

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Ein Europa für alle Altersgruppen - Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen"

KOM(99) 221 endg.; Ratsdok. 8690/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 7. Juni 1999 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 25. Mai 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	2
1. EINFÜHRUNG: DIE DEMOGRAPHISCHEN GRUNDDATEN.....	5
2. ANPASSUNG VON BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK UND ARBEITSFORMEN AN DIE DEMOGRAPHISCHE ALTERUNG	6
2.1 Die Herausforderungen: demographische Alterung und Arbeits- kräfteangebot.....	6
2.2 Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern	9
3. ANPASSUNG DER RUHESTANDS- UND RENTENREGELUNGEN AN DIE DEMOGRAPHISCHE ALTERUNG	11
3.1 Anpassung des Rentenalters an die höhere Lebenserwartung und den besseren Gesundheitszustand	11
3.2 Über die Rentenmodelldebatte hinausgehen.....	12
3.3 Der "produktive" Ansatz für die Rentenreform: die Systeme so auslegen, daß sie einen späteren und allmählicheren Übergang in den Ruhestand zulassen.....	12
3.4 Die Rentensysteme so gestalten, daß sie auf demographische und sonstige Wandlungsprozesse weniger empfindlich reagieren.....	14
3.5 Sicherere und finanziell vorteilhaftere Bedingungen schaffen für Zusatzrenten.....	14
3.6 Sicherung eines angemessenen Mindesteinkommens unter Berücksichtigung des sich wandelnden Kontextes der Umverteilung zwischen und innerhalb der Generationen.....	15
4. DEN ANFORDERUNGEN DER GESUNDHEITSVERSORGUNG BEGEGNEN DURCH EINE POLITIK DES GESUNDEN ÄLTERWERDENS.....	17
4.1 Vorbeugen ist besser als heilen.....	17
4.2 Verbesserter Zugang zur medizinischen Versorgung für alle Altersgruppen und alle älteren Menschen	18
4.3 Hochwertige Betreuung der Hochbetagten/ Gebrechlichen.....	18
4.4 Funktion und Potential der Rehabilitation fördern	19
5. SCHLUBFOLGERUNG: NICHT NUR MEHR LEBENSALTER, SONDERN AUCH MEHR LEBEN IM ALTER.....	20
6. ANHANG: TABELLEN UND GRAPHIKEN.....	23

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Mitteilung "Ein Europa für alle Altersgruppen" ist der Beitrag der Kommission zum Internationalen Jahr der Vereinten Nationen für ältere Menschen. Sie will die Debatte zwischen und mit den Mitgliedstaaten voranbringen. Sie legt, die Folgen der Alterung der Bevölkerung dar in der Beschäftigung, im Sozialschutz sowie in den Diensten im Sozial- und Gesundheitsbereich und sie schlägt auf diesen Gebieten eine politische Strategie vor, die sich auf die Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren und auf die Solidarität und den gerechten Ausgleich zwischen den Generationen stützt.

* * *

Das Problem der demographischen Alterung und die sich daraus ergebende Herausforderung für unsere Gesellschaft hat verschiedene Dimensionen:

