

Adalbert Evers
Jürgen Wolf

Politische Partizipation Älterer in ausgewählten Ländern der europäischen Union

Eine Pilotstudie am Beispiel Dänemarks, Frankreichs,
Großbritanniens, Italiens und Österreichs

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Frauen, Senioren und Jugend, Bonn

Juli 1996

Adressen:

Prof. Dr. Adalbert Evers
Justus-Liebig-Universität
FB 19
Bismarckstraße 37
35390 Gießen
Tel: 0641 – 702 98 75
Fax: 0641 – 702 98 75
E-mail: Adalbert.Evers@uni-giessen.de

Dr. Jürgen Wolf
Fachhochschule Lausitz
FB Sozialwesen
Postfach 13 02 68
030325 Cottbus
Tel: 030 – 324 74 81
Fax: 030 – 85 00 22 05
E-mail: juerwolf@gmx.de

Inhalt

I. Voraussetzungen.....	3
1. Einleitung.....	3
2. Die Untersuchung.....	5
3. Partizipation in einer repräsentativen Demokratie – welche Art von Demokratie ist gewollt?.....	6
4. Sich durchsetzen und sich einbringen – Partizipation und politische Kultur.....	8
II. Länderberichte.....	10
1. Dänemark.....	10
2. England.....	16
3. Frankreich.....	25
4. Italien.....	32
5. Österreich.....	39
III. Konsequenzen.....	45
1. Die Mitwirkung Älterer – Wandlungsprozesse und Kooperationsformen.....	45
2. Handlungsmöglichkeiten.....	48
Literaturverzeichnis.....	51

I. Voraussetzungen

1. Einleitung

Mit dem steigenden demographischen Gewicht der Älteren ist auch die Frage nach ihrer politischen Partizipation allmählich in das öffentliche Bewußtsein gelangt. In Deutschland wird in diesem Zusammenhang von der „latenten Altenmacht“ gesprochen (vgl. u.a. Tews 1987; Kohli et al. 1996): Die numerische Macht der Älteren steht im Widerspruch zu ihrer Beteiligung an der politischen Macht. Sie sind in Parlamenten, Vorständen und politischen Gremien unterrepräsentiert, und ihre Organisationen haben überwiegend keine formellen Mitspracherechte bei politischen Entscheidungen.

Unterschiedliche Entwicklungen haben dazu geführt, diese Situation überhaupt als ein gesellschaftliches Problem wahrzunehmen (vgl. zum folgenden Künemund et al. 1993). Die Altersphase und ihre gesellschaftliche Bedeutung hat sich quantitativ und qualitativ verändert. Die Älteren werden zahlenmäßig mehr, sie verbringen einen deutlich verlängerten Teil der Lebenszeit im Ruhestand, sie sind – durch den international zu beobachtenden Trend zum frühen Ruhestand – „jünger“ geworden, leben aber zugleich länger, und ihre Ressourcenausstattung (materielle Sicherung, Bildung und Gesundheit) hat sich während der letzten Jahrzehnte verbessert. Zugleich ist die Heterogenität der Lebenslagen im Alter größer geworden. „Alter“ ist damit zu einer Lebensphase geworden, die eigenständiger Sinnggebung bedarf. Dies unterscheidet sich deutlich von dem hergebrachten Konzept des „dritten Lebensalters“, in dem das Alter als relativ kurze Phase zwischen Arbeitsleben und Tod wahrgenommen wurde, geprägt von sozialem Rückzug und Selbstgenügsamkeit. Die Auflösung dieser traditionellen Auffassung drückt sich in neuen Symboliken aus, etwa in den Konzepten der „jungen Alten“ oder der „Senioren“. Die gesellschaftliche Rolle des Alters ist damit aber noch nicht neu definiert. Spätestens wenn der „baby boom“ sich in den „senior boom“ verwandelt haben wird, wird die strukturelle Lücke zwischen verbesserten individuellen Handlungsvoraussetzungen und realisierbaren sozialen Handlungsmöglichkeiten spürbarer als bisher aufbrechen.

Diese Entwicklung findet in einem Klima statt, in dem die Kostenreduktion in der Alterssicherung und im Gesundheits- und Pflegebereich an erster Stelle der sozialpolitischen Agenda steht. In verschiedenen Ländern weitet sich die Versorgungslücke bei sozialen Diensten und Pflegeleistungen aus, und der anhaltende Frühverrentungstrend wird in immer geringerem Maße sozialpolitisch abgefedert. Die Sparpolitik wird in der Regel nicht auf die Notwendigkeit der Neudefinition eines zukunftsorientierten kulturellen Konzeptes von Altern und Alter bezogen. In einer Situation, in der die (Re-)Integration in den Erwerbsprozeß für die überwiegende Mehrheit der Älteren unrealistisch ist, spielen die Senioren vor allem als Konsumenten eine Rolle (vgl. prinzipiell bereits Parsons 1963). Das Alter wird dabei als eine Lebensphase vermehrter privater Aktivitäten und Freizeitbeschäftigungen wahrgenommen. Nur eine Minderheit versteht unter einem aktiven Alter die soziale und politische Beteiligung, durch die ältere Menschen mehr als Mitbürger denn als Konsumenten angesprochen werden, als Mitglieder einer sozialen Gemeinschaft, deren freiwilliges Engagement honoriert wird.

Die Entwicklung der Lebenslagen und der gesellschaftlichen Position Älterer sind also geprägt von einer zunehmend restriktiven Sozialpolitik und zugleich von der Entwicklung kultureller Leitbilder eines aktiven und selbstbestimmten Alters. Das Zusammenwirken dieser beiden Prozesse kann zu neuartigen Widersprüchen und Unsicherheiten führen. Sie richten sich auf die Frage der sozialen Sicherungsgarantien, wie auch auf die Chancen zur Realisierung eines sinnerfüllten Alters, das nicht an den Rand der Gesellschaft gedrängt ist.

Die Mitwirkung älterer Menschen im sozialen und politischen Leben hat deshalb eine wichtige Bedeutung für die Gestaltung der Zukunft des Alterns und Alters in der Gesellschaft. Im einzelnen geht es um Fragen der Organisationsformen der Interessen Älterer, ihrer Repräsentation und Einbeziehung in Verfahren der politischen Partizipation. Dabei besteht auch immer die Gefahr, daß diese Interessen für übergeordnete Zwecke instrumentalisiert werden – beispielsweise von Parteien, die das wachsende Wählerpotential der Älteren an sich binden wollen. Seit den 70er Jahren läßt sich andererseits eine neuartige Politisierung des Alters beobachten, die sich als Entwicklung in Richtung eines „altenpolitischen Aktivismus“ (Neckel 1993) beschreiben läßt. Ältere Menschen treten nicht mehr nur als passive Wahlbürger und Empfänger sozialer Leistungen, sondern zunehmend als politische Aktivbürger in Erscheinung. Sie drängen innerhalb bestehender Organisationen (z.B. Parteien und Gewerkschaften) auf größere Mitsprache und schließen sich in neuen Organisationsformen zusammen, deren Spektrum von den „Grauen Panther“ bis zu kommunalen Seniorenbeiräten reicht. Auch nationale und europäische Dachverbände von Seniorenorganisationen (beispielsweise EURAG, Epso, Eurolink Age) haben sich inzwischen fest etabliert.

In der vorliegenden Studie berichten wir über Erfahrungen mit verschiedenen Formen der Repräsentation und Partizipation Älterer im europäischen Ausland. Diese Formen sind in die jeweiligen politischen und sozialen Strukturen und Kulturen eingebunden. Die ausländischen Erfahrungen können aber dennoch dazu beitragen, den Horizont und den Möglichkeitsraum für die Diskussion und Umsetzung von Mitwirkungsregelungen zu erweitern. Im Vordergrund unseres Berichts stehen Formen der Selbstorganisation, es wird aber auch die Repräsentation durch advokatorische Organisationen angesprochen, also solcher, die für ältere Menschen sprechen. Die drei Schlüsselbegriffe sind Tradition, Veränderung und Innovation. Sie verweisen auf die zugrundeliegende These, nach der die gegenwärtigen Formen der politischen Repräsentation älterer Menschen in den verschiedenen europäischen Ländern nicht in Richtung eines einheitlichen Konzeptes deuten, sondern eher in Richtung eines Nebeneinanders unterschiedlicher Elemente. Einige von ihnen repräsentieren die gewachsene Tradition, andere einen Prozeß der Modernisierung und Veränderung in Richtung alternativer Zukunftsperspektiven, wieder andere sind insofern innovativ, als sie die Restriktionen ihrer eigenen hergebrachten Formen von Repräsentation und Beteiligung aufbrechen.

2. Die Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung sind organisierte Formen der politischen Mitwirkung älterer Menschen in ausgewählten Ländern der europäischen Union: Dänemark, England, Frankreich, Italien und Österreich. In allen diesen Ländern steht die Alterspolitik im Kontext des demographischen Wandels, der zu einer Zunahme des Anteils Älterer an der Bevölkerung führt. Auch der Trend zum frühen Ruhestand hält in allen Ländern an. Beide Entwicklungen sind jeweils unterschiedlich ausgeprägt, aber sie definieren entscheidende Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die relevanten Akteure bewegen.

Die Auswahl der Länder erfolgte zum Teil nach systematischen, zum Teil nach pragmatischen Gesichtspunkten. Einerseits konnten wir für einzelne Länder auf eigene Vorarbeiten zurückgreifen (hierzu Evers et al. 1993; Wolf et al. 1994), andererseits sollte eine hinreichende Bandbreite von kleineren und größeren Ländern sowie unterschiedlichen Wohlfahrtskulturen gewährleistet werden. Nach der Typologie Esping-Andersons (1990, S. 26 ff.) gibt es bei den ausgewählten Ländern ein leichtes Übergewicht der „korporatistischen/konservativen“ Wohlfahrtsregimes, in denen sozialstaatliche Sicherungsleistungen eng an die Erwerbsbeteiligung gekoppelt sind (Frankreich und Italien, z.T. Österreich). Das nordische „sozialdemokratische“ Regime, in dem Sozialleistungen von der Marktbeteiligung stärker entkoppelt sind, ist mit Dänemark vertreten. Großbritannien bzw. England (auf das sich dieser Untersuchungsteil konzentriert), repräsentiert seit den 80er Jahren das „liberale“ Regime, in dem die soziale Sicherung auf niedrigem Niveau verharrt und nur geringe Ausgleichsfunktionen gegenüber den Marktprozessen aufweist.

Die Differenzen und nationalen Besonderheiten stehen jedoch nicht im Vordergrund der Untersuchung, obwohl sie zum Verständnis der jeweiligen Partizipationsformen notwendigerweise thematisiert werden müssen. Die Darstellung zielt vorrangig darauf, strukturelle Trends und innovative Formen der Mitsprache älterer Menschen zu identifizieren. Durch die vergleichende Perspektive kann deren Einschätzung und Gewichtung gehaltvoller vorgenommen werden.

Die Untersuchung ist in Form von Länderberichten gegliedert, in denen den nationalen Besonderheiten jeweils durch eine Beschreibung der sozialen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen Rechnung getragen wird. Die Formen der Repräsentation Älterer werden anhand der maßgeblichen Organisationen, ihrer Strukturen, Mitgliederzahlen, der in ihrer Politik vorherrschenden Leitbilder des Alters und der Interessenvertretung sowie hinsichtlich der Entwicklung der Formen der Interessenwahrnehmung beschrieben. Schließlich wird die Art der Mitwirkung an und Beeinflussung von Entscheidungen politischer Gremien und politisch-administrativer Institutionen (z.B. solcher, die Dienste und Einrichtungen für hilfsbedürftige Ältere planen) dargestellt. Die Möglichkeiten der allgemeineren sozialen Beteiligung Älterer werden in diesem Zusammenhang mitthematisiert, weil ihre Grenzen zur eigentlichen politischen Beteiligung fließend sind.

Die empirischen Informationen der Studie stammen aus Primärquellen der jeweils untersuchten Organisationen sowie – mit Ausnahme Italiens und Österreichs – aus Interviews mit Repräsentanten der Organisationen und mit alterspolitischen Experten, die wir selbst zwischen Oktober 1995 und Februar 1996 geführt haben. Die Interviews hatten den Charakter von Experteninterviews. Ihre Auswertung erfolgte hinsichtlich der Informationen zu Sachfragen, nicht hinsichtlich der jeweiligen Sichtweise der Interviewpartner.

Bei jeder Auswahl muß auch die Frage nach den nicht berücksichtigten Fällen gestellt werden. Es ist offensichtlich, daß in unserem Bericht zumindest ein Land fehlt, das in Hinsicht auf die politische Beteiligung Älterer besonders interessant wäre: die Niederlande, wo seit den letzten nationalen Wahlen zwei Seniorenparteien im Parlament vertreten sind, und wo auf kommunaler Ebene zum Teil aktive und innovative Formen der Mitsprache eingerichtet wurden. Auch Norwegen, wo seit 1991 in Kommunen und Regionen („Flyker“) die Mitwirkung von Seniorenräten gesetzlich verankert ist, wäre einer genaueren Untersuchung wert.

Die begrenzten Ressourcen für die vorliegende Studie ließen eine entsprechende Ausweitung leider nicht zu. Es wäre sinnvoll und wünschenswert, in einer größer angelegten Untersuchung weitere Länder einzubeziehen und die hier vorliegenden, eher beschreibend angelegten Ergebnisse in Richtung eines systematischen Vergleichs im strikten Sinne auszuweiten.

3. Partizipation in einer repräsentativen Demokratie – welche Art von Demokratie ist gewollt?

Hinter dem gesamten Komplex der Altenpartizipation steht eine grundsätzlichere, demokratiepolitische und theoretische Frage – die nach der Berücksichtigung direkter Beteiligungswünsche einzelner Gruppen jenseits des Mechanismus der repräsentativen Demokratie (vgl. ausführlich Evers et al. 1993, S. 11 ff.). Wie weit sollen in einer pluralistischen Gesellschaft, die in verschiedene soziale, kulturelle, ethnische, Geschlechts- und Situationsgruppen zerfällt, gruppenbezogene Partizipations- bzw. Selbstverwaltungsansprüche abgeleitet werden – bzw. umgekehrt, wieweit ist es notwendig, angesichts der sich damit ergebenden zentrifugalen Tendenzen gerade die gemeinwohlbezogenen Aspekte durch die Betonung der Rolle repräsentativer Gremien, die wie die Parlamente nach der Mehrheitsregel funktionieren, zu stärken? Diese Frage spielt in der ganzen Darstellung unseres Reports mit, ohne daß wir aus den Ländern darauf eine klare Antwort erhalten.

In der Politikwissenschaft werden diese beiden gegensätzlichen Positionen durch die Gegenüberstellung der „Repräsentationsthese“ und der „Mobilisierungsthese“ diskutiert (vgl. Bürklin 1989). Die Repräsentationsthese erklärt das politische Verhalten von Gruppen, die sich nicht ihrem demographischen Gewicht gemäß engagieren, mit dem prinzipiellen Vertrauen in die Funktionstüchtigkeit der repräsentativen Demokratie, dem durch entsprechende Voten bei Wahlen auch Ausdruck gegeben wird. Die Älteren sind offenbar ein besonders klarer Fall für diese These: Ihre Wahlbeteiligung ist höher

als jene der Jüngeren, und sie votieren überwiegend für konservative Parteien (vgl. zusammenfassend, auch im internationalen Kontext, Künemund 1994, für Deutschland Alber 1994, Kohli et al. 1996). Die Mobilisierungsthese, nach der unterrepräsentierte Gruppen protestieren und radikalere Parteien wählen oder zu unkonventionellen politischen Mitteln greifen, trifft deutlich stärker auf die Jüngeren als auf die Älteren zu.

Das politische Verhalten der Mehrheit der Älteren spricht bis heute klar für die Gültigkeit der Repräsentationsthese. Das heißt aber nicht, daß sie mit allem zufrieden seien. Mängel in der Vertretung ihrer Interessen nehmen sie durchaus wahr. In der „Eurobarometer“-Umfrage in den Ländern der Europäischen Union aus dem Jahr 1992 meinten drei Viertel der rund 17.800 Befragten ab 15 Jahren, daß die Regierung des jeweiligen Landes nicht genug für ältere Menschen tue, wobei es bei dieser Einschätzung keine nennenswerten Altersunterschiede gab (vgl. Commission 1993, S. 32ff.).

Diese Einschätzung, aber auch das zunehmende aktive Engagement älterer Menschen zur Artikulation und Vertretung ihrer politischen Interessen – innerhalb bestehender und in neu gegründeten Organisationen – spitzt die Frage nach den Formen der politischen Partizipation zu. Von einem selbstverständlichen, grundlegenden Vertrauen in die repräsentativen Organe kann offensichtlich immer weniger ausgegangen werden. Eine wichtige Weichenstellung ergibt sich hinsichtlich der folgenden Alternative: Soll die direkte Beteiligung älterer Menschen innerhalb bestehender – in der Regel altersgemischter – Organisationen und Institutionen ausgeweitet werden, z.B. durch Abbau von Altersgrenzen, durch interne Gruppenbildungen und formelle Mitwirkungsrechte in Entscheidungsprozessen, oder soll der Einfluß von unterschiedlichen Interessengruppen außerhalb des eigentlichen repräsentativen politischen Systems gestärkt werden.

Den zweiten Fall finden wir insbesondere in der „Interessengruppendemokratie“ der USA, wo Interessengruppen Älterer eine bedeutende Rolle spielen (vgl. Day 1990). Die größte der mehr als 1.000 altersspezifischen Vereinigungen, die „American Association of Retired People“, hat beispielsweise über 30 Millionen Mitglieder. Sie sichert sich ihren politischen Einfluß vor allem durch intensives und professionelles lobbying. Zwei Probleme kennzeichnen aber das Konzept der Interessengruppendemokratie: Entgegen der liberalen Utopie der gleichberechtigten Konkurrenz und des dadurch bewirkten Ausgleichs von Interessen, können sich faktisch vor allem die Gruppen artikulieren und durchsetzen, die besonders viele und hoch bewertete Ressourcen einsetzen können (so bereits Mills 1956). Zweitens läuft dieses Modell Gefahr, in einem Partikularismus gruppenegoistischer Spezialinteressen zu enden.

Die Organisation und Artikulation von Gruppeninteressen sind andererseits Voraussetzungen jeder partizipativen Politik, die an der „Umwandlung von Klientengruppen in aktive politische Minderheiten“ (Rödel et al. 1989, S. 190) interessiert ist. Im Fall der Altenpartizipation stoßen wir dabei auf zwei Probleme. Erstens, wie sich altersspezifische Interessen, Rollen und Identitäten gegenüber allgemeineren (sozialstrukturellen und kulturellen) abgrenzen bzw. mit ihnen verbinden lassen. Zweitens, wie es gelingen kann, neue Ausschlußprozesse zu vermeiden. Dies betrifft vor allem die schwachen Gruppen unter den Älteren – die armen, kranken, pflegebe-

dürftigen. Die Voraussetzungen für Partizipation bestehen in ihrem Fall in geeigneten Formen der advokatorischen Selbsthilfe.

4. Sich durchsetzen und sich einbringen – Partizipation und politische Kultur

In vieler Hinsicht kopieren heute Diskurse um die Partizipation der Älteren die dominierenden Verständnisse von Beteiligung im Sinne des skizzierten Konzepts der Interessengruppendemokratie. In der Regel geht es darum, die spezifischen eigenen Gruppeninteressen möglichst wirksam im politischen Geschäft zu machen, ausgehend von der resignativen oder affirmativen Feststellung „Jeder denkt an sich, nur ich denke an mich“. Unter dem Stichwort des „Kriegs der Generationen“ (vgl. Wolf 1990; Kohli et al. 1996) wird diese Haltung auch bereits auf die intergenerationellen Beziehungen übertragen. Ökonomisch und sozialpolitisch geht es um die Verteilung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, politisch um die Furcht vor einem Teufelskreis: Durch das wachsende politische Gewicht der Älteren steigt die Notwendigkeit, in der Sozialpolitik ihren Forderungen gerecht zu werden, und durch den weiteren Ausbau der sozialen Sicherung nimmt das Gewicht ihrer Interessen zulasten der jüngeren Generationen weiter zu. Dieses Szenario würde nicht zu einer Ausweitung der Mitwirkung, sondern zu einer Konfrontation von Gruppeninteressen führen, wie sie in den USA auf Seiten der Jüngeren bereits von „Babyboomer“-Organisationen angestoßen wurde.

