

Die Umsetzung der Generationenpolitik: Potentiale und Herausforderungen

II. Werkstattgespräch Netzwerk Generationenbeziehungen, 15. November 2007

L. Gärtner, Bundesamt für Sozialversicherungen

1 Einleitung

Eine Generationenpolitik lässt sich aus verschiedenen Perspektiven begründen. Für deren Umsetzung sind drei Faktoren relevant. *Erstens* wird mit den etablierten Politikbereichen sehr häufig auch Generationenpolitik betrieben, ohne dass dies freilich explizit erfolgen würde. Zum einen geschieht dies in den Politikfeldern wie Kinder-, Jugend-, Familien- oder Alterspolitik, welche bestimmte Lebensalter ins Blickfeld nehmen. Es lässt sich überzeugend argumentieren, dass sich diese ohne Rekurs auf andere Lebensalter und ihre Beziehungen dazu weder sinnvoll definieren noch gestalten lassen. In ihnen kommt implizit die gegenseitige Angewiesenheit der verschiedenen Generationen zum Ausdruck. Zum andern haben zahlreiche andere Politikfelder Implikationen auf die unterschiedlichen Generationen und Generationenbeziehungen, welche bei ihrer Ausgestaltung mitbedacht werden müssen¹. Diese Faktizität der Generationenpolitik ist an sich schon eine hinreichende Begründung für die Etablierung einer eigenen Generationenpolitik.

Zweitens hat sich in der öffentlichen Debatte ein Generationendiskurs etabliert. Darin kommen spezifische Facetten und Sichtweisen von Generationen und Generationenbeziehungen zum Ausdruck, welche partiell und teilweise verzerrt sind. Vergleichsweise dominant ist hier die Sichtweise eines grundsätzlichen Widerspruchs der Interessen zwischen jüngeren und älteren Generationen, welcher von einzelnen Exponenten zu einem „Krieg der Generationen“ empor stilisiert wird. Ebenso negativ, jedoch kulturpessimistisch ist die Rede des Wertezwangs bei der Jugend oder – sozusagen am anderen Ende des Lebenslaufes – von der rückwärtsgewandten kulturellen Modernisierungsverweigerung der älteren Generation. Gleichzeitig werden im politischen Diskurs und teilweise auch durch konkrete staatliche Massnahmen – je nach aktueller Problemwahrnehmung – neue Differenzierungen hinsichtlich Altersgruppen und Generationen produziert. So wurden in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre die älteren Arbeitnehmer als neue soziale Kategorie entdeckt, welche spezieller politischer Aufmerksamkeit Bedarf². Dasselbe gilt für junge Erwachsene, welche – so die öffentliche Wahrnehmung – erst in neuester Zeit die Integration in die Gesellschaft nicht mehr problemlos schafft³.

Durch die Ausdifferenzierung neuer altersmässig definierter sozialer Gruppen werden gleichzeitig die Beziehungen zu anderen Altersgruppen und Generationen problematisiert. Schliesslich hat sich die Schweiz – spätestens nach der Rio-Konferenz 1992 – zu nachhaltiger Entwicklung in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht bekannt. Das Postulat der Nachhaltigkeit setzt das Verhalten und die Interessen

¹ Beispielsweise ist das Umlageverfahren in der Altersvorsorge über das Umlageverfahren eine Beziehung zwischen mindestens drei Generationen definiert bzw. werden die Beziehungen durch die Altersvorsorge beeinflusst. Vgl. dazu auch die Begründung der Generationenpolitik durch K. Lüscher.

² Zu den Überlegungen und Vorschlägen auf Bundesebene vgl. <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/02023/index.html?lang=de> (Stand 3.11.2007)

³ Vgl. stellvertretend für andere: Meier, R. Junge Erwachsene in Schwierigkeiten: Nicht an die Sozialhilfe delegieren. Städteinitiative Sozialpolitik 2005. http://www.staedteinitiative.ch/de/pdf/Positionspapier_2005.pdf (Stand 3.11.2007).

der heute lebenden Generationen in Bezug unabweisbar mit den Lebenschancen künftiger Generationen in Beziehung. Eine Generationenpolitik rechtfertigt somit auch deshalb, weil damit die Argumente aus verschiedenen Politikfeldern reflektiert und zueinander in Beziehung gesetzt werden können.

