



Lutz Leisering (Hg.)

DIE ALTEN DER WELT

*Neue Wege der Alterssicherung
im globalen Norden und Süden*

campus

Inhalt

Vorwort 7

Einleitung

Die Entdeckung der Alten – Die globale Altenfrage
Lutz Leisering 13

Die Alten der Welt: Neue Problemlagen und Problemwahrnehmungen

Wiederkehr der Altersarmut in Deutschland? Empirische Analysen
zu Einkommen und Lebensstandard im Rentenalter
Heinz-Herbert Noll, Stefan Weick 45

Armut und Deprivation älterer Menschen in Europa. Muster und
Entwicklungstendenzen
Asghar Zaidi, Katrin Gasior 77

Soziale Ungleichheit im Alter in Europa. Wirkungen neuer
öffentlich-privater Arrangements der Alterssicherung
Barbara Riedmüller, Michaela Willert 113

Ageing and international development – A critical view
Peter Lloyd-Sherlock 144

Neue Wege der Alterssicherung im globalen Norden und Süden

Strategien gegen Armut im Alter in Deutschland
Gerhard Bäcker 165

Zwischen Staat, Markt und Betrieb – Der neue Rentenmix in Europa <i>Diether Döring</i>	197
Jenseits staatlicher Alterssicherung: Die neue regulierte private Vorsorge in Deutschland und ihre Verbreitung <i>Michela Coppola, Anette Reil-Held</i>	215
Jenseits des globalen Privatisierungsdiskurses: Umlagebasierte Rentenkonten in entwickelten und Übergangsgesellschaften <i>Christina Benita Wilke</i>	244
Social protection as development policy: Social pensions in the global South <i>Charles Knox-Vydmanov</i>	280
Jenseits von Staat und Markt: Mikroversicherungen als neues Konzept sozialer Sicherung in Entwicklungsländern <i>Markus Loewe</i>	308
 Globale Akteure und Debatten	
Wandel und Kontinuität in der globalen Alterssicherungsdebatte: Die Rolle der Weltbank <i>Veronika Wodsak</i>	343
Soziale Sicherung gegen Altersarmut als neues Feld der Entwicklungszusammenarbeit <i>Matthias Meißner</i>	375
Non-governmental organizations: HelpAge International as a global actor <i>Astrid Walker Bourne, Mark Gorman and Michael Bünte</i>	395
 Fazit	
Eine globale Altenfrage? <i>Lutz Leisering</i>	429
 Autoren	 437
Register	443

Einleitung

Die Entdeckung der Alten – Die globale Altenfrage

Lutz Leisering

1 Die Entdeckung der Alten

Wir sind Zeugen der »Entdeckung« der alten Menschen in den Ländern des globalen Südens. Bis heute dominieren Kinder unsere Wahrnehmung von Entwicklungsländern. Hilfswerke und Spendenaufrufe beziehen sich meist auf Kinder, in ihnen wird die Zukunft ihres Landes gesehen und ihr Anblick berührt uns, sei es durch dargestellte Not oder durch das Lächeln eines kleinen Kindes. Es gibt gute Gründe, sich in besonderem Maße um die Kinder zu kümmern. Zugleich sind jedoch die alten Menschen in unserer Wahrnehmung vernachlässigt worden. Erst seit den 2000er Jahren werden alte Menschen von internationalen Organisationen als eine besondere Adressatengruppe wahrgenommen – als von Armut betroffen, als sozial marginalisiert und diskriminiert und als Opfer familialer Gewalt. Alte Menschen sind jedoch nicht nur Objekte von Hilfebekundung. Alte sind, etwa in der Sicht von HelpAge, der prägenden internationalen Nichtregierungsorganisation, die sich für alte Menschen einsetzt, auch soziale Akteure, die einen wesentlichen Beitrag zum gesellschaftlichen Leben leisten. Großmütter in AIDS-Familien im südlichen Afrika kümmern sich um ihre verwaisten Enkel, und alte Menschen tradieren wertvolles Wissen und tragen so zur Lösung gesellschaftlicher Probleme vor Ort bei.

Quantitativ sind alte Menschen immer weniger vernachlässigbar. Es ist mit einer Zunahme des Anteils alter Menschen in der Bevölkerung weltweit und auch im globalen Süden zu rechnen. Von heute gut zehn Prozent dürfte der weltweite Anteil im Jahre 2050 auf über 21 Prozent steigen. Schon heute leben fast eine halbe Milliarde alte Menschen in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen, das sind etwa zwei Drittel der globalen Alten (Walker Bourne et al., in diesem Band). Dieser Band exploriert die Entstehung einer globalen *Altenfrage* im Sinne einer neuen »sozialen Frage« (zum Begriff der »sozialen Frage« siehe Kaufmann 2003: 33).

