

Wolfgang Schroeder,
Bettina Munimus, Diana Rüdts

Seniorenpolitik im Wandel

Verbände und Gewerkschaften als
Interessenvertreter der älteren Generation

Inhalt

Vorwort	9
I. Einleitung	11
1. Problemstellung	11
2. Aufbau der Studie	17
II. Forschungsdesign	18
1. Interessenverbände älterer Menschen	20
2. Pluralisierung der Interessenvermittlung?	27
3. Transformation von Interessenverbänden	29
4. Fallauswahl und Arbeitshypothesen	32
5. Methode und Materialbasis	34
III. Politik in alternden Gesellschaften	36
1. Demografischer Wandel	37
2. Strukturwandel des Alters	39
3. Vetopotenziale der Älteren	42
IV. Die Akteure im Sozialstaat für Ältere	52
1. Akteursvielfalt in der Seniorenpolitik	52
2. Sozialstaatliche Programmatik der Sozialverbände und Gewerkschaften	76
3. Exkurs: Internationale Akteurskonstellationen	82

V.	Sozialverbände als direkte Interessenvertreter der Älteren . . .	95
1.	Fragestellung	95
2.	Umweltveränderungen und Organisationswandel	98
3.	Strategische Orientierungen	100
4.	Aufbau der Einzelfallstudien	102
5.	Politik der Kriegsopferverbände vor 1990	102
6.	Politik der Sozialverbände seit 1990	104
V.1	Sozialverband VdK Deutschland (VdK)	106
1.	Einleitung	106
2.	Entwicklung vom Kriegsopferverband zum umfassenden Sozialverband	107
3.	Organisationsaufbau im Wandel	119
4.	Anreize für Mitglieder – Finanzordnung	138
5.	Mitgliedschaft und Ehrenamt im Wandel	145
6.	Lobbypolitik	154
7.	Resümee	166
V.2	Sozialverband Deutschland (SoVD)	170
1.	Einleitung	170
2.	Vom Kriegsopferverband Reichsbund zum Sozialverband Deutschland	171
3.	Organisationsaufbau im Wandel	183
4.	Anreize für Mitglieder – Finanzordnung	200
5.	Mitgliedschaft und Ehrenamt im Wandel	207
6.	Lobbypolitik	214
7.	Resümee	226
V.3	Die Volkssolidarität (VS)	229
1.	Einleitung	229
2.	Entwicklung zum Sozial- und Wohlfahrtsverband	231
3.	Organisationsaufbau im Wandel	243
4.	Anreize für Mitglieder und Finanzordnung	251
5.	Mitgliedschaft und Ehrenamt im Wandel	258
6.	Lobbypolitik	267
7.	Resümee	276

V.4	Resümee: Sozialverbände als Interessenvertreter der Älteren	281
1.	Drittellandschaft der Sozialverbände	281
2.	Transformation der Sozialverbände	284
3.	Gemeinsamkeiten der drei Sozialverbände	289
4.	Organisationsunterschiede	293
5.	Einflusspotenzial: Sozialverbände als <i>pressure groups</i>	296
6.	Kooperation und Konkurrenz	298
VI.	Seniorenfrage in den Gewerkschaften	300
1.	Problemstellung	300
2.	Satzungsrechtliche Verankerung	306
3.	Wandel des Altersbildes: »Junge Alte« als Organisationsressource	310
4.	Anreizstrukturen für Gewerkschaftssenioren	311
5.	Leitfragen und Stand der Forschung	313
6.	Aufbau der Einzelfallstudien	315
VI.1	DGB und die Seniorenfrage	317
1.	Einleitung	317
2.	Debatte um die seniorenpolitische Ausrichtung des DGB	319
3.	DGB als politischer Akteur im Feld Seniorenpolitik	328
4.	Seniorenaktivitäten auf DGB-Landes- und Kreisebene	334
5.	Resümee	335
VI.2	Senioren in der IG Metall	338
1.	Einleitung	338
2.	Mitgliederstruktur im Wandel	339
3.	Seniorenarbeit in der IG Metall	344
4.	Engagement der Gewerkschaftssenioren	363
5.	Resümee	366
VI.3	Senioren in ver.di	369
1.	Einleitung	369
2.	Mitgliederstruktur im Wandel	371
3.	Senioren in den Gründungsgewerkschaften und ver.di	378
4.	Resümee	399