Drittens ist zu fragen, wieweit sich die Forderung nach einer Generationenpolitik auch durch die Veränderungen wie die absehbare demographische Entwicklung und den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Wandel begründen lässt. Die demographische Entwicklung eröffnet neue Möglichkeiten und Potentiale. Auf der individuellen Ebene dürfen wir alle mit einer erhöhten Lebenserwartung – notabene bei guter Gesundheit – rechnen, eine äusserst erfreuliche Tatsache. Diese erhöhte Lebenserwartung vergrössert auch die gemeinsame Lebensspanne von Eltern und Kindern, Grosseltern und Enkeln und Urgrosseltern und Grossenkeln. Dies eröffnet potenziell neue Horizonte für den sozialen und kulturellen Austausch über Generationengrenzen hinweg. Dies gilt sinngemäss überhaupt für Alt und Jung, also für gesellschaftliche Generationen. Mit der demographischen Entwicklung hat sich zudem ein neues Lebensalter etabliert: Nach dem Altersrücktritt aus dem Berufsleben eröffnet sich eine immer längere Spanne, während welcher die Menschen von der Berufsarbeit befreit, sozial gut abgesichert und gesundheitlich rüstig sind. Damit bestehen in diesem dritten Lebensalter beträchtliche Leistungspotentiale, welche individuell und gesellschaftlich nur teilweise ausgeschöpft werden. Gleichzeitig ist es nicht gelungen, positiv besetzte soziale Rollen für dieses dritte Lebensalter zu definieren. Dies führt beim Rücktritt aus dem Berufsleben teilweise zu einem Identitätsverlust und einem Gefühl der Leere. Die demographische Entwicklung hat aber auch zur Folge, dass die Kosten für die Alterssicherung steigen werden. Die damit verbundene Diskussion um eine Erhöhung des Rentenalters ist aber unbedingt auch aus der Perspektive einer Generationenpolitik zu führen.

Ob und wieweit der wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Wandel hingegen für die Etablierung einer Generationenpolitik spricht, bedarf näherer Prüfung. Zum einen wäre zu erwarten, dass die Beschleunigung des Wandels eher für eine schnellere Abfolge von Generationen oder grössere Differenzen zwischen den Generationen hinsichtlich ihrer Werte- und Handlungsorientierung spricht. Generationenbeziehungen würden dadurch potentiell brüchiger. Auf der anderen Seite spielt der gesellschaftliche Wandel selbst eine Rolle bei der Auflösung fester Generationenzugehörigkeiten. Die Pluralität der Lebensformen von Kindern und Jugendlichen unter den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen spricht eher gegen eine gemeinsame prägende Erfahrung und damit einer Generationszugehörigkeit im Sinne Mannheims⁴. Zusätzlich trägt die Auflösung von typisierten Lebensläufen dazu bei, dass sich potentiell zur selben Generation gehörige Gleichaltrige in sehr unterschiedlichen Lebensphasen und –situationen befinden. Vor diesem Hintergrund dürfte es eher unwahrscheinlich sein, dass sie sich derselben Generation zugehörig fühlen⁵.

Trotzdem gibt es somit gute Gründe, die Etablierung einer Generationenpolitik voranzutreiben, auch wenn Generation als historisch formierte gesellschaftliche Gruppe an Bedeutung verloren hat. Geht man von der Verwendung des Begriffs Generation in der öffentlichen Debatte aus, so wird schnell klar, dass mit Generation nicht eine Gruppe gemeint ist, welche aufgrund ihrer Erfahrungen gemeinsame Wert- und Handlungsorientierungen herausgebildet hat. Vielmehr wird mit Generation eine

⁴ Karl Mannheim: Das Problem der Generation. In: Karl Mannheim: Wissenssoziologie. Auswahl aus dem Werk. Hg. von Kurt H. Wolff, Luchterhand, Neuwied/Berlin 1964, S. 509–565.

⁵ Vgl. dazu die Umschreibung von Generation bei Lüscher, K. Generationenpolitik: Vom Schlagwort zum Konzept. Ebenso die Ausführungen weiter unten.

Gruppe von Personen gemeint, welche eine bestimmte *soziale Rolle* einnehmen. Entscheidend ist dabei, dass diese Rolle mit dem Lebensalter verknüpft ist oder einen spezifischen Abschnitt im Lebenslauf darstellt: Kinder und Jugendliche, die aktive Bevölkerung, Eltern, Altersrentner. Allerdings ist die Verbindung zum Lebensalter oder zum Lebenslauf nur locker. Personen unterschiedlichen Alters können diese Rolle innehaben und die Rollen folgen sich nicht zwangsläufig im Lebenslauf. Im Folgenden verwende ich den Begriff der Generation in diesem Sinn.

2 Generationenpolitik: Bestimmung und Möglichkeiten

Einleitend habe ich die Notwendigkeit einer Generationenpolitik mit drei Argumenten gerechtfertigt: Die Faktizität von Generationenpolitik in etablierten Politikfeldern, der in der Politik tatsächlich existierende Generationendiskurs sowie der demographische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Wandel, welcher Chancen für die Generationenbeziehungen bietet und diese auch belastet. Für eine inhaltliche Strukturierung einer Generationenpolitik ist es allerdings notwendig, die Implikationen des Generationenbegriffs, wie er einleitend definiert wurde, herauszuarbeiten. Es lassen sich drei Argumentationslinien erkennen.