- Der relative Rückgang der Erwerbsbevölkerung und die Alterung der Erwerbstätigen. In den nächsten 20 Jahren werden grundlegende Änderungen eintreten. In der Zeitspanne 1995-2015 wird die Altersgruppe der 20- bis 29jährigen um 11 Millionen Personen abnehmen (d. h. um 20 %), während die Altersklasse der 50-64jährigen um 16,5 Millionen (mehr als 25 %) wachsen wird. Dies macht es erforderlich, die Altersproblematik viel stärker in das Personalmanagement einzubeziehen – ein Faktor, der bisher vernachlässigt wurde. Auch ist ein Umdenken in der Politik angezeigt: nicht ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben sollte propagiert werden, sondern lebenslanges Lernen und die Nutzung neuer Möglichkeiten.
- Ein zweiter Aspekt ist der Druck auf die Rentensysteme und die öffentlichen Haushalte, bedingt durch die wachsende Zahl der Rentner und den Rückgang der Erwerbsbevölkerung. In den nächsten 20 Jahren wird die Anzahl der Menschen, die das Regel-Rententalter von 65 Jahren überschritten haben, um 17 Millionen zunehmen. Innerhalb dieser Gruppe wird sich die Anzahl der Hochbetagten, d. h. der über 80jährigen, um 5,5 Millionen erhöhen. Daher setzt ein gerechter Ausgleich zwischen den Generationen voraus, dass der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gebührende Beachtung gewährt wird. Eine breitere Basis der Systeme des Sozialschutzes ist durch eine höhere Beschäftigungsquote der Erwerbsbevölkerung sicherzustellen. Die Rentensysteme sollten so ausgelegt werden, daß sie auf demographische und sonstige Veränderungen weniger empfindlich reagieren.
- Eine dritte Dimension ist der wachsende Bedarf an Altenpflege und Gesundheitsversorgung. Im Zuge des sprunghaften Anstiegs der Anzahl der pflegebedürftigen Hochbetagten wird ein zunehmender Bedarf an institutionalisierten Pflegeeinrichtungen entstehen. Die entsprechenden Systeme sind weiterzuentwickeln, sollen sie der neuen Situation gerecht werden. Parallel hierzu sollte durch gezielte politische Maßnahmen der Bedarf eingedämmt werden: Förderung des gesunden Alterns, der Unfallverhütung und der Rehabilitation.
- Eine vierte Dimension ist das zunehmende Gefälle bei den Senioren in Bezug auf verfügbare Mittel und Bedürfnisse. Unterschiede in der familiären Situation und der Wohnungssituation, im Bildungsniveau und im Gesundheitszustand sowie bei Einkommen und Vermögen determinieren die Lebensqualität der älteren Menschen. Glücklicherweise ist die grosse Mehrzahl der älteren Menschen heute gut versorgt. Dennoch darf die Tatsache, daß die meisten Senioren unter besseren Bedingungen leben als in der

Vergangenheit, uns nicht für das Risiko altersbedingter sozialer Ausgrenzung und Armut blind machen. Erforderlich sind politische Maßnahmen, die die Unterschiede in der sozialen Situation älterer Menschen besser auffangen, d.h. die die einem grossen Teil der älteren Menschen zur Verfügung stehenden Ressourcen besser mobilisieren und das Risiko der sozialen Ausgrenzung im letzten Lebensabschnitt wirksamer bekämpfen.

- Auch die Geschlechterfrage ist von erheblicher Bedeutung. Frauen machen heute nahezu zwei Drittel der über 65jährigen aus. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die soziale Absicherung. Die historisch bedingt geringe Erwerbsbeteiligung der Frauen, die auf dem Prinzip des männlichen Alleinverdieners basierenden Sozialschutzsysteme und die Geschlechterunterschiede in der Lebenserwartung haben dazu geführt, daß viele ältere Frauen nur über ein unzureichendes Renteneinkommen verfügen.

* * *

Aus der Prüfung der vorgenannten unterschiedlichen Aspekte der demographischen Alterung hat die Kommission folgende politische Schlußfolgerungen gezogen:

1. In der europäischen Beschäftigungsstrategie hat die Europäische Union der Arbeitslosigkeit den Kampf angesagt und das Ziel vorgegeben "die Erwerbstätigenquote in Europa signifikant und auf Dauer anzuheben". Ansetzen will man hier vor allem auch bei der niedrigen Erwerbstätigenquote der älteren Menschen. Dementsprechend wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, das Arbeitsvermögen dieser Arbeitskräfte zu stärken, das lebenslange Lernen zu fördern und die Arbeitsformen zu flexibilisieren sowie die Steuer- und Leistungssysteme zu überprüfen, um bessere Anreize zur Aufnahme eines Arbeits- oder Fortbildungsangebots zu schaffen. In dem Strategiepapier wird die Rolle der Sozialpartner in diesem Zusammenhang hervorgehoben. Die Kommission wird die Sozialpartner auffordern, Überlegungen darüber anzustellen, wie die Altersproblematik im Personalmanagement stärker berücksichtigt werden kann.

2. Sozialschutz: In ihrem Arbeitsprogramm für 1999 verpflichtete sich die Kommission, Massnahmen zur weiteren Entwicklung und Verbesserung des sozialen Schutzes auszuarbeiten. Es ist vorgesehen, dass dies in Form einer Mitteilung über den Sozialschutz geschehen könne, in der neue Modelle der Zusammenarbeit zwischen und mit den Mitgliedstaaten in diesem Bereich vorgeschlagen würde. Eine der wichtigsten zu behandelnden Fragen wird dabei die Anpassung an die Altersstruktur sein. Im einzelnen geht es insbesondere darum, den Trend zur Frühverrentung umzukehren, neue Formen des stufenweisen Übergangs in den Ruhestand zu erproben und die Rentensysteme nachhaltiger und flexibler zu gestalten.