In den Ländern des globalen Nordens werden die Alten als Gruppe nicht entdeckt, sondern wiederentdeckt. Denn im »goldenen Zeitalter« westlicher Nachkriegssozialstaaten ging es den alten Menschen gut, vor allem in konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimen wie Deutschland und Schweden. Die Sozialpolitik investierte viel in Alterssicherung, mit Rentenpolitik waren Wahlen zu gewinnen. Weniger als zwei Prozent der alten Menschen bezogen zuletzt in Deutschland Sozialhilfe – die 2003 eingeführte privilegierte Sozialhilfe, die Grundsicherung im Alter, hat die Ziffer nur wenig wachsen lassen –, während die Sozialhilfe- und Armutsquote von Kindern und Jugendlichen weit höher liegt. Schon früh sprach Richard Hauser (1997) von einer »Infantilisierung« der Armut, womit er auf die »Altersinversion« der Armut hinweisen wollte, nämlich den Wechsel von der besonderen Armutsbetroffenheit alter Menschen bis in die 1960er Jahre, die noch lange danach die öffentliche Wahrnehmung prägte, zur besonderen Armutsbetroffenheit junger Menschen. Aber gerade wegen der guten sozialstaatlichen Sicherung der Alten als »Versorgungsklasse« (Lepsius 1990) waren die Alten als Problemgruppe in der öffentlichen Wahrnehmung lange verschwunden. Dies hat sich in Deutschland erst seit den 1990er Jahren und endgültig in den 2000er Jahren geändert.

Das »demographische Altern«, also die Zunahme des Anteils alter Menschen an der Bevölkerung, in Kombination mit dem wirtschaftspolitischen Ziel der Senkung der Lohnnebenkosten, wurde auch in Deutschland als Anlass gesehen, die öffentlichen Alterssicherungssysteme umzubauen. Zudem tragen wirtschaftliche Veränderungen, die hohe Arbeitslosigkeit und die Ausbreitung eines Niedriglohnssektors, zu den Problemen der öffentlichen Rentensysteme bei, soweit diese als Sozialversicherung organisiert sind, da diese Veränderungen die Beitragsbasis erodieren. Hinzu kam ein Wandel in den Wahrnehmungen und Wertorientierungen der politischen Öffentlichkeit. Im Zeichen einer »neuen Generationengerechtigkeit« wurde eine relative Benachteiligung der jungen Generation gegenüber der älteren Generation durch die bestehenden Alterssicherungssysteme moniert (Leisering 2004). In der Folge kam es zu tief greifenden Rentenreformen, bei denen öffentliche Renten beschnitten und private Altersvorsorge ausgebaut wurde. Dies war in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten zu beobachten, so bei der Rentenreform 1998 in Schweden und bei der Riester-Reform (2001) in Deutschland und, noch einschneidender, bei der deutschen Folgereform von 2004 (zu Deutschland siehe Bönker 2005, Berner 2009; zu Deutschland und Groß-

britannien im Vergleich Leisering 2011; zum internationalen Vergleich Ebbinghaus 2011).

Als Folgeproblem der Rentenreformen und der ihnen zugrunde liegenden wirtschaftlichen und demographischen Veränderungen kehrten Fragen von Armut und Ungleichheit im Alter zurück. Die gesteigerte Rolle privater Vorsorge bringt neue Risiken für die Vorsorgenden mit sich, die im Zuge der globalen Finanzkrise seit 2008 für eine breite Öffentlichkeit greifbar wurden. Dies betrifft besonders liberale Systeme wie in Großbritannien, in denen der hohe Anteil privater Vorsorge die Lebenslagen alter Menschen schon immer stärker von Marktvolatilitäten und den Unterschieden individueller Vorsorgefähigkeit abhängig machte, aber auch sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten, insofern sie, wie die Niederlande, auf umfangreiche betriebliche Altersversorgung gesetzt haben, die auch auf Anlagen an Kapitalmärkten basiert. Aber auch in Deutschland ist die erwartbar zunehmende Armut im Alter wieder zu einem Thema geworden (Bäcker, in diesem Band). Deutschland und radikaler noch Schweden haben ihre Sozialversicherungen – in Deutschland durch den 2004 eingeführten »Nachhaltigkeitsfaktor«, in Schweden durch umlagebasierte Rentenkonten (Wilke, in diesem Band) – auf sich verändernde demographische und wirtschaftliche Bedingungen eingestellt. Damit sind Rentenanpassungen nach unten vorprogrammiert. Die Grundsicherung im Alter wurde in Deutschland nicht zufällig im Rahmen der Riester-Reform eingeführt. Allerdings scheinen einige Länder von der drohenden Altersarmut aufgrund des institutionellen Arrangements ihrer Alterssicherung weniger betroffen zu sein als Deutschland (siehe den Beitrag von Riedmüller und Willert und den von Döring, in diesem Band).