Erstens sind die verschiedenen sozialen (Generationen-) Rolle aufeinander bezogen. Menschen in unterschiedlichen Generationen sind aufeinander angewiesen und stehen miteinander in Beziehung. Das Spezifische einer Generationenpolitik ist damit nicht, dass sie sich mit Generationenrollen auseinandersetzt. Dies ist auch in der Kinderpolitik, der Jugendpolitik oder der Alterspolitik der Fall. Generationenpolitik hat vielmehr die Beziehung zwischen den verschiedenen, über Generationenrollen definierte soziale Gruppen zum Thema. *Zweitens* ist es Generationenrollen eigen, dass sie auf Zeit ausgeübt werden, mit einem bestimmten Alter beginnen und enden und sich in den Lebenslauf einfügen. Generationenpolitik nimmt damit zwangsläufig den Wechsel zwischen verschiedenen Generationenrollen und damit den Lebenslauf als Abfolge dieser Rollen in den Blick. Damit ist *drittens* auch die kontinuierliche Erneuerung der Generationenrollen durch später geborene, „nachrutschende“ Personen angesprochen. Dieser kontinuierliche Fluss von Personen durch die verschiedenen Generationenrollen verweist auch auf die Frage der Lebenssituation heute noch nicht Geborener mit ein. Die Forderung nach Nachhaltigkeit ist damit eine typische Generationenbetrachtung⁶.

2.1 Generationenbeziehungen

Wie eingangs bereits ausgeführt, herrscht in der öffentlichen Debatte das Bild von spannungsgeladenen Generationenbeziehungen vor. In der Tat ist mit der demographischen Entwicklung mit steigenden Kosten in der Sozialen Sicherheit zu rechnen, was gleichzeitig eine wachsende Umverteilung von der jüngeren zur älteren Generation darstellt. Allerdings werden Generationenbeziehungen in der öffentlichen Diskussion fast ausschliesslich unter dem Aspekt ökonomischer Transfers in der Sozialen Sicherheit – und damit verkürzt – diskutiert.

⁶ „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Brundtland-Definition, vgl. <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00260/02111/index.html?lang=de> (Stand 3.11.2007). Generation wird hier allerdings in einem anderen Sinn verwendet als der einer lebenslaufbezogenen sozialen Rolle.

Austauschbeziehungen zwischen Generationen finden jedoch auf viel breiterer Ebene und auf mehreren Dimensionen statt, als das vorherrschende Bild in der öffentlichen Diskussion vermuten lässt. Selbst was die *ökonomische Dimension* betrifft, greift die Fokussierung auf die Umverteilung im Rahmen der Sozialen Sicherheit zu kurz. Neben dieser politisch definierten Beziehung zwischen jung und alt, laufen beachtliche ökonomische Transfers zwischen Eltern und ihren Kindern innerfamiliär ab. Dass es dabei um grössere Beträge geht, haben verschiedene Studien in Bezug auf die Kinderkosten oder in Bezug auf Erben und Vererben aufgezeigt⁷. In der sozialpolitischen Diskussion wird denn auch darauf hingewiesen, dass die Kosten des Alters über die Sozialversicherungen von der gesamten Gesellschaft getragen werden, nicht jedoch die Kosten der Kinder. Ein weiteres zentrales Feld intergenerationaler Beziehungen betrifft den Bereich der *Erziehung und der Sozialisation*. Hier werden grundlegende soziale und kulturelle Fertigkeiten sowie das notwendige instrumentelle Know-how vermittelt, welche für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft und eine eigenverantwortliche Meisterung des Lebens unabdingbar sind. Schliesslich beschreiben *Pflege, Sorge und Zuwendung* („Care“) eine wesentliche Dimension intergenerationaler Austauschbeziehungen. Begreift man Generationenbeziehungen in diesem umfassenden Sinn, so zeigen Untersuchungen, dass die Austauschbeziehungen zwischen den Generationen – insbesondere innerfamiliär – wenig konfliktbelastet sind⁸. Dies gilt sowohl für gemeinsam geteilte Werte und Einstellungen als auch für Netzwerke, in welchen die Familie einen zentralen Stellenwert einnimmt. Die Wissenschaft hat in der Vergangenheit immer wieder festgestellt, dass der Generationenzusammenhalt – mindestens innerfamiliär – im Wesentlichen funktioniert und auch gesamtgesellschaftlich eher ein geringes Spannungsniveau vorherrscht. Diese Ressourcen sind in erster Linie Chancen für die Gesellschaft, die es zu stärken gilt.

2.2 Generationenrollen und Lebenslaufperspektive

Wie bereits erwähnt, ist das Konzept der Generationenrollen direkt mit der Idee ihrer Abfolge und damit mit dem Konzept des Lebenslaufes verknüpft. Allerdings sind die lebensphasenbezogenen Rollen dem Wandel unterworfen ebenso wie die Übergänge zwischen ihnen. Zudem lässt sich eine Pluralisierung der Lebensläufe beobachten.

