



In der Hand der Alten? An der Wahlurne bestimmt sich, wer Einfluss auf die Politik gewinnt.

Foto dpa

Die Koalitionsverhandlungen und die ersten Regierungsmomente der großen Koalition hatten zahlreiche sozialpolitische Entscheidungen zum Inhalt. Die großen Profiteure waren die Senioren. Denn weder die zunächst diskutierte Bafög-Erhöhung oder die geplante Kindergeldhöhung wurden umgesetzt noch die eigentlich zwingende Beitragssenkung für die Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversicherung. Stattdessen durften sich die Senioren über vier großzügige Neuerungen in der Rentenversicherung freuen: die Einführung der Mütterrente, die Rente ab 63, Verbesserungen der Erwerbsminderungsrente sowie die solidarische Lebensleistungsrente. Die große Koalition bedeutet einen klaren Vier-zu-null-Sieg für die Interessen der Senioren.

Das ist nicht neu: Schon vor der Bundestagswahl 2009 beschloss die damalige große Koalition, den „Riesterfaktor“ für zwei Jahre auszusetzen. Das war nichts anderes als eine außerplanmäßige Rentenerhöhung. Rot-Grün erfüllte 1998 im Rentnerkorrekturgesetz ihre Wahlkampfversprechen und setzte den demographischen Faktor für die Jahre 1999 und 2000 aus, mit der Folge einer Rentenerhöhung. Unter der Kanzlerschaft Helmut Kohls verordnete die Bundesregierung zum 1. Juli 1993, die Renten in Ostdeutschland um 14,12 Prozent zu erhöhen. Zum 1. Januar 1994 folgte noch eine Erhöhung um 3,64 Prozent, um die Ost-Renten dann an die Nettolohnentwicklung im Beitrittsgebiet anzupassen. Im Juli 1994 – drei Monate vor der Bundestagswahl – erfolgte eine weitere Erhöhung um 3,45 Prozent. Schließlich wurde mit dem Rentenüberleitungsgesetz von 1992 das westdeutsche Rentenrecht auf die neuen Bundesländer übertragen, mit dem Ergebnis, dass noch heute die gezahlten Renten in Ostdeutschland sowohl für Frauen (727 im Osten zu 520 Euro im Westen) als auch für Männer (1021 zu 980 Euro) höher sind als in Westdeutschland (Ende 2012).

Nach der deutschen Einheit gab es allerdings auch Leistungskürzungen, um dem demographischen Wandel Rechnung zu tragen: etwa die Erhöhung des Renteneintrittsalters für Frauen (1992), die Einführung von Rentenabschlägen beim Vorruhestand (1992), die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors (2005) und die Rente mit 67 (2007). Dies hatte letztlich zur Folge, dass die „implizite Staatsverschuldung“ gesunken ist. Sie bezeichnet die heutigen Leistungsversprechen für die Zukunft, die noch nicht ausfinanziert sind und die deshalb auch nicht in den offiziellen Verschuldungsdaten auftauchen.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist die wichtigste Einkommensquelle der älteren Bevölkerung, sie macht 64 Prozent des Einkommens dieser Gruppe aus. Unter dem Strich gilt zwar, dass die Durchschnittsrente von 1995 bis 2012 um knapp 14 Prozent gestiegen ist, jedoch stiegen die Preise im selben Zeitraum um 26 Prozent. Real haben die Renten also Kaufkraft verloren. Dies ist vor allem durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors folgerichtig, es spiegelt die Kopplung der Renten an die Demographie und die Entwicklung der Beitragszahl wider. Ursache für diese Entwicklung ist der starke Anstieg der Leistungsempfänger. 1990 lag der Anteil der über 60-Jährigen an der Bevölkerung bei 20,4 Prozent, 2010 bei 26,3 Prozent, 2030 wird er bei 36,8 Prozent liegen. Zugleich wird die Gruppe immer schmaler, die den zu verteilenden Wohlstand erwirtschaften muss. Im Jahr 2030 wird der Altenquotient drastisch steigen: Auf 100 Personen der Gruppe der 20- bis unter 60-Jährigen werden rund 80 kommen, die älter als 60 Jahre sind – ein Anstieg um 70 Prozent gegenüber heute.

