

Generationenpolitik – internationale Ansätze und Entwicklungen

Nachhaltigkeit, Alterung der Gesellschaft, aber auch Fragen der Solidarität in der Familie im Zeichen des demografischen und sozialkulturellen Wandels sind Stichworte, die eng mit Generationenfragen verbunden sind. Ziel dieser explorativen Studie im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen war eine Zusammenschau von theoretischen Konzepten, Expertenmeinungen und praktischen Beispielen des in der sozialwissenschaftlichen Literatur unter dem Begriff «Generationenpolitik» diskutierten Politikfeldes.



Kai Leichsenring

Europäisches Zentrum für Wohlfahrts- und Sozialforschung, Wien



Kerstin Hämel

Justus-Liebig-Universität Gießen

Auf der Basis einer Literaturanalyse wurden zunächst die Begriffe «Generation» und «Generationenpolitik» geklärt sowie Ziele, wichtige AkteurInnen und Formen der praktischen Umsetzung von Generationenpolitik identifiziert. Anschliessend wurde mittels einer semi-standardisierten Fragebogenerhebung die Ausformung von Generationenpolitik in ausgewählten Ländern Europas (Belgien, Deutschland, Finnland, Grossbritannien, Italien, Niederlande, Österreich, Polen, Schweiz, Slowakische Republik, Spanien, Zypern) sowie Israel erhoben. Durch vertiefende Telefoninterviews mit je zwei bis drei ExpertInnen aus Deutschland, Finnland,

den Niederlanden, Polen und Spanien konnten schliesslich weitere aufschlussreiche Einsichten in die unterschiedlichen Ideen und Umsetzungsformen gewonnen werden, die dem Konstrukt «Generationenpolitik» in der europäischen Wissenschaft und Praxis zugeschrieben werden.

Definitionen und Fragestellungen

Bereits der Begriff Generation beinhaltet unterschiedliche Phänomene, die von inter- und intragenerationellen Aspekten über den familialen Generationenbegriff bis hin zum sozialen Generationenbegriff reichen. Individuen sind im Lauf ihres Lebens immer Teil einer bestimmten Generation, wobei weniger der Geburtsjahrgang bestimmend ist als die je individuellen Erfahrungen und Rollen, die Verschiedenheit von und Verbundenheit mit bestimmten Generationen, die Verschränkung von Lebenslauf und Geschichte sowie die Verbindung von öffentlichen und privaten Interessen.

Genau hier setzen Überlegungen zur Konstituierung einer umfassenden «Generationenpolitik» an. Wenn in etablierten Politikfeldern wie Kinder-, Jugend-, Familien- oder Alterspolitik Interventionen gesetzt werden, so würden implizit private und öffentliche Generationenbeziehungen beeinflusst. Im Kontext von Debatten über intergenerationelle Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, der Entwicklung neuer Familienstrukturen und Herausforderungen «alternder Gesellschaften» sei es allerdings hoch an der Zeit, eine explizite Politik zur Schaffung von Rahmenbedingungen zu formulieren, welche die privaten und öffentlichen Generationenbeziehungen (neu) ordnen. Dazu bedarf es wesentlicher Neuorientierungen in den gängigen Politikfeldern hin zu einer gesellschaftspolitischen Gesamtschau, die sich nicht auf altersspezifische Aufgabenbereiche beschränkt. Ziele einer solchen Politik umfassen Rahmenbedingungen zur Partizipation, zur Konfliktentschärfung, zur Förderung von Solidarität und Begegnungsmöglichkeiten bis hin zur Sicherung von Nachhaltigkeit. Als Minimalvariante wäre ein Ausbau der herkömmlichen Familienpolitik unter Berücksichtigung der Lebensphasen und im Sinne einer gezielten Förderung der Generationenbeziehungen zu verstehen. Als realistisches Maximalprogramm könnte das Konzept Generationenpolitik die Integration, respektive den «policy mix» von Renten-, Alters-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik bezeichnen.¹

¹ Kohli, 2007.