3. Gesundheitspolitik, Altenpflege und damit zusammenhängende Forschung: Der medizinischen Forschung und der Sozialforschung in Verbindung mit der demographischen Alterung wird die Kommission im Fünften Rahmenprogramm für Gemeinschaftsforschung einen hohen Stellenwert einräumen. Dies wird breitgefächerte Forschungen, einschliesslich der Grundlagenforschung, medizinischer, technologischer und sozialer Forschung, umfassen. Die gesundheitlichen Aspekte der Alterung werden auch in der Erarbeitung neuer gemeinschaftlicher Instrumentarien im Rahmen der öffentlichen Gesundheit eine zentrale Rolle spielen. Weiterhin wird die Kommission die Mitgliedstaaten in deren Bemühungen unterstützen, angemessene Regelungen für Gesundheitsversorgung und Altenpflege zu entwickeln. Hierzu wird sie in entsprechenden Studien die Funktionsweise verschiedener bestehender Systeme untersuchen.

4. Maßnahmen gegen Diskriminierung und soziale Ausgrenzung: In ihrem sozialpolitischen Aktionsprogramm 1998-2000 hat sich die Kommission verpflichtet, auf der Grundlage von Artikel 13 des EUV, in der in Amsterdam geänderten Fassung, Vorschläge zu unterbreiten, in denen neben anderen Gründen die Diskriminierung am Arbeitsplatz aus Altersgründen behandelt werden würde. Das Programm zeigt auch die Absicht der Kommission auf, die Möglichkeit neuer Gemeinschaftsaktionen auf der Grundlage von Artikel 13, 129 und 137 EUV, in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung, zu prüfen. Sie sollen auch ältere Menschen einbeziehen, die von Diskriminierung, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung betroffen sind.

* * *

Der demographische Wandel hat an der Schwelle zum 21. Jahrhundert eine Größenordnung angenommen, die die Europäische Union zwingen wird, überkommene Verfahren und Einrichtungen zu überdenken und zu verändern. Will man eine aktive Gesellschaft für alle Altersgruppen schaffen, so erfordert dies eine Strategie, die ältere Menschen in die Lage versetzt und motiviert, weiterhin am Arbeitsleben und am sozialen Leben teilzuhaben. Die wachsende Anzahl der Rentner birgt ein Potential brachliegender Erfahrung und zu wenig genutzter Fähigkeiten. Auch schafft sie neue Bedürfnisse, die von den Unternehmen, den öffentlichen Einrichtungen und den NRO befriedigt werden müssen.

Die Kommission hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Debatte über die gesellschaftlichen Aspekte des demographischen Wandels anzuregen und dabei ein Europa für alle Altersgruppen zu fördern, d.h. ein starkes Bewußtsein der Solidarität sowie des gerechten Ausgleichs zwischen den Generationen. Im Jahre 1999, dem Internationalen Jahr der älteren Menschen, fördert die Kommission eine Reihe von Studien und Konferenzen über die verschiedenen Aspekte des aktiven Alterns, um auf diese Weise die Mitgliedstaaten in der Entwicklung einer geeigneten Strategie zu unterstützen.

1. EINFÜHRUNG: DIE DEMOGRAPHISCHEN GRUNDDATEN

Die derzeitige demographische Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