Auch mit Blick auf die Armutsstatistik kann man die aktuellen Entscheidungen kritisieren: Armut im Alter kommt zwar vor, doch mehr noch bei Kindern und jungen Menschen. Armutsgefährdet sind nach den Daten des Statistischen Bundesamtes 13,6 Prozent der über 65-Jährigen, jedoch 18 Prozent der unter 18-Jährigen.

Uwe Wagschal

## Rentnerdemokratie: Warum Senioreninteressen gewinnen

Das größte Armutsrisiko tragen in Deutschland nicht die Alten. Dennoch kümmert sich die Politik vor allem um ihre Interessen. Der Sieg der Älteren über die Jungen wird durch politische Mechanismen begünstigt, auf die die Parteien reagieren – mit schwerwiegenden Folgen für die öffentlichen Finanzen.

Mit 41,9 Prozent noch viel höher ist das Risiko der Alleinerziehenden mit einem oder mehreren Kindern. Eine auf die Fakten schauende Politik sollte eigentlich das drängendere Problem angehen.

Wie ist dies politikwissenschaftlich zu interpretieren? Klar ist: Der Sieg der Älteren über die Jungen wird durch politische Mechanismen begünstigt, auf die die Parteien reagieren. Generell gehen ältere Menschen häufiger zur Wahl. Bei der Bundestagswahl 2013 lag die Wahlbeteiligung für alle Alterskohorten älter als 45 Jahre über dem Durchschnitt von 72,4 Prozent, die aller Alterskohorten unter 45 Jahren jedoch darunter oder genau am Durchschnitt (für die 40- bis 45-Jährigen). Bei den 60- bis 70-Jährigen war die Wahlbeteiligungsquote mit knapp 80 Prozent am höchsten, während die Wahlbeteiligung bei den 18- bis 21-Jährigen mehr als 15 Prozentpunkte niedriger lag.

In den vergangenen Jahrzehnten ist, bei einem allgemeinen Trend rückläufiger Wahlbeteiligung, gerade die Wahlbeteiligung der jüngeren Wähler viel stärker gesunken als die der Älteren. 1972, nach der Senkung des Wahlalters, betrug die Differenz in der Wahlbeteiligung noch unter 10 Prozentpunkte. 2009 hatte sich der Abstand in der Beteiligung von jungen und älteren Wählern fast verdoppelt. Bei der Bundestagswahl 2013 schloss sich die Schere zwar leicht, mit ein Effekt der Piratenpartei, die besonders viele junge Wähler ansprach. In der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen lag ihr Wähleranteil bei immerhin 7,6 Prozent und damit höher als der Anteil von FDP und Linken in dieser Altersgruppe.

Besonders deutlich wird dieser Mechanismus, wenn man das Konzept des Medianwählers aus der ökonomischen Theorie der Politik anwendet. Ursprünglich geht das Modell davon aus, dass die Präferenzen der Wähler auf einer Linken-Rechts-Skala verteilt sind. Der Medianwähler liegt genau in der Mitte der Verteilung; er teilt die Wählerschaft in zwei gleich große Hälften, die politisch links und politisch rechts von ihm liegen. Eine Regierung, die Wahlen gewinnen möchte, orientiert sich an den Präferenzen dieses Medianwählers. Das Konzept kann auf die demographische Entwicklung übertragen werden, indem das Medianwähleralter über alle Wähler hinweg berechnet wird – also das Alter desjenigen Wählers, der die Wählerschaft in „Junge“ und „Alte“ teilt. Ein steigendes Medianalter der Wähler ist somit eine Näherungsgröße für die Bedeutung der älteren Bevölkerung als Wähler.

Für die letzte Bundestagswahl zeigen die Daten ein klares Bild: 50 Prozent der Wähler waren älter als 53,1 Jahre und damit entweder schon verrentet oder in der Nähe zum Ruhestand. Das Durchschnittsalter der Wähler lag mit knapp 54 Jahren sogar noch etwas höher. Seit den siebziger Jahren ergibt sich durch die demographi-

sche Entwicklung ein deutlicher Anstieg des Medianalters. Das Medianwähleralter blieb zwar von 1953 (46,4 Jahre) bis 1969 (46,8 Jahre) fast konstant. Seit 1972 steigt es jedoch kontinuierlich an, bedingt durch den demographischen Wandel und die sich verändernde Wahlbeteiligung in den verschiedenen Altersgruppen.