Kindheit, Jugend, Erwachsenenalter und das Alter mit Rückzug aus dem Erwerbsleben haben sich aus historischer Sicht langfristig ausdifferenziert. Für keine dieser Lebensphasen lässt sich jedoch die Dauer oder der Zeitpunkt des Übergangs von einer Phase zur nächsten genau bestimmen. Zudem haben sich alle Lebensabschnitte im Laufe der Zeit gewandelt, sie haben sich intern ausdifferenziert und sind heterogener geworden. Ausserdem verwischen sich die Übergänge zwischen den Phasen oft. Allerdings gibt es auch immer wieder neue Abgrenzungen.

Zweifellos hat sich auch die Bedeutung der einzelnen Lebensabschnitte verändert und sowohl Jugend- wie Altersphase haben sich ausgedehnt. Der Eintritt ins Erwerbsleben und damit die Übernahme der vollen Erwachsenenrolle hat sich weiter

⁷ Spycher, St., Bauer, T., Baumann, B., Die Schweiz und ihre Kinder. Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen, Rüegger, Chur/Zürich 1995. Bauer, T., Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkte finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern 1998. Stutz, H., Bauer, T., Schmutz, S., Erben in der Schweiz. Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen. Rüegger, Chur/Zürich 2007.

⁸ Bericht des Bundesrates: Strategie für eine schweizerische Alterspolitik, Bern 2007; Höpflinger, F., Hummel, C., Hugentobler, V.: Enkelkinder und ihre Grosseltern. Intergenerationelle Beziehungen im Wandel, Zürich 2006; Baltes, P., Mittelstrass, J., Staudinger, U. (Hrsg.): Alter und Altern: Ein interdisziplinärer Studientext zur Gerontologie, Berlin 1994.

nach hinten verschoben. Ebenso hat sich nach der Pensionierung eine neue Lebensphase ausgebildet, die sich nicht nur ausgedehnt hat, sondern auch mehr und mehr kulturelle Eigenständigkeit aufweist.

Die Vervielfältigung von Werten und Normen und die Individualisierung der Lebensstile sind mittlerweile auch in die Altersgruppen über 65 Jahre vorgedrungen. Zumindest in den Lebensjahren, die noch ohne grössere gesundheitliche Beeinträchtigung verbracht werden können (ca. 65 – 79-Jährige), wird in der Regel das autonome Erwachsenenleben fortgesetzt, wenn auch - bis heute - hauptsächlich ohne Erwerbsarbeit. Für die einen ersetzt organisierte Freizeit zum Teil die Erwerbsarbeit, andere verlegen sich stärker auf ein freiwilliges Engagement, für wieder andere ändert sich mit 65 Jahren kaum etwas, sie führen den bisherigen Lebensstil weiter, sei dies, dass Erwerbsarbeit schon zuvor nicht im Zentrum ihrer Lebensführung stand, sei es, dass sie wie viele Selbständige ihre Arbeit weiterführen, oft aber in vermindertem Tempo arbeiten. Einzige Gemeinsamkeit dieser Verlängerung der autonomen Lebensführung ist, dass starre Zeitregimes, wie sie aus dem Erwerbsleben bekannt sind, eher vermieden werden. Vollständig aus dem gesellschaftlichen Leben ziehen sich hingegen immer weniger Personen zurück, sofern sie gesundheitlich die Kraft dazu haben. Stattdessen gestaltet die Mehrheit diesen Lebensabschnitt aktiv. Aus einer gesellschaftlichen Sicht entstehen dadurch – historische gesehen erstmalig – neue Leistungs- und Beziehungspotentiale, welche nicht durch Erwerbstätigkeit gebunden sind.

Ebenfalls verändern sich die Übergänge zwischen den einzelnen Lebensphasen. Das zeigt sich äusserst gut beim Übergang von der Jugend ins Erwachsenenalter. Durch die Ausdehnung der Ausbildungsphase und die Ungleichzeitigkeit zwischen Mündigkeitsalter, wirtschaftlicher und beruflicher Unabhängigkeit bildet sich sogar eine neue Lebensphase aus, die auch als „junges Erwachsenenalter“ bezeichnet wird. Die Unabhängigkeit bezieht sich in dieser Phase auf Partnerbeziehungen und die volle Handlungsfähigkeit im rechtlichen Sinne, während viele junge Männer und Frauen weiterhin ökonomisch von ihren Eltern abhängig sind, oft auch weiterhin im elterlichen Haushalt wohnen. Die längeren Ausbildungen haben auch zur Folge, dass sich Erwerbsarbeit und Bildung verstärkt verschränken, was u.a. zu einer weiteren Verbreitung von Teilzeitarbeit führt.

Unterschiedlich lange Jugendphasen, weniger klare Übergänge und eine grössere Ausdifferenzierung der Lebensformen und Erwerbsverhältnisse im Erwachsenenleben – vor allem wenn die Lebensläufe von Frauen miteinbezogen werden – haben eine grössere Heterogenität der Lebensläufe insgesamt zur Folge.