Folgt man diesen Überlegungen zur Notwendigkeit, eine explizite Generationenpolitik als Querschnittsmaterie in der einen oder anderen Form zu etablieren,² so stellen sich folgende Fragen, mit denen wir nationale ExpertInnen in verschiedenen europäischen Ländern konfrontiert haben, um die Antworten international vergleichend zu analysieren:

- Welche Änderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen tragen zur Aktualität von Generationenfragen bei?
- Gibt es einen Diskurs über Generationenpolitik und welche Rolle spielt dieser Politikbereich?
- Welche Ziele werden durch Generationenpolitik verfolgt?
- Gibt es eine institutionalisierte Generationenpolitik mit entsprechenden AkteurInnen und einer nachweisbaren Praxis?

Zur Aktualität und Relevanz von Generationenpolitik

Ein zentrales Ergebnis der explorativen Befragung ist die Erkenntnis, dass zwischen den theoretischen Konzepten zur Generationenpolitik und der politischen Realität nach wie vor eine gewaltige Diskrepanz besteht.³ Nach Einschätzung der ExpertInnen – in der Mehrzahl SozialwissenschaftlerInnen und BeamtenInnen aus Sozialministerien – konnte sich in ihrem jeweiligen Land bislang keine geläufige Definition von Generationenpolitik etablieren. Definitorische Ansätze reichten von «Fragen rund um den Generationenvertrag» bis hin zur «familienfreundlichen Kommune», auch wenn der Begriff, vor allem im deutschsprachigen Raum, aus der akademischen Diskussion bekannt ist.

Ein Beispiel für die bekannten Schwierigkeiten, Konzepte einer «Generationenpolitik» im allgemeinen Bewusstsein bzw. in der politischen Arena zu verankern, wurde von einem niederländischen Experten eingebracht: Ein bereits im Jahr 1999 vom Wissenschaftlichen Beirat der Regierung vorgelegter Bericht thematisierte unter dem Titel «Generationenbewusste Politik» den notwendigen Abbau der Staatsverschuldung und den nachhaltigen Umbau der sozialen Sicherungssysteme, umfasste aber auch die Bereiche Umwelt und Technologie sowie das Erziehungs- und Bildungssystem. Im Jahr 2002 wurden darüber hinaus Perspektiven familialer Generationenbeziehungen, ausgehend von einer Lebenslaufperspektive, vom Ministerium für soziale Angelegenheiten systematisiert. Die in diesem Bericht erhobene Forderung, Familien die Entwicklung neuer Zeitverteilungsmuster zu ermöglichen, fand jedoch, wie auch ähnliche Konzepte und theoretische Ansätze, nie wirklich Eingang in die Realpolitik.

In den meisten Ländern wird generationenpolitischen Themen eine entsprechend geringe Rolle zugeschrie-

ben. Lediglich in Österreich, wo das Sozialministerium zeitweise (2000–2003) als Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen firmierte, wird Generationenpolitik von den befragten ExpertInnen ein hoher Stellenwert beigemessen. Eine gewisse Relevanz wurde dem Thema in Deutschland,⁴ Israel, Polen, der Slowakei und Grossbritannien zugeteilt. Die deutsche Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen – selbst eine Akteurin, der durch öffentliche Kampagnen für das Thema «Generationengerechtigkeit» sensibilisieren und AkteurInnen mobilisieren möchte – analysiert regelmäßig die Verwendung des Begriffs «Generationengerechtigkeit» in deutschsprachigen Qualitätsmedien, und kommt zu dem Ergebnis, dass dessen Verwendung in den vergangenen zehn Jahren im deutschsprachigen Raum insgesamt deutlich zugenommen hat, in Deutschland allerdings relativ stärker als in der Schweiz und in Österreich.

Generationenpolitik als eigener Politikbereich?