VI.4	Senioren in der IG BCE	400
1.	Einleitung	400
2.	Organisations- und Mitgliederstruktur	401
3.	Leistungen und Beteiligungsangebote	407
4.	Resümee	420
VI.5	Resümee: Gewerkschaften und die Seniorenfrage	422
1.	Die Seniorenfrage als innergewerkschaftlicher Zielkonflikt ...	423
2.	Seniorenarbeit und Seniorenpolitik	425
3.	Ausblick	429
VII.	Pfadabhängiger Wandel der Akteurskonstellation	431
1.	Generationenvertrag und Umbau des Sozialstaates für Ältere ..	433
2.	Gewerkschaften als seniorenpolitische Interessenverbände ...	434
3.	Sozialverbände als seniorenpolitische Interessenverbände	438
4.	Sozialverbände und Gewerkschaften im Vergleich	441
5.	Ausblick	444
	Quellen- und Literaturverzeichnis	447
	Presseartikel	475
	Eigene Schriften der Verbände und Gewerkschaften (Quellen)	478
	Übersicht über die BAGSO-Mitgliederorganisationen	498
	Tabellenverzeichnis	505
	Abbildungsverzeichnis	508
	Abkürzungsverzeichnis	510

II. Forschungsdesign

Im Zentrum unserer Studie stehen die Veränderungen der Akteurskonstellation in der Seniorenpolitik. Im ersten Schritt wird die Untersuchung zunächst in einen analytischen Rahmen eingebettet und die zugrunde gelegten Arbeitshypothesen sowie die methodische Vorgehensweise werden erläutert. Die Interessenverbände älterer Menschen werden als Organisationstyp bestimmt, ihre Interessenvertretungslogiken erfasst und ihr Einflusspotenzial spezifiziert. Wir stellen die Kategorien vor, die der Analyse der beiden wichtigsten verbandlichen Akteure, Sozialverbände und Gewerkschaften, in diesem Politikfeld in ihrer Funktion als Interessenverbände für Ältere zu Grunde liegen. Ferner werden Konzepte zur Analyse des Wandels von Institutionen benannt, mittels derer sich graduelle bzw. inkrementelle Transformationsprozesse von Interessenverbänden identifizieren lassen. In diesem Abschnitt wird nur ein erster allgemeiner Literaturüberblick geliefert. Eine vertiefte Diskussion des Forschungsstands erfolgt im Rahmen der einzelnen Verbandsstudien.

Ogleich der demografische Wandel und seine politischen und ökonomischen Auswirkungen seit einigen Jahren interdisziplinär und facettenreich untersucht worden sind⁸, befindet sich die wissenschaftliche Erforschung der Interessenpolitik von Älteren und für Ältere in den deutschen Sozialwissenschaften noch am Anfang. Es liegen Untersuchungen über die Lebenssituation (z. B. der Alterssurvey), die Gesundheit (z.B. der Bundes-Gesundheitssurvey) oder das Einkommen (z.B. die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Alterssicherungsberichte der Bundesregierung) älterer Menschen vor. Ebenso werden die Herausforderungen und Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Sozialversicherungssystem, insbesondere auf die Alterssicherung

8 So bspw. der Schlussbericht der Enquete-Kommission »Demographischer Wandel«, Schimany 2003 und Kaufmann 2005. Der Fünfte Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland (BMFSFJ 2005) aus dem Jahr 2005 bietet einen umfassenden Überblick zu den gesellschaftlichen und politischen Potenzialen des Alters.