2 Die Altenfrage in der globalen Politik

In Bezug auf den globalen Süden wächst langsam das Bewusstsein, dass alte Menschen eine Gruppe sind, die verstärkte und spezifischere Aufmerksamkeit braucht. Es ist bemerkenswert, dass in Deutschland erst 2005 eine Nichtregierungsorganisation gegründet wurde, HelpAge Deutschland, die sich den Belangen alter Menschen weltweit widmet. Dagegen gibt es zahllose Nichtregierungsorganisationen und Initiativen, die sich für Kinder engagieren. HelpAge International wurde bereits 1983 in London gegründet (Walker Bourne et al., in diesem Band). In der herkömmlichen Entwick-

lungszusammenarbeit sind alte Menschen naturgemäß bei zahlreichen Maßnahmen immer schon mit abgedeckt, wie andere Altersgruppen. Aber es gab lange kaum spezifische Programmatiken und Maßnahmen, die sich auf Alte richteten (Lloyd-Sherlock 2010 und in diesem Band). In den 2000er Jahren ist soziale Sicherung generell zu einem Thema der Entwicklungszusammenarbeit geworden (Barrientos und Hulme 2010), was auch die Aufmerksamkeit für soziale Sicherung alter Menschen gefördert hat. Man kann von einer *Sozialpolitisierung der Entwicklungszusammenarbeit* sprechen, greifbar etwa im zunehmenden Gewicht sozialer Sicherung im Aktivitätsspektrum der Weltbank (Hall 2007; Holzmann et al. 2003). Manche Beobachter deuten die Stärkung »sozialer« Elemente in der globalen Politik als Teil eines »Endes des Washington Consensus«. Die »sozialen« Elemente sind Teil einer »sozialen Globalisierung«, die die wirtschaftliche Globalisierung flankiert (World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004) und einer seit den 1990er Jahren sich breit formierenden »globalen Sozialpolitik« (Deacon 1997; Leisering 2010). Speziell in der Debatte zu Sozialgeldtransfers (*social cash transfers*) – also den seit den 1990ern zunehmend und seit Mitte der 2000er Jahre von globalen Akteuren breit befürworteten sozialhilfe- und rentenartigen Leistungen in Entwicklungsländern (Leisering et al. 2006, 2009; Barrientos 2012) – spielen beitragsfreie Renten für alte Menschen (Sozialrenten,¹ *social pensions*) eine hervorgehobene Rolle (Knox-Vydzmanov, in diesem Band).

Die beschriebene Entdeckung und Wiederentdeckung der alten Menschen im globalen Süden beziehungsweise im globalen Norden sind zunächst getrennt voneinander verlaufen. Es sind getrennte Diskurse und sich kaum überlappende Gemeinschaften von Experten, Wissenschaftlern und politischen Akteuren, die sich jeweils mit den Alten im Süden und den Alten im Norden beschäftigen. Die Bedingungen in den beiden Weltteilen unterscheiden sich nachhaltig. Im Süden ist die Beschäftigung der Menschen überwiegend informell, und auch bei der sozialen Sicherung im Alter und bei anderen Risikolagen spielen informelle Formen, vor allem Familie und Verwandtschaft, eine große Rolle. Trotzdem haben globale Diskurse eingesetzt, bei denen alte Menschen im globalen Norden und im globalen Süden erstmals zusammen ins Blickfeld rücken. Dies rechtfertigt die Rede von den »Alten der Welt«. In der soziologischen Forschung wird der weltweite Ver-

1 Die deutsche Übersetzung »Sozialrenten« ist zwar teilweise üblich, bleibt jedoch missverständlich, weil »Sozialrentner« historisch Bezieher jeglicher öffentlicher Renten bezeichnet, im Unterschied zu Bodenrentnern.

gleich von vorher als nicht vergleichbar angesehenen sozialen Sachverhalten als ein Kennzeichen der Entstehung einer *Weltgesellschaft* gesehen (Heintz 2010). In dem Maße, wie alle alten Menschen der Welt als *eine* Gruppe gesehen werden, wird auch in dieser Hinsicht die Welt zu *einer* Welt, zu einer Weltgesellschaft.