- Im Zeitraum 1960 bis 1995 hat die durchschnittliche Lebenserwartung der EU-Bürger deutlich zugenommen: um 8 Jahre bei den Männern und um 7 Jahre bei den Frauen. Dies ist eine der großen Errungenschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Lebensverlängerung wird, zusammen mit dem Absinken der Geburtenzahlen unter das Bestandserhaltungsniveau – dies gilt für alle Mitgliedstaaten –, dazu führen, daß die demographische Alterung im 21. Jahrhundert dramatische Formen annimmt.
- Die europäische Bevölkerung wird in Kürze aufhören zu wachsen (siehe Graphik 1). Danach wird ein allmählicher Rückgang einsetzen, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit in den einzelnen Ländern und Regionen. In nahezu einem Viertel der europäischen Regionen wird schon vor Ende des Jahrhunderts die Bevölkerung nicht mehr weiter wachsen. Schon bald wird in unserer Gesellschaft die Altenquote wesentlich höher sein als heute und der Anteil der Erwerbsbevölkerung zurückgehen (siehe Graphik 2). Die jüngste Altersgruppe, die Kinder von 0 bis 14 Jahren, die 1995 noch 17,6 % der Gesamtbevölkerung ausmachte, wird bis 2015 auf 15,7 % schrumpfen – ein Rückgang um nahezu 5 Millionen. Der Anteil 15- bis 29jährigen – aus dieser Altersgruppe rekrutieren sich die Berufsanfänger – wird noch rascher abnehmen, und zwar um 16 %, was einem Rückgang um 13 Millionen entspricht.
- In den Kohorten der älteren Menschen wird genau das Gegenteil passieren. Die Altersklasse der 50- bis 64jährigen wird um mehr als 16 Millionen (26 %) wachsen, die der Rentner (über 65) und der Hochbetagten (über 80) um nahezu 30 % bzw. 40 %. Die Zunahme bei den über 80jährigen wird dabei größer sein und sich rascher vollziehen als alle Änderungen in anderen Altersgruppen.
- Die demographische Alterung wird sich in den nächsten zwei Jahrzehnten verstärken. Alle Mitgliedstaaten werden davon betroffen sein, allerdings mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichen Zeithorizonten.
- In den beitrittswilligen Ländern zeichnen sich ähnliche Trends ab. Mit Ausnahme von Polen, der Slowakischen Republik und Zypern – in diesen Ländern nimmt der Anteil der Erwerbsbevölkerung weiterhin zu, wenn auch immer langsamer –, ist der Prozeß der demographischen Alterung im Gange und wird sich voraussichtlich noch beschleunigen. Soll ungeachtet des signifikanten Rückgangs der Erwerbsbevölkerung das Wirtschaftswachstum aufrechterhalten werden, so muß das gesamte Arbeitskräftepotential aktiviert werden. Darüber hinaus werden auch die meisten beitrittswilligen Länder sich mit erheblichen durch die demographische Alterung bedingten Problemen in den Bereichen Sozialschutz und Gesundheitswesen konfrontiert sehen. Insbesondere müssen sie finanzielle Nachhaltigkeit und niedrigere Sterblichkeitsziffern anstreben.
- Wie im Demographiebericht 1995 dargelegt, kann die Zuwanderung aus Drittländern bestenfalls teilweise dazu beitragen, daß der Prozeß der

Bevölkerungsalterung sich verlangsamt. Ausgehend von den gegenwärtigen Zahlen müßte die Nettozuwanderung in die Union nach dem Jahre 2005 auf mehr als 4 Millionen Personen pro Jahr ansteigen, um die Auswirkungen der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge auszugleichen.¹

- Die demographische Alterung wirft auch Probleme der Chancengleichheit auf. Die schwache Erwerbsbeteiligung der gegenwärtigen Frauengeneration der über 50jährigen ist zum Großteil die Folge der ungünstigen Bedingungen für eine Erwerbstätigkeit der Frauen in der Vergangenheit. Da Frauen im Schnitt 6 bis 8 Jahre länger leben als Männer, ist die Rente für sie besonders wichtig. Ihre niedrige Erwerbsbeteiligung setzt sie daher der Gefahr eines niedrigen Renteneinkommens aus.

Die demographische Alterung wird die europäische Gesellschaft zur Anpassung und die Europäer zur Änderung ihres Verhaltens zwingen. Inwieweit die gesellschaftlichen Änderungen und Verhaltensänderungen sich positiv auswirken, wird davon abhängen, welche Politik man auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene betreibt. In der vorliegenden Mitteilung führt die Kommission aus, welche politischen Änderungen sie für angezeigt hält in bezug auf Beschäftigung, Renten, Gesundheitsversorgung und Pflegeleistungen sowie zur Förderung der Mitbestimmung und der sozialen Kohäsion.

2. ANPASSUNG VON BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK UND ARBEITSFORMEN AN DIE DEMOGRAPHISCHE ALTERUNG

Der Wandel der Märkte, der Technologien und der Arbeitsorganisation bringt es mit sich, daß die Arbeitskräfte ihre Qualifikationen immer rascher anpassen müssen. Und die demographische Alterung bewirkt, daß Arbeitskraft zu einer Ressource wird, mit der wir mit grösserer Sorgfalt als zuvor umzugehen haben. Der Bedarf an immer höher qualifizierten und immer vielseitiger einsetzbaren Arbeitskräften wird steigen, parallel zum Bedarf an flexibler gestalteten Arbeitsplätzen.