Nicht zuletzt die Diskussionen über Kommunitarismus und Liberalismus und die Rolle republikanischer Ideale und Verpflichtungen in einer liberalen Demokratie – oder auch die ganz alltägliche Kritik am verallgemeinerten Gruppenegoismus und dem Mangel an Gemeinwohlorientierungen verweisen jedoch auf ein anderes Konzept (vgl. Evers 1995). Hier würde es um eine Art der Interessenvertretung gehen, die versucht, von vornherein berechnete Interessen anderer mit zu berücksichtigen und nachzuweisen, in welcher Vorstellung von Gemeinwohl die eigenen Anliegen aufgehoben werden können. Im Bereich der Altenpolitik könnte sich das z.B. niederschlagen im Unterschied zwischen einer Politik, die lediglich ein besseres Niveau professioneller Versorgung mit gesundheitlichen und sozialen Diensten fordert und einer Politik, der es dabei auch darum zu tun ist, älteren Menschen als sozial und bürgerschaftlich Engagierten eine Rolle zu geben, so daß die Forderung nach verbesserten Diensten nicht einfach als Forderung nach einem größeren Anteil im Verteilungskampf gelesen wird, sondern als Beitrag zu einer Reorganisation von Diensten, die möglicherweise ganz allgemein zum Erhalt des Sozialstaats notwendig ist.

Einen Beitrag zur Entwicklung in diese Richtung kann das Engagement älterer Menschen in Gruppen und Vereinigungen auf jeden Fall leisten. Verschiedene Studien haben gezeigt, daß diese Beteiligung zu einer positiven Einstellung gegenüber dem Alter und der eigenen Altersgruppe beiträgt und damit die Voraussetzung dafür schafft, überhaupt die altersbezogenen Interessen offensiv zu vertreten (anstatt sich von der befürchteten Etikettierung als „alt“ abschrecken zu lassen) (vgl. Ward 1977), und daß die Bereitschaft, sich für die kollektiven Interessen der Älteren zu engagieren, positiv mit der Mitgliedschaft korreliert – wobei hierbei die Frage nach der Kausalität

zu stellen ist: treten nur von vorneherein Engagierte diesen Vereinigungen bei, oder entsteht die Bereitschaft zum Engagement durch die Mitgliedschaft? (vgl. Day 1990, S. 32). Darüberhinaus fördert das Zusammenwirken in Assoziationen allgemein die Produktion und Aufrechterhaltung eines „sozialen Kapitals“ im Sinne des Bewußtseins von und Eintretens für bürgerschaftliches Engagement. Hierbei rangieren die breiter angelegten Vereinigungen mit kulturellen oder sozialen Schwerpunkten deutlich vor den enger definierten Interessengruppen wie Pensionisten- und Veteranen- oder Tierschutzorganisationen (vgl. Stolle/Rochon 1996).

II. Länderberichte

1. Dänemark¹

Kontext

Mit 5 Millionen Einwohnern ist Dänemark das kleinste der betrachteten Länder. Durch seine Reformpolitik im Bereich der Pflege hat es in den letzten Jahren breite Beachtung und Anerkennung erfahren. Die Alterspolitik ist in die Strukturen eines politischen und sozialstaatlichen Systems eingebunden, das Dänemark zum Teil mit den anderen nordischen Ländern teilt. So ist die politische Beteiligung weitgehend von einem sozialen Konsens geprägt, der auf einer Sichtweise des Staates und seiner Institutionen beruht, für die sich im Schwedischen der Begriff des „Volkshuset“ etabliert hat – die Einbettung der gesellschaftlichen Gruppen und Individuen in ein System sozialer Schutzgarantien. Vor diesem Hintergrund hat die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung, einer partizipativen Planungs- und Entscheidungskultur und eines kooperativen Grundkonsenses eine größere Chance als in Ländern, in denen staatliche Institutionen mit einem grundlegenden Mißtrauen gesehen werden bzw. deren Repräsentanten eine Art selbstverständlicher spezifischer Autorität gegenüber ihren Sozialpartnern beanspruchen.

Dänemark hat (seit 1957) eine steuerfinanzierte Staatsbürgerrente („Volksrente“), die ab 67 Jahren voraussetzungslos gewährt wird. Das Niveau liegt mit ca. 4.400 Dkr/Monat (Ehepaare ca. 8.400) ungefähr auf der Höhe des Tariflohns ungelerner Arbeiter. Ergänzend kommt in der Regel eine Zusatzversorgung hinzu – steuerbegünstigtes Sparen, Betriebsrenten, tarifvertraglich vereinbarte Zahlungen. Das Sicherungsniveau wird – im Unterschied zu England – als ausreichend eingeschätzt, zumal zusätzliche Kompensationsleistungen gewährt werden, z.B. eine Begrenzung der Miethöhe auf 15% des Sozialeinkommens (also ca. 180 DM). Die Rentenhöhe ist Verhandlungsgegenstand zwischen Regierung, Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgebern.

Von der demographischen Entwicklung wird in Dänemark kein besonderer Druck auf den öffentlichen Sozialhaushalt erwartet. Andererseits führt die zunehmende Langlebigkeit auch hier zu höheren Aufwendungen z.B. für die Pflege, und sie führt zur Zunahme der Einpersonenhaushalte. Zusammen mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit führt dies zu steigenden finanziellen Belastungen. Ca. 46% der öffentlichen Ausgaben gehen in den Bereich Gesundheit und Soziales, weshalb der Druck auf die sozialen Leistungen bereits groß geworden ist und nach Sparmöglichkeiten gesucht wird.

¹ Dieser Teil des Berichts stützt sich auf Interviews, die wir Ende Oktober 1995 mit Brigitte Kjærgaard, The Volunteer Centre Denmark und Hugo Tietze, Ældre Mobiliseringer geführt haben. Weitere Informationen (z.T. telefonisch) und schriftliche Unterlagen haben uns Olav Felbo, Dane Age Foundation, Kristian Riis, Danish Gerontological Institute, Ulla Broen, Dänisches Sozialministerium, Villy Thomsen, Dänischer Metallarbeiterverband sowie Alfred Braun, Fritz-Erler-Akademie, Freudenstadt, zur Verfügung gestellt.

Der Wohlfahrtsstaat ist in Dänemark – wie in den anderen nordischen Ländern – eine stark dezentralisierte Einrichtung mit einem besonderen Gewicht auf den 277 Kommunen (mit durchschnittlich jeweils 18.000 Einwohnern). Der zentralstaatlichen Politik kommt, wie den nationalen Dachorganisationen, die Funktion zu, Rahmenbedingungen zu definieren und Einzelaktivitäten zu koordinieren.

In der Altenpolitik existiert eine weitgehende überparteiliche Einigkeit. Ihre Leitbilder lassen sich mit der Sicherung der Kontinuität der Lebensführung, der Nutzung eigener Ressourcen und Mitbestimmung in allen Fragen der Gestaltung der Lebensbedingungen umschreiben. Ein Versuch, diese Prinzipien umzusetzen, stellt die „Reform der Älterenfürsorge“ dar, die 1987 vom Folketing (als „Seniorenpaket“) nach den Empfehlungen einer eigens einberufenen „Älterenkommission“ beschlossen wurde. Kernstück der Reform ist die Umgestaltung der Altenheime und der Altenpflege (Senioren-Wohnungsgesetz, 1987): Umbau aller Heime in Altenwohnungen, Neubau von Altenwohnanlagen mit 2-Zimmer-Wohnungen (durchschn. Wohnfläche 67 m²), rollstuhlgerecht, mit Notrufanlagen und einem System der „Rundumversorgung“ durch ein individuell abrufbares Dienstleistungsangebot. Die Dienste werden jeweils von den Bewohnern aus ihrer Rente bezahlt. Hiermit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, daß man bis zum Ende in der eigenen Wohnung bleiben kann. Beim Ausbau oder Umbau der Wohnungen können die zukünftigen Bewohner in der Planungsphase mitbestimmen.

Voraussetzungen dieser Reform waren einerseits die genannten Sparzwänge bei den Gesundheits- und Sozialausgaben, zum anderen die Kritik an den traditionellen Prinzipien der entsprechenden Altenpolitik (Standardisierung, Spezialisierung, Konzentrierung, Maximierung). Durch die Reform sollen die finanziellen, organisatorischen und räumlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Ressourcen der Älteren und für die Unterstützung ihrer Eigeninitiative und -verantwortung geschaffen werden. Das Reformziel besteht in der Verbesserung des Leistungsangebots und zugleich in Einsparungen in diesem Bereich.

Von den Älteren selbst wird diese Politik übrigens honoriert. In der Eurobarometer-Umfrage von 1992 (vgl. Commission 1993) gehört Dänemark zu den vier „Ausnahmeländern“ (neben Luxemburg, den Niederlanden und Frankreich), in denen am wenigsten darüber geklagt wird, daß die Regierung zu wenig für die Älteren tue (67%) und am stärksten (23%) die Einschätzung vorherrscht, daß die Regierung alles tue, was sie soll.

Die Interessenvertretung Älterer

Die Basis der Mitwirkung Älterer liegt in rund 1.000 örtlichen Vereinen, Clubs und Komitees mit über 600.000 Mitgliedern. Der größte Teil von ihnen ist in einer der beiden großen nationalen Dachorganisationen zusammengefaßt, die die Älteren auf der nationalen Ebene repräsentieren: Landsforeningen Ældresagen (Dane Age Association, Teil der Dane Age Foundation) mit ca. 250.000 Mitgliedern und Ældre Mobiliseringer mit ca. 420.000 Mitgliedern in den angeschlossenen Organisationen. In beiden Ver-

bänden ist die organisationsinterne Partizipation der Mitglieder durch einen demokratischen Aufbau der Strukturen mit klaren Wahl- und Kontrollverfahren geregelt.

Die Dane Age Foundation (Landsforeningen Ældresagen) ist kirchlichen Ursprungs. Sie wurde 1910 unter dem Namen Ensomme Gamles Vaern (EGV) als Wohlfahrtsorganisation für alleinstehende alte Menschen gegründet. Seit den 60er Jahren wurde sie in großen Schritten umstrukturiert und modernisiert. Gegenüber der hergebrachten fürsorglichen Sozialdienste wurde ein professionelles Dienstleistungsangebot aufgebaut, das 1986 in die heutige Organisationsform überführt wurde. Heute gilt Dane Age als ein innovatives Modellprojekt für den Typus der konsumentenorientierten Interessenrepräsentation mit internationaler Bedeutung (vgl. insgesamt auch Evers et al. 1993, S. 73-78).

Die Organisation als Ganze ist eine Art multifunktionalen Unternehmens, das mit den Kommunen in der Planung und Trägerschaft sozialer Dienste kooperiert. Die Organisation erstellt Altenpläne, Analysen und Prognosen für die Versorgung der Älteren. In mehr als 35 Alterszentren hat Dane Age die Betriebsleitung übernommen. Sieben Untergliederungen sind auf bestimmte Aufgaben spezialisiert. Zum Teil handelt es sich um kommerzielle Einrichtungen, beispielsweise einem Beratungsunternehmen (Senior Services) mit Architekten und Ökonomen, einem Reisebüro (Senior Travel) und einem Verlag, aber auch einem Forschungs- und Entwicklungszentrum.

Die Dane Age Association ist der – für alle Altersgruppen offene – Mitgliederverband innerhalb der Dane Age Foundation. 15% der Mitglieder sind unter 55 Jahre alt. Sie gliedert sich in 150 Ortsgruppen, die Zusammenkünfte, Reisen und Hilfsangebote für alleinstehende und/oder hilfsbedürftige Ältere organisieren. Trotz der professionellen Orientierung ist diese Mitgliederorganisation durchgängig demokratisch von unten nach oben aufgebaut. Neben den Serviceleistungen soll durch die Gruppen bzw. die nationale Organisation Einfluß auf altpolitische Entscheidungen gewonnen werden. In den Kommunen scheint dies zu gelingen, weil hier in größerem Maße als bei anderen Organisationen professionell orientierte Mitglieder vorhanden sind und die Einbindung in die Stiftung (Dane Age Foundation) Vorteile bringt. Auf nationaler Ebene ist der Einfluß – z.B. auf das Sozialministerium – geringer, schon weil die Zusammenarbeit nicht institutionalisiert ist.

Insgesamt richten sich die Aktivitäten dieser Organisation in erster Linie auf die Älteren als Individuen, weniger als Mitglieder von Gruppen. Sie werden zumindest in gleichem Ausmaß als Konsumenten auf unterschiedlichen Märkten angesprochen wie als Klienten der öffentlichen Wohlfahrtsleistungen oder als Bürger. Diese Konsumenten-Orientierung geht einher mit einer Betonung des „aktiven“ und „erfolgreichen“ Alterns, und entsprechend richtet sich die Mehrzahl der marktförmigen Leistungsangebote an die gesunden und aktiven Älteren. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, daß eben diese Gruppe der Älteren von einer Organisation wie Dane Age überhaupt erreicht wird. Staatliche Leistungen und auf sie zentrierte Wohlfahrtsorganisationen, die in der Regel eher auf Bedürftigkeit und bedürftige Personen ausgerichtet sind, erreichen diese Gruppe dagegen weniger.

In der Konkurrenz dieser beiden Orientierungen der Alterspolitik hat sich die zweite nationale Dachorganisation, Ældre Mobiliseringer, als ein gewisses Gegengewicht zur Dane Age Foundation profiliert. Gegründet wurde sie 1991 als Zusammenschluß in einem nationalen Komitee („board“) von sechs Organisationen, die das politische Spektrum von Parteien und Gewerkschaftsbund repräsentieren. Im zentralen Sekretariat arbeiten vier festangestellte Mitarbeiter, auf der regionalen Ebene 10 „Consultants“ (v.a. Sozialarbeiter), deren Aufgabe in der Vernetzung der kommunalen Aktivitäten besteht. Die Basis der Organisation sind lokale Clubs, die in der Regel unter der Regie der Mitgliedsverbände agieren. Aus diesen Clubs rekrutieren sich im wesentlichen die Mitglieder der kommunalen Seniorenräte.

Die Dachorganisation versteht sich als Instanz, bei der Informationen gebündelt und weitergegeben und Einfluß auf die nationale Politik genommen werden soll. Sie soll all diejenigen unterstützen, die mit älteren Menschen arbeiten (auch über eine eigene Zeitschrift). Die Finanzierung kommt momentan durch das Sozialministerium und den Gewerkschaftsbund (LO). Die Aktivisten sind überwiegend ehemalige Kommunalpolitiker. Auch an der Spitze der Organisation steht – mit dem ehemaligen Handelsminister – ein ehemaliger Politiker. Die Organisation hat eine relativ starke Position vor allem deshalb, weil sie von der sozialdemokratischen Regierung unterstützt wird.

Ældre Mobiliseringer versteht sich als sozialer Zusammenschluß gegen die als „kommerziell“ wahrgenommene Dane-Age-Organisation. Von ihren Vertretern wird betont, daß man sich vom Charakter eines „Pensionistenverbandes“ entfernt habe, der vor dem Zusammenschluß kennzeichnend für die Einzelorganisationen war. Probleme der sozialen Sicherung spielen eine Rolle, stehen aber nicht mehr im Vordergrund. Hierfür dürfte sicherlich die Konkurrenz der Dane Age Foundation/Association eine ausschlaggebende Rolle spielen. Die Umorientierung geht ganz in Richtung des dänischen Konsenses der Altenpolitik. Man ist bemüht, eine klare „bottom-up“-Organisation (von den lokalen Clubs zur Dachorganisation) zu etablieren. Soziale Dienstleistungen, Beteiligung der Älteren und Nutzung ihrer Ressourcen stehen auch hier im Vordergrund. Die sozialen Dienste der Organisation können nicht nur Mitglieder, sondern alle Älteren in der Kommune nutzen. Hierzu gehören Zusammenkünfte in Clubs, Hobbykreise und Seniorenreisen – dies allerdings alles mehr im Sinne von Gruppenaktivitäten als von individuellen Arrangements, wie es bei Dane Age der Fall ist.

Von Dane Age will man sich als eine stärker „sozial“ orientierte Organisation unterscheiden, in der weniger die Professionellen das Sagen haben als die Betroffenen selbst. Die Grundorientierung ist damit eher staatlich und bürgerschaftlich, mit einem klaren Gewicht auf sozialpolitischen statt auf konsumentenorientierten Projekten. Entsprechend werden die Älteren auch vor allem als Mitglieder von Gruppen in einer Solidargemeinschaft denn als einzelne Individuen angesprochen.

Formen der politischen Beteiligung

Bei der politischen Mitsprache Älterer gibt es in Dänemark zwei Aktionszentren: Nationale Ministerien und die Kommunen. Parteien spielen dabei nur indirekt eine Rolle. Sie haben keine eigenen Seniorenabteilungen. Gewerkschaften haben Pensionisten-Abteilungen mit kommunalen Clubs, ihre Bedeutung wird allgemein aber als gering eingeschätzt (landesweit ca. 50.000 Mitglieder). Auch Wohlfahrtsverbände spielen nur eine geringe Rolle. Sie betreiben zwar ein Drittel der Pflegeheime (die allerdings von den Gemeinden finanziert werden), jedoch wird ihre Rolle durch die Neuorganisation dieses Bereichs geschwächt.

Das Sozialministerium hat ein „contact board“ („Kontakt Udvalget“) eingerichtet, in dem Ældre Mobiliseringer neben anderen altenpolitisch relevanten Organisationen vertreten ist. Gegenwärtig geht es darum, auch Dane Age als Mitglied aufzunehmen. Das spricht für die Konvergenz der Interessen und Aktionsfelder der beiden Organisationen. Die Partizipation in diesem Gremium ist nicht beschränkt auf die Weitergabe von Informationen. Sie umfaßt auch die Mitwirkung bei Gesetzentwürfen und Aktionsplänen. So hatte Ældre Mobiliseringer maßgeblich Einfluß auf den Gesetzentwurf zur gesetzlichen Verankerung von kommunalen Seniorenräten ab 1996, in dem die Seniorenräte als obligatorische Einrichtungen festgeschrieben, ihre Aufgaben definiert und der Wahlmodus festgelegt wird (durch Urwahlen unter den über 60jährigen).

Seit Januar 1996 läuft ein Gemeinschaftsprojekt des Ministeriums und Ældre Mobiliseringer mit dem Titel „Ältere helfen Älteren“ („Ældre Hjælpre Ældre“). Gestützt durch materielle Ressourcen und Sozialarbeiter soll die freiwillige Selbsthilfe angeregt werden. Das Ziel ist die Einbeziehung der Angehörigen von Problemgruppen unter den Älteren in die Gemeinschaft der Kommune durch Besuchsdienste, Sozialbetreuung, Fahrdienste und ähnliche Angebote.

Die nationalen Aktivitäten richten sich also auf die Rahmenbedingungen, die im zweiten und hauptsächlichen Zentrum der politischen Partizipation umgesetzt werden, den Kommunen. Die dezentrale Struktur des dänischen Wohlfahrtsstaates macht die politischen Entscheidungen überschaubar und ermöglicht in vielen Bereichen Mitsprache durch Organisationen und Beiräte (z.B. Ausbau- und Entwicklungspläne, Wohnungsfragen, Initiativen im Sozial- und Gesundheitssektor, Freizeit- und Kulturpolitik). Die Entscheidungen über soziale Dienste fallen auf der lokalen Ebene. Die damit befaßten Organisationen sind in örtlichen „Clubs“ aufgegliedert und in Behinderten- und Altenräten der Kommunen repräsentiert. Diese haben in der Regel ein Anhörungs- und Mitspracherecht, das nicht auf eine bestimmte Klientel begrenzt ist (z.B. hat der Seniorenrat in Odense ein umfangreiches Papier zur Kulturpolitik erstellt).

