandlung des Mutterschaftsurlaubs in ein Elterngeld ist nur eine von vielen Möglichkeiten. Dringender Bedarf besteht zum Beispiel auch bei der Vereinfachung der Regulierung des Krippenmarktes sowie dem Abbau von Markteintrittshürden für private Krippenanbieter. Der Bund in seiner koordinativen Funktion kann sich hier für die Durchsetzung von Standards bei den kantonalen Richtlinien engagieren.
2. Die Finanzierung der Sozialwerke bedarf ebenfalls einer Anpassung an den veränderten demografischen Kontext. Geeignete Hebel für die langfristige Sicherung der Finanzierung der AHV sind die vermehrte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt, sowie die Anpassung und Flexibilisierung des Rentenalters und schliesslich auch die qualifizierte Migration. Bei der kapitalgedeckten Vorsorge nach dem BVG sollte über eine Verlängerung der Beitragsdauer nachgedacht werden, um wirkungsvoll von Zinseszins-Effekten zu profitieren.
3. Eine Anpassung der Infrastruktur in der Schweiz an die durch den demografischen Wandel veränderten Rahmenbedingungen ist unerlässlich. Da die ländlichen Regionen in der Schweiz durch die Abwanderung von Erwerbspersonen ungleich stärker mit dem Problem der Überalterung konfrontiert sind, empfiehlt es sich für diese Gebiete, bewusst in ihre Standortvorteile zu investieren.

Die ländlichen Gegenden in der Schweiz haben einen sehr hohen Freizeitwert, und keine andere Zielgruppe verfügt in dem Masse über Zeit und Geld wie die Senioren. Eine konsequente Ausrichtung lokaler Dienstleistungen an die Bedürfnisse älterer Mitmenschen ist daher eine vielversprechende Investitionsstrategie. Denkbare Angebote reichen von Senioren-Residenzen bis zu auf ein älteres Publikum zugeschnittene Kulturanlässe und Sportaktivitäten. Die dadurch entstehenden Arbeitsplätze führen zu einer Rückkehr in die Bergregionen und einer Verlangsamung der Verstädterung der Agglomerationen. Der Bund kann die Randregionen in ihren Bemühungen durch gezielte Förderprojekte im Bereich der Regionalentwicklung unterstützen.

4. Aktives und gesundes Altern sind entscheidend in einer Gesellschaft, in der die Menschen immer länger leben. Ausgefeilte und breit abgestützte Präventionsstrategien erhöhen die produktiven Jahre der arbeitenden Bevölkerung und sind somit unerlässlich für die Finanzierung von Betreuungsstätten und Sozialwerken. Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch der innovative Umgang mit der gesellschaftlichen Ressource „Freiwilligenarbeit“. Ein immer längeres und meist auch gesundes Leben eröffnet hierzu ein gewaltiges Potential zum Nutzen aller.

WDA Forum

Word Demographic & Ageing Forum

Kornhausstrasse 18 ♦ P.O. Box 2239
CH-9001 St.Gallen, Switzerland

phone: +41 71 242 79 79
fax: +41 71 242 79 78

info@wdaforum.org
www.wdaforum.org