und die Reformnotwendigkeit des Wohlfahrtsstaates, diskutiert (u. a. Kerschbaumer/Schroeder 2005, Micheel 2005, Nullmeier/Rueb 1993, Schludi 2005). Im Zusammenhang mit der Sozialstaatsdebatte und der Belastungsfähigkeit der Sicherungssysteme aufgrund der veränderten Altersstruktur der Bevölkerung wird in den letzten Jahren verstärkt die Frage nach der zukünftigen Generationensolidarität gestellt (vgl. Motel-Klingebiel 2000, Nullmeier/Wrobel 2005, etc.).⁹ Zwar steht in der Gerontologie die Frage nach der Lebensweise älterer Menschen seit jeher im Blickpunkt des Interesses, die explizite Auseinandersetzung mit der Organisation ihrer politischen Interessen wird indes erst in jüngster Zeit intensiviert. In der Literatur werden die Aspekte, die sich mit der organisationspolitischen Dimension der Seniorenpolitik von Sozialverbänden und Gewerkschaften befassen, – wenn überhaupt – nur rudimentär behandelt. Thomas von Winter analysiert Formen der politischen Interessenvertretung von vermeintlich schwachen Interessen der Rentner (Winter 1997). Eine Studie aus dem Jahr 1979 von Ralf Porst beschäftigt sich mit der Interessenvertretung älterer Menschen am Beispiel des Bundes der Ruhestandsbeamten und Hinterbliebenen (BRH) (Porst 1979).

Im Zuge der Gründung von Seniorenorganisationen in CDU und SPD Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre sowie der Gründung der BAGSO (Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen) im Jahr 1989 wurde erstmals verstärkt das Augenmerk auf das politische Engagement Älterer gelegt (Klose 1993, Mackroth/Ristau 1993, 2000, Verheugen 1994). Seit Beginn des 21. Jahrhunderts wird in zahlreichen Veröffentlichungen nach dem politischen Verhalten älterer Menschen, ihren parteipolitischen Einstellungen sowie nach ihrer Bereitschaft gefragt, sich politisch zu engagieren (vgl. Kohli u. a. 1997, Wolf/Künemund 1993, Walker/Naegele 1999, Schroeder u. a. 2008). Die Bewertung der gesellschaftspolitischen Auswirkungen des demografischen Wandels fällt indes höchst unterschiedlich aus: So stehen skeptischen Prognosen, wonach in Deutschland eine Entwicklung zur Gerontokratie Platz greifen könnte (Streeck 2006), durchaus optimistische Einschätzungen gegenüber, die demgegenüber die Chancen einer längeren Lebenserwartung hervorheben. Beispielhaft für diesen Befund sei die Akademiengruppe »Altern in Deutschland« erwähnt (Kocka u. a. 2009). Diese interdisziplinäre Gruppe von Wissenschaftlern hat für einen positiven

9 Hier ist ebenfalls die Studie von Blome, Keck und Alber zu erwähnen, die die Generationenbeziehungen in ausgewählten Wohlfahrtsstaaten analysieren (Blome u. a. 2008). Harald Wilkoszewski untersucht, mit welchen Konzepten die im Bundestag vertretenen Parteien auf die sogenannte Ageing Society reagieren (Wilkoszewski 2003).