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie sich die Interessen von Generationen organisieren lassen und in welcher Form Generationenpolitik im demokratischen Institutionengefüge etabliert werden soll und kann. Die vorwiegende Skepsis der theoretischen Konzeptionen gegenüber der Schaffung spezifischer Institutionen für Generationenfragen spiegelt sich auch in den Antworten der befragten ExpertInnen in Europa wider. Generationenpolitik wird als Querschnittsmaterie charakterisiert, wobei als Träger einer solchen Politik idealtypisch die einschlägigen Ministerien für Jugend, Familie, Senioren und Soziales auf Bundesebene gesetzgebend, finanzierend und koordinierend tätig sind, während die Umsetzung vor allem auf regionaler und lokaler Ebene stattfindet. Die Initiative für generationenpolitische Massnahmen geht oft von internationalen Organisationen, Parteien und Forschungseinrichtungen aus. Vereinen und sonstigen NGOs kommt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung generationenpolitischer Initiativen zu, vor allem mit Bezug auf intergenerationalen Austausch.

Auch wenn es momentan in Europa noch keine Anzeichen für eine umfassende Institutionalisierung von Generationenpolitik gibt, so bestünde nach Auskunft

2 Lüscher, 2008; Gärtner, 2007; Perrig-Chiello/Höpflinger, 2008; Tremmel, 2009.

3 siehe auch SAGW, 2007.

4 Als Indikator für eine wachsende Sichtbarkeit und Relevanz von Generationenpolitik in Deutschland kann auch die Nennung des Begriffs «Generation» im Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen gelten – seit dem Jahr 2005 wurden hier die entsprechenden ministeriellen Aktivitäten in einem eigenständigen Bereich gebündelt.

der befragten ExpertInnen doch eine Chance darin, dieses bislang im Hinblick auf AkteurInnen und Kompetenzen zersplitterte Politikfeld künftig in konzentrierter Weise voranzubringen und das öffentliche Bewusstsein für generationenpolitische Fragen zu schärfen. Diese Einschätzung steht in gewissem Gegensatz zu Konzepten der im Literaturbericht analysierten AutorInnen und zur allgemeinen Charakterisierung von Generationenpolitik als Querschnittsmaterie. Dass hier ein gewisses Wunschdenken Platz greift, wird auch deutlich, wenn die ExpertInnen, befragt nach Hindernissen und Gefahren einer Institutionalisierung von Generationenpolitik, auf die kaum zu überwindende Abgrenzung zwischen den zu vernetzenden Sektoren und die mögliche Instrumentalisierung der Generationenpolitik zugunsten jener Generation(en), die das grösste Wählerpotenzial stellen, hinweisen.

Die Ziele von Generationenpolitik

In der wissenschaftlichen Literatur lassen sich vor allem zwei Forschungsstränge zum Thema «Generationenpolitik» ausmachen. Zum einen geht es um die (Verteilungs-)Gerechtigkeit zwischen Generationen in intertemporaler und intratemporaler Dimension mit dem Schwerpunkt auf Kosten, Nutzen und Leistungen. Dieser Diskurs findet durchaus auch in den Medien seinen Niederschlag, wobei meist populistisch zugespitzte, aber empirisch kaum nachweisbare Behauptungen vom «Krieg der Generationen» in die Schlagzeilen geraten. Zum anderen werden Themen wie Konflikt, Solidarität und Ambivalenz von Generationenbeziehungen erforscht, wobei neben dem familialen Generationenbegriff zunehmend Fragestellungen zum Lebenslauf sowie zur Schnittstelle zwischen privaten und öffentlichen Interessen im Mittelpunkt stehen.

Als Ziele von Generationenpolitik können fünf Teilbereiche identifiziert werden:

- Die Ermöglichung und Förderung der Mitwirkung bzw. die Herstellung von Partizipationsgerechtigkeit für alle gesellschaftlichen Gruppen, auch in Form von Stellvertretermodellen für künftige Generationen und für benachteiligte Gruppen.
- Die Entschärfung akuter bzw. potenzieller Konflikte durch Aufklärung und Information.
- Die Herstellung von Rahmenbedingungen zur Stärkung der Solidarität zwischen den Generationen, wobei hier wieder auf die Schnittstelle zwischen gemeinschaftlicher und gesellschaftlicher Solidarität hinzuweisen ist.