Die altenpolitischen Reformen begünstigen darüberhinaus generell die Partizipation Älterer. Sollen Ressourcen mobilisiert und Leistungen bedarfsgerecht gestaltet werden, ist mehr Mitbestimmung der „Betroffenen“ notwendigerweise erforderlich. Probleme entstehen bei dieser Struktur dadurch, daß Vorteile der Großorganisation verloren gehen, die Verfahren also zeitraubender sind. Die Tendenz geht jedoch dahin, dies bewußt in Kauf zu nehmen, um bedarfsgerechtere Leistungen zu erreichen. Ein zweites Problem besteht darin, daß die Beschwerdekanäle nach oben begrenzt sind. Die

Gemeinde ist überwiegend die letzte Instanz. Mit der zunehmenden Stärke der Dachorganisationen könnte dieses Problem jedoch in Zukunft entschärft werden. Die gleichzeitige Professionalisierung dieser Organisationen wird auch die – praktisch diskutierte – Tendenz begünstigen, daß Teile der Seniorenpolitik von den Kommunen an die Seniorenkomitees delegiert werden. Sie werden bereits heute zum Teil schon für praktische Arbeiten (z.B. Information) bezahlt. Darüberhinaus gibt es sogar eine Tendenz, die kommunal agierenden Organisationen von den Gemeinden zu lizensieren, um kommunale Aufgaben der Seniorenarbeit in eigener Regie zu übernehmen (vgl. Dochweiler 1993, S. 40).

2. England²

Kontext

Vergleichbar mit Dänemark, Frankreich und Italien liegt eine der historischen Wurzeln der englischen seniorenrepräsentierenden Organisationen in der Gewerkschafts- und Selbsthilfebewegung. Aus ihr haben sich die gegenwärtigen Rentnerorganisationen (Pensioner Organisations) entwickelt. Für die andere Wurzel findet sich in Österreich, Dänemark und Frankreich ebenfalls eine Entsprechung – karitative Wohlfahrts-Organisationen (Charities), die sich zum Teil zu wirkungsvollen Repräsentanten und Anbietern von Diensten für und mit älteren Menschen entwickelt haben. Erst in jüngster Zeit sind auf kommunaler Ebene einzelne selbstorganisierte Zusammenschlüsse gebildet worden, die mit den Seniorenräten oder -beiräten anderer Länder vergleichbar sind (Elderly Forums).

Die Richtung, in die sich die Organisationen entwickelt haben, und die politische und soziale Position, die sie schließlich erreicht haben, ist ein Ausdruck der Besonderheiten der englischen Politik und des englischen Wohlfahrtsstaates.

Im Unterschied zu Ländern wie Deutschland haben sich die Wohlfahrts-Organisationen nicht entlang weltanschaulicher Abgrenzungen entwickelt, sondern in bezug auf je spezifische Probleme und Aufgaben. So finden wir beispielsweise spezielle Organisationen für Kinder und für Ältere, statt katholischer oder sozialdemokratisch orientierter Verbände, die für alle sozialen und karitativen Belange zuständig sind (wie in Österreich und Deutschland). Generell ist in England der „dritte Sektor“ des freiwilligen Engagements mit einer klaren Abgrenzung der Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat traditionellerweise stark ausgeprägt. Die entsprechenden Organisationen sind deshalb in ihrer Geschäftsgrundlage, ihren Prioritäten und Angeboten von Diensten weitgehend unabhängig von Staatsgeldern und öffentlichen politischen Autoritäten. Ein wichtiger, professionell betriebener Bereich dieser Organisationen besteht deshalb in der Einwerbung von Geldern für ihre Projekte (fund raising). Dies gilt – obwohl die „Staatsnähe“ in den letzten Jahren zugenommen hat – auch für die beiden großen Organisationen, die für und mit älteren Menschen arbeiten: Age Concern und Help the Aged. Die einstmals starke Gewerkschaftsbewegung ist dagegen deutlich schwächer geworden, einschließlich ihrer Mobilisierungsfähigkeit von Rentnern.

Mit der „Wiederentdeckung der Demographie“ in der letzten Dekade hat die konservative Regierung die öffentlichen Leistungen zugunsten berufsbezogener und privater Träger des Rentensystems eingeschränkt. Die Rentensteigerung ist seit 1979 nicht

2 Dieser Teil des Berichts stützt sich vor allem auf Anfang Februar 1996 geführte Interviews mit Gillian Dalley, Centre for Policy on Ageing, Melvin Kohler, Help the Aged, Carol Newman und Jerry, Greater London Forum for the Elderly, Jonathan Stearn, Age Concern England, Sarah Veale, TUC, und (bereits im Januar 1996) mit Jack Jones, National Pensioners Convention. Alle diese Personen haben uns auch schriftliche Unterlagen über die Organisationen zur Verfügung gestellt. Durch Maureen Hagan haben wir umfangreiches Material über die Greater London Pensioners Association erhalten. Diana Robbins, Social Welfare and Practice Research Consultant, und Thomas Scharf, Keele University, haben mit allgemeineren Informationen zu dem Kapitel beigetragen.

mehr an die Lohn-, sondern an die Preisentwicklung gebunden. Außerdem wurde der Sektor der sozialen Dienste zunehmend modernisiert und vereinheitlicht, insbesondere im Gesundheits- und Pflegebereich, wo verstärkt dezentrale und private Anbieter auf den Markt getreten sind. Grundlage hierfür ist die Einführung der „Community Care“ (gemeindenaher Pflege) in den 70er Jahren, die durch den National Health and Community Care Act 1990 einheitlich gesetzlich geregelt wurde. Zum Teil vermittelt über Case Manager sollen Hilfsbedürftige diejenigen – vorrangig ambulanten – Dienste aus dem Angebot verschiedener Träger wählen können, die sie in ihrer spezifischen Lage benötigen. Faktisch entstehen aber an diesem Punkt konfliktreiche Probleme: Da die Leistungen gedeckelt sind, besteht zwar ein garantierter Anspruch auf die Begutachtung des Bedarfs, nicht jedoch auf tatsächliche Pflegeleistungen.

Die Rolle der Kommunen bei der sozialen Versorgung hat sich durch die gemeindenahere Pflege gewandelt: Vom Träger sozialer Dienste zum Planungs- und Koordinationszentrum der Vermittlung von Dienstleistungsangeboten freier Träger. In der Folge dieses Wandels finden sich zwei Stoßrichtungen der Alterspolitik, die Überschneidungen aufweisen, aber doch grundsätzlich gegensätzliche Ziele anstreben: das Konzept der Konsumentendemokratie („citizens as consumers“) der konservativen Regierung seit der Thatcher-Ära und die „Empowerment“-Bewegung, die vor allem von advokatorischen Altenverbänden repräsentiert wird. Steht im ersten Konzept der ältere Mensch als Marktsubjekt im Vordergrund, wird im zweiten die Befähigung zur Eigenständigkeit und sozialen Teilhabe betont.

Die hergebrachten Probleme des geringen Niveaus der öffentlichen Alterssicherung und der Rechte zur Inanspruchnahme von Leistungen im Pflegebereich sind dadurch eher verschärft worden. Das Verhältnis der Durchschnittsrente zum Durchschnittseinkommen beträgt 1 : 3; die einheitliche staatliche Grundrente, die für ca. 1/6 der Älteren die einzige Einkommensquelle darstellt, liegt bei £ 54 pro Woche. So bilden in England, mehr als in den anderen Ländern, Probleme der grundlegenden Versorgung im Alter (Altersarmut) und ein hohes Ausmaß sozialer Ungleichheit unter den Älteren einen wichtigen Schwerpunkt der Alterspolitik. Auch der Trend zum frühen Ruhestand stellt für die Betroffenen ein Verarmungsrisiko in höherem Ausmaß als in den anderen untersuchten Ländern dar (vgl. auch Laczko/Phillipson 1991).

Da im Zuge der genannten Reformen die traditionellen, universalistisch orientierten Grundsicherungsleistungen zunehmend durch bedarfsabhängige Fürsorgeleistungen ersetzt wurden, ist nun auch insbesondere die Gruppe unter den Älteren mit mittlerem Einkommen von einem Verarmungsrisiko bedroht. Sie müssen zunächst eigene Mittel (z.B. Hausbesitz) einsetzen, bevor sie Anspruch auf öffentliche Leistungen haben. Diese Entwicklung hat – nach dem einstimmigen Urteil unserer Interviewpartner – zu einer stärkeren Politisierung der Altersfragen und der mit ihnen befaßten Organisationen geführt.

Die Interessenvertretung Älterer

a) Die Pensioner Organisations

Der Ursprung der Pensioner Organisations datiert zurück auf die 30er Jahre dieses Jahrhunderts. Die National Federation of Old Age Pension Associations trat in dieser Zeit mit der Forderung nach einer Verdoppelung der öffentlichen Rente auf ein Pfund pro Tag auf. In Verbindung mit den Gewerkschaften wurden bald weitere lokale und regionale Rentnerorganisationen ins Leben gerufen, die seit 1972 unter der Bezeichnung Pensioners Action Groups in dem Dachverband der British Pensioners and Trade Union Action Association zusammengeschlossen sind. Dieser Verband untergliedert sich in regionale und lokale Gruppierungen. So wurde beispielsweise 1973 die Greater London Pensioners' Association gegründet. Sie koordiniert die lokalen Londoner Rentnervereinigungen, die hier in monatlichen Versammlungen zusammentreffen. Die Organisation versteht sich als Aktionszentrum für die sozialen Belange von Rentnern, die sie durch Demonstrationen, Kampagnen, Petitionen an die Regierung und die Stadtverwaltung sowie durch Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit im Unterhaus zum Ausdruck bringt.

Der britische Gewerkschaftsbund (TUC) selbst hat seit 1989 ein eigenes Repräsentationsorgan mit beratender Funktion für seine verrenteten Mitglieder errichtet, das TUC Pensioners Committee. In ihm treffen sich Vertreter aller Einzelgewerkschaften zweimal jährlich. Da die berufsbezogenen Renten (occupational pensions) bei Lohnverhandlungen mitverhandelt werden, ist der TUC über seine Einzelgewerkschaften mit der Frage der Lebenslage von Rentnern auch direkt befaßt. Allerdings versteht sich der TUC darüberhinaus nicht als Repräsentant der Älteren. Er unterstützt aber Pensioner Organisations, deren Vertreter durch personelle Überschneidungen auch im TUC Pensioners Committee vertreten sind.

Öffentlich durch Kampagnen u.ä. hervorgetreten ist vor allem die National Pensioners Convention (NPC), in der 17 Pensioner Organisations seit 1979 zusammengeschlossen sind. Anfangs stand die NPC noch unter der Ägide des TUC, seit 1990 bildet sie aber einen unabhängigen Dachverband. Die inhaltlichen und organisatorischen Einschränkungen, die sich – wie auch das Beispiel Frankreichs zeigt – aus der Einbindung in die Gewerkschaftsorganisation ergeben können, wurden hierdurch zugunsten einer breiteren Orientierung abgebaut. Unter ihrem prominenten Präsidenten, dem ehemaligen Vorsitzenden der Transportarbeitergewerkschaft und Unterhausabgeordneten Jack Jones, hat sich diese Organisation zur öffentlich wirkungsvollen, sichtbaren und anerkannten Vertretung von Rentnerinteressen entwickelt. Die NPC kann als Kernorganisation der „Rentnerbewegung“ angesehen werden. Grundlage der Arbeit ist eine Charta, in der die zentralen Forderungen und Aktionsschwerpunkte festgelegt sind. Diese konzentrieren sich auf die elementare materielle Versorgung im Alter, insbesondere auf die Anhebung der staatlichen Grundrente auf mindestens 50% des Durchschnittseinkommens für Ehepaare und 1/3 für Alleinlebende, auf Vergünstigungen bei Transport- und Energiekosten, auf Zugang zu allen Gesundheits- und Pflegeleistungen ohne Bedarfsprüfung.

Der Aktionsschwerpunkt der Pensioner Organisations liegt klar auf der materielle Lebenslage im Alter. Dabei haben sich die Schwerpunkte allmählich von Fragen der Rentenleistungen auf ein breiteres Spektrum sozialstaatlicher Versorgung ausgeweitet, insbesondere auf die Gesundheits- und Pflegeleistungen. Erst im Mai 1996 hat das General Purposes Committee der NPC seinen Forderungskatalog unter dem Stichwort „Empowerment“ („Befähigung“) noch einmal erweitert. Im Vordergrund steht dabei die Forderung nach politischer Partizipation („Empowerment – pensioners participating in decision making“). Hintergrund dieser Ausweitung ist zum einen die Gesetzgebung im Gesundheits- und Pflegebereich (Community Care), zum anderen spielen die positiven Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit anderen Seniorenorganisationen eine Rolle (Charities und Forums, vgl. unten).

Trotz dieser Ausweitung werden ältere Menschen durch die Pensioner Organisations nur insoweit repräsentiert, als sie eine spezifische sozialpolitische Klientel bilden. Sie gelten als „best organised but single-issue organisations“ (Interview mit M. Kohler), was zu ihrer begrenzten Wirksamkeit beiträgt. Nicht die Lebenslage im Alter als solche wird hier zum politisierbaren Thema gemacht, sondern ihre sozialpolitisch regulierten Aspekte. Ähnlich wie in Frankreich, aber im Kontrast zu Italien, zeigen die gewerkschaftsnahen Pensioner Organisations noch immer einen Mangel an Dynamik und öffentlicher Wirksamkeit, trotz ihrer sicherlich wichtigen und interessanten Forderungskataloge und Chartas. Deshalb wird die Zukunft dieser Organisationen selbst von Teilen ihrer eigenen Vertreter als unsicher wahrgenommen. Die jüngeren Rentnergenerationen üben laut Beobachtung unserer Gesprächspartner Zurückhaltung gegenüber den Pensioner Organisations, weil deren Repräsentanten – als Vertreter der Aufbau- generation des britischen Wohlfahrtsstaats der Nachkriegszeit – nicht als Vertreter der jüngeren Rentnergeneration und der großen Zahl von Frührentnern angesehen werden. Die Mitgliederzahlen unterhalb des 70. Lebensjahres sind deshalb rückläufig, und es bestehen Probleme bei der Rekrutierung des Führungsnachwuchses. Zum Beispiel ist der Zugewinn der National Pensioners Convention an öffentlicher Präsenz und Schlagkraft eng mit der Person ihres Vorsitzenden verknüpft. Ein Bruch dieser personellen Kontinuität könnte zu einem ernsthaften Rückschlag für die Organisation führen.

b) Die Charities

Eine deutlich dynamischere Entwicklung haben während der letzten 15 Jahre die Charities, Wohlfahrts-Organisationen des „dritten Sektors“, in ihrer Politik für und mit älteren Menschen gemacht. Neben der Organisation und Erbringung von sozialen Dienstleistungen hat sich ihr Selbstverständnis verstärkt in Richtung der Interessenvertretung Älterer entwickelt. Im Vordergrund steht dabei weniger die politische Mitwirkung, sondern die Beteiligung Älterer am sozialen Leben. Neben einem allgemeinen Wandel des gesellschaftlichen Altersbildes wird dieses Ziel durch den neuartigen Aufbau der sozialen Dienste angestrebt. Diese sollen dezentral erbracht werden, sich an den jeweils individuellen Bedürfnissen ausrichten und die Älteren zur eigenständigen Lebensführung in ihrer gewohnten Umgebung befähigen.

Help the Aged ist neben Age Concern eine der beiden großen Organisationen dieser Art. Gegründet während des zweiten Weltkriegs mit einem Schwerpunkt auf die Versorgung älterer Engländer in den (ehemaligen) Kolonien, definiert sie sich heute als nationale advokatorische Organisation, welche die Interessen älterer Menschen auf verschiedene Weisen vertritt: durch öffentliche Bewußtseinsbildung im Zuge der Einwerbung von Geldern (Fund Raising), durch Angebote von Diensten und durch parlamentarische Lobbyarbeit. Help the Aged ist keine Mitgliederorganisation, sondern eine professionelle Einrichtung mit 1200 Angestellten, die bestehende lokale Freiwilligen-Gruppen anderer Organisationen durch die Bereitstellung und Vermittlung von sozialen und technischen Diensten unterstützt. Vor allem in den letzten zehn Jahren hat sie den Charakter einer modernen, flexibel auf entstehende Bedürfnisse ausgerichteten Organisation angenommen. Im Vordergrund der Arbeit steht die Aufrechterhaltung von Selbständigkeit und Mobilität der Älteren und andererseits die Unterstützung des freiwilligen, ehrenamtlichen Engagements. Zu den Angeboten gehören technische Geräte (z.B. „community alarm“-Systeme, ein mobiler telefonischer Notruf; „community transport“, Kleinbusse zur individuellen Beförderung älterer Menschen), kostenlose telefonische Informationsdienste über Hilfsmöglichkeiten („seniorline“) und ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen. Hinzu kommen neuerdings Projekte für Hilfsangebote von Älteren für Ältere auf ehrenamtlicher Basis (Gartenarbeiten, Besuchsdienste u.ä.).

Mit annähernd 1.100 lokalen Gruppen in England, ca. 250.000 Ehrenamtlichen (volunteers) und über 270 hauptamtlich Beschäftigten (1995) ist Age Concern England die größte und einflußreichste Charity-Organisation, die sich selbst als „Age Concern movement“ begreift. Hervorgegangen aus dem 1940 gegründeten Committee for the Welfare of the Aged, konzentrierte sich die Arbeit in den 40er Jahren auf die Auswirkungen des Krieges auf die Älteren. Neben dem Einsatz für die Einführung einer Witwenrente wurde auf kommunaler Ebene ehrenamtliche Hilfe für die Älteren organisiert (u.a. Versorgung mit Nahrung und Wohnraum). Zur Vereinheitlichung der bald stark angewachsenen Zahl von Komitees und lokalen Freiwilligenvereinigungen – die sich bereits in Form von Associations zusammengeschlossen hatten -, und unterstützt durch eine nationale Politik zur Aktivierung des dritten Sektors, wurde Age Concern 1971 als nationale Interessenorganisation (interest group) und Anbieter von Diensten gegründet. Nach einer Programmdebatte, in die alle Untergliederungen einbezogen waren, wurden 1975 die politischen Grundsätze verabschiedet („Manifesto on the Place of the Retired and Elderly in Modern Society“). Dieses Grundsatzprogramm ist bis heute die Grundlage für die Arbeit. Positive Einstellungen gegenüber dem Alter, die Verbesserung der Lebensqualität im Alter und die integrative und innovative Funktion des freiwilligen Engagements sind die Kernpunkte dieses Programms. Age-Concern-Gruppen sind diesen Aufgaben verpflichtet und müssen Nachweise erbringen, daß ihre Arbeit diesen Grundsätzen entspricht.

Age Concern ist die Dachorganisation aller Age-Concern-Gruppierungen, die direkte Dienste für ältere Menschen anbieten. Diese müssen ein Anerkennungsverfahren durchlaufen, um den Namen Age Concern tragen zu können. Age Concern England ist der „Arbeitstitel“ des National Council on Ageing, in dem verschiedene natio-

nale Organisationen, die mit älteren Menschen befaßt sind, durch 224 Repräsentanten vertreten werden, einschließlich dem Gewerkschaftsverband TUC und Help the Aged. Neben dem National Council on Ageing/Age Concern England, das sich als registrierte Charity in zahlreiche spezialisierte Unterorganisationen aufgliedert, gibt es heute vier weitere Organisationsbereiche:

- Age Resource als jüngerer Zweig, dessen Aufgabe in der gemeinschaftsorientierten Aktivierung und Nutzung von produktiven Fähigkeiten der Älteren besteht, um dem sozialen Rückzug im Ruhestand entgegenzuwirken;
- Age Concern Enterprises und Age Concern Insurances Services als kommerzieller Zweig, der vor allem spezielle Versicherungen für Ältere anbietet, aber auch mit speziellen Diensten und Gebrauchsgegenständen Handel treibt;
- Age Concern Institute of Gerontology, das in Zusammenarbeit mit dem King's College in London gerontologische Forschung betreibt und postgraduierte Studenten in Altersfragen ausbildet;
- Eurolink Age, das europäische Netzwerk von 120 Organisationen, dessen Sekretariat von Age Concern betrieben wird.