Generationenpolitik muss sich somit mit dem Wandel und der Vielfalt von Lebensläufen auseinandersetzen und diese in Rechnung stellen. Damit gewinnen soziale Differenzierungen und unterschiedliche soziale Lagen innerhalb der Generationenpolitik an Bedeutung. Dies gilt insbesondere auch für die Unterschiede zwischen den Geschlechtern⁹.

2.3 Nachhaltigkeit

Der Begriff der Generationen impliziert zudem die Vorstellung immer nachfolgender jüngerer Personen, welche die Folge der Generationenrollen durchlaufen. Diese dynamische Sicht enthält notwendigerweise eine Langfristperspektive. Dies ist der Fall bei der bereits eingeführten Lebenslaufperspektive. Dort geht es um die langfris-

⁹ Auf die grundlegende Bedeutung geschlechtsspezifischer Aspekte innerhalb der Generationenpolitik weist insbesondere K. Lüscher hin.

tigen Auswirkungen von heute zu fällenden politischen Entscheiden und Massnahmen auf die künftigen Lebenschancen im Lebenslauf. Die Langfristperspektive greift allerdings über den individuellen Lebenslauf hinaus: Welche Auswirkungen haben heute zu fällende politische Entscheide auf die Lebenschancen künftiger Generationen? Im Rahmen einer Generationenpolitik stellt sich insbesondere die Frage, welche langfristigen Auswirkungen Entscheide und Massnahmen auf künftige Generationenbeziehungen haben. Die Schwierigkeiten, welche mit der Beantwortung dieser Frage verbunden sind, zeigen sich in der Diskussion und die Konkretisierung der sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung¹⁰.

2.4 Themenfelder der Generationenpolitik

Es sollte klar geworden sein, dass Generationenpolitik als theoretisches Konzept geeignet ist, in verschiedensten Politikfeldern neue Impulse auszulösen¹¹. Die vorgestellten drei, auf dem Konzept der Generationenpolitik basierenden Argumentationslinien und die drei Dimensionen der Austauschbeziehungen zwischen den Generationen ergeben ein heuristisches Schema, welches es erlaubt, Fragestellungen zu generieren sowie bestehende oder neue Massnahmen systematisch auf ihre Implikationen für die Generationen zu überprüfen. Die entscheidende Frage lautet jeweils, welche Auswirkungen ein Entscheid oder eine Massnahme auf die Generationenbeziehungen, den (weiteren) Lebenslauf der Betroffenen sowie die Nachhaltigkeit hat, und dies auf den Dimensionen ökonomischer Transfers, Erziehung und Sozialisation sowie die Zuwendung und Pflege. Dies soll anhand eines Schemas sowie einiger Beispiele konkretisiert werden.

¹⁰ Vgl. auch Ziffer 3.1 unten.

¹¹ Vgl. dazu insbesondere auch Lüscher, K. Generationenpolitik: Vom Schlagwort zum Konzept. 2007.

Massnahmen im Schnittpunkt von Aspekten der Generationenpolitik und Austauschdimensionen

		Aspekte der Generationenpolitik		
		Generationenbeziehungen	Lebenslaufperspektive	Nachhaltigkeit
Dimensionen der Austauschbeziehungen	Ökonomische Transfers	1. Umverteilung in der Sozialen Sicherheit: Welche Auswirkungen der steigenden Umverteilung von jung zu alt?	2. Staffelung der Altersgutschriften in der Beruflichen Vorsorge: Wann im Lebenslauf fallen welche Belastungen an?	3. Staatsschulden: Welche Auswirkungen für spätere Generationen?
	Erziehung und Sozialisation	4. Unterstützung von Lehrkräften durch SeniorInnen: Welche Auswirkungen auf die Generationenbeziehungen?	5. Gleiche Startchancen durch familienexterne Kleinkinderbetreuung: Bessere lebenslange Integrationschancen?	6. Wie muss das Schul- und Ausbildungssystem längerfristig gestaltet sein, um künftigen Herausforderungen gerecht zu werden?
	Zuwendung und Pflege	7. Entlastung von pflegenden Familienangehörigen: Reduktion belastungsbedingter Spannungen?	8. Zeittauschbörse in der Pflege: Tausch von Zeit im dritten gegen Pflege im vierten Alter?	9. Welche Rahmenbedingungen sind notwendig, um langfristig die Pflege älterer Menschen sicherzustellen?

In den einzelnen Zellen sind exemplarisch Themen und Fragen aufgeführt, welche für den entsprechenden Aspekt der Generationenpolitik in der spezifischen Dimension relevant ist bzw. sein kann.

3 Die Umsetzung der Generationenpolitik: Potentiale und Herausforderungen

Geht es um die Umsetzung von Generationenpolitik, so ist dabei nicht nur die Frage ihrer inhaltlichen Begründung relevant, sondern ebenso die Frage nach Prozessen sowie den Akteuren und Strukturen, welche diese Politik zum Tragen und auf der Massnahmenebene zum Durchbruch verhelfen¹².