Bedeutungswandel plädiert, die Herausforderungen durch den demografischen Alterungsprozess als Triebkraft für politische, gesellschaftliche, kulturelle und nicht zuletzt Veränderungen des Einzelnen zu nutzen, denn so könnten die »gewonnenen Jahre« nicht nur vom Einzelnen, sondern auch von der Zivilgesellschaft als demografische Chance genutzt werden. Studien zum politischen Engagement älterer Menschen richten ihr Interesse vorrangig auf den bürgerschaftlichen Aspekt (z.B. der Freiwilligensurvey von 1999). Hier sind die Arbeiten von Thomas Olk (2002, 2003, Olk/Heinze 2001), Harald Künemund (2004, 2006, 2007a, b) sowie Marcel Erlinghagen (2007, 2009) zu nennen. In diesem Kontext wird häufig auf die Rolle der »jungen Alten« eingegangen (Aner u. a. 2007, Schroeter/Zängl 2006). Die Gruppe der 55- bis 69-Jährigen wird als Träger des »zivilgesellschaftlichen Projekts« benannt, die vermehrt unterstützend eingreifen müsse, wenn der Staat »als nachsorgender und vorsorgender Sozialstaat« an seine Grenzen komme (Kocka 2007: 328). Durch ihre Bereitschaft mitzuwirken, könnten gerade die »jungen Alten« der Zivilgesellschaft wichtige Impulse geben und sie auf diese Weise stärken (ebd.: 330). Demgegenüber problematisieren Silke van Dyk und Stephan Lessenich den aktivierenden Charakter des hier zugrunde liegenden Altersbildes. Sie kritisieren die »neue, produktivistische Moralökonomie des Alter(n)s« als Entwicklung »vom Rentner zum Arbeitskraftunternehmer in der Aktivgesellschaft« (van Dyk/Lessenich 2009).

1. Interessenverbände älterer Menschen

Interessenverbände älterer Menschen zählen zu den intermediären Organisationen, die sich »in einem Zwischenbereich zwischen der »Mikroebene« der »Orientierungen und Erwartungen der Mitglieder« einerseits und einer »institutionellen Makroebene« andererseits« befinden (Türk/Lemke/Bruch 2006: 269). Anders gesagt: Diese Verbände agieren als Interessenvertreter ihrer Mitglieder in einer Vermittlungsfunktion zwischen der mikropolitischen Lebens- und Sozialsphäre ihrer Mitglieder und den politischen und gesellschaftlichen Institutionensystemen der Makroebene (vgl. Müller-Jentsch 2003: 142). Folglich konstituieren sich Verbände älterer Menschen entlang der Hauptaufgabe, die Interessen und Bedürfnisse ihrer Mitglieder in den Feldern Rente, Pflege, Gesundheit oder auch Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gegenüber dem politischen System und den darin han-

delnden Akteuren geltend zu machen und durchzusetzen. Die intermediäre Vermittlungsfunktion der Verbände schließt jedoch auch – im Sinne einer Systementlastung – die Aufgabe ein, gegenüber ihren eigenen Mitgliedern politische Entscheidungen zu vertreten und bei diesen um Verständnis, etwa im Falle unpopulärer Entscheidungen, zu werben. Neben ihrer politischen Funktion der Interessenvermittlung haben diese Verbände zudem die ökonomische Funktion der Dienstleistungserstellung sowie die soziale Funktion der sozial-kulturellen Integration (Priller 1997: 99; Streeck 1987). In ihrer sozialen Funktion bieten sie auf lokaler Ebene Raum für bürgerschaftliches Engagement und Geselligkeit. Neben Informationsveranstaltungen zu Sachthemen, wie etwa zur Patientenverfügung oder Auswirkungen der Gesundheitsreform auf die ärztliche Versorgung, ist die Bedeutung gemeinsamer Kaffeemittage oder Ausflugsfahrten zu nennen, die auf diese Weise die Integration und die lokale Teilhabe älterer Menschen am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.

Die Sozialverbände und die Gewerkschaften werden ebenso wie Stiftungen, Vereine, Initiativen oder Projekte dem Dritten Sektor zugerechnet, der sich als breites Spektrum von Organisationen zwischen den institutionellen Polen Staat und Markt auf der einen und Familie auf der anderen Seite etabliert hat. In ihrer Handlungslogik folgen die Organisationen des Dritten Sektors weder eindeutig dem Sektor »Markt« (Gewinnmaximierung) noch dem Sektor »Staat« (Hierarchie), sind jedoch formaler strukturiert als die Familie oder ein Freundeskreis (Zimmer 1996: 84). Die Mitgliedschaft und Mitarbeit basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit (Zimmer 2002: 2). Non-Profit-Organisationen des Dritten Sektors unterliegen explizit einem Verbot der Gewinnausschüttung an die Organisationsteilnehmer: Erwirtschaften beispielsweise Wohlfahrtsverbände, wie die Volkssolidarität, in ihren Kindertagesstätten oder Seniorenheimen Gewinne, so müssen sie diese entweder reinvestieren oder gemeinnützig einsetzen (ebd.).