Die Aktivitätsschwerpunkte von Age Concern umfassen ein Spektrum von Dienstleistungen über Informationspolitik bis zur Forschung, von der lokalen bis zur nationalen Ebene. Neben den Freizeitangeboten und sozialen Aktivitäten, die von den lokalen Gruppen angeboten werden, lassen sich die Aktivitäten in vier Funktionsbereichen zusammenfassen (vgl. Age Concern 1995, 2.2, S.1):

- Soziale Dienste und Hilfen: In lokalen Gruppen werden ehrenamtliche Pflege- und Hilfsdienste angeboten, die sich an den spezifischen Bedürfnissen ihrer Klientel orientieren sollen. Ergänzende und innovative Angebote, die der Aufrechterhaltung der Selbständigkeit dienen, stehen im Vordergrund. Arbeitsgrundlage ist ein Handbuch, in dem die Standards der Hilfsdienste festgelegt sind. Age Concern überwacht diese Standards und unterstützt Pflegebedürftige und Pfleger durch Schulung, Rechtsbeistand u.ä. Daneben werden Hilfen beispielsweise für Wohnungsrenovierung, Besuchs- und Transportdienste angeboten.
- Information und Fürsprache (advocacy): Durch Publikationen, Kampagnen, Weiterbildung und Lobbyarbeit wird die advokatorische Rolle der Organisation ausgefüllt. Entscheidungsträger, Hilfsorganisationen, Unternehmen und Individuen, deren Arbeit auf Ältere gerichtet ist, sollen für die tatsächlichen Bedürfnisse und Ansprüche älterer Menschen sensibilisiert werden. Beispiele hierfür sind die Heizöl-Kampagne 1993/94 (vgl. unten) und eine breit angelegte Kampagne gegen Altersdiskriminierung, die in einen Gesetzesentwurf gemündet ist (allerdings wurde das Gesetz Anfang 1996 vom Unterhaus abgelehnt). Die Informationspolitik bezieht sich auch auf ältere Menschen selbst. Neben Broschüren und Handbüchern, z.B. über Rechtsansprüche im Alter, bieten die lokalen Gruppen Beratung an, die jährlich von über 100.000 Menschen nachgefragt wird.
- Forschung und Innovation: Das Angebot sozialer Dienste soll jeweils fallspezifische Bedürfnisse in den Vordergrund stellen. Aus den Erfahrungen in dieser Arbeit ergeben sich Anregungen für die Forschung und technische Entwicklung. Umgekehrt

werden auch Modellversuche auf der Basis neuer Erkenntnisse unterstützt. Die Förderung der gerontologischen Forschung und die enge Anbindung an sie ist durch das Age Concern Institute of Gerontology institutionalisiert.

- Partnerschaft und Kooperation: Um der Betriebsblindheit des eigenen Verbandes und der Zersplitterung der Alteninitiativen entgegenzuwirken, ist das Membership Sub-Committee (das für die Betreuung der lokalen Gruppierungen zuständig ist) beauftragt, Möglichkeiten der Kooperation von Gruppierungen innerhalb und außerhalb Age Concerns anzuregen und zu fördern. Auch hierfür ist die Heizöl-kampagne ein Beispiel; in sie waren auch die Pensioner Organisations und Help the Aged einbezogen.

Mit der zunehmenden Übertragung vormals öffentlicher Leistungen an freie Träger sind auch der Anteil und die Abhängigkeit von Staatsgeldern im Budget der Wohlfahrtsorganisationen gestiegen. Bei Age Concern liegt dieser Anteil bei knapp 30% (1994/95). Außerdem ersetzt die Zentralregierung die vormals offenen Zuschüsse zunehmend durch Verträge, in denen nur Gelder für spezifische abrechenbare Leistungen bereitgestellt werden. Hierdurch wird eine Organisation wie Age Concern zwar zum Vertragspartner mit größeren Einflußmöglichkeiten, zugleich werden die Aktivitäten und Leistungen der Organisation aber tendenziell auf die Ausführung einer staatlich regulierten Politik reduziert. Inwiefern hierdurch die Rollen der Charities als Anbieter sozialer Dienste und als Advokaten der Älteren in Konflikt geraten, wird sich noch herausstellen müssen.

Organisationen wie Age Concern und Help the Aged agieren in einem Klima, in dem die politische Unterstützung sozialer Belange seit längerer Zeit sehr schwach ist. Stattdessen ist eine Mentalität der privaten, individualistischen „Selbsthilfe“ gefördert worden. Dieser Verlagerung der politischen Gewichte in Richtung einer Konsumentendemokratie von Marktteilnehmern entspricht ein neuer Typus von Seniorenorganisationen. Die Association of Retired Persons over 50 (ARP) mit ihren 100 „Friendship Centres“ gehört hierzu. Sie ist nach dem Modell der American Association of Retired People gebildet und ist entsprechend vorrangig auf Freizeit, Konsum, professionelle Beratung und Lobbyarbeit ausgerichtet.

Formen der Beteiligung

Generell ist „der politische Einfluß von älteren Menschen in Großbritannien sehr gering, und ihre verschiedenen Organisationen und Verbände können nur wenig Einfluß auf die Politik ausüben“ (Scharf 1993, S. 7; vgl. auch Ginsburg 1992, S. 150). Diese Feststellung gilt trotz der Aktivitäten der dargestellten Organisationen in Form von Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit. In verschiedenen Kommissionen und Ausschüssen sind einzelne von ihnen in beratender Funktion beteiligt, aber weder auf der nationalen noch auf der kommunalen Ebene gibt es formale Beteiligungsrechte von Seniorenvertretern.

Die Charities sichern sich ihren Einfluß durch Lobbyarbeit. Age Concern hat beispielsweise eine Abteilung für politische und parlamentarische Angelegenheiten, in der

drei hauptamtliche Lobbyisten arbeiten. Auch Help the Aged verfügt über einen eigenen Lobbyisten. Als Erfolg dieser Aktivitäten rechnen sich die Verbandsvertreter an, daß keine Partei insbesondere an der Position von Age Concern vorbei argumentieren könne.

Auf der anderen Seite werden „Anzeichen einer wachsenden Militanz bei den Senioren vor allem in den Großstädten“ konstatiert (Scharf 1993, S. 8). Den Hintergrund hierfür bilden vor allem die Konflikte über die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, die in Schlagworten wie „community care or privatising patients“ ihren Ausdruck finden. Diese Auseinandersetzungen haben bereits zu Koalitionsbildungen und gemeinsamen Kampagnen von Pensioner Organisations, den Charities und den Elderly Forums (vgl. unten) geführt. Als bisher größter Erfolg wird die „Heizölkampagne“ der Jahre 1993/94 gesehen: Gegen die Regierungspläne, die Rentnerhaushalte erstmals mit der vollen Mehrwertsteuer für Heizmittel zu belasten, haben die Seniorenorganisationen breit mobilisiert, wodurch es auch zur bisher größten Rentnerdemonstration kam. Das Ergebnis war ein Kompromiß (Begrenzung des Steuersatzes auf 8%), der aber über den Anlaß hinaus Wirkungen hatte. Die Kampagne hat gezeigt, daß die älteren Menschen mobilisierbar sind, und daß das gemeinsame Vorgehen erfolgreich sein kann. Ein zweites Beispiel für eine solche konzertierte Aktion ist die aktuelle „pensions-bill“-Kampagne zugunsten eines einheitlichen Pensionsalters mit 60 Jahren (statt, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, mit 65).

Ein weiterer Ausdruck der zunehmenden Politisierung Älterer findet sich in den kommunalen Partizipationsformen, die sich seit 1988 entwickelt haben – den „Elderly Forums“. Am weitesten entwickelt sind sie in der Region von Strathclyde (Schottland) und in London, wo sie ihren Ausgangspunkt hatten. In anderen Städten und Regionen sind sie im Aufbau. Die Forums sind vergleichbar mit Seniorenräten/-beiräten, allerdings ohne gesetzliche Regelung und formelle Mitspracherechte. Ihre Einflußmöglichkeiten sind deshalb weitgehend vom guten Willen der kommunalen Verwaltungen abhängig. Dies läßt sich am Beispiel Londons zeigen, wo beispielsweise im Stadtbezirk (burrough) Lewisham zwei Teilzeitkräfte, Räume und Ausstattung sowie ein jährlicher Betrag von £ 8.000 von der Kommunalverwaltung bereitgestellt werden, während in anderen Bezirken keinerlei Leistungen erfolgen. Auch die Organisationsstruktur ist nicht einheitlich. Einige Forums setzen sich nur aus Repräsentanten von lokal vertretenen Organisationen zusammen, andere nehmen auch engagierte Individuen auf.

Das Greater London Forum for the Elderly ist die Dachorganisation der 32 Londoner Forums (von 34 Stadtbezirken) mit einer eigenen Geschäftsstelle, deren Aufgabe vor allem in der Koordination der Forums besteht. Sie organisiert auch die zweimonatlichen Sitzungen des „Executive Committees“, das sich aus gewählten Repräsentanten der 32 Londoner Forums zusammensetzt.

Die Forums verstehen sich als parteipolitisch neutral, allerdings stehen sie sowohl personell als auch in ihren Aktivitäten den Pensioner Organisations nahe. Gemeinsame Aktionsschwerpunkte sind z.B. der Einsatz für den Erhalt der Seniorenkarte bzw. der kostenlosen Transportmöglichkeit für bedürftige Ältere im öffentlichen Nahverkehr oder Projekte der Nachbarschaftshilfe. Primär verstehen sich die Forums als

„Grassroot“-Organisationen. Die Bewohner des jeweiligen Stadtteils, die Nutzer von sozialen Diensten, sollen durch die Forums zu Wort kommen, um aus ihrer Perspektive alle Bereiche der kommunalen Politik mit zu beeinflussen. Als Anspruch und Erfolgsbedingung wird hierfür formuliert, die besonders Verwundbaren unter den Älteren in den Forums repräsentiert zu haben.

Ein besonderer Schwerpunkt ist auch bei den Forums der Bereich der sozialen Dienste und der Pflege. Bedenkt man den Anspruch der „Community Care“, ist es verwunderlich, daß kommunale Partizipationsformen der (potentiellen) Empfänger dieser Leistungen, die die Forums sicherlich darstellen, nicht stärker in Entscheidungsprozesse einbezogen sind. Dort, wo Forums existieren, sind sie in der Regel in Konsultationen zu altenrelevanten Entscheidungen einbezogen. Darüber, was mit den Informationen aus den Konsultationen geschieht, haben die Forums jedoch keine Kontrolle mehr. In den Worten unseres Interviewpartners gehen die Informationen „normalerweise auf dem Weg zu den Managern verloren“. Deshalb wird von Vertretern der Forums hinsichtlich der faktischen Mitsprache eine „Lücke zwischen der Rhetorik und dem, was tatsächlich geschieht“ konstatiert.

3. Frankreich³

Kontext

In Frankreich, einem Land mit 57 Mill. Einwohnern gibt es fast 12 Millionen ältere Menschen über 60 Jahre, die ungefähr ein Viertel aller Wähler stellen. Zum besseren Verständnis der Formen von Selbstorganisation und Teilhabe älterer Bürger in diesem Land sollte man sich eingangs einige Besonderheiten des französischen politischen Systems vor Augen halten.

Die französische Tradition des Republikanismus unterstreicht die Stellung des Staates und seiner Institutionen in und gegenüber der Gesellschaft in einem Kontext, wo den Rechten und Pflichten der Individuen in ihrer Rolle als Staatsbürger eine ebenso zentrale Rolle zukommt wie universalistischen Regeln und Perspektiven; die Ansprüche älterer Menschen werden deshalb auch immer wieder im Sinne der Realisierung ihrer vollen Gleichberechtigung als Bürger artikuliert.

Das anspruchsvolle und immer noch nicht ganz vollendete Projekt einer umfassenden Dezentralisierung, das die sozialistische Regierung zu Beginn der achtziger Jahre einleitete, ist vor dem Hintergrund einer langen Tradition des staatlichen Zentralismus zu verstehen, die bis heute nachwirkt; Beteiligungsansprüche von Organisationen älterer Bürger unterhalb der zentralstaatlichen Ebene richten sich folglich an Departements (Regierungsbezirke) bzw. artikulieren sich in Kommunen, die mit einer – im Vergleich zur Bundesrepublik – beschränkten Autonomie ausgestattet sind.

In diesem System des französischen Republikanismus gab es eine lange Tradition der Distanz und des Mißtrauens gegenüber allen Formen der kulturellen und sozialen Selbstorganisation von gesellschaftlichen Teilinteressen. Sie wurde als Hindernis in einer Beziehung zwischen dem einzelnen Bürger und einem Staat verstanden, in dem sich deren ungeteilte gemeinsame Autorität (*volonté generale*) repräsentieren sollte. Das Aufblühen von Vereinen und lokalen Selbstorganisationsformen, die gegenüber den staatlichen Autoritäten eine Vielfalt gesellschaftlicher Interessen repräsentieren – auch unter den älteren Bürgern – ist ein Phänomen neueren Datums, das verstärkt erst seit Ende der 60er Jahre Konturen gewinnt .

³ Dieser Teil des Berichts stützt sich auf Ende 1995 geführte ausführliche Gespräche mit Marcel Biard, dem ehemaligen Chefredakteur der Zeitschrift "Notre Temps" und verantwortlichem Mitarbeiter im nationalen Sekretariat der F.N.A.R., mit Raoul de Plinval, Vizepräsident des CODERPA im Departement Paris, mit mehreren Mitgliedern des COLERPA der Stadt Rennes (lokale Version der CODERPAs auf freiwilliger Grundlage) und mit Dr. Hannelore Jani-le Bris, Forschungsleiterin beim gerontologischen Institut CLEIRPPA, Paris, der wir überdies für umfassende Hilfe bei der Beschaffung von Information und der Knüpfung von Kontakten besonders zu danken haben.

Formen der politischen und sozialen Selbstorganisation – gewerkschaftliche Traditionen und lokale Vereinigungen

Ähnlich wie in den anderen untersuchten Ländern finden sich auch in Frankreich zwei historische Wurzeln der Selbstorganisation älterer Menschen: die Formierung im Kontext der gewerkschaftlichen und berufsständischen Traditionen, überlagert von den Organisationsanstößen, die von der Entwicklung der Kategorie des Rentenbeziehers ausgingen, und die Selbstorganisation in Formen des lokalen Vereinswesens. Drei Gruppen von Organisationen repräsentieren in Frankreich die erste Traditionslinie (zu den folgenden Angaben vgl. die organisatorische Übersicht in: Ministère de la Solidarité 1994):

- Organisationen von ehemaligen Arbeitnehmern im Rentenalter, deren wichtigste mit den vier hauptsächlichen Gewerkschaften verknüpft sind: die U.C.R.-C.G.T., (260.000 Mitglieder) verknüpft mit der Tradition des französischen Kommunismus; die „links-christliche“ U.C.R.-C.F.D.T. (85.000 Mitglieder); die mit der unabhängigen Force Ouvrière verbundene U.C.R.-F.O. (200.000 Mitglieder) sowie eine mit der christlichen Gewerkschaft verbundene Organisation U.N.A.R.-C.F.T.C. (60.000 Mitglieder).
- Organisationen, die – vor allem oder ausschließlich – die Bediensteten im öffentlichen Sektor (also sowohl im öffentlichen Dienst als auch im nationalisierten Sektor des Industrie- und Dienstleistungsbereichs, für den bislang eigene Sozialklauseln und Pensionsregeln gelten) vertreten – hier vor allem die C.N.R. mit mehr als 500.000 Mitgliedern und die F.G.R. mit 100.000 Mitgliedern.
- Organisationen auf berufsständischer Basis, wie z.B. die U.N.I.R.C. im Handelssektor, die S.N.A.E im landwirtschaftlichen Bereich, oder entsprechende Organisationen im Bereich des Militärs und des Handwerks.

Ein Blick auf die früheren Namen, Gründungsaktionen und Umbenennungen dieser Organisationen (für eine vollständige Übersicht vgl. Ministère de la Solidarité 1994) verweist auf die Initiative spezieller Gewerkschaftssektionen (wie z.B. der Eisenbahner für die Gründung der C.N.R.) und die zentrale Rolle von Interessen, die mit der sozialen Sicherung im Alter zu tun haben. Gleichzeitig vermitteln diese Organisationen neben einer landesweiten Repräsentanz und der Möglichkeit, entsprechende Gremien zu beschicken in ihren örtlichen Vereinen dem einzelnen Mitglied die Möglichkeit, mit der früheren Kultur gewerkschaftlichen und betrieblichen Lebens weiterhin Kontakt zu halten. Eine Brücke zum Vereinssektor bilden hier lokale, eingetragene Vereine, in denen sich frühere Mitarbeiter von Firmen und Betrieben – zumeist zur Pflege von Gemeinsamkeit und Geselligkeit – zusammenfinden. Trotz der eindrucksvollen Mitgliederzahlen und der Tatsache, daß fast alle diese Organisationen Programme und Forderungskataloge präsentieren können, ist ihre realpolitische Bedeutung eher gering zu veranschlagen. Ein Beispiel dafür bildet die Zusammensetzung der Akteure bei den schweren Auseinandersetzungen um eine Reform des Rentenversicherungssystems für den öffentlichen Sektor. Hier waren es die Gewerkschaften selbst und nicht ihre Altenorganisationen, die Manifestationen und Streiks organisierten. Das hängt natürlich auch damit zusammen, daß Änderungen im Sinne der Einschränkung von

Leistungen zumeist die Zukunft heutiger Arbeitnehmer betreffen und selten in die bestehenden Rechte der Älteren im Rentenstatus eingreifen.

Der zweite Traditionsstrang der Selbstorganisation älterer Menschen ist Teil des weiten Bereichs von Vereinsformen, lokalen Interessengruppen und gemeinnützigen Organisationen. Als Vereinsbereich („associations“) ist er, neben den Genossenschaften und Versicherungsvereinen (*mutualités*), eine der zentralen Säulen des dritten, „nonprofit“ Sektors in Frankreich (Archambault 1993). Man schätzt die Anzahl solcher lokalen Vereinigungen, Clubs und Initiativen auf insgesamt etwa 700.000. Immerhin ca. 20.000 von ihnen sind organisiert durch ältere Menschen oder adressieren ihre Tätigkeit überwiegend an sie. Wie bereits angedeutet, ist das Spektrum dieser Organisationsform denkbar weit. Es reicht von Clubs, die Freizeitveranstaltungen organisieren und Geselligkeit vermitteln, über an spezielle Freizeitinteressen (z.B. Sport) anknüpfende Vereine bis hin zu solchen lokalen Initiativen, die die Vermittlung von Hilfen und Diensten auf ehrenamtlicher Basis als ihre wichtigste Aufgabe ansehen. Zieht man die unterschiedliche Größe der jeweiligen Vereinigungen in Betracht und berücksichtigt man, daß einige Assoziationen sich auf lokaler Ebene – ähnlich wie in Deutschland Mitgliedsorganisationen im DPWV – zu Dienstleistungsanbietern entwickelt haben, die auch professionelle Kräfte beschäftigen und vertraglich in das kommunale soziale Leistungssystem eingebunden sind, dann wird das Bild der lokalen französischen Kultur der „associations“ noch bunter und verwirrender. Das Wachstum dieses Bereichs auch dort, wo es um Vereinigungen von und für ältere Mitbürger geht, ist vor allem ein Phänomen der letzten dreißig Jahre, ausgelöst durch die kulturellen Verschiebungen, deren explosivster Ausdruck die Ereignisse des französischen Mai 1968 waren. In einem gewissen Bruch mit den etatistischen Traditionen erfuhr die Entfaltung dieses Vereinsbereichs Unterstützung und Förderung durch die sozialistische Regierung. Dies geschah ergänzend zur allgemeinen Politik der Dezentralisierung. Speziell in dem die älteren Menschen betreffenden Bereich haben sich dabei auch die Veränderungen im Diskurs über Altern und Alter ausgewirkt – von den Konzepten der sozialen Sicherung eines Rückzugs ins Private (*les retraités*) über das dritte Lebensalter als Freizeitphase (*troisième age-loisirs*) bis hin zu Konzepten einer zweiten Karriere im Rahmen neuer Tätigkeiten (*deuxième carrière motivante*) und eines Rentanalters, das durch die Beteiligung an gemeinnützigen Aktivitäten (*utilité sociale*) mitgeprägt wird (Théry 1993; Gaullier 1995). Derartige veränderte Leitbilder unterstützen insgesamt einen Wandel von Orientierungen und Diskursen, bei dem der Status und die umfassenden Beteiligungsmöglichkeiten einer „aktiven“ älteren Generation die Dominanz des Leitbilds von der Sicherung des „Lebensabends“ entlang einer im wesentlichen durch den Erwerbsstatus geprägten Lebensweise in Frage gestellt wird.