3.1 Die inhaltliche Begründung von Generationenpolitik

Das Potential einer Generationenpolitik auf der Begründungsebene (Politics) liegt – gemäss den drei herausgearbeiteten Aspekten von Generationenpolitik – *erstens* in einer Stärkung der Kohärenz sozial- und gesellschaftspolitischer Massnahmen im Hinblick auf die Auswirkungen die Generationenbeziehungen und eine Gesellschaft für alle Generationen. Massnahmen, welche Generationenbeziehungen stützen tra-

¹² Die Unterscheidung nach inhaltlicher Begründung, Prozessen und Strukturen im politischen Prozess lehnt sich an die in der Politikwissenschaft übliche Unterteilung von „Policy“, „Politics“ und „Polity“ an.

gen mit zur Bildung von Humanvermögen bei. *Zweitens* bietet eine Generationenpolitik mit dem Fokus auf die Lebenslaufperspektive die Möglichkeit, Massnahmen hinsichtlich ihrer längerfristigen Auswirkungen auf spätere Phasen des Lebenslaufes zu thematisieren. Sie unterstützt damit ein Verständnis der Massnahmen als soziale Investitionen, welche sich aufgrund der langfristigen Effekte „amortisieren“. Indem auch die Lebenschancen von künftigen Generationen in der Generationenpolitik thematisiert werden, unterstreicht sie die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung.

Probleme bei der inhaltlichen Begründung von Generationenpolitik sehe ich vor allem bezüglich zwei Aspekten: Mit der Lebenslaufperspektive und der Nachhaltigkeit werden langfristige Auswirkungen von politischen Entscheiden thematisiert. Dies ist im politischen System, welches sich an Wahlperioden orientiert, per se schwierig. Hinzu kommt allerdings die grundsätzliche Schwierigkeit – mit welcher auch andere Politikbereiche kämpfen –, dass diese Auswirkungen in den meisten Fällen sehr spekulativ sind. Wer kann schon mit harten Fakten argumentieren, wenn es um die Auswirkungen in 20 oder 40 Jahren geht? Zusätzlich hat das Postulat der Notwendigkeit einer Generationenpolitik insofern einen zweiten Schwachpunkt, als sie in ihrer Begründung stark auf Konzepte sozialer Beziehungen und deren gesellschaftlichem Wert beruhen. Hier rekuriert die Generationenpolitik auf das Konzept individuellen und gesellschaftlichen Humanvermögens¹³, das dank der Generationenpolitik aufgebaut wird oder aufrechterhalten bleibt. Die Sozialwissenschaften haben versucht, dieses Konzept – welches auch in der nun schon langen Diskussion um die nachhaltige Entwicklung eine wichtige Rolle spielt – zu konkretisieren¹⁴. Diese Versuche sind bis heute allerdings kontrovers geblieben und konnten bisher empirisch nicht durchwegs überzeugend gefasst werden. Damit argumentiert Generationenpolitik mit was viele „soft factors“ nennen, welche in der aktuellen politischen Debatte lediglich Argumente zweiter Priorität sind¹⁵.

3.2 Prozesse und strukturelle Aspekte bei der Umsetzung einer Generationenpolitik

Es dürfte klar geworden sein, dass Generationenpolitik einen ähnlichen Charakter hat, wie die anderen bekannten lebensaltersspezifischen Politiken wie Kinder-, Jugend-, Familien- und Alterspolitik. Es handelt sich dabei zwar um anerkannte Politikbereiche, welche jedoch eher eine Perspektive darstellen, unter welcher andere Politikfelder betrachtet werden. Diese Beispiele zeigen zum einen, dass es kaum vorstellbar ist, dass sich solche „Querschnittspolitikern“ anstelle der etablierten Politikfelder durchsetzen können. Dies ist auch in anderen Ländern so, selbst wenn diese Politikbereiche ein grösseres Gewicht haben als in der Schweiz. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass sie – von Ausnahmen aus abgesehen – im Wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Zum andern bedeutet dies auch, dass die Umsetzung dieser Politiken hauptsächlich davon abhängt, ob es gelingt, das jeweils spezifische Themenfeld immer wieder in die etablierten Politikbereiche einzubringen.

¹³ Zum Begriff vgl. Lüscher, K., a.a.O.

¹⁴ Das Konzept der Nachhaltigkeit umfasst eine ökologische, eine ökonomische und eine soziale Dimension. Entwicklungen sind dann nachhaltig, wenn sie das „Kapital“ einer Gesellschaft auf diesen drei Dimensionen erhält. Vgl. dazu auch den Begriff „soziales Kapital“ bei Bourdieu.

¹⁵ Zugespielt hat dies Mrs. M. Thatcher in der ihr zugeschriebenen Aussage: „So etwas wie eine Gesellschaft gibt es nicht“.