Die großen Sozialverbände (VdK, SoVD und Volkssolidarität) verfügen wie die Gewerkschaften über eine feste, dauerhafte Organisationsstruktur, die einen bürokratischen Apparat und das Prinzip von Führung und Gefolgschaft zum Zweck der politischen Einflussnahme umfasst (Sebaldt/Straßner 2004b: 23). Mit Hilfe von professionell geführten Geschäftsstellen üben sie ihre politische Funktion der Interessenvermittlung zwischen den Mitgliedern und der Politik und Verwaltung aus. Zugleich sind sie als Organisationen des Dritten Sektors jedoch kein Teil der öffentlichen Verwaltung, sondern verwalten sich selbst und verfügen über eine von anderen Einrichtungen unabhängige Füh-

rungsstruktur (Anheier/Salamon 1992; zitiert nach Zimmer 1996: 87). Ferner dienen sie weder der Förderung von kommerziellen Partikularinteressen noch sind sie vollkommen professionalisiert; ehrenamtliche Mitarbeit ist von der Orts- bis zur Bundesebene explizit erwünscht (ebd.). Im Selbstverständnis der Sozialverbände ist der ehrenamtlich besetzte Bundesvorstand jeweils das Leitungs- und Entscheidungsgremium, während die Bundesgeschäftsstellen diesen bei der Ausführung und Umsetzung der Beschlüsse unterstützen.

Als Konglomerat von freiwillig organisierten Mitgliedern sind Gewerkschaften und Sozialverbände einerseits kollektive Akteure; andererseits handeln sie jedoch auch als korporative Akteure, die mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind und somit strategisch im Sinne des Verbandes und seiner Mitglieder handeln können und Verantwortung für ihr Handeln übernehmen müssen (Schmid 1998a: 16). Im Unterschied zu den Parteien streben Interessenverbände als primäre Kräfte der Interessenartikulation und in ihrem Handeln als korporative Akteure keine direkte Regierungsbeteiligung an. Gleichwohl kann die staatliche Verwaltung Governance-Aufgaben an private Interessenregierungen delegieren. Beispiele dafür sind die Tarifautonomie oder die Selbstverwaltung der Gesetzlichen Krankenkassen.

Gewerkschaften und Sozialverbände unterscheiden sich in organisatorischer und funktionaler Hinsicht. Insbesondere folgen sie im Hinblick auf die Interessenvertretung von Senioren einer unterschiedlichen Handlungs- und Vertretungslogik. Diese Unterschiede werden im Folgenden näher erläutert.

1.1 Gewerkschaften als advokatorische Interessenvertreter

Zunächst mag es verwundern, die Gewerkschaften mit der Interessenvertretung älterer Menschen in Verbindung zu bringen, da sie auf den ersten Blick ausschließlich Arbeitnehmerorganisationen sind, deren Interessen sie primär vertreten. Demnach verstehen sie sich als »organisierte Zusammenschlüsse von abhängigen Erwerbspersonen mit dem Zweck, die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interessen ihrer Mitglieder in den Arbeitsbeziehungen und im politischen System zur Geltung zu bringen, wobei die Mitgliedschaft freiwillig ist« (Thibaut 2005: 311). Gleichzeitig begreift sich die gewerkschaftliche Solidargemeinschaft jedoch schon immer auch als Interessenvertretung der ehemals Beschäftigten und damit als generationenübergreifende Organisation (Neumann 1978). Mit der wegweisenden Rentenreform im