Die Formen und Arenen der »Globalisierung der Altenfrage« werden im Beitrag von Walker Bourne et al. (in diesem Band) nachgezeichnet. Walker Bourne et al. identifizieren *drei Arenen*, die lange getrennt waren, aber sich in jüngster Zeit einander annähern: das System der Vereinten Nationen mit mittlerweile zwei Weltaltenplänen; die globale Debatte zur Reform der sozialen Sicherung; und die allgemeine Entwicklungspolitik. Stationen der globalen Altenfrage sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1: Ausgewählte Stationen der globalen Altenfrage

1948	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen: »Recht auf Sicherheit im Falle von ... Invalidität, Verwitwung, Alter ...«; Artikel 25 (1)
1966	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Vereinte Nationen): keine expliziten Rechte für Alte (aber für Kinder, Artikel 10 (3) bzw. Artikel 24)
1982	Erste Weltversammlung der Vereinten Nationen zur Frage des Alterns (Wien), erster Weltaltenplan
1983	Gründung von HelpAge International in London
1989	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (zu Rechten der Alten gibt es keine entsprechende eigene Menschenrechtserklärung)
1994	Veröffentlichung des einflussreichen Berichts »Averting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth« durch die Weltbank
2000/ 2001	Die Millenium Development Goals der Vereinten Nationen erwähnen Alte(r) nicht explizit (aber extensiv Kinder)
2002	Zweite Weltversammlung der Vereinten Nationen zur Frage des Alterns, »Building a Society for all Ages« (Madrid), zweiter Weltaltenplan

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle 1 (Fortsetzung)

2005	Gründung von HelpAge Deutschland in Osnabrück Eine Veröffentlichung der Weltbank betont die Bedeutung einer beitragsfreien Altersrente gegen Armut (im Weltbank-Bericht von 1994 nur am Rande erwähnt)
2007	Erster »General Comment« des Menschenrechtsausschusses des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen zu Artikel 9 (Recht auf soziale Sicherheit) des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (schließt implizit Rentenversicherung und sozialhilfartige Leistungen auch für Alte ein)
2008	Entschließung des Deutschen Bundestags zu sozialer Sicherung in Entwicklungsländern als Aufgabe der Entwicklungspolitik
2009	Social Protection Floor Initiative (SPF-I) der Vereinten Nationen ausgerufen, mit Internationaler Arbeitsorganisation (ILO) und Weltgesundheitsorganisation (WHO) als Leitorganisationen und Begrüßung durch die G20: schließt soziale Sicherung im Alter als Kernelement explizit ein.

Quelle: Eigene Darstellung.

In einem zentralen Aspekt der neuen globalen Altersfrage, der *Einkommenssicherung* im Alter, sind tatsächlich bereits seit den 1990er Jahren genuin globale, Norden und Süden umspannende Diskurse entstanden. Die Alterssicherung ist das erste Gebiet der Sozialpolitik, in dem sich ein in diesem Sinne globaler Diskurs entfaltet hat (während sich zum Beispiel der globale Gesundheitsdiskurs weiterhin stark, zum Teil implizit, nach Norden und Süden differenziert). Ausgangspunkt war die programmatische Schrift der Weltbank *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* (1994), mit der die Weltbank die Definitionshoheit im Gebiet der Alterssicherung, die zuvor bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gelegen hatte, beanspruchte und in der Folge erlangte (Woodsak 2006 und in diesem Band). Der Kern von *Averting the Old Age Crisis* – die Forderung, staatszentrierte Alterssicherungssysteme durch Mehrsäulensysteme zu ersetzen, also in wesentlichen Teilen zu privatisieren – prägt seitdem globale Debatten. Die allgemeine Formel »Mehrsäulensystem« ist mittlerweile zu einer Konsensformel globaler Akteure geworden, der sich auch die ILO anschließt. Dahinter verbergen sich allerdings erhebliche Unterschiede in Bezug auf