In der Politik wird ein solches Vorgehen als „Mainstreaming“ bezeichnet¹⁶. Im Bereich der Geschlechtergleichstellung hat es sich als „Gender Mainstreaming“ relativ gut etablieren können, wobei der Beitrag zur tatsächlichen Gleichstellung zwischen den Geschlechtern kontrovers beurteilt wird. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass in vielen Bereichen Fortschritte erzielt worden sind – auch, jedoch nicht ausschliesslich wegen des Mainstreamings. Doch das Postulat der Gleichstellung ist noch nicht erfüllt. Auch das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung stellt ein Querschnittsthema dar, dessen drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft von den Entscheiden in vielen Politikbereichen bestimmt oder mindestens beeinflusst werden. Das Prinzip ist im Zweckartikel der Bundesverfassung verankert¹⁷. Der Bundesrat hat eine entsprechende Strategie verabschiedet und umgesetzt. Die Bilanz 10 Jahre nach der Verabschiedung der ersten und 5 Jahre nach Verabschiedung der zweiten Strategie fällt durchgezogen aus bzw. es bedarf weiterer Anstrengungen, soll die Nachhaltige Entwicklung tatsächlich bei allen politischen Entscheiden berücksichtigt werden¹⁸.

Mainstreaming kann also ein Mittel sein, neue Perspektiven in etablierte Politikbereiche einzubringen. Allerdings braucht es – selbst bei politisch vergleichsweise breit abgestützten Themen wie Geschlechtergleichstellung und Nachhaltiger Entwicklung – eine ständige Einflussnahme um – teilweise auch nur bescheidene – Erfolge zu erzielen.

Ein Ansatz für die Implementierung einer Generationenpolitik im Sinne eines „Generational Mainstreaming“ könnte die in der Motion 06.3872 „Generationenverträglichkeitsprüfung“ von Frau Nationalrätin Markwalder Bär darstellen. Sie verlangt eine Ergänzung des Parlamentsgesetzes, welche den Bundesrat verpflichten würde, bei Gesetzesvorlagen neben den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt und die Gleichstellung von Frau und Mann¹⁹ auch jene auf die künftigen Generationen darzulegen. In der Begründung werden bei den Herausforderungen vor allen die finanziellen Lasten künftiger Generationen erwähnt. Bezüglich der Zielsetzung geht die Motion jedoch deutlich über die rein ökonomische Dimension hinaus: „Dabei sollten die Chancen künftiger Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht mindestens so gross sein wie die der heutigen Generationen. Wir tragen die Verantwortung, dass künftige Generationen die Chance haben, ohne Altlasten der früheren Generationen ihr Leben zu gestalten. Die Freiheit künftiger Generationen soll nicht auf Kosten der heutigen Generation eingeschränkt werden“²⁰.

Falls das Parlament die parlamentarische Initiative annimmt, wird es von der Umsetzung durch den Bundesrat abhängen, wie eng oder breit die „Verträglichkeit“ für (künftige) Generationen verstanden wird. Unabhängig davon ist die Generationenver-

¹⁶ „Mainstreaming bedeutet, dass eine bestimmte inhaltliche Vorgabe, die bisher nicht das Handeln bestimmt hat, nun zum zentralen Bestandteil bei allen Entscheidungen und Prozessen gemacht wird“. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, <http://www.gender-mainstreaming.net/gm/definition.html> (Stand 1.11.2007).

¹⁷ „Sie (die Schweizerische Eidgenossenschaft, L. G.) fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes“ (Art. 2 Abs.2 BV).

¹⁸ Zur Evaluation der Strategie vgl: Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung (IDANE): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Bilanz und Empfehlungen für die Erneuerung. Bern: 2007. Insbesondere: „Empfehlung 6: Als Hilfe im Hinblick auf eine systematischere Berücksichtigung der Nachhaltigen Entwicklung in den Politikbereichen ist nach Kosten- und Nutzenüberlegungen zu prüfen, wie die Methodik der Nachhaltigkeitsbeurteilung breiter angewendet und besser verankert werden kann“ (S. 52, a.a.O.).

¹⁹ Art. 141 Abs. 2 Bst. g und i ParlG.

²⁰ http://search.parlament.ch/cv-geschaefte?gesch_id=20063872 (Stand 3.11.2007). Die staatspolitische Kommission des Ständerates hat am 6.9.2007 mit 5 zu 1 Stimme, bei 3 Enthaltungen, die Annahme der Motion beantragt.

träglichkeitsprüfung ein Argument in einer Vielzahl anderer, welche für oder gegen eine konkrete gesetzliche Bestimmung sprechen. Selbst wenn sich Generationenpolitik – beispielsweise über diese Motion – im parlamentarischen Prozess gut verankern kann, muss sie sich, wie andere Politikbereiche auch, die Aufmerksamkeit immer wieder erkämpfen um gehört und berücksichtigt zu werden. Der Bundesrat kann und muss eine Gesamtbeurteilung vornehmen, also beispielsweise Generationenaspekte gegen wirtschaftliche Argumente abwägen. Je klarer das Konzept und je konkreter und greifbarer die Umsetzung ist, desto besser stehen die Chancen, dass Generationenpolitik im politischen Prozess Gewicht erhält. Wie erwähnt, scheinen mir hier die Sozialwissenschaften noch gefordert zu sein.