Dementsprechend gestaltet sich auch die programmatische Ausrichtung der Dachorganisationen, die auf regionaler und nationaler Ebene das lokale Vereinswesen unter der älteren Generation repräsentieren. Zu nennen ist hier zunächst die nationale Föderation von Vereinen älterer Menschen, die F.N.A.R.. Ihr gehören etwa 3.500 lokale Organisationen an, die ca. eine halbe Million Mitglieder repräsentieren. In einem Programmheft der F.N.A.R. (*Secrétariat FNAR 1995*) lauten die Schlüsselbegriffe:

- drittes Lebensalter als ein Kapital an Wissen, Erfahrungen und Initiativmöglichkeiten verstehen;
- Selbständigkeit der Lebensführung statt Schaffung von speziellen, auch „fürsorglichen“ Abhängigkeiten anstreben;
- gleichberechtigte Bürger mit vollen Rechten werden.

Neben Partizipationsaufgaben (s.u.) vermittelt die Organisation Dienstleistungen wie eine Zusatzaltersversicherung, unterstützt Studien und Forschungen und organisiert Öffentlichkeitsarbeit. Neben der F.N.A.R. gibt es eine zweite Föderation, die einen anderen Charakter hat. Sie vertritt Vereinigungen eines anderen Typs – „Clubs“ von und für Ältere im ländlichen Bereich. In Frankreich, wo eine zentralisierende kommunale Verwaltungsreform bislang nicht stattfand, gibt es im ländlichen Bereich tausende sehr kleiner Gemeinden, in denen derartige Clubs eine Vielzahl von wichtigen Aufgaben im Bereich der Hilfe und Unterstützung von älteren Mitbürgern wahrnehmen. Sie sind nicht nur Orte, wo man sich trifft, sondern von denen aus auch wichtige ehrenamtliche Hilfen bei der alltäglichen Lebensführung, der Unterstützung und Beratung geleistet werden. Die 13.500 Clubs, die in der F.N.C.A.R. organisiert sind, repräsentieren etwa 1,2 Mill. Mitglieder. Darüber hinaus spielen für die Artikulation der Interessen älterer Menschen auch eigene Medien (z.B. das in großer Auflage erscheinende und an den Kiosken erhältliche Magazin „Notre Temps“ und – in der Region Paris die Station „radio bleu“) sowie die – gerade bei Fehlen einer mit den Volkshochschulen in Deutschland vergleichbaren Institution – wichtigen Universitäten des Dritten Lebensalters eine große Rolle.

Ganz offensichtlich sind die Akzentsetzungen bei dem, was heute in Frankreich die gewerkschaftlichen und die „assoziationalistischen“ Traditionen repräsentiert, unterschiedlich. Auf der einen Seite dominiert die Interessenvertretung entlang der sozialstaatlich vermittelten Kategorisierungen und Anliegen der „Rentner“, auf der anderen Seite die Unterstützung veränderter soziokultureller Lebensformen und Ansprüche „älterer Mitbürger“. Nicht nur bei der formalisierten Interessenvertretung (s.u.), sondern auch im sozialen und politischen Alltag scheinen sich beide Seiten jedoch zu ergänzen. Zumindest liest sich das entsprechende „Positionspaper“ der F.N.A.R. in Sachen Sozialversicherung kaum anders als entsprechende Verlautbarungen der Organisationen des gewerkschaftlich-beruflichen Sektors.

Formen der politischen Beteiligung – formalisiert oder experimentell

Formen einer gesetzlich verankerten politischen Beteiligung von Organisationen älterer Menschen sind in Frankreich Anfang der achtziger Jahre auf Initiative der sozialistischen Regierung eingeführt worden. Auf Veranlassung des damals neu eingerichteten Staatssekretariats für Altenfragen wurden 1982 per Dekret ein Komitee auf nationaler Ebene (C.N.R.P.A., Comité National des Retraités et Personnes Ageés) und entsprechende Komitees auf der Ebene der ca. 90 Departements eingerichtet (CODERPAs, Comité Départemental des Retraités et Personnes Ageés), in denen auch Vertreter der Altenorganisationen repräsentiert sind. Es schlossen sich Initiativen zur Einrichtung vergleichbarer Komitees auf der Ebene der neu geschaffenen (etwa 20)

Regionen sowie auf der kommunalen Ebene an (zum folgenden: CNRPA 1993). Während CNRPA und CODERPAs inzwischen etablierte Einrichtungen geworden sind, handelt es sich bei den Beteiligungsinstitutionen, die auf lokale oder regionale Eigeninitiative angewiesen sind, bislang um Einzelfälle. Es dauerte allerdings auch einige Zeit, bis die Präfekten und „conseils generaux“ sich auf die Nominierung „ihrer“ Kandidaten in den CODERPAs geeinigt hatten, in Institutionen, die – wie auch in Österreich – als eine Mischform von staatlicher und gesellschaftlicher Repräsentanz verstanden werden können. Sie setzen sich aus Vertretern dreier Gruppen zusammen:

- je einem Repräsentanten von insgesamt sechzehn Organisationen der Älteren – im wesentlichen denen, die zuvor mit Blick auf den gewerkschaftlichen und „assoziationalistischen“ Bereich genannt wurden
- zehn Repräsentanten aus dem Bereich der öffentlichen gesundheitlichen und sozialen Dienste
- zehn Repräsentanten lokaler Einrichtungen und einschlägiger Institutionen im Bereich der sozialen Sicherung und Finanzierung

Das nationale Komitee ist ähnlich zusammengesetzt. In einer Neufassung des ursprünglichen Dekrets aus dem Jahr 1988 wird für diese Organe ein sehr anspruchsvolles Ziel formuliert, nämlich „ein Ort des Dialogs, der Information und der Reflektion zu sein, wo die Repräsentanten älterer Menschen an der Ausarbeitung und Umsetzung all jener Maßnahmen beteiligt sind, die sie in irgendeiner Weise betreffen, und zwar in Abstimmung mit den professionellen Kräften und den Vertretern der wichtigsten an der Umsetzung beteiligten Organisationen im jeweiligen Departement“. Die Realität der Arbeit der CODERPAs, die sehr viel bescheidener und ausschnittshafter ist, wird möglicherweise besser durch den Text des ersten ursprünglichen Dekrets von 1982 umrissen, wo noch von einer Beteiligung der Vertreter der Älteren „bei Ausarbeitung und Umsetzung sie betreffender sozialer und medizinisch-sozialer Programme“ im jeweiligen Departement die Rede war (vgl. zum folgenden den regelmäßig erscheinenden Informationsbrief des zentralen CNRPA). Das Recht auf die Einberufung dieser Komitees liegt beim jeweiligen Präfekten, und damit ist das Ob und Wie ihrer Arbeitsweise unmittelbar abhängig von dem Ausmaß, in dem diese am Instrument CODERPA irgendein Interesse zeigen. Dementsprechend gibt es viele CODERPAs, die nur einmal im Jahr zu einer rituellen Sitzung geladen werden, oder deren Aktivitätsniveau sich mit einem neu eingesetzten Präfekten so oder so drastisch ändert. Eine offiziell vorrangige Aufgabe ist bisher die Ausarbeitung von Altenplänen („plans d’ action gérontologiques“) gewesen, einer Art von Übersichtsplänen, die das Angebot an stationären und ambulanten Diensten in der Altenhilfe und eine Erörterung der Bedarfsentwicklung umfassen. Dabei stehen den CODERPAs kaum Ressourcen zu einer eigenen Untersuchungstätigkeit zur Verfügung. Sie sind auf die Zuarbeit der entsprechenden staatlichen Behörden und Einrichtungen angewiesen, die sehr oft zu wünschen übrig läßt. Sieben Jahre nach ihrer Gründung gab es insgesamt nur ein Dutzend solcher Altenpläne. Auch der Ende 1995 für das Departement Paris fertiggestellte Altenplan (Secrétariat du CODERPA-Paris 1995) ist wenig mehr als eine grobe Bestandsübersicht mit einigen kritischen Anmerkungen zu Versorgungsengpässen. Daß er als Hauptteil des Jahresberichts dieser CODERPA prä-

sentiert wird, in dem im Abschnitt „sonstige Aktionen“ kaum irgend etwas bemerkenswertes aufgeführt wird, spricht eine deutliche Sprache über das Aktivitäts- und Einflößniveau, das von dieser formalisierten Partizipationsinstanz ausgeht. Man könnte sagen, daß es sich hier vor allem darum handelt, alte Menschen als Empfänger von Sozialleistungen repräsentiert zu wissen und sie in symbolischer Weise in das Funktionieren des „état providence“ einzubinden. Jenseits der Rituale einer formalisierten „concertation“ gibt es jedoch auch einzelne Ausnahmen – Versuche, aus dem schmalen Budget eine Medienarbeit zu finanzieren, öffentlichkeitswirksame Konferenzen zu veranstalten oder gezielt Vereinigungen im Departement Förderung und Rückhalt zukommen zu lassen.

Ansonsten gibt es eine Reihe von Beispielen lebendiger politischer Beteiligungsprojekte auf kommunaler Ebene. Hervorgetan hat sich dabei neben Städten wie Grénoble in jüngster Zeit die Stadt Rennes. Sie führte ein Projekt durch, das sich vor allem in zwei Punkten von der in den CODERPAs üblichen Beteiligungspraxis unterscheidet:

- zum einen wird der enge Rahmen sozialer und gesundheitlicher Versorgungsfragen aufgesprengt, indem allgemein der Zusammenhang von (lokaler) gesellschaftlicher und politischer Entwicklung und Lebenslage, Bedürfnissen und Wünschen der älteren Mitbürger thematisiert wird
- zum anderen wurde ein Ansatz gewählt, bei dem sich Professionalität, intensive Mitarbeit in einer kleinen Gruppe und breite öffentlichkeitswirksame Beteiligung und Repräsentativität ergänzen sollten.

„Ältere Bürger in der Stadt. Analysen, Reflektionen und Vorschläge für 2010“ nannten sich das Projekt und die von der Stadt herausgegebene Veröffentlichung der Ergebnisse (Ville de Rennes 1995). Eine ca. zwanzig Personen umfassende, gemischte Arbeitsgruppe von Vertretern älterer Menschen in der Stadt und Fachleuten aus dortigen Institutionen erarbeitete pointierte Situationsanalysen und Problemdarstellungen zum Zusammenhang von Alter und städtischer Entwicklung in zehn Bereichen (u.a. Familie, Stadtquartier, Wohnen, Gesundheit, Verkehr, Freizeit) wobei hier hervorzuheben ist, daß dabei auch die Themengebiete ehrenamtliches Engagement (bénévolat) und Bürgerschaftlichkeit (citoyenneté) eigene Bereiche bildeten. Auf dieser Grundlage wurden drei alternative Szenarien der zukünftigen Lebenssituation älterer Mitbürger zur Diskussion gestellt – eine verstärkt marktwirtschaftlich dominierte Entwicklung, eine Verlängerung des status quo und eine Perspektive der Entwicklung von mehr koordiniertem (im Sinne von „vernetztem“) Handeln. Ausführungen zu den zehn Themenbereichen und Szenarien wurden als Ansatzpunkt zur Diskussion und zur Aktivierung einschlägiger Organisationen auf der Ebene der Gesamtstadt und in den jeweiligen Stadtteilen genommen. Auf die Sondierung des Meinungsklimas und auf Öffentlichkeitswirksamkeit zielte darüber hinaus eine Meinungsumfrage unter 1000 älteren Bürgern zu Kernpunkten der im Projekt entwickelten Ansichten und Vorschläge, an deren Durchführung sich die Universitäten des 3. Lebensalters beteiligten.

Eine in Europa wohl einmalige Entwicklung stellen die „Conseils de Sages et d’Anciens“ dar. Diese Beiräte älterer Menschen wurden zuerst 1989 vom Bürgermeister

eines kleinen Städtchens (zugleich späterer Staatssekretär für soziale und Integrationsfragen), der afrikanischer Herkunft ist, konzipiert und einberufen. Mittlerweile existieren sie in mehr als 100 Gemeinden, und Vertreter dieser Beiräte hielten 1992 ihr erstes nationales Treffen ab (vgl. dazu und zum folgenden: Actes du Colloque 1992; Levet 1995). Mitglieder eines solchen, sogenannten „Rats der Weisen“ werden vom Bürgermeister vorgeschlagen und von der lokalen politischen Vertretung eingesetzt. Es soll sich dabei um Personen handeln, die im lokalen Kontext durch ihre Tätigkeit Erfahrung, Ansehen und eine gewisse Autorität gewonnen haben – Voraussetzungen, die ihren Äußerungen auch jenseits kodifizierter Mitsprachegarantien Gewicht geben können. Der von ihnen gebildete Beirat wird einerseits von der Gemeinde zu bestimmten Problemen um eine Stellungnahme gebeten, ist aber auch frei, auf eigene Initiative dort Stellung zu nehmen, wo es ihm notwendig erscheint. Die politische Logik dieser Einrichtungen steht in deutlichem Kontrast zum üblichen Partizipationsverständnis, wo es in der Regel darum geht, die besonderen und oft vernachlässigten Interessen einer Gruppe der Bevölkerung (hier: der älteren Menschen) zur Geltung zu bringen. Demgegenüber wendet man sich an den „Rat der Weisen“ als eine Instanz, die aufgrund der Erfahrung und Unabhängigkeit der Mitglieder in der Lage sein soll, auf das Gemeinwohl bezogene Bewertungskriterien ins Spiel zu bringen. Ausgangspunkt sind nicht spezifische Defizite, sondern eine besondere Fähigkeit der Älteren – Reflektionsinstanz und Sprachrohr für Belange des Gemeinwohls zu sein.

4. Italien⁴

Kontext

Die Situation in Italien unterscheidet sich von der in den anderen Ländern besonders dadurch, daß hier Gewerkschaften die dominante Rolle bei der Repräsentation der Älteren spielen. Zu einem hohen Grad ist dies darauf zurückzuführen, daß die speziellen Rentnergewerkschaften Italiens einen Modernisierungsprozeß durchgemacht haben, durch den sie sich weitgehend vom traditionellen Verständnis eines gewerkschaftlichen Pensionistenverbandes gelöst haben. Zum Verständnis dieser Entwicklung ist es hilfreich, sich einige Merkmale des politischen und kulturellen Kontextes zu vergegenwärtigen.

Die ökonomischen, kulturellen und politischen Unterschiede zwischen den Regionen, vor allem zwischen dem Norden und dem Süden, sind deutlich ausgeprägter als in den anderen Ländern. Im Feld der Wohlfahrtsorganisationen und anderer Organisationen des dritten Sektors herrscht eine starke Präsenz der katholischen Kirche. Hierdurch sind die sozialen Belange der Älteren in ein karitatives System einbezogen, das im wesentlichen paternalistischen Charakter hat. Seine Austauschbeziehungen mit den politischen Institutionen sind stärker klientelbezogen als auf politische Partizipation gerichtet.

Im demographischen Wandel ist Italien Spitzenreiter unter den untersuchten Ländern. Die Geburtenrate liegt inzwischen unter dem deutschen Niveau, ein Fünftel der Einwohner ist über 60 Jahre alt. Die demographische Entwicklung wurde begleitet von einem Rückgang der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer. Unterschiedliche Formen der Frühverrentung haben sich seit den 70er Jahren als Mittel zur Kontrolle eines immer engeren Arbeitsmarktes erwiesen. In diesem Punkt unterscheidet sich die italienische Situation nicht von der Entwicklung in den anderen industrialisierten Ländern. Zwischen 1981 und 1987 sind 45% der Männer und 12% der Frauen vor der jeweils frühesten Altersgrenze (60 Jahre für Männer, 55 Jahre für Frauen) in den Ruhestand gegangen. Die Entwicklung der Bevölkerung und des Arbeitsmarktes stellt somit auch in Italien eine starke Herausforderung für das soziale Sicherungssystem und für die Repräsentation der Interessen Älterer dar.

Im Bereich der sozialen Sicherung wie auch in anderen Feldern der öffentlichen Wohlfahrt – wie Gesundheit und Pflege – ist Italien dagegen ein Nachzügler. Zwar wurde die Alterssicherung in den 50er und 60er Jahren stark ausgeweitet, doch hat dies nicht zu einem robusten, einheitlichen System geführt. Statt von einem Rentensystem war und ist bis heute von einem „Rentenschungel“ die Rede. Schon allein die Schätzung der Anzahl der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme schwankt zwischen mehr als 60 Rentenverwaltungsformen („gestioni pensionistici“) und über hun-

⁴ Dieser Teil des Berichts stützt sich auf eigene Vorarbeiten; Maurizio Rosanelli hat hierfür die Originalliteratur ausgewertet, mehrere Interviews geführt und eine erste Fassung des auch hier zugrundeliegenden Textes erarbeitet (vgl. Rosanelli/Wolf 1994). Maria Luisa Mirabile, Istituto di Ricerche Economiche e Sociali (IRES), Rom, danken wir für zusätzliche Informationen.

dert verschiedenen Rentenformen („trattamenti diversificati“). Das Rentensystem ist deshalb – auch nach der Reform von 1995 – ein permanentes politisches Thema und eine Quelle von Konflikten, insbesondere hinsichtlich des Niveaus der sozialen Grundrente und der enormen Ungleichheiten der Alterssicherung zwischen den privilegierten Angehörigen des öffentlichen und den vergleichsweise benachteiligten Angehörigen des privaten Sektors.

Die politische Bedeutung der Gewerkschaften ist in Italien größer und umfassender als in den anderen Ländern. Eine wichtige Bedeutung hierfür hatte die „Mobilisierungsphase“ zwischen 1968 und Mitte der 70er Jahre. Ein Aktionsschwerpunkt war der Kampf um soziale Reformen, unter anderem die Rentenreform. Damit ging eine Kritik am Parteiensystem einher, das als unfähig angesehen wurde, die dringenden gesellschaftlichen Probleme lösen zu können. Die Gewerkschaften erlangten damit eine Funktion als politisches Subjekt („sindacato come soggetto politico“), die bis dahin den Parteien vorbehalten war. Diese Jahre waren deshalb auch eine Zeitspanne zahlreicher Innovationen in der Sozialgesetzgebung, die wesentlich von der Einflußnahme der Gewerkschaften mitbestimmt waren. Zwei Generalstreiks erzwangen Verhandlungen zwischen Regierung und Gewerkschaften, deren Ergebnis die Einführung des Umlageverfahrens war, eine Koppelung der Renten an die Teuerungsrate und die Lohnentwicklung, die Einführung einer Mindestrente und einer bedarfsorientierten „sozialen Rente“, die ab dem 65. Lebensjahr auch ohne Beitragsleistungen gewährt wird.

Die Interessenvertretung der Älteren

Im Kontrast zu den anderen untersuchten Ländern ist in Italien nahezu jede Form der organisierten Repräsentation Älterer gleichbedeutend mit den Organisationen der Rentnergewerkschaften. Verglichen mit diesem Phänomen sind andere Formen der Selbstorganisation von vernachlässigbarer Bedeutung. In den drei italienischen Gewerkschaftsbündeln existiert jeweils eine Rentnergewerkschaft, die neben den anderen Einzelgewerkschaften den gleichberechtigten Status einer „Branchen“-Vertretung hat:

- das „Sindacato Nazionale Pensionati Italiana“ innerhalb der – traditionell kommunistisch orientierten – CGIL (SPI-CGIL) mit 2,3 Millionen Mitgliedern (1990),
- die „Federazione Nazionale Pensionati“ innerhalb der – traditionell sozialistisch orientierten – CISL (FNP-CISL) mit 1,2 Millionen Mitgliedern und
- die „Unione Italiana dei Lavoratori Pensionati“ innerhalb der – traditionell christdemokratisch orientierten – UIL (UIL-UILP) mit 300.000 Mitgliedern.

Diese Form der Integration einer eigenen Rentnervvertretung innerhalb der Gewerkschaftsbünde ist ein einzigartiges Merkmal der italienischen Situation. Sie unterscheidet sich deutlich von Ländern wie England und Frankreich, wo die Gewerkschaftsenioren in separaten Verbänden zusammengeschlossen sind, aber auch von Dänemark (und Deutschland), wo die älteren Gewerkschaftsmitglieder mit reduzierten Rechten und eingeschränkten Mitwirkungsmöglichkeiten Mitglied in ihren Branchengewerk-

schaften bleiben können. Die gleichberechtigte Rolle als Interessenvertretung sichert den italienischen Rentnergewerkschaften Einfluß und öffentliche Wirkung.