Entsprechend kommentierte der frühere Bundespräsident Roman Herzog in einem Interview der „Bild“-Zeitung anlässlich der Aussetzung des demographischen Faktors 2008 wie folgt: „Ich fürchte, wir sehen gerade die Vorboten einer Rentnerdemokratie: Die Älteren werden immer mehr, und alle Parteien nehmen überproportional Rücksicht auf sie. Das könnte am Ende in die Richtung gehen, dass die Älteren die Jüngeren ausplündern.“ Der demographische Wandel führt also zu stärkeren Verteilungskonflikten zwischen Jung und Alt. Und die Gewinner sind die Alten.

Für die einzelnen Parteien kann ebenfalls ein Medianwähleralter berechnet werden. Die Parteien werden umso empfänglicher für die Wünsche der Senioren werden, je höher das Medianalter ihrer Wählerschaft ist. So bestehen in der Tat deutliche Unterschiede beim „mittleren Alter“. Betrachtet man die im Bundestag vertretenen Parteien, weisen die Wähler von CDU, CSU und SPD ein überdurchschnittliches Medianwähleralter auf. Es liegt für die CDU bei 56,1 Jahren, für die SPD bei 55,2 Jahren und für die CSU bei 54,7 Jahren. Das Medianalter der Wähler der Linken (53 Jahre) liegt am gesamtdeutschen Durchschnitt. Nur die Grünen besitzen eine Wählerschaft mit einem Medianalter (47,3 Jahre) deutlich unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts.

Von den nicht im Bundestag vertretenen Parteien weisen die Wähler der Piraten mit 33 Jahren das niedrigste Medianwähleralter auf. Das mittlere Alter der Wähler der FDP beträgt 53,7 Jahre und das der AfD 50 Jahre. Gerade bei der FDP hat sich die Altersstruktur der Wählerschaft deutlich geändert. 2009 bei ihrem historischen besten Wahlergebnis lag das Medianalter mit 48,9 Jahren sehr viel niedriger. Angesichts dieser Zahlen überrascht es nicht, dass zentrale Entscheidungen des aktuellen Koalitionsvertrages zu Lasten der jüngeren Generationen gingen, während die älteren Generationen von den Entscheidungen profitierten. Denn nur die drei Regierungsparteien CDU/CSU und SPD weisen ein überdurchschnittliches Medianwähleralter auf.

Auf Bundesländerebene stellt sich die Problematik noch dramatischer dar. Dies gilt insbesondere dort, wo der demographische Wandel noch stärker fortgeschritten ist und sich die Wahlbeteiligung zwischen Jung und Alt besonders stark unterscheidet, wie in den ostdeutschen Bundesländern und Berlin. Besonders groß waren die Unterschiede in der Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl 2011 in Sachsen-Anhalt. Dort lag die Beteiligung der 18- bis 20-Jährigen bei nur noch 33,5 Pro-

zent, während die 60- bis 69-Jährigen mit 58,2 weitaus aktiver von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten. Für die einzelnen Parteien erhöht sich damit auch das Medianwähleralter substantiell. Bei der Landtagswahl 2011 lag in Berlin das Medianalter der CDU-Wähler schon bei über 60 Jahren. Aber selbst in Baden-Württemberg war 2011 für die CDU-Wählerschaft ein Medianalter von über 58 Jahren zu beobachten. Bei den Parteimitgliedern sieht das bundesweite Bild noch dramatischer aus, hier liegt das Medianalter für CDU, SPD und Linke schon bei mehr als 61 Jahren.

Die politischen Folgen des demographischen Wandels zeigen sich noch in anderen Entwicklungen. So zogen schon 1994 zwei Seniorenparteien in das niederländische Parlament ein. Aktuell sind in vier EU-Ländern Seniorenparteien im Parlament vertreten: den Niederlanden, Luxemburg, Kroatien und Slowenien. Allerdings gibt es in fast allen EU-Ländern solche Seniorenparteien, die jedoch meist schwach sind. Insgesamt lassen sich Tendenzen für eine stärkere Alterspolarisierung in den Parteiensystemen beobachten.