3.3 Strukturelle Aspekte der Umsetzung

So wichtig die inhaltliche Begründung von Generationenpolitik ist, es braucht Akteure, welche sie auf den verschiedenen Ebenen auch umsetzen. Auf Bundesebene kann eine Generationenpolitik mehr oder weniger verbindlich verankert werden, wobei es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, wie die Beispiele aus anderen Politikfeldern mit Querschnittscharakter – Kinder- und Jugendpolitik, Familienpolitik, Alterspolitik, Nachhaltigkeit oder Wachstumspolitik – zeigen. Diese reichen von verwaltungsexternen, ausserparlamentarischen Kommissionen, welche den Bundesrat zum Themenfeld beraten und zu Gesetzesvorhaben Stellung nehmen²¹, über verwaltungsinterne Arbeitsgruppen, die das Thema vorantreiben, Koordinationsgremien auf Bundesebene oder über die verschiedenen staatlichen Ebenen hinweg, welche geplante Gesetzesvorhaben oder Umsetzungsfragen aus dem Blickwinkel der unterschiedlichen Fach- oder föderalen Zuständigkeiten beurteilen und Lösungsvorschläge erarbeiten bis hin zur Schaffung oder Bezeichnung einer bereits bestehenden Verwaltungsstelle, welche mit Koordinationsaufgaben betraut wird.

Mit der Schaffung des Geschäftsfeldes „Familie, Generationen und Gesellschaft“ im Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) wurde ein erster Schritt zur strukturellen Verankerung einer Generationenpolitik innerhalb der Bundesverwaltung getan. Innerhalb des BSV sind schon seit längerem Fragen altersspezifischer Sektoralpolitiken, also Familien-, Kinder-, Jugend- und Alterspolitik sowie allgemeine sozialpolitische Fragen bearbeitet worden. Mit ihrer Zusammenführung in einer Verwaltungseinheit soll bei den Arbeiten in diesen Feldern vermehrt eine generationsübergreifende Perspektive zum Tragen kommen. Dies kann über verschiedene Wege erfolgen. So wird bei der Bearbeitung des Postulates Janiak²², welches eine kohärente Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene fordert, die Frage der Beziehung der Generationen mit ein Thema sein. Weiter bestehen mit verschiedenen NGOs Leistungsverträge, in welchen die finanziellen Beiträge des Bundes und die geforderten Leistungen der NGOs definieren. Hier bietet sich die Möglichkeit, bei den periodischen Neuverhandlungen generationspolitischen Anliegen eine besondere Beachtung zu schenken. Schliesslich kann das Geschäftsfeld in den verwaltungsinternen Verfahren Generationenaspekte einbringen. Die Erfahrungen aus den oben erwähnten anderen Politikfeldern mit Querschnittscharakter zeigen allerdings, dass dies nur dann Früchte trägt, wenn die politischen Entscheidungsträger, d.h. die vorgesetzten Stellen und das Parlament dem jeweiligen Thema die notwendige Bedeutung zu schenken.

²¹ Im Rahmen der laufenden Verwaltungsreform wurde die Anzahl dieser Kommissionen reduziert.

²² Postulat 00.3469 Janiak. Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik.

4 Schluss

Wie die bisher vorliegenden konzeptuellen Arbeiten zeigen, gibt es starke Argumente für die Etablierung einer Generationenpolitik. Das Thema wird auch in der politischen Diskussion aufgenommen, möglicherweise als verbindliches Element bei der gesetzgeberischen Arbeit auch institutionalisiert. Dies sind positive Signale hinsichtlich ihrer Umsetzung. Aber die Generationenpolitik nimmt notwendigerweise die langfristige Entwicklung in den Blick, welche im politischen Prozess aus systemimmanenten Gründen einen schwierigen Stand hat. Und „weichen Faktoren“ spielen in ihrer Begründung eine zentrale Rolle, welche in der politischen Debatte jedoch einen schweren Stand haben.

Für die Umsetzung einer Generationenpolitik muss diese aber auch strukturell verankert werden. Mit dem Geschäftsfeld „Familie, Generationen und Gesellschaft“ ist hier ein erster Schritt getan. Die Erfahrungen aus anderen Politikfeldern zeigen allerdings, dass die Umsetzung nur dann erfolgreich sein kann, wenn dem Thema auf politischer Ebene genügend Gewicht zukommt.

Damit stellen sich zwei Herausforderungen. Erstens müssen die konzeptuellen Arbeiten weiter vorangetrieben und insbesondere im Hinblick auf den politischen Diskurs weiter konkretisiert werden. Zweitens muss das Postulat der Generationenpolitik von wichtigen politischen Exponenten und Entscheidungsträgern unterstützt werden. Hier ist noch Überzeugungsarbeit zu leisten.