- Die Ermöglichung von Begegnung und Austausch zwischen den Generationen.
- Die Sicherung der Nachhaltigkeit durch die Berücksichtigung langfristiger Auswirkungen gegenwärtiger Interventionen und Massnahmen auf künftige Generationen.

Die Wahrnehmung von Generationenpolitik als Mittel zur Herstellung von Generationengerechtigkeit sowie zur Stärkung der intergenerationellen Solidarität charakterisiert auch das Verständnis der befragten ExpertInnen. Zweck solcher Massnahmen sei vor allem die soziale Inklusion und die Herstellung von Chancengleichheit durch die Korrektur ökonomischer Schief-lagen.

Als politische Sachgebiete, die generationenpolitische Gesichtspunkte berücksichtigen (sollten), wurden von den befragten Experten vor allem öffentliche Familienleistungen, Pflege und Betreuungsarbeit sowie Seniorenpolitik, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, aber auch allgemeine sozialpolitische Massnahmen in Bezug auf die Gestaltung der Sozialversicherung und des Arbeitsmarkts identifiziert. Die Querschnittsmaterie Generationenpolitik sollte darüber hinaus in der Kindheits- und Jugendpolitik, in der Steuerpolitik und in der Migrationspolitik berücksichtigt werden.

Es gehört zu den Vorteilen international verglichenen Studien, dass ideologische Gegensätze zumindest relativiert werden. Aus der Perspektive generationenpolitischer Wahrnehmungen lässt sich jedenfalls eine gewisse europäische Konvergenz in Richtung einer lebensphasenorientierten und neue Formen der ausserfamiliären Solidarität fördernden Politik im Sinne eines «generational mainstreaming»⁵ erkennen. Somit liegen diese Einschätzungen auch quer zu den üblichen Kategorisierungen von Wohlfahrtsregimes, selbst wenn die konkreten politischen Massnahmen, z.B. in der Pensionspolitik oder der Arbeitsmarktpolitik, nach wie vor von einer gewissen Pfadabhängigkeit geprägt sind. Die Erosion der traditionellen Lebensläufe und Familienkonstellationen schafft vor allem für die liberalen und konservativen Wohlfahrtsregimes neue Ausgangsbedingungen, weil soziale Inklusion und die Schaffung von inter- und intragenerationeller Chancengleichheit auf Basis der innerfamiliären Umverteilung immer weniger greift bzw. deutlich wird, dass sie diesbezüglich kaum gegriffen hat.

Ausdrucksformen von Generationenpolitik: Beispiele guter Praxis

Die genannten Ziele generationenpolitischer Aktivitäten finden ihren Ausdruck in einer Reihe von Initiativen.⁶ Dabei spiegeln sich die allgemeine politische

5 Fux et al, 2006.

6 Für die Schweiz: www.generationen.ch.

Kultur und Eigenheiten von Wohlfahrtsregimes, wenn etwa im zentralistischen Vereinigten Königreich Programme auf nationaler Ebene angeführt werden, während in Kontinental- und Südeuropa lokale, von Vereinen getragene Initiativen überwiegen.