2.1 Die Herausforderungen: demographische Alterung und Arbeitskräfteangebot

Als Folge der Alterung der Gesamtbevölkerung und insbesondere der geburtenstarken Jahrgänge (Geburten von den späten 40er bis Mitte 60er Jahren) wird die Erwerbsbevölkerung immer älter. Nachdem es sich lange Zeit um die 40 Jahre stabilisiert hatte, ist das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung seit 1995 stetig gestiegen.

In den letzten 20 Jahren hat der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in die Erwerbsbevölkerung einen starken Anstieg insbesondere in der Altersklasse der 30- bis 49jährigen ausgelöst. In den nächsten 20 Jahren werden sich die Anteile der verschiedenen Altersgruppen erheblich verschieben. Die in die Erwerbsbevölkerung nachrückende Altersgruppe der 20- bis 29jährigen wird um 11 Millionen abnehmen. Die dazwischenliegenden Altersklassen werden auf dem

¹ Europäische Kommission (1995): "Die demographische Lage in der Europäischen Union". S. 18.

gegenwärtigen Stand bleiben und die älteste Altersgruppe der 50- bis 64jährigen wird um 16,5 Millionen, d. h. um mehr als 25 % wachsen.

Bedingt durch die demographische Alterung werden die Beteiligungsquoten und damit die Gesamtzahl der Erwerbstätigen immer mehr beeinflusst durch die Beschäftigungsmuster der (wesentlich umfangreicheren) älteren Jahrgänge. Graphik 4 zeigt folgendes: Nimmt die Beschäftigung wie seit 1985 weiterhin um durchschnittlich 0,6% zu, so müssen wir die brachliegenden Ressourcen in der Erwerbsbevölkerung – die Arbeitslosen und die Nichterwerbstätigen, einschließlich der Frührentner – bis 2015 halbieren. Dem steht entgegen, daß die Arbeitslosigkeit noch einige Jahre lang in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Beschäftigungsproblematik bestimmen wird.

Deshalb ist unerläßlich, daß die Erwerbsquote in allen Altersklassen der Erwerbsbevölkerung so weit wie möglich angehoben wird. Inwieweit dies gelingt, wird über Arbeitsplatzschaffung und Wirtschaftswachstum mitentscheiden. Voraussetzung hierfür sind gezielte politische Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen und auf unterschiedlichen politischen Ebenen. Vorrangig sind u.a.: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der älteren Arbeitskräfte; Änderung der Beschäftigungsregelungen und -formen, um die Arbeitsplätze an die Erfordernisse älterer Menschen anzupassen; sowie die Förderung der Chancengleichheit.

In den vergangenen Jahrzehnten sind die europäischen Erwerbsquoten als Folge der zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Frauen gestiegen. In den letzten fünf Jahren hat sich die durchschnittliche Erwerbsquote² um die 68 % stabilisiert, mit fallender Tendenz bei den Männern und steigender Tendenz bei den Frauen jeden Alters. Besonders deutlich zum Ausdruck kommt dieser Trend bei männlichen Arbeitskräften über einem bestimmten Alter: hier wirkt sich die industrielle Umstrukturierung aus. Die Folge hiervon war im Zeitraum 1986 bis 1997 ein Rückgang um mehr als 6 Prozentpunkte bei der Erwerbsbeteiligung der Männer zwischen 55 und 64 Jahren. Im Gegensatz dazu stieg die entsprechende Quote bei den Frauen um 4 Prozentpunkt an, allerdings bezogen auf ein relativ niedriges Ausgangsniveau.

Der Vorruhestand wird als eine der Möglichkeiten gesehen, bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Arbeitslose zu schaffen. Die unmittelbaren Auswirkungen des Vorruhestands auf die Arbeitsplatzschaffung für junge Arbeitskräfte sind jedoch hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Behält Europa vor dem Hintergrund der Alterung der Erwerbsbevölkerung das gegenwärtige Frühverrentungsniveau bei, so werden Arbeitskräftemangel und hohe Altersabhängigkeitslasten die Folge sein.