Die Folgen für die öffentlichen Finanzen sind eindeutig. So besteht im internationalen Vergleich ein mittelstarker statistischer Zusammenhang zwischen dem Anteil der Senioren an der Gesamtbevölkerung und der Staatsschuldenquote (Schulden gemessen an der Wirtschaftsleistung BIP). Je höher der Anteil an Senioren in einer Gesellschaft, desto höher ist die Verschuldung. Dies hat zum einen mit „objektiv“ höheren Kosten für Senioren zu tun, da insbesondere Gesundheits- und Pflegekosten zu Buche schlagen sowie Rententransfers und Mindesteinkommenssicherung im Alter die Staatsausgaben in die Höhe treiben. Diese Dynamik wird aber auch durch den politischen Mechanismus der immer wichtigeren elektoralen Bedeu-

tung der Senioren verstärkt, auf den die Parteien reagieren.

Auch nicht besonders überraschend ist die im internationalen Vergleich starke statistische Beziehung zwischen dem Anteil der Senioren und die Höhe des Anteils der Rentenzahlungen der öffentlichen Haushalte. Je größer der Anteil der Senioren, desto mehr geben die Länder für die Versorgung dieser Bevölkerungsgruppe aus. Dies führt zum Zurückdrängen anderer Ausgabenbereiche. So belegen Studien, dass das Alter des Medianwählers negativ mit den Bildungsausgaben zusammenhängt. Auch sinkt die Investitionsquote der öffentlichen Haushalte seit längerem. Während aufgrund des Altersanstiegs der Gesellschaft einerseits der Sozialkonsum hoch ist, bewegen sich andererseits gerade auch in Deutschland die Bildungsausgaben auf einem zu niedrigen Niveau.

Im Bundeshaushalt 2013 wurden allein für Rentenmaßnahmen mehr als 85 Milliarden Euro an Zuschüssen und Erstattungen gezahlt, mehr als 27,4 Prozent des gesamten Budgets. 1993 betrug dieser Anteil noch 15,7 Prozent. Hinzu kommen noch die an anderer Stelle des Haushaltes verbuchten Leistungen für Ältere, beispielsweise 7 Milliarden Euro Zuschuss für die Versorgungskasse der Postbeamten, dann 1,7 Milliarden Euro Erstattungen für die Sozialversicherungen der ehemaligen Mitarbeiter und ihrer Hinterbliebenen der Deutschen Volkspolizei, der Nationalen Volksarmee sowie des Ministeriums für Staatssicherheit. Nicht vergessen sollte man auch die Versorgungsausgaben der Beamten und Richter des Bundes, die in verschiedenen Einzelplänen des Etats auftauchen und noch mal rund 10 Milliarden Euro ausmachen. Zum Vergleich: Der Anteil der Ausgaben für Bildung und Forschung sank seit 1993 von 4,6 Prozent auf 4,3 Prozent der Gesamtausgaben.

Die zusätzlichen Ausgaben für die Senioren sind aktuell nur möglich, weil die Bundesrepublik als sicherer Hafen in der Finanzkrise deutlich weniger Zinsen bezahlen muss als geplant. Während sich die Schulden des Bundes zwischen 2000 und 2013 um knapp 40 Prozent erhöhten, sanken die Zinsausgaben um 21,4 Prozent. Läge der Zins weiter auf dem Niveau des Jahres 2000, müsste der Bund etwa 55 Milliarden an Zinsen aufwenden, 23 Milliarden mehr als heute. Damit wäre der angestrebte Haushaltsausgleich in weite Ferne gerückt. Im Finanzplan 2009 wurden noch 52 Milliarden Euro Zinsausgaben für 2013 veranschlagt, bezahlt werden mussten jedoch nur 31,6 Milliarden Euro. Diese Ersparnis wird nun vervespert.

Welche politisch-institutionellen Maßnahmen wären zur Senkung des Medianwähleralters denkbar? Die Senkung des Wahlalters würde zumindest das Niveau des Medianalters senken und damit wie 1972 dämpfend wirken. In Österreich wird schon mit 16 der Nationalrat gewählt, auch in der Bundesrepublik darf

auf kommunaler Ebene in acht Bundesländern mit 16 Jahren gewählt werden. Insofern wäre eine Senkung des Wahlalters nichts wirklich Außergewöhnliches.