Die jüngere Zunahme der Mitgliederzahlen der italienischen Gewerkschaften ist ein Resultat des Mitgliederzuwachses der Rentnergewerkschaften. 1980 machten die Rentner 18,1% aller Gewerkschaftsmitglieder aus, 1990 bereits 38,4%, inzwischen beträgt ihr Anteil 40%. In den beiden großen Gewerkschaftsbünden sind die Rentner jeweils die größte „Branche“. Diese Entwicklung hat auch bereits zu Konflikten geführt. Ihre Mitwirkungsmöglichkeiten bei gemeinsamen Entscheidungen wurden begrenzt, um eine Dominanz des ökonomisch nicht produktiven gegenüber dem produktiven Sektor, z.B. bei Fragen der Arbeitsbedingungen und Tarifregelungen, zu verhindern. Die starke Position der Rentnergewerkschaften ist auch das Ergebnis eines massiven absoluten Mitgliederzuwachses dieser Organisationen, nicht nur von Mitgliederverlusten der anderen Gewerkschaften. Die Mitgliederentwicklung der Rentnergewerkschaften selbst kann man – seit den ersten Organisationsansätzen im Jahr 1944 – in eine Stagnationsphase bis zu den frühen 70er Jahren und eine Wachstumsphase seit dieser Zeit einteilen. Gegenüber den frühen 70er Jahren hat sich die Mitgliederzahl bis heute mit vier Millionen mehr als versechsfacht.

In der Mitgliederstruktur zeigen sich verschiedene Differenzen. Am geringsten ist der Organisationsgrad unter den ehemaligen Angehörigen des öffentlichen Dienstes: lediglich neun Prozent aller Rentner des öffentlichen Dienstes sind gewerkschaftlich organisiert. Ein starker Mitgliederzuwachs ist bei den ehemaligen Selbständigen zu verzeichnen. Ihr Anteil hat in der SPI-CGIL allein 1990 um 42.000 oder 18% zugenommen und liegt bei 11,8%. Frauen und Personen mit geringem Einkommen (Kleinrentner, Empfänger der sozialen Mindestrente) sind dagegen unterrepräsentiert. Darüberhinaus sind die südlichen Provinzen gegenüber den nördlichen unterrepräsentiert.

Eine Besonderheit des italienischen Sozialsystems, auch mit Auswirkung auf die Stellung der Rentnergewerkschaften, sind die lokalen „Patronato“-Büros, die sich als fester Bestandteil der sozialen Dienstleistungen der Organisationen des dritten Sektors etabliert haben. Ihre Tätigkeitsbereiche umfassen die kostenlose Information, Beratung und Antragstellung beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand, aber auch für andere soziale Leistungen, beispielsweise bei Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses oder Pflegebedarf. Auch hier dominieren die Rentnergewerkschaften: mehr als 60% der Rentenansprüche werden über eines ihrer patronati gestellt.

Für die Rentnergewerkschaften sind die drei gewerkschaftsnahen patronati, die über das Land verstreut lokale Büros unterhalten, wichtige Knotenpunkte. Sie spielen eine herausragende Rolle für die Fortsetzung der Gewerkschaftsmitgliedschaft im Ruhestand, aber auch für Neueintritte, weil die Hilfe auch von solchen Personen wahrgenommen wird, die nicht Gewerkschaftsmitglied waren. Rund 60% der CGIL-Mitglieder sind beispielsweise im Zeitraum von 1980 bis 1990 zur Rentengewerkschaft SPI-CGIL übergetreten. Zusätzlich gab es Neueintritte, die insgesamt annähernd eine Million unter den rund 2,3 Millionen Mitgliedern der SPI-CGIL ausmachen. Dies ist eine außerordentlich bemerkenswerte Tatsache. Sie zeigt, daß die Mitgliedschaft in

einer Rentnergewerkschaft keineswegs nur Ausdruck „traditioneller“ Orientierungen oder der Kontinuität der Organisationsbindung ist.

Mit den patronati wurde ein Austausch von Dienstleistung gegen Mitgliedschaft institutionalisiert und eine informelle Ebene der Mitgliederwerbung geschaffen. Die Kooperation zwischen Gewerkschaften und patronati begünstigt darüberhinaus die Bindung der Mitglieder an ihre Organisation, weil sie als die wesentlichen Akteure für einen wirksamen Schutz der Rentenansprüche gesehen werden. In einem Land, in dem jährlich etwa 40 bis 50 neue Gesetze im Bereich der Alterssicherung verabschiedet werden, die auch laufende Renten beeinflussen können, ist dieser Schutz besonders wichtig. Die patronati setzen sich aber auch gemeinsam mit den Rentnergewerkschaften für die Qualitätsprüfung und -steigerung altersspezifischer Dienstleistungen ein, und sie bieten Freizeitangebote, Kurse und Fahrten an.

Für die Mitgliedschaft in den Rentnergewerkschaften bilden die patronati das institutionelle Rückgrat. Für den Mitgliederzuwachs ist aber auch ein weitreichender Wandel ihrer Organisationsprinzipien, Leitbilder und inhaltlichen Schwerpunkte verantwortlich, den sie seit den 70er Jahren durchgemacht haben. An die Stelle der Orientierung am Kollektivsubjekt des proletarischen „Massenarbeiters“ ist eine Orientierung an den unterschiedlichen Lebenslagen der Mitgliedergruppen und den neuen Anforderungen der Lebensbedingungen und den Herausforderungen des demographischen Wandels getreten. Durch diese Neuorientierung haben die Rentnergewerkschaften eine Entwicklung vollzogen von reinen Pensionistenvereinigungen, die als pressure groups im Bereich der sozialen Sicherung fungieren, zu Assoziationen, die auf Mitwirkung in allen Bereichen der Lebensführung im Alter gerichtet sind. In den 80er Jahren wurden die Organisationen immer weiter dezentralisiert, die inhaltlichen Schwerpunkte ausgeweitet und das Dienstleistungsangebot erweitert. Die Rentnergewerkschaften verstehen ihre Rolle als Akteur in den sozialstaatlichen Gestaltungsaufgaben im weiten Sinn. Einzelaktionen zur Lösung aktueller Probleme sollen mit „Reorganisationsprozessen im Bereich der Alterssicherung, des Gesundheitswesens und der allgemeinen Dienstleistungen“ verbunden werden. Um diese Ziele zu erreichen, werden verschiedene Aktionsformen kombiniert. Eine breite öffentliche Resonanz der gewerkschaftlichen Rentneranliegen ist zum Beispiel durch nationale Großdemonstrationen erreicht worden, die eine rasant steigende Teilnehmerzahl zu verzeichnen hatten. 1977 schlossen sich rund 40.000 Menschen der Demonstration der Rentner an, 1983 waren es bereits 150.000, 1987 dann 250.000, und seit 1990 überschreitet die Teilnehmerzahl die 500.000er-Marke.

Um ein kompetentes Engagement leisten zu können, werden Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Mitglieder und Funktionäre angeboten. Die Rentnergewerkschaften entfalten auch Medieninitiativen. Sie verfügen zum Beispiel über eigene Zeitschriften, die nicht nur unter den Mitgliedern verbreitet, sondern auch im freien Verkauf erhältlich sind, sowie über eigene Fernseh- und Radioprogramme und Videotext-Seiten. Darüber hinaus erscheinen wissenschaftlich orientierte Zeitschriften. Die Hauptfunktion dieser Zeitschriften ist die Weiterbildung der Funktionäre im gerontologischen und sozialpolitischen Bereich. Weiterhin werden Tagungen veranstaltet

sowie Forschungsprogramme zur Situation älterer Menschen in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in Buchform publiziert werden.

Die Rentnergewerkschaften zeichnen sich andererseits durch eine starke lokale und regionale Verankerung aus. In fast jeder Gemeinde mit über 5.000 Einwohnern hat die SPI-CGIL Basisgruppen, die „leghe“ (insgesamt über 5.000), die durch eine „zona“-Struktur mit 1.500 Bezirken und 21 Regionen koordiniert werden. Auch die FNP-CISL hat sich im Laufe der 80er Jahre stark engagiert, um ein feines Netz der Präsenz auf regionaler Ebene zu installieren. Seit 1985 stieg die Zahl der FNP-„leghe“ innerhalb von drei Jahren von 618 auf fast 2.000 an.

Durch diese lokale Präsenz haben die Gewerkschaften einen direkteren Zugang zu den älteren Menschen (und umgekehrt) und können deren Interessen durch Gespräche, Interventionen und Verhandlungen mit kommunalen, regionalen und schließlich nationalen Regierungsinstanzen vertreten. Sie können damit auch eine Kontrollfunktion hinsichtlich der Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen ausüben. Den Älteren selbst eröffnen sich durch die lokalen Gruppen Mitwirkungsmöglichkeiten innerhalb der Organisation, die das Muster des reinen Funktionärshandelns zugunsten partizipativer Formen durchbrechen.

Seit Ende der 80er Jahre hat sich im Aktivitätsspektrum der Rentnergewerkschaften ein weiterer Wandel vollzogen. Ihre Zielsetzung richtet sich auf soziale Veränderungen, mit denen die Fragmentierung und Partikularisierung der Produktions- und Lebensbedingungen überwunden werden sollten. Selbsthilfe und Selbstorganisation werden stärker betont und das Verhältnis von öffentlichen und privaten Leistungen im sozialen Bereich neu zu bestimmen versucht. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um Einsamkeitsprobleme der Älteren, Teilhabemöglichkeiten, soziale Integration und Kontakte („relazionalità“). Die Rentnergewerkschaften verstehen sich als vorrangige Träger und Anbieter in diesem Bereich praktischer Solidarität. Diese Orientierung wird als Übergang von einer „quantitativen“ zu einer „qualitativen“ Mitgliedschaft verstanden.

Ein neues Projekt dieser Art ist die 1989 auf Initiative der SPI-CGIL gegründete „Associazione per l'autogestione dei servizi e di solidarietà“ (AUSER). Diese „Vereinigung für die Selbstorganisation von Diensten und ein solidarisches Alter“ hatte im Herbst 1990, nach etwa einjährigem Bestehen, bereits 163 Vereine mit etwa 25.000 Mitgliedern gegründet (davon zwei Drittel in Norditalien). 36 Vereine waren im Bereich „Kultur und sozialer Tourismus“ („silberner Tourismus“ und „Universität des dritten Lebensalters“) tätig, 46 als „Solidaritätsinitiativen“ („silbernes Telefon“, „silberne Hilfe“), 74 als „Circoli e Centri sociali“ (soziale Zirkel und Zentren mit eigenen Wohnprojekten), sieben Projekte engagierten sich im Bereich des Umweltschutzes („Silbergrün“).

An der Finanzierung sind die SPI-CGIL, private Sponsoren (Banken, Firmen usw.) und öffentliche Institutionen, die eine projektbezogene Unterstützung leisten, beteiligt. Der Verein versteht sich als ein flexibles Instrument, das den Bedürfnissen der Selbsthilfe-Initiativen entspricht. Dies reflektiert auch eine neue Sichtweise in der Betrachtung der Lebenslage älterer Menschen, die den gesellschaftlichen Ressour-

cenaspekt des Alters – anstelle der „Alterslast“ – betont und die „produktivistischen Vorurteile“ gegenüber älteren Menschen überwinden will.

Formen der Beteiligung

Trotz der mittlerweile guten Verankerung im kommunalen Bereich ist die Mitwirkung der Rentnergewerkschaften in der Kommunalpolitik nicht formell geregelt. Praktisch erstreckt sie sich aber – vor allem in Norditalien – auf ein breites Spektrum von der Gesundheitsversorgung und Pflege über die Verkehrsplanung bis zum Wohnungsbau. Die Partizipationschancen hängen von der Stärke des Auftretens der Organisationen ab, werden aber dadurch begünstigt, daß die gewerkschaftlichen Einflußkanäle und erfahrenes Personal genutzt werden können. Der Modus der Mitwirkung besteht in der Regel in Routinen der ad-hoc-Konsultation von Kommunalpolitikern und den lokalen Repräsentanten der Rentnergewerkschaften. Ein Kooperationsvertrag zwischen den drei Rentnergewerkschaften schützt sie dabei davor, gegeneinander ausgespielt zu werden.

Auf nationaler Ebene profitierten die Rentnergewerkschaften in ihren Aufschwungjahren von der generellen Stärkung gewerkschaftlicher Machtpositionen. So gewannen die organisierten Ruheständler an politischem Einfluß und konnten – gestützt durch die breite Gewerkschaftsbewegung – die sozialstaatliche Position der Älteren verbessern. 1975 dann waren es erstmals die Rentnergewerkschaften selbst, die die Vereinbarung über die Alterssicherung mit dem Arbeitsminister unterschrieben. Damit hatten sie faktisch eine direkte und autonome Verhandlungskompetenz und einen Übergang von einer Gewerkschaft für Rentner zu einer Gewerkschaft von Rentnern erreicht.

Außerdem nehmen die Gewerkschaften zentrale Positionen in der Verwaltung des INPS (Rententräger für die Privatwirtschaft) ein. Unter anderem werden der INPS-Präsident und der Vize-Präsident abwechselnd von Vertretern der drei Gewerkschaftsbünde CGIL, CISL und UIL gestellt, die auch über die Mehrheit im Verwaltungsrat des INPS verfügen.

Die Mobilisierung und die Zunahme der sozialen Partizipation der Älteren ist sicherlich der wesentliche Hintergrund für den politischen Bedeutungsgewinn der Rentnergewerkschaften. Im Resultat führte diese Entwicklung zu einem Wandel des Selbstverständnisses in Richtung eines „*sindacato generale*“ (allgemeine Gewerkschaft) bzw. „*sindacato dei cittadini*“ (Gewerkschaft der Bürger) – mit einer Abkehr von der klientelistisch verengten Sichtweise auf das soziale Sicherungssystem zugunsten einer Ausweitung der sozialen Integration als Voraussetzung für die politische Partizipation. Deshalb kommt den Rentnergewerkschaften nicht nur in den Konflikten um die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems, sondern auch in den Aushandlungen über den sozialen Status und die Handlungsmöglichkeiten der Älteren in der „alternden“ Gesellschaft allgemein eine tragende Rolle zu. Durch ihre starke soziale Basis aufgrund immer noch steigender Mitgliederzahlen sind sie in der Lage, einen Veränderungsdruck auf das politische und soziale System auszuüben. Sie haben sich als wirksame

Vertretung der Älteren profiliert und wirken in Richtung größerer Integration und Partizipation dieser wachsenden Bevölkerungsgruppe.

5. Österreich⁵

Kontext

In Österreich, einem Land mit ca. 7 Millionen Einwohnern, sind 1,6 Millionen Menschen über 60 Jahre alt, und sie stellen mehr als ein Viertel aller wahlberechtigten Personen. Es erleichtert das Verständnis der Formen von Selbstorganisation und Partizipation, wenn man die wichtigsten Faktoren kennt, die die österreichische politische Kultur bis heute geprägt haben.

Kennzeichnend für die Geschichte Österreichs ist zunächst die lange obrigkeitstaatliche Verwaltung des Landes, und ein Paternalismus, der weit weniger als in vielen anderen Ländern durch demokratische Gegenströmungen aus der Gesellschaft heraus aufgelöst wurde. Bürokratie und Untertanenmentalität sind zu einem beliebten Thema der Literatur geworden. Weniger bekannt ist die Tatsache, daß Österreich im politischen Leben und auf der Ebene der Interessenverbände einen überdurchschnittlich hohen Organisationsgrad aufweist. Die Auseinandersetzungen der Zwischenkriegszeit waren geprägt von einem sozialdemokratischen Lager, das in der Arbeiterschaft und dem städtischen Kontext verwurzelt war und einem konservativen Lager, verwurzelt in Teilen des Bürgertums, den kirchlichen Institutionen, vor allem aber auch in dem Österreich bis heute prägenden ländlichen Bereich. Dabei hatte sich ein tiefgehender Konflikt zwischen diesen „zwei Reichshälften“ verfestigt. In Reaktion darauf und auf die Erfahrungen des Faschismus wurde mit der Neugründung der zweiten österreichischen Republik die Suche nach Verständigung und Kompromiß zwischen beiden Seiten zum prägenden Element. In der „Konkordanzdemokratie“ (Gerlich 1991) gestaltete sich diese Kooperation derart, daß in alle wesentlichen Institutionen des öffentlichen Lebens Parteivertreter nach dem Proporzsystem einrückten oder entsprechende Organisationen jeweils parallel zur Parteienlandschaft funktionierten. Der Zwang zum Kompromiß wurde auf diese Weise institutionalisiert, gleichzeitig die Mitgliedschaft in Organisationen auf einer der beiden kooperierenden Seiten wichtiges Zugangskriterium für Kontakte, Ressourcen und persönliches Fortkommen. Eine große Rolle zur Vermeidung unberechenbarer Konflikte spielt bis heute die in einem kleinen Land naheliegende Strategie der Suche nach Kompromissen im Rahmen informeller Kontakte. Gerade die österreichische Seniorenpolitik der letzten Jahrzehnte ist von dieser politischen Kultur geprägt worden, in der die großen Parteien, das Proporzdenken, informelle Absprachen sowie persönliche Kontakte und auch Schutz und Stillhalteversprechen gegenüber einzelnen betroffenen Gruppen eine große Rolle spielen.

Seit mehr als einem Jahrzehnt ist dieses Konsenssystem jedoch in Auflösung begriffen und das „österreichische Modell“ weist zunehmend Merkmale auf, die wir von anderen westlichen Demokratien kennen. Das zeigt sich u.a. an sinkenden Mitglieder-

⁵ Wichtigste Grundlage für die Darstellung der österreichischen Situation war die Studie von Margarete Endl und Kai Leichsenring (1994), die auf einer großen Zahl von Interviews und gesichtetem Dokumentationsmaterial beruht. Darüber hinaus stand uns Dr. Leichsenring auch verschiedentlich als Interviewpartner und Informationsvermittler zur Verfügung.

zahlen bei den Organisationen, geringerer Milieu- und Lagerbildung bei Wählern und Bürgern, Verschiebungen und Ausweitungen im politischen Spektrum – z.B. mit dem Bedeutungsgewinn der früher kleinen freiheitlichen Partei und der Repräsentanz der Grünen im Nationalrat. Gleichzeitig haben sich im Rahmen der krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung auch wachsende Probleme im sozialstaatlichen Gefüge bemerkbar gemacht. Entsprechende Konflikte können nicht mehr wie früher organisationsintern und durch informelle Abstimmung der Protagonisten ausgeräumt werden, sondern werden zu öffentlichen Kontroversen. Viele davon betreffen unmittelbar die älteren Menschen, z.B. die wachsende Zahl von Frühverrentungen und die großen Finanzierungsprobleme im Pensions- und Gesundheitssystem. In diesem zunehmend turbulenten gesellschaftlichen und politischen Umfeld repräsentiert das Gebiet der Altenpolitik allerdings in vieler Hinsicht noch so etwas wie die politische Vergangenheit einer Republik, die sich gerade aufgemacht hat, ihrer Zukunft ein verändertes, neues Gesicht zu geben.

Die Interessenvertretung älterer Menschen – ein hochorganisiertes Feld

Ähnlich wie in anderen Ländern gab auch in Österreich die Entwicklung sozialstaatlicher Sicherungssysteme den Anstoß dazu, Interessen alter Menschen unter einem spezifischen Aspekt organisiert zu vertreten. 1924 gründete sich ein Verband der Pensionisten als einzige und überparteiliche Interessenvertretung. Er existiert noch heute als Zentralverband der Pensionisten Österreichs, hat dabei jedoch auch von der Mitgliederzahl her (10.000) nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Das mag zusammenhängen mit dem lange gepflegten Naheverhältnis dieser offiziell überparteilichen Organisation mit der kleinen KP Österreichs, ist im wesentlichen aber darauf zurückzuführen, daß nach dem Krieg im Rahmen der Zuordnung aller Organisationen und Interessenverbände zu einer der beiden großen miteinander rivalisierenden und kooperierenden Parteien auch die Interessenvertretung der Älteren neu formiert wurde. Der sozialdemokratischen Partei (SPÖ) ordnete sich ein Österreichischer Pensionistenverband, der Volkspartei (ÖVP) ein Seniorenbund zu. Im Rahmen dieser Polarität und vor dem Hintergrund der traditionell schwachen Kultur ziviler staats-, partei- und kirchen-unabhängiger Selbstorganisation wurden auch nicht (wie in Frankreich) lokale Hilfe- und Solidarvereinigungen oder wie in England „charities“, also Wohlfahrtsorganisationen, die die besser gestellten Bürger ins Leben riefen, Ausgangspunkt für die Organisationsbildung von oder für Senioren. Ähnlich wie in Deutschland funktioniert die katholische Caritas in Österreich als eine Organisation, bei der das Hilfeleisten die Rolle der Anwaltschaft in den Hintergrund drängt und Unterstützungsleistungen für hilfe- und pflegebedürftige alte Menschen nur einen Aktivitätsschwerpunkt unter anderen darstellen:

- Der österreichische Pensionistenverband, bei dem die Mitgliedschaft in den meisten Fällen eine SPÖ-Mitgliedschaft einschließt, vertritt 300.000 eingeschriebene Mitglieder, also mehr als 20% aller Österreicher über 60 Jahre, die in ca. 2500 Ortsgruppen bzw. Seniorenclubs eine Anlaufadresse finden.