Selbst wenn Aussagen zum Zusammenhang zwischen wohlfahrtsstaatlichen Regimes und der Gestalt von Generationenpolitik auf Basis der Fragebogenerhebung und der Experteninterviews nur sehr eingeschränkt vorgenommen werden können, gibt es doch Hinweise darauf, dass Wohlfahrtsregimes einen Rahmen vorgeben, innerhalb dessen sich die Thematisierung von Generationenfragen und der Stellenwert von Generationenpolitik ausformen. Dabei spielt die jeweilige Tradition und Wahrnehmung der Rolle von Familien, Frauen sowie innerfamiliären Generationenbeziehungen eine wichtige Rolle als Verteilungsfragen zwischen den Generationen. Abgesehen von vorübergehenden Medienberichten werden beispielsweise weder in Finnland noch in Spanien und den Niederlanden – drei völlig unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes – Konflikte zwischen den Generationen wahrgenommen. Umgekehrt sind jedoch intergenerationale Projekte nach dem Modell innerfamiliärer Solidarität in Spanien weitaus bedeutender als in Finnland, wo das nordische Wohlfahrtsregime einen unabhängigeren Individualismus geprägt hat und generationenbewusste Politik viel weniger in Beziehung zu familialen Generationenbeziehungen gesetzt wird. Verwiesen wird in diesem Kontext beispielsweise auf das verbriefte individuelle Recht auf öffentliche Unterstützung bei Betreuungs- und Pflegebedarf und die hohe Erwerbsquote von Frauen und älteren Arbeitnehmern. Dies mag auch ein Erklärungsansatz dafür sein, warum in Finnland, stellvertretend für das nordische Wohlfahrtsregime, Generationenfragen für die Politikgestaltung weniger relevant sind. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass lokale Einzelprojekte, die es durchaus auch in Finnland gibt, von den dortigen Experten nicht als Teil von Generationenpolitik wahrgenommen werden, weil sie nicht durch nationale Programme flankiert werden.

Dies wird in den *Niederlanden* völlig anders eingeschätzt, denn hier sind es gerade die lokalen Projekte von Kommunalverwaltungen und einer Vielzahl von Freiwilligenorganisationen, die als zentrale AkteurInnen von Generationenpolitik angesehen werden. Ausgehend von der Diagnose, dass intergenerationelle Spannungen sich vor allem im lokalen Kontext zeigen, werden seit Jahren Projekte zur Förderung der Begegnung der Generationen im Wohnquartier initiiert, wobei sich Probleme einer Verstetigung solcher Ansätze zeigen. Ähnliche Ziele verfolgt in *Deutschland* u.a. die Landesagentur Generationendialog Niedersachsen, die 2003 gegründet wurde und sich an Freiwillige und Mitarbeitende aus Vereinen, Verbänden und Unternehmen wendet, um Generationen verbindende Ansätze in den Kommunen zu fördern.

In *Polen* sind es vor allem NGOs, die bei der Entwicklung von lokalen Projekten federführend sind, unter anderem in der gemeinwesenorientierten Aktivierung von Jugendlichen und Älteren. Über das seit 2005 von der Akademie für die Entwicklung der Philanthropie durchgeführte Programm «Integrating Generations» werden an die 50 verschiedene generationenübergreifende Projekte gefördert, begleitet und evaluiert.

Wenig überraschend ist der bereits erwähnte Zugang zur Generationenpolitik über den familialen Generationenbegriff in *Spanien*. Ein Beispiel dafür sind etwa die guten Erfahrungen mit Angeboten der intergenerationalen Wohnpartnerschaften zwischen Jung und Alt: Senioren stellen dabei Studierenden kostenfreien oder preiswerten Wohnraum zur Verfügung und erhalten als Gegenleistung Unterstützung im Haushalt. Jenseits funktionaler Aspekte schafft das Angebot Raum für Begegnung und den Austausch zwischen den Generationen. Die Idee, familienähnliche Strukturen ausserhalb von Familien zu fördern, könnte gerade für die spanische Gesellschaft mit ihrer starken Familienorientierung ein Zukunftsmodell sein. Wohnpartnerschaften stehen damit auch für die Chance, Potenziale der traditionellen Familienorientierung mit innovativen zukunftsweisenden Ansätzen an der Schnittstelle zwischen privaten und öffentlichen Interessen zu verbinden.

Generationenpolitik oder intergenerationelle Solidarität?

Als Slowenien im Jahr 2008 den EU-Ratsvorsitz inne hatte, wurde vorgeschlagen, das Jahr 2012 zum Europäischen Jahr des aktiven Alterns und der intergenerationalen Solidarität und den 29. April zum Europäischen Tag der Generationen zu erklären. Am 29.4.2009 wurde daraufhin der erste «Europäische Tag der Solidarität und Zusammenarbeit zwischen den Generationen» begangen. Ziel des Tages war es, das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Förderung der intergenerationalen Solidarität zu schärfen. Eine Allianz von auf europäischer Ebene aktiven Nichtregierungsorganisationen engagierte sich im Rahmen des Europäischen Tages und darüber hinaus mit einer Sensibilisierungskampagne für eine bessere Verankerung von Fragen der Generationensolidarität in Politik, Medien und ihren Mitgliedsorganisationen.