Im allgemeinen ist in den Industriezweigen mit schlechten Zukunftsaussichten der Anteil der älteren Arbeitskräfte überproportional hoch. Statistiken zeigen auch, daß diese Arbeitskräfte weniger mobil sind als jüngere Menschen. Darüber hinaus

² Es wird unterschieden zwischen der Erwerbsquote, dem Prozentsatz der arbeitssuchenden bzw. Erwerbstätigen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, und der Erwerbstätigenquote, dem Prozentsatz, der einer Erwerbstätigkeit nachgeht.

sind sie eher die Leidtragenden von Tendenzen in den Unternehmen, die Anzahl der Arbeiter allmählich zu verringern, weniger hochqualifizierte Führungskräfte zu beschäftigen und verstärkt auf flexible Beschäftigungsformen umzustellen.

Die Investitionen in Weiterbildung und Personalentwicklung konzentrieren sich heute auf die jüngeren Kohorten, mit der Folge, daß das Qualifikationsniveau der mittleren und älteren Kohorten sinkt und damit deren Fähigkeit abnimmt, sich auf den Wandel einzustellen. Mit zunehmender Dauer des Arbeitslebens steigt daher das Risiko, marginalisiert und auf dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt zu werden. Viele ältere Arbeitskräfte empfinden schließlich, daß ihnen keine andere Wahl bleibt als der Vorruhestand.

Um ältere Menschen in Arbeit zu halten und um ihre Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt zu verhüten, muß ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten und gestärkt werden. Dies schließt Investitionen in ihre Qualifikation, ihre Motivation und ihre Mobilität ein. Bewährte Praktiken zur Sicherstellung des lebenslangen Lernens müssen gefördert und verbreitet werden.³

Einige Mitgliedstaaten (z.B. Frankreich) haben Modelle entwickelt, die der Entlassung älterer Arbeitskräfte bei industriellen Umstrukturierungen entgegenwirken.

Ältere Menschen in Arbeit halten, heißt nicht notwendigerweise, ihren Arbeitsplatz erhalten. Ein Mix von Maßnahmen, die institutionelle Beschränkungen und andere Hindernisse beseitigen, könnte die Mobilität älterer Arbeitskräfte fördern. Einige Unternehmen könnten es für sinnvoll halten, ältere Arbeitskräfte einzustellen, um den Erwartungen der älter werdenden Verbraucher gerecht zu werden (z. B. im Einzelhandel in Dänemark). Zeitverträge, Teilzeitarbeit und Weitervergabe tragen zunehmend zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Immer mehr Arbeitsplätze entstehen in den KMU sowie durch selbständige Arbeit und verschiedene flexible Beschäftigungsformen. Die Beschäftigungspolitik muß den Zugang der älteren Arbeitskräfte zu den entsprechenden Unternehmens- und Beschäftigungsformen erleichtern.

Es soll auch daran erinnert werden, daß die Wachstumssektoren sich am ehesten für die Einführung neuer flexibler Arbeitsformen eignen. Im Dienstleistungssektor, im kommunalen Bereich und in Unternehmen des dritten Sektors sind Teilzeitverträge und Kurzzeitverträge an der Tagesordnung. Vielfach entsprechen sie den Anforderungen, die an Modelle für das aktive Alter und den stufenweisen Übergang in den Ruhestand gestellt werden. Diese Sektoren sollten sich den älteren Arbeitskräften mehr öffnen.

Die Unternehmen vernachlässigen vielfach die Alterungsproblematik im Personalmanagement und in der Arbeitsplatzgestaltung. Moderne Technik und Ergonomie können bei älteren Arbeitskräften den Stress vermindern und die Produktivität steigern helfen und dadurch einen möglicherweise relevanten Abfall

³ In den Schulungs- und Bildungsprogrammen der Gemeinschaft wird das lebenslange Lernen bereits stark betont; es wird in den sich in Vorbereitung befindenden neuen Fassungen der Programme Sokrates und Leonardo da Vinci für die Jahre 2000 bis 2006 noch stärker betont werden

der körperlichen Leistungsfähigkeit ausgleichen. Auch die Verbesserung der Arbeitsumgebung trägt zu Gesundheit und aktivem Altern bei.

Genauso wichtig ist die Berücksichtigung der demographischen Alterung in der Arbeitsorganisation und im Management moderner Unternehmen. Praktiken, die letztlich zur Ausgrenzung führen, setzen lange vor dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ein. Die rasche Zunahme der älteren Arbeitskräfte erfordert neue Ansätze für alle Aspekte des Zusammenhangs zwischen Alter und Produktivität. Auch besteht Bedarf an Modellen, die einen späteren und allmählicheren Übergang in den Ruhestand möglich machen. Sensibilisierung und Förderung bewährter Praktiken in diesem Bereich sind Voraussetzungen für eine erfolgreiche Politik des aktiven Alterns.