- Der österreichische Seniorenbund, bei dem die Mitgliedschaft in der Regel mit der in der ÖVP verbunden ist, hat in über 2000 Ortsgruppen organisierte 240.000 Mitglieder und repräsentiert damit 15% aller österreichischen Bürger über 60 Jahren.
- Sehr viel kleiner ist der österreichische Seniorenring als Vorfeldorganisation der freiheitlichen Partei, mit weniger als 40.000 Mitgliedern.

Die Kooperationsverhältnisse zwischen den beiden großen Organisationen werden als „eine gute Sozialpartnerschaft“ (Endl/Leichsenring, 1994, 42) bezeichnet. Das mag auch damit zu tun haben, daß Organisationskultur und Vertretungslogik in diesen Verbänden einander sehr ähneln. Drei verschiedene Aufgaben werden hier miteinander verknüpft:

- Auf lokaler Ebene versucht man, in den jeweiligen Vereinen und Clubs den Mitgliedern Gelegenheit zu geben, im traditionellen sozialen, kulturellen aber auch politischen und ideologischen Milieu „daheim“ zu bleiben und dabei gleichzeitig in der dazu gewonnenen Freizeit organisatorische Hilfestellung zu geben. Im Mittelpunkt stehen gesellige Klubtreffen, sportliche Aktivitäten, Feiern zu speziellen Anlässen, Vorträge zu gesundheitsbezogenen Themen, oder auch Tagesausflüge; beim Pensionistenverband erinnern vor allem die riesigen Frühjahrs- und Herbsttreffen, bei denen zehntausende an einem Ort Ferien machen, noch an die Vergangenheit einer „Massenorganisation“.
- Die Organisationen selbst spielen darüber hinaus eine wichtige Rolle als Serviceeinrichtungen; das gilt vor allem bei Fragen der Beratung in Hinblick auf individuelle Anrechte im Sozialversicherungsbereich (z.B. für die Vorausberechnung der Pensionen); eine wichtige Rolle spielt aber auch, z.B. beim Pensionistenverband, dessen Büro Seniorenreisen, das größte österreichische Reisebüro.
- Auf der Landes- und Bundesebene geht es stärker um Vertretungsarbeit – die Ausarbeitung von Stellungnahmen, die Beteiligung von Verbandsfunktionären an der laufenden Parteiarbeit oder speziellen Beiräten (vgl. unten). Welches Gewicht dabei mit Blick auf die Mitglieder die Formulierung von Ansprüchen gegenüber den Parteien und die Übersetzung von Parteipolitik und -beschlüssen hinein in die eigene Mitgliedschaft hat, ist schwer auszumachen

Dabei haben die beiden Verbände insgesamt kein stark entwickeltes eigenes politisches Profil oder entsprechende Forderungskataloge. Sie werden auch nicht unbedingt benötigt. Unter der Mitgliedschaft werden vor allem die kulturellen und Servicefunktionen des jeweiligen Verbandes geschätzt. Parteipolitische Profilierung ist nicht gefragt, und auch Veranstaltungen zu (sozial)politischen Themen stoßen in der Regel dort auf wenig Interesse, wo z.B. die zukünftige Pensionsentwicklung vor allem aus dem Blickwinkel der Frage betrachtet wird, „wie man es sich als Einzelner am besten richten kann“. Das alles besagt jedoch nicht, daß die Altenorganisationen über keinen Einfluß verfügen. Die Funktionäre sind sehr oft vormals in der jeweiligen Partei aktiv gewesen und verfügen damit über ein erhebliches Maß an Erfahrung, Kontakten und Einflußnahmemöglichkeiten, ohne daß es irgendeiner formalisierten Form der politi-

schen Beteiligung bedürfte. Vor diesem Hintergrund läßt es sich auch erklären, daß es bisher nicht zu einer gemeinsamen Dachorganisation der Parteiverbände auf der Bundesebene gekommen ist. Die Nähe zum jeweiligen Parteimilieu und nicht Unabhängigkeit und Distanz davon machen die Logik dieser Form der Interessenvertretung aus.

Das hier skizzierte Bild einer engen „paternalistischen“ Einbindung von älteren Menschen, in dem in erster Linie nicht durch sie selbst, sondern für sie gehandelt wird, paßt jedoch in ein Umfeld, wo die neueren Diskurse zum aktiven selbstbestimmten Alter sich gegenüber dem vorherrschenden Verständnis von einem durch Risiken, Defizite und entsprechende Schutzbedürfnisse geprägten Alter noch nicht durchgesetzt haben (Majce 1992). Und bei einer Interessenpolitik der informellen Einflußnahme, bei der die Frage von parteiinterner Repräsentanz eine große Rolle spielt (vgl. Endl/Leichsenring 1994, 45f. und 50f.), ist es auch nicht weiter verwunderlich, daß bei wichtigen und die Öffentlichkeit bewegenden Ereignissen, die die sozialpolitische Situation der Älteren betrafen, deren Interessenvertretungen keine öffentlich sichtbare Rolle spielten. So wurde z.B. der Entscheidungsverlauf im Vorfeld der 1993 eingeführten neuen Pflegesicherung vor allem von einer sehr aktiven Interessenvertretung behinderter Menschen mitgeprägt. Bei den im Zuge einer Verringerung großer Budgetdefizite gegenwärtig diskutierten Einsparungsmaßnahmen im Bereich der Pensionen zählten ebenfalls allein die parteipolitischen Stellungnahmen und die der Sozialpartner.

Aus diesem Rahmen der Interessenvertretung fallen lediglich zwei kleinere Ansätze heraus. Dies sind auf der einen Seite Versuche, eine eigene „Partei der Grauen“ zu konstituieren, die sich jedoch eher dem Aktivismus einer Einzelperson zurechnen lassen, und die Gründung einer unabhängigen Lobby als „Verband der Sozialversicherten“ im Gefolge der Pensions- und Abfindungsprobleme, die mit der Stilllegung großer Teile der Stahlindustrie aufgeworfen wurden. Bei den Wahlen von 1990 lagen die Stimmen für beide Organisationen jeweils weit unter einem Prozent; bei den letzten Wahlen spielten sie überhaupt keine Rolle mehr. Aus dem Rahmen des parteipolitischen Korporatismus fallen ansonsten kleinere lokale Vereinsgründungen in den größeren Städten, wie in Wien oder Salzburg vom Typus „aktive Senioren“ oder „graue Panther“. Eine größere Offenheit gegenüber dem multikulturellen urbanen Umfeld und seinen auch politischen Herausforderungen bei gleichzeitiger größerer Distanz zur Politik als Parteienpolitik prägen diese Gruppierungen. Sie sind wohl Ausdruck eines veränderten Bewußtseins unter den älteren Mitbürgern, das in den parteiorientierten Großorganisationen selbst bisher noch nicht stilprägend geworden ist.

Formen der Beteiligung. Von der Beschwerdeführung zur Mitsprache?

Durch Gesetz vorgeschriebene Formen der Beteiligung älterer Menschen gibt es in Österreich nicht, wohl aber Entwicklungen hin zu fest institutionalisierten Formen der Beteiligung, insbesondere auf der Ebene der einzelnen Bundesländer, die ja im wesentlichen auch für die Finanzierung von Einrichtungen und die Rahmengesetzgebung für die Angebote freier Träger im Hilfe- und Pflegebereich zuständig sind. Institutionalisierte Formen der Beteiligung existieren in neun der elf Länder. In einem Bundesland

(Kärnten) ist derartiges jedoch geplant. In einigen Bundesländern (Vorarlberg, Tirol, Salzburg) hat zunächst einmal eine Sensibilisierung für den Bereich Seniorenpolitik in der politischen Verwaltung zur Einrichtung von speziellen Seniorenbeauftragten oder -referenten geführt. In der Mehrzahl der neun Beiratskonstruktionen ist der Kreis der Beteiligten gemischt; er setzt sich aus Vertretern der Beamtenschaft, der sozialen Dienste und Vertretern der Altenorganisationen zusammen; nur in zwei Fällen ist der Beirat als ausschliessliche Repräsentanz von Seniorenorganisationen konzipiert. Ganz offensichtlich gibt es eine Verbindung zwischen den sozialstaatlichen Aufgaben der Länder und ihrer Ausprägung im Altenbereich und dem Versuch, in diesem Zusammenhang mit den Vertretern der entsprechenden Zielgruppe Tuchfühlung zu halten. Eine ähnliche Rolle spielt der in fast allen Bundesländern schon länger existierende Sozialhilfebeirat, in dem auch staatliche Vertreter und solche der Interessenorganisationen vertreten sind. Unter denjenigen, die näher mit Altenpolitik in Österreich befaßt sind, sind vor allem drei Konstruktionsmerkmale der Beiräte umstritten. Das erste ist das Für und Wider der Anwesenheit bzw. des Vorsitzes eines Regierungsmitgliedes, z.B. des Landesrats. Er kann die Sitzung eines Beirates durchaus zu einer reinen Vortragsveranstaltung über vollzogene Programme und Entscheidungen werden lassen, umgekehrt aber auch eine raschere Kanalisierung von Wünschen und Anregungen bewirken. Zweiter umstrittener Punkt ist die Rolle von Professionellen aus dem Bereich der Dienste und ihrer Planung. Im Rahmen der Beiratsarbeit können sie einerseits Diskussionen auf Punkte zuspitzen helfen, die im professionellen Bereich tatsächlich ernst genommen werden, auf der anderen Seite kann das „fachliche“ Wissen durchaus zur Marginalisierung dessen beitragen, was von Betroffenen gewußt, aber nicht in ähnlich eingeschliffener Diktion zur Sprache gebracht werden kann. Das dritte umstrittene Konstruktionsmerkmal betrifft die Frage der Repräsentativität von Vertretern der Älteren. Auf der einen Seite wird argumentiert, daß zugunsten von Meinungsvielfalt auch kleine Organisationen (gleiche) Sitze und Stimmen haben sollten; auf der anderen Seite wird – wie im Burgenland und in Kärnten (geplant) – einem Verfahren der Vorzug gegeben, wo die Zahl der Vertreter mit der Größe der Organisation korrespondieren soll. Bei beschränktem Umfang der Gesamtmitgliedschaft im Seniorenbeirat sind dann nur noch Vertreter der zuvor genannten Vorfeldorganisationen der drei größten Parteien repräsentiert.

Inzwischen gibt es in einer Reihe von Gemeinden kommunale Seniorenbeauftragte und in einigen Städten (Bregenz, Salzburg) auch einen Seniorenbeirat. Seit etwas mehr als einem Jahr gibt es auch einen Bundesseniorenbeirat, dem Vertreter einschlägiger Bundesministerien und Landesabteilungen und Seniorenvertreter der Spitzenverbände, die auch Parteivertreter sind, angehören.

Wie die Untersuchung von Endl/Leichsenring (1994) ergab, variiert das, was dabei unter Mitsprache zu verstehen ist, sehr stark – Beiratssitzungen können ritualisierte Mitteilungsformen der Regierung (s.o.), Orte der Sammlung von Bitten und Vorschlägen von Organisationsvertretern ,aber auch von Einzelpersonen an die sozial-staatliche „Obrigkeit“ sein, aber durchaus auch Orte eines lebendigen Meinungsaustausches und der Vorbereitung von Initiativen, die sonst unterblieben wären. Maßgeblich für die jeweilige Entwicklung ist dabei bisher wohl vor allem das Engagement des zuständigen

politischen Beamten. Insbesondere in den Bundesländern Vorarlberg und Salzburg mit ihren engagierten Seniorenreferenten/ Beauftragten hat die Beteiligung reale Ergebnisse erbracht. So ist z.B. im Bundesland Salzburg im Rahmen eines „runden Tisches“ ein 10-Punkte-Sofortprogramm entwickelt worden, und der Vorarlberger Seniorenbeirat hat neben der Ausarbeitung von z.T. detaillierten Stellungnahmen zu einschlägigen Bundes- und Landesgesetzgebungsvorhaben sich selbst auch die komplexe Aufgabe einer Antidiskriminierungspolitik gestellt, die das Bild von den Älteren als „gesellschaftlicher Altlast“ offensiv in Frage stellen soll.

Insgesamt läuft die gegenwärtig noch vorherrschende Form der Beteiligung als Informationsvermittlung oder unverbindliche Entgegennahme von Meinungen Gefahr, zwei unterschiedlichen Interessenlagen und Mitsprachevorstellungen nicht zu genügen. Auf der einen Seite sind erfahrene Funktionäre und altgediente Politiker gegenüber dem Bereich der Altenpolitik skeptisch. Den von ihnen so gut beherrschten Formen der informellen Einflussnahme, Verständigung und Aushandlung haben die neuen Beiräte eigentlich nichts wesentliches hinzuzufügen; sie erscheinen hier als ineffizient. In dieser Perspektive bleibt jedoch die Frage nach der Chance zu mehr Transparenz und einer Möglichkeit auch kleinerer Gruppen, sich Gehör zu verschaffen, ausgeklammert. Skeptisch sind auf der anderen Seite aber auch zwei andere Gruppen. Aktive ältere Mitbürger aus der kleinen Zahl parteiunabhängiger lokalen Vereinigungen oder Initiativen sehen sich hier nicht vertreten. Aber auch viele unter den Politikern, die nach jahrelanger Tätigkeit in entscheidenden politischen Positionen in die Seniorenpolitik überwechseln, um dort plötzlich die Erfahrung zu machen, daß sie damit auf einer Art Abstellgleis gelandet sind, melden Widerspruch an gegenüber Beteiligungsritualen, bei denen keine wirksame Mitsprache möglich ist. Eine größere Offenheit, die nicht Unverbindlichkeit bedeuten muß, ist sicher eine der schwierigsten Herausforderungen an die Kultur politischer Beteiligung älterer Menschen speziell in Österreich.

III. Konsequenzen

1. Die Mitwirkung Älterer – Wandlungsprozesse und Kooperationsformen

Die soziale und politische Repräsentation und Partizipation Älterer ist in den untersuchten europäischen Ländern heterogen in ihren Formen und in ihrer Wirksamkeit. In allen Ländern liegt die formelle Superiorität bei den repräsentativen Gremien, während die direkte Partizipation eher meinungsbildenden Charakter hat. Advokatorische und partizipative Organisationen stehen nebeneinander, wobei ihr jeweiliges Gewicht unterschiedlich verteilt ist. Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten lassen sich in vier Thesen zusammenfassen:

- These 1: In den gegenwärtigen Formen der Repräsentation älterer Menschen kommt ein struktureller Wandlungsprozeß zum Ausdruck, durch den weltanschauliche und klientelistische Verengungen zugunsten einer umfassenderen Repräsentation der Lebenslagen aufgelöst werden. Dieser Wandel ist in allen betrachteten Ländern Weise zu beobachten. Unterschiede liegen in seinem Ausmaß und in den Sektoren, in denen die Interessen der Älteren repräsentiert sind.

Auf der einen Seite des Spektrums findet sich die traditionelle Form der Interessenvertretung Älterer, die durch einen hohen staatlichen Einfluß und zugleich durch die Dominanz solcher Seniorenorganisationen geprägt ist, die an weltanschauliche und soziale Lager gebunden sind. Die größte Bedeutung haben hier die traditionellen gewerkschaftlichen oder gewerkschaftsnahen Rentnerorganisationen. Bei ihnen beruhen Mitgliedschaft und Organisationsklima auf den Erfahrungen vergleichbarer Arbeitsbeziehungen. Ihre Ziele sind in der Regel klientelistisch begrenzt auf die sozialpolitischen Rechte als Rentenbezieher. Der Modernisierungsprozeß, dem auch diese Organisationen unterliegen, ist einerseits das Resultat eines Wandels der staatlichen Politik in Richtung der Etablierung von Dialogen als Teil von Planungsaufgaben, denen sich auch diese Organisationen nicht verschließen können. Andererseits wird der Wandlungsprozeß durch die innerorganisatorische Dynamik angestoßen. Die wachsende Zahl „neuer“ und „junger Alter“ unter den Mitgliedern zwingt die Organisationen zu einem breiteren Verständnis der Interessenvertretung Älterer. Statt der verengten Sicht auf die materielle Versorgung werden zunehmend die Lebensbedingungen allgemein thematisiert. Damit rückt auch eine größere Bandbreite relevanter Politikfelder und Kooperationspartner in das Aktionsfeld der Organisationen. Eine parteipolitische Bindung kann hierbei weiterhin eine wichtige Rolle spielen, aber nicht mehr im Sinne stabiler weltanschaulicher Lager mit unbedingter Zugehörigkeit. Die älteren Mitglieder werden dabei nicht mehr in erster Linie als Arbeitnehmer im Ruhestand angesprochen, sondern als „Senioren“ bzw. als ältere Mit-Bürger mit vollen bürgerschaftlichen Rechten, aber mit spezifischen Interessen und Bedürfnissen. Dieser Wandel findet sowohl bei den gewerkschaftlichen und gewerkschaftsnahen Organisationen statt, als auch bei den sonstigen traditionellen Vereinigungen und Wohlfahrtsorganisationen, die mit und für ältere Menschen als Klienten oder Ehrenamtliche arbeiten. Neu gegründete Vereinigungen beruhen in der Regel bereits auf den Resultaten dieses Wandlungspro-

zesses. Sie bilden eine Konkurrenz für die traditionellen Organisationen, die deren Modernisierung beschleunigen kann.

- These 2: Der Modernisierungsprozeß der altenrepräsentierenden Organisationen kann unterschiedliche Richtungen einschlagen, mit unterschiedlichen Konsequenzen für die politische Partizipation.

Einerseits kann der Schwerpunkt des Wandels auf der Rolle der Älteren als Sozialbürger (statt auf ihrer Identität als verrentete Arbeitnehmer) liegen. In Fragen der Sozialpolitik, der sozialen Rechte und der kollektiven Interessenvertretung steht hierbei das bürgerschaftliche Engagement im Vordergrund. Andererseits kann der Schwerpunkt auf der Rolle der Älteren als Konsumenten liegen, als Kunden, die von spezifischen Anbietern Dienste und Produkte wählen können. Hierbei werden die Älteren als individualisierte Marktsubjekte angesprochen, die kompetent und in der Lage sind – oder in die Lage versetzt werden müssen –, ihren größtmöglichen Nutzen auf den Freizeit-, Gesundheits- und Pflegemärkten zu realisieren. Beide Orientierungen, aktive Bürgerschaft auf der einen, Konsumentendemokratie auf der anderen Seite, haben jeweils eigene Konsequenzen für das Verständnis von Mitwirkung. Sie reichen von ethisch fundierten Forderungen nach gleichartigen sozialen und demokratischen Anrechten als unhintergehbare Werte bis zum pragmatisch geleiteten Kampf für jene Rechte und Möglichkeiten, die den Älteren die gleichen Marktchancen einräumen wie allen anderen Teilnehmern des Marktes.

- These 3: Organisierte Repräsentation als Mittel der sozialen Partizipation Älterer und formalisierte politische Partizipation sind zwei verschiedene Sachverhalte. Die aktive soziale Repräsentation und Selbstorganisation ist der grundlegendere.