In der Vergangenheit wurde zudem die Einführung eines Elternwahl- oder Familienwahlrechts im Bundestag diskutiert. Dieses „Wahlrecht von Geburt an“, das durch die Stellvertretung der Eltern auszuüben wäre, hatte in der Politik prominente Fürsprecher in allen Parteien, fand jedoch keine Mehrheit. Aus mehreren Gründen: Erstens würden fundamentale Wahlrechtsgrundsätze, vor allem der Gleichheitsgrundsatz verletzt. Ferner wäre im Fall des Familienwahlrechts kaum nachvollziehbar, ob Eltern im Interesse ihrer Kinder handeln oder welchem Elternteil es zuzustünde, ein solches Recht im Zweifelsfall auszuüben. Ein Schritt in Richtung mehr Generationengerechtigkeit wäre es in jedem Fall gewesen. Letztlich sind aber Wahlrechtsfragen immer auch Machtfragen, die Chancen zu Gunsten oder zu Lasten einer Partei verschieben können. Während sich im Fall einer Senkung des Wahlalters SPD und Grüne einen höheren Stimmenanteil versprechen könnten, dürfte die Union beim Elternwahlrecht bessere Ergebnisse erzielen.

Eine weitere Möglichkeit zur Senkung des Alters des Medianwählers wäre die Einführung der Wahlpflicht, wie sie in einigen Ländern (Italien, Australien) besteht. Gerade jüngere Wählerschichten würden dann – im Vergleich zu heute – ihre Stimme überproportional häufiger abgeben. In älteren Wählergruppen wäre wegen der schon hohen Wahlbeteiligung dieser Zuwachs geringer. Im Endeffekt würde sich also eine Senkung des Medianalters einstellen. Die Frage, ob der demokratische Wahlakt von einer Bürgerpflicht zu einer „Zwangspflicht“ umgestaltet werden sollte, ist nicht ohne Probleme. Denn die Herstellung politischer Legitimation über Zwang liefe den Prinzipien einer liberalen Demokratie zuwider, wenn Sanktionen für Wahlenthaltung – die auch eine bewusste Form des Protestes sein können – ausgesprochen werden müssten.

Zur Steigerung der Wahlbeteiligung jüngerer Altersgruppen sind weitere Maßnahmen denkbar. So könnte sich eine Erleichterung des Wahlaktes selbst, zum Beispiel durch E-voting oder Vereinfachung der Briefwahl, positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken. Zudem wäre es eine Überlegung wert, ökonomische Anreize für jüngere Altersgruppen zu schaffen. Denn während die Einführung der Wahlpflicht in Ländern wie Belgien oder Griechenland – mit dem Ziel einer Erhöhung der Wahlbeteiligung – nur teilweise erfolgreich war, könnte eine positive Förderung des Wahlaktes über monetäre Anreize oder alternative Vorteile die Hürde für jüngere Wähler senken.

Daneben wären langfristig Maßnahmen zur Verbesserung der demographischen Situation wünschenswert. Die Anstrengungen der deutschen Politik sind hier die vergangenen Jahrzehnte weitgehend wirkungslos gewesen, die aktuelle Fertilitätsrate liegt auf dem Niveau wie nach der deutschen Einheit. Die Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote sind Schritte in die richtige Richtung, ihre Wirksamkeit wird sich jedoch erst in einigen Jahren zeigen. Insgesamt wäre die stärkere Berücksichtigung der Anliegen jüngerer Generationen in der Familien- und Fiskalpolitik eine Aufgabe der politischen Führung. In manchen Staaten wird mit „qualitativen Budgets“ gearbeitet. Diese geben Eckwerte für bestimmte politische Ziele (Bildung, Forschung, Investitionen) vor, die dann entweder bevorzugt ausgebaut oder bei Haushaltskonsolidierungen verschont werden.

Ein Politik- und Paradigmenwechsel erfordert also die Fähigkeit, starke Sonderinteressen zu brechen oder zu umgehen. Die aktuellen Rentenentscheidungen zeigen das genaue Gegenteil. Und nach Aussage der Arbeits- und Sozialministerin Andrea Nahles im Bundestag ist das Rentenpaket ja auch „verdient“. Ob freilich als Dank für die Lebensleistung oder für die letzte Wahlentscheidung, bleibt unklar.

### Der Autor



Uwe Wagschal ist seit vier Jahren Professor für Vergleichende Regierungslehre an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg. Geboren 1966, hat Wagschal Heidelberg Volkswirtschaftslehre studiert und dort 1996 auch promoviert, mit einer politikwissenschaftlichen Arbeit zur Staatsverschuldung im internationalen Vergleich. Von 2003 bis 2005 war er Professor für Empirische Politikforschung an der Ludwigs-Maximilians-Universität in München, anschließend lehrte er in Heidelberg. (hig.)