Begleitet wurde diese Kampagne auch durch eine Umfrage zur intergenerationalen Solidarität. Der Aussage, dass ihre Regierung positiv zur Förderung des gegenseitigen Verstehens zwischen den Generationen beiträgt, können lediglich rund ein Viertel der EU-BürgerInnen zustimmen, wobei sich besonders die mittleren Generationen (zwischen 25 und 64 Jahren) mit der geringsten Zustimmungsrate auszeichnen. Angstkam-

pagnen bezüglich intergenerationaler Konflikte sind jedoch auch nach dieser Umfrage nicht angebracht.

Von einzelnen intergenerationalen Initiativen zu einer strukturierten Generationenpolitik sind sicherlich noch einige Hürden zu überwinden, wobei es auf Basis der vorliegenden Erhebungsergebnisse nicht zuletzt um den weiteren Ausbau der Wissens- und Reflexionsbasis für Generationenpolitik geht.

Literatur

Blome, Agnes / Keck, Wolfgang / Alber, Jens (2008): Generationenbeziehungen im Wohlfahrtsstaat. Lebensbedingungen und Einstellungen von Altersgruppen im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. VS Verlag, Wiesbaden.

Börsch-Supan, Axel (2003): Zum Konzept der Generationengerechtigkeit. Mannheim: MEA – www.boersch-supan.de/axel/GenGerechtigkeit.pdf.

European Commission (2009): Intergenerational Solidarity. Analytical Report. Brussels: European Commission (Flash EB Series #269). Available at http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

Fux, Beat / Sauvain-Dugerdil, Claudine / Stutz, Heidi / Leuba, Audrey / Tritten, Céline und Krummenacher, Jürg (2006): Pflegen, betreuen und bezahlen. Familien in späteren Lebensphasen, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern: BSV.

Gärtner, Ludwig (2007): Die Umsetzung der Generationenpolitik: Potential und Herausforderungen, II. Werkstattgespräch Netzwerk Generationenbeziehungen, 15. November 2007.

Kohli, Martin (2007): Familienpolitik als Lebenslauf- und Generationenpolitik, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 36, 5, S. 396–400.

Lüscher, Kurt (2008): Generationenpolitik. www.kurtluescher.de/generation.html

Perrig-Chiello, Pasqualina / Höpflinger, François (2008): Hin zu einer Generationenpolitik?, in: Perrig-Chiello, Pasqualina / Höpflinger, François und Suter, Christian (Hg.): Generationen – Strukturen und Beziehungen. Generationenbericht Schweiz. Seismo-Verlag, Zürich, S. 359–366.

SAGW (Hrsg.) (2007): Generationenpolitik: Schlagwort oder Leitidee?, in: Bulletin SAGW 4-07, S. 28–29.

Tremmel, Jörg (2005): Bevölkerungspolitik im Kontext ökologischer Generationengerechtigkeit. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Tremmel, Jörg (2009): A Theory of Intergenerational Justice, Stylus Publishing LLC, Sterling.

Kerstin Hämel, Dipl. oec. troph., Projektmitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik der Justus-Liebig-Universität Giessen.
E-Mail: kerstin.haemel@sowi.uni-giessen.de

Kai Leichsenring, Dr. phil., Senior Research Associate am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Wien. E-Mail: leichsenring@euro.centre.org

Unter Mitarbeit von:

Monika Thenner-Eßkuchen, Mag., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Wien. E-Mail: thenner@euro.centre.org

Beat Fux, PD Dr. phil., Titularprofessor am Soziologischen Institut der Universität Zürich und Lehrbeauftragter an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich
E-Mail: fux@soziologie.uzh.ch