Ein wirkungsvoller Einfluß kann trotz geringer formaler Partizipation vorhanden sein. Der umgekehrte Fall – eine starke, gesetzlich abgesicherte Partizipation trotz gering ausgeprägter, aktiver Selbstorganisation – ist ebenfalls denkbar, verfehlt aber seinen Anspruch, die Älteren selbst zu beteiligen und läuft bestenfalls auf „symbolische Politik“ hinaus. Die verschiedenen Seniorenorganisationen haben ein breites Repertoire von Wegen entwickelt, auf denen sie ihre Stimme hörbar werden lassen. Sie reichen von der langen Tradition der informellen Lobbyarbeit bis zu den neuen Formen der Durchführung von Kampagnen und der Medienarbeit. Für die generelle Teilhabe und Mitwirkung Älterer, für ihre Rolle in der Gesellschaft, ihre soziale Anerkennung und ihr Selbstbild, ist die Repräsentation in Organisationen, die interne partizipative Strukturen ausgebildet haben, von großer Bedeutung. Sie kann die Mitglieder befähigen, eigene Perspektiven und Aktivitäten zu entwickeln und in allen gesellschaftlichen Bereichen sichtbar zu sein. Diese Präsenz der Älteren bezieht sich auf ein breitgefächertes Feld – auf die Bildung lokaler Netzwerke und Gemeinschaften und auf alle Formen der sozialen, kulturellen und ökonomischen Belange auf der lokalen und alltäglichen Ebene. Notwendig ist hierfür ein Netz von Angeboten der Information, der professionellen Beratung und aller Arten von Dienstleistungen. In diesem Kontext ist die formale politische Partizipation ein Aufgabenbereich unter anderen. Sie ist nicht zu unterschätzen, aber dennoch nicht unbedingt das wichtigste Gebiet, wenn es um die Ausweitung der allgemeinen gesellschaftlichen Beteiligung der Älteren geht.

- These 4: Im europäischen Vergleich finden sich verschiedene Formen der formalisierten politischen Partizipation mit unterschiedlichen Zielen und Mitteln. Sie sind in unterschiedlichem Ausmaß übertragbar.

In den Länderberichten sind drei verschiedene Konzepte des Verhältnisses von Seniorenorganisationen und politischen Institutionen zum Vorschein gekommen, die sich typisierend zusammenfassen lassen:

- a) *Information und Konsultation*: ein formalisierter, oftmals regelmäßiger Dialog und Austausch von Informationen und Einschätzungen auf der Ebene repräsentativer Akteure, der den Entscheidungsträgern und Funktionären beider Seiten Kontaktpflege und Interessenausgleich ermöglicht. Die Initiative für dieses Konzept kommt üblicherweise von Seiten der staatlichen Verwaltung.
- b) *Verhandlung und Mitsprache*: eine formalisierte Zusammenarbeit in der Gesetzgebung, bei Planungsaufgaben und politischen Programmen, auf regelmäßiger oder ad-hoc-Basis.
- c) „*Brainstorming*“: ein situativer Austausch, der je nach Anlaß einmalig oder über einen begrenzten Zeitraum stattfindet. Diese Form der Mitwirkung wird oftmals angestoßen durch die Notwendigkeit für ein neues Problemverständnis oder neue kulturelle Leitorientierungen.

Diese verschiedenen Typen der politischen Beteiligung sind mit unterschiedlichen Organisationsformen der Älteren verbunden. In der Regel kommen sie in unterschiedlich gewichteten Mischungsverhältnissen vor, nach denen man eine Zuordnung der betrachteten Länder und der überwiegenden Mitwirkungsform vornehmen kann. Auch für die Frage der „Übertragbarkeit“ der jeweiligen Organisations- und Mitwirkungsformen lassen sich hierbei Hinweise gewinnen.

Der erste Typ, der formalisierte Austausch durch Information und Konsultation, findet sich vor allem in Österreich in Form der Sozialhilfebeiräte und in Frankreich in Form der „Coderpas“. In England nimmt dieser Typus die Form der professionellen Lobbyarbeit an. Er findet sich zunehmend auch in den anderen Ländern, aber es kann – wie unsere Darstellung gezeigt hat – kritisch gefragt werden, ob diese Form der Mitwirkung tatsächlich nützlich und zielgerecht ist oder ob sie letztlich gar zur Verhinderung des partizipativen Engagements der Älteren selbst führt.

Der zweite Typ, die Mitwirkung durch Verhandlung, findet sich – wenn man den Maßstab zugrundelegt, daß diese Partizipationsform tatsächlich wirkungsvoll ist und in der Anerkennung einer politischen Partnerschaft resultiert – in Dänemark und Italien. Die Basis hierfür ist im ersten Fall die ausgeprägte integrative Reformpolitik, im zweiten die sehr große Anzahl der organisierten Älteren und das Ausmaß ihrer Aktivitäten. Während der erste Typus relativ leicht auch unter den politischen und kulturellen Bedingungen Deutschlands zu realisieren ist, sind beim zweiten Typus klare Schranken der Übertragbarkeit vorhanden. Die in diesen Ländern entstandenen Partizipationsformen Älterer mit der Ausbildung einer effektiven Mitwirkung bei Entscheidungen und administrativen Vorgängen beruhen auf spezifischen sozialen und politischen Voraus-

setzungen, die es den Seniorenorganisationen ermöglicht haben, professionelle politische und soziale Kompetenzen zu entwickeln.

Der dritte Typ, das fallbezogene „Brainstorming“, für den das Beteiligungsprojekt im französischen Rennes ein Beispiel ist, ist sicherlich die am einfachsten zu übertragende Form der Mitwirkung Älterer. Hier stellt sich aber auch besonders stark die Frage nach der Wirksamkeit und der Reichweite. Partizipation bei der Entwicklung von Zukunfts-Szenarien unterscheidet sich weitgehend von Partizipation bei der Verhandlung und Entscheidung über die Verteilung von Ressourcen. Für letztere dürfte das brainstorming-Modell nur begrenzt tauglich sein.

2. Handlungsmöglichkeiten

Die Organisations- und Artikulationsformen der Interessen älterer Bürger unterliegen einem Wandlungs- und Modernisierungsprozeß, der den Rahmen für die Mitwirkung Älterer deutlich ausweitet. Formierte sich traditionelle Interessenvertretung der Älteren um ihre Eigenschaft als Empfänger staatlicher Leistungen, die es einzuklagen und abzusichern gilt, setzen die neuen Formen die materielle Versorgung durch Rente oder Pension bereits als mobilisierbare Ressource voraus (neben verbesserter Gesundheit und gestiegenem Bildungsniveau). Sie gehen einher mit einem geänderten Altersbild: Ältere sind nicht mehr nur Leistungsempfänger, deren Not durch staatliche oder karitative Einrichtungen gelindert werden muß, sondern kompetente Bürger und Konsumenten, die ihre Lebenslage selbst bestimmen und zwischen verschiedenen Möglichkeiten der Lebensführung wählen können. Sie drängen auf die Demokratisierung und öffentliche Aushandlung von traditionellerweise als privat erachteten Lebensbereichen (Wohnen, Pflege).

Das eigentliche Problem, um das es dabei geht, ist die Gestaltung komplexer, zeitgemäßer Formen der Repräsentation Älterer, mit denen ihre generelle soziale Partizipation gesichert werden kann. Der heikle Punkt der Partizipation älterer Menschen besteht in der Ausbalancierung von Selbstbestimmung und Solidarität, von Schutzbedürfnissen und Autonomieansprüchen. „Enabling“ und „Empowerment“ (Befähigung und Bemächtigung) bewegen sich in diesem Spannungsfeld. Die reguläre und gesetzlich verankerte politische Partizipation ist ein Teil und ein Aspekt dieses weitergefaßten Problems.

Ältere Menschen sind und bleiben auch in Zukunft eine besonders verwundbare Gruppe. Sie beziehen ihren Status weniger als andere aus ihrer Marktmacht als Produzenten und mehr aus ihren Rechten als Sozialbürger. Diese Rechte sind aber immer prekär. Deshalb hindert die Politik grundsätzlich wenig daran, zentrale Ressourcen wie Renten, Gesundheits- und Pflegeleistungen zu begrenzen. In vieler Hinsicht bauen die gegenwärtigen Leistungs- und Beteiligungssysteme dabei allerdings auf eine Kultur, in der dem Alter nach wie vor grundsätzlicher Respekt gezollt wird, in der es Tabus und Schamgrenzen im Verhalten gegenüber gebrechlichen und vom Tod bedrohten alten Menschen gibt. Dies gilt auch für die materiellen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen für

die Älteren. Sie werden als besonders legitim betrachtet, so daß auch die Jüngeren zu Opfern zugunsten der Versorgung der Älteren bereit sind (vgl. Kohli 1994). Offensichtlich beruht diese Legitimität der Alterssicherung auf einer grundlegenden Solidarität in den intergenerationellen Beziehungen (zu der auch gehört, daß die Jüngeren an ihr eigenes Alter denken). Umgekehrt werden aber auch Ansprüche an die Älteren als Helfende und Unterstützende formuliert, insbesondere im gemeinschaftlichen Bereich.

Der spezifischen Verwundbarkeit der Älteren, die aus ihrer strukturellen Position in der „Arbeitsgesellschaft“ resultiert, stehen offenbar also wert- und normgeleitete Schranken entgegen, die eine gesellschaftliche Anerkennung des Alters und seine Schutzbedürftigkeit zum Ausdruck bringen. Je stärker derartige sozialmoralische Grundlagen sich aber auflösen und utilitaristische Sichtweisen die Oberhand gewinnen, desto schwerer gestaltet sich grundsätzlich die Interessenvertretung alter Menschen. Man sollte sich vergegenwärtigen, daß dadurch auch die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Partizipation mitbestimmt sind. „Funktional“ erforderlich und „nützlich“ sind sie nur aus bestimmten, nicht produktivistisch oder konsumeristisch verengten Perspektiven auf Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Wie auch für andere Gruppen gilt insbesondere bei den Älteren, daß sie, je schwächer und abhängiger sie sind, auf Mitsprache durch Fürsprache, also auf advokatorische Formen der Demokratie angewiesen sind (z.B. auf externe Mitglieder in Beiräten von Altersheimen).

Über all diesen Dinge mogelt sich aber ein Diskurs zur Interessenvertretung hinweg, der die Interessenvertretung Älterer nach dem Modell eines üblichen Lobbyismus tout court zu entwickeln versucht – stark, aktiv und fordernd zu sein. Offensichtlich muß es jedoch besonders den Älteren darum zu tun sein, auch kollektive Verhaltensmuster, Aktivitäten, Strategien und Partizipationsformen zu entwickeln, die

- geeignet sind, derartige sozialmoralische Ressourcen, die über ihren Einfluß mitentscheiden, zu pflegen und zu erneuern;
- Logiken zu stärken, innerhalb derer der Wert von Menschen und Mitbürgern weniger verengt bestimmt ist als in den gerade gegenwärtig starken funktionalistischen und utilitaristischen Logiken;
- auf diese Weise versuchen, bei anderen „starken Gruppen“ als Mit-Bürgern die grundsätzliche Berücksichtigungsbereitschaft der Interessen Älterer und darüber hinaus auch die Bereitschaft zu advokatorischem Engagement zu stärken

Das kann z.B. heißen, daß es wichtig ist, die produktive Rolle der Älteren zu unterstreichen – im Rahmen eines nicht auf das Marktgeschehen verengten Produktivitätsbegriffs, der die Produktivität bürgerschaftlichen Engagements und der Familien- und Gemeinschaftssphäre positiv bewertet. Deshalb sind auch der französische Diskurs über die vollen Bürgerrechte, den Beitrag Älterer in Conseils des Sages oder das italienische Konzept der eigenen Produktivität der Beiträge älterer Menschen jenseits von Märkten wichtige und anregende Impulse.

Je stärker Fragen im Feld der Altenpolitik auch andere gesellschaftliche Gruppen berühren, desto vorsichtiger sollte man bei der Präferenzierung formalisierter Mitentscheidungsrechte sein. So sollte etwa bei der Ausgestaltung von Pflegediensten die kollek-

tive und individuelle (Nutzer)beteiligung alter Menschen sehr weit entwickelt sein. Entscheidungen über das Pensionssystem betreffen dagegen weit mehr als solche über Dienstedesigns alle Sozialbürger. Die Stimme der Pensionisten ist hier nur eine unter anderen.

Bezogen auf die These 4 über verschiedene Formen der Partizipation würde das heißen, daß nur bei einer solchen nicht lobbyistisch verengten Form der Interessenvertretung (a) Interessendurchsetzung qua Mitsprache und Verhandlung und (b) Beteiligung an der Gestaltung des Ganzen qua „Brainstorming“ über Gemeinwohlkonzepte komplementäre Funktionen hätten. Beteiligung im Sinne des bürgerschaftlichen Engagements heißt hierbei das entscheidende Stichwort. Alterspolitik als Politik für alle Lebensalter wäre das Konzept, mit dem der Zusammenhang der Interessen, Rollen und Identitäten der Älteren mit der politischen Gemeinschaft herzustellen und zu sichern wäre. Nur so kann erreicht werden, daß zu einer konsumeristischen Verengung der Interessenvertretung (egal ob mit Sozialklientel- oder mit Marktakzent) eine Alternative sichtbar wird.

Die neuen Formen der aktiven Alterspolitik basieren auf einem weiteren Verständnis der politischen Aktivbürgerschaft, das sich nicht auf die etablierten politischen Organisationen beschränkt. Ältere Bürger mischen sich in alle Belange ein, die ihre Lebensverhältnisse betreffen. Der Demokratisierungsimpuls, der dadurch hervorgerufen wird, ist einer der Kernprozesse, der zugunsten erweiterter Partizipationsmöglichkeiten zu unterstützen wäre. Dies bedeutet, daß der Schwerpunkt einer entsprechenden Politik darauf liegen müßte, die Partizipations- und Aktivierungskultur in Organisationen zu stärken, statt auf der Basis einer nur quantitativen Repräsentanz formal garantierten Mitspracherechten die Priorität zu geben. Generell könnte das wohlmeinende Anliegen, die politische Mitwirkung von Senioren in allen Bereichen zu formalisieren, gerade leer laufen. Wird nämlich einfach nur ein weiterer Stuhl an den Verhandlungstisch gestellt und ein weiterer Posten im Vorstand geschaffen, wird das politisch interessierte bürgerschaftliche Engagement der Älteren wieder verengt auf Verfahren, die lediglich ein biographisches Fortsetzungsverhalten für verdiente Funktionen erlaubt.

Literaturverzeichnis

- Actes du Colloque „Faire de la Démocratie Locale Autrement“ (1992), Paris: Éditions L' Harmattan.
- Age Concern England (1994): Pensioner organisations in England. London: Age Concern Briefings.
- Age Concern England (1995): Core information – Volume I. London: Age Concern.
- Alber, J. (1994): Soziale Integration und politische Repräsentation von Senioren, in: Verheugen, G. (Hrsg.): 60plus. Die wachsende Macht der Älteren. Köln: Bund Verlag, S. 145-168.
- Archambault, E. (1993): Defining the Nonprofit Sector: France. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Working Paper Number 7.
- Bürklin, W. P. (1989): Politisches System und politische Interessenartikulation alter Menschen, in: Baltes, M. M. et al. (Hrsg.): Erfolgreiches Altern. Bedingungen und Variationen. Bern: Huber, S. 60-66.
- CNRPA (Hrsg.) (1993): Guide de membre du CODERPA. Paris: CNRPA.
- Commission (Hrsg.) (1993): Age and Attitudes. Main Results from a Eurobarometer Survey. Brüssel: Commission of the European Communities.
- Day, C. (1990): What older Americans think. Interest groups and aging policy. Princeton: Princeton University Press.
- Dochweiler, H. (1993): Erfahrungen mit der politischen und verbandlichen Organisation von Alten-Interessen, in: Fritz-Erler-Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Solidarität der Generationen. Perspektiven des Älterwerdens der Gesellschaft in Deutschland und Europa. Freudenstadt: FEA-Manuskripte, S. 35-41.
- Endl, M./Leichsenring, K. (1994): Mitbestimmungsmöglichkeiten für ältere Menschen in Österreich. Wien: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung.
- Esping-Anderson, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Evers, A. (1995): Das politische Defizit der Wohlfahrtsgesellschaft, in: Universitas 50, Heft 8 (Nr. 590), S. 734-742.
- Evers, A./Leichsenring, K./Pruckner, B. (1993): Alt genug, um selbst zu entscheiden. Internationale Modelle für mehr Demokratie in Altenhilfe und Altenpolitik. Freiburg: Lambertus.
- Gaullier, X. (1995): Le „quinqa“ est l'avenir de la société, in: Libération, 19.10.95.
- Gerlich, P. (1991): Politische Kultur der Subsysteme, in: Dachs et al. (Hrsg.) Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz-Verlag.
- Ginsburg, N. (1992): Devisions of welfare. London: Sage.

- Kohli, M. (1994): Von Solidarität zu Konflikt? Der Generationenvertrag und die Interessenorganisation der Älteren, in: Verheugen, G. (Hrsg.): 60plus. Die wachsende Macht der Älteren. Köln: Bund Verlag, S. 61-74.
- Kohli, M./Neckel, S./Wolf, J. (1996): Krieg der Generationen – Die politische Macht der Älteren. Studieneinheit 20 des Funkkollegs Altern. Berlin: Institut für Soziologie der FUB.
- Künemund, Harald (1994): Politisches Interesse und politisches Verhalten. In: Wolf, J. et al. (Hrsg.): Alter und gewerkschaftliche Politik. Köln: Bund-Verlag, S. 140-152.
- Künemund, H./Neckel, S./Wolf, J. (1993): Die Rentnergewerkschaft – Ein neuer Akteur der Alterspolitik? in: Soziale Welt 44, Nr. 4, S. 537-554.
- Laczko, F./Phillipson, C. (1991): Great Britain: The contradictions of early exit, in: Kohli, M. et al. (Hrsg.): Time for retirement. Cambridge: Cambridge University Press, S. 222-251.
- Levet, M. (1995): Les Conseils de Sages. Vortragstext für die Konferenz der EURAG in Lillehammer, Norwegen, September 1995 zum Thema „Partizipation älterer Menschen“.
- Majce, G. (1992): Altersbild und Generationenverhältnis in Österreich. Institut für Soziologie der Universität Wien.
- Mills, C. W. (1956): The power elite. New York: Oxford University Press.
- Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale (Hrsg.) (1994): Informationsschrift CNRPA. Paris.
- Neckel, S. (1993): Altenpolitischer Aktivismus. Entstehung und Variation eines Politikmusters, in: Leviathan 21, Heft 4, S. 540-563.
- Parsons, T. (1963): Old age as a consummatory phase, in: The Gerontologist, 3, S. 53-54.
- Rödel, U./Frankenberg, G./Dubiel, H. (1989): Die demokratische Frage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Rosanelli, M./Wolf, J. (1994): Die italienischen Rentnergewerkschaften, in: Wolf, J. et al. (Hrsg.): Alter und gewerkschaftliche Politik. Köln: Bund-Verlag, S. 97-121.
- Scharf, Th. (1993): Erfahrungen mit der politischen und verbandlichen Organisation von Alten-Interessen, in: Fritz-Erler-Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Solidarität der Generationen. Perspektiven des Älterwerdens der Gesellschaft in Deutschland und Europa. Freudenstadt: FEA-Manuskripte, S. 7-13.
- Secrétariat du CODERPA, Paris (Hrsg.) (1995): Les retraités et personnes âgées à Paris. Rapport 1993-1994.
- Secrétariat F.N.A.R. (Hrsg.) (1995): Statuts, Positions, Services.
- Stolle, D./Rochon, Th. R. (1996): Social capital, but how? Associations and the creation of social capital. Paper presented at the 10th International Conference of Europeanists, Chicago.

- Tews, H. P. (1987): Die Alten und die Politik, in: DZA (Deutsches Zentrum für Altersfragen) (Hrsg.): Die ergraute Gesellschaft. Berlin: DZA, S. 141-188.
- Théry, H. (1993): Les activités d'utilité sociale des retraités et des personnes âgées. Gutachten im Auftrag des Conseil économique et social.
- Ville de Rennes (Hrsg.) (1995): Citoyens âgés dans la ville. Analyses, réflexions et propositions pour 2010. Les Cahiers de Rennes. Centre Communal d'Action Sociale.
- Ward, R.A. (1977): Aging group consciousness: Implications in an older sample, in: Sociology and Social Research 61, S. 496-519.
- Wolf, J. (1990): Krieg der Generationen? Sozialstaatliche Verteilung und politische Handlungspotentiale Älterer in der „alternden“ Gesellschaft, in: Prokla 20, Heft 80, S. 99-117.
- Wolf, J./Kohli, M./Künemund, H. (Hrsg.) (1994): Alter und gewerkschaftliche Politik. Auf dem Weg zur Rentnergewerkschaft? Köln: Bund-Verlag.