2.2 Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern

Die Bevölkerungsalterung wirft eine ganze Reihe von Chancengleichheitsproblemen auf. Die wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen wird in vielen Mitgliedstaaten eine der Hauptursachen für die künftige Zunahme der Erwerbsbevölkerung sein. Die Politiker erkennen immer deutlicher, wie wichtig angesichts der demographischen Alterung die Erwerbsbeteiligung der Frauen für das Wirtschaftswachstum ist. Dessen ungeachtet ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in vielen Mitgliedstaaten noch viel zu niedrig. Mehr als 50% der Frauen im erwerbsfähigen Alter über 50 gehen keiner bezahlten Tätigkeit nach. Zum Teil ist dies auf die Schwierigkeit zurückzuführen, eine Berufstätigkeit mit den familiären Verpflichtungen in Einklang zu bringen. Darüber hinaus sind die Frauen nach wie vor in den anfälligen Sektoren mit niedrigem Lohnniveau überrepräsentiert, in denen das Entlassungsrisiko am größten ist.

Diese Bedingungen machen politische Maßnahmen erforderlich, die folgendes bewirken:

- Der Zugang der Frauen zu sichereren und besser bezahlten beruflichen Karrieren ist zu erleichtern. Damit einhergehen muß die Gleichbehandlung in der Weiterbildung und der Wissenserweiterung während des gesamten Arbeitslebens.
- Das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Arbeitsleben muß realisiert werden. Stärker zu fördern wäre zu diesem Zweck eine bessere Aufteilung der familiären Pflichten zwischen Männern und Frauen und eine die Verpflichtungen der Frauen in der Altenpflege und der Kinderbetreuung besser berücksichtigende Beschäftigungspolitik.
- Die Steuerpolitik und die Familienpolitik sind für die Förderung der Erwerbsbeteiligung der Frauen verstärkt einzusetzen.

- Im Rahmen der Beschäftigungsstrategie der EU ist die Kommission verpflichtet, politische Maßnahmen zu fördern, die eine angemessene Erwerbsbeteiligung der älter werdenden Menschen ermöglichen und die entsprechenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten aus dem Europäischen Sozialfonds zu unterstützen. Besonders wichtig für die älteren Arbeitskräfte wird eine aktive Arbeitsmarktpolitik sein, die die Arbeitslosigkeit wirkungsvoll bekämpft und verhindert, daß Männer und Frauen in die langfristige Arbeitslosigkeit abgleiten.
- In den Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 legt die Europäische Union ihre Zielsetzung dar, "einen für alle offenstehenden Arbeitsmarkt" zu schaffen und die Sozialpartner aufzufordern, im Personalmanagement der Alterungsproblematik mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Die Maßnahmen können sowohl aktiv als auch präventiv sein. Von besonderer Bedeutung ist das lebenslange Lernen.
- In dem Zeitraum 1998-1999 hat die Kommission ein breit angelegtes Anhörungsverfahren durchgeführt mit dem Ziel, gemäß Artikel 13 EUV, in der in Amsterdam geänderten Fassung Vorschläge auszuarbeiten, wonach jegliche Form von Diskriminierung auf dem Gebiet der Beschäftigung, einschließlich der aus Altersgründen, untersagt wird.

3. ANPASSUNG DER RUHESTANDS- UND RENTENREGELUNGEN AN DIE DEMOGRAPHISCHE ALTERUNG

3.1 Anpassung des Rentenalters an die höhere Lebenserwartung und den besseren Gesundheitszustand

Anpassung an die demographische Alterung heißt auch Ausrichtung der verschiedenen Lebensabschnitte auf die Änderungen und Möglichkeiten, die sich aus der höheren Lebenserwartung ergeben. Seit den 50er Jahren, als das Rentenalter in den meisten Rentensystemen auf 65 Jahre festgelegt wurde, ist die Lebenserwartung um 8 bis 10 Jahre gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist jedoch die Erwerbsbeteiligung der 60- bis 64jährigen Männer von nahezu 80% auf ungefähr 30%. Der Trend der letzten beiden Jahrzehnte zu einem immer früheren Ausscheiden aus dem Arbeitsleben hat auch die Erwerbsbeteiligung der 50- bis 59jährigen drastisch beschnitten.

Dies kann als eine Ausdrucksform des weitverbreiteten Bestrebens gesehen werden, im Zuge des wachsenden Wohlstands Einkommen gegen Freizeit einzutauschen. Ein vorzeitiges Ausscheiden ist zweifellos eine attraktive kurzfristige Option für einige ältere Arbeitskräfte in der Abwägung gegen den Arbeitsdruck oder eine Langzeitarbeitslosigkeit. Erhebungen zeigen jedoch, daß etwa 40% der Frührentner ihr Ausscheiden aus dem Erwerbsleben als unfreiwillig und verfrüht bezeichnen.

Macht es wirklich Sinn, wenn Menschen fünf bis zehn Jahre früher in Rente gehen als seinerzeit ihre Eltern und dabei einen vergleichsweise wesentlich besseren Gesundheitszustand haben, im allgemeinen wesentlich bessere Arbeitsbedingungen vorfinden und damit rechnen können, sechs bis acht Jahre länger zu leben? Könnte das Bild nicht ganz anders aussehen, wenn ältere Arbeitskräfte die Möglichkeit hätten, ihre Qualifikationen zu verbessern und sich neue Fähigkeiten anzueignen? Wie viele würden einen allmählichen Übergang in den Ruhestand wählen, wenn er leichter zu verwirklichen wäre?

Diese Fragen sind jetzt zu stellen und zu beantworten, da die ersten Kohorten der geburtenstarken Jahrgänge auf das Vorruhestandsalter zugehen. Nähmen die geburtenstarken Jahrgänge die gegenwärtigen Vorruhestandsmodelle in Anspruch, so würde allein die Quantität dazu führen, daß der Altersabhängigkeitsquotient gewaltig ansteigt. Die Sozialschutzsysteme könnten überlastet werden, und in vielen Wirtschaftsbereichen und Sektoren könnte Arbeitskräftemangel entstehen.

Die geburtenstarken Jahrgänge sind die bisher wohl begütetste, am besten ausgebildete und gesündeste Generation. Sie haben damit die besten Voraussetzungen, die durch die höhere Lebenserwartung gebotenen Möglichkeiten optimal zu nutzen. Ihren potentiellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Beitrag durch eine Fortführung der bisherigen Arbeitsmarktpraktiken zu vergeuden, wäre äußerst unrentabel und schädlich.

Hier, wie in anderen Bereichen, ist angezeigt, durch eine aktive Altenpolitik auf die Bedürfnisse, Fähigkeiten und Neigungen des einzelnen einzugehen⁴.

3.2 Über die Rentenmodelldebatte hinausgehen

Es gibt gute Gründe für eine Reform der Rentensysteme. Ein Allheilmittel gibt es jedoch nicht. Echte Reformen sind zeitaufwendig und können schmerzhaft sein.

In der Debatte ging es bisher im wesentlichen um die Frage, ob der Transfer von Gütern und Dienstleistungen von der Erwerbsgeneration zur Rentengeneration am besten nach dem Umlageverfahren oder dem Kapitaldeckungsverfahren bewerkstelligt wird. Unabhängig vom gewählten Verfahren wird der Umfang des Transfers erheblich wachsen müssen. Um die Mehrbelastung der Erwerbstätigen so gering wie möglich zu halten, sollte durch höhere Erwerbs- und Erwerbstätigenquoten in allen Erwerbsfähigen-Altersklassen eine möglichst breite Finanzierungsbasis geschaffen werden. Rentenreformen sind ein wichtiger Bestandteil der erforderlichen Anpassung an die Bevölkerungsalterung. Voll wirksam können sie jedoch nur werden, wenn sie von einer Politik des aktiven Alterns und generell höheren Erwerbstätigenquoten flankiert werden.

3.3 Der "produktive" Ansatz für die Rentenreform: die Systeme so auslegen, daß sie einen späteren und allmählicheren Übergang in den Ruhestand zulassen

Am wirksamsten läßt sich die Bedrohung der Rentensysteme durch die Bevölkerungsalterung dadurch abwehren, daß man den Trend zur Frühverrentung umkehrt. Wenn wir die Arbeitskräfte in die Lage versetzen und motivieren, das Arbeitsleben zu verlängern und sich für ein späteres und allmählicheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu entscheiden, können wir die Kostenbelastung durch die Renten abbauen, zusätzliches Einkommen schaffen und das Wachstum wirkungsvoller fördern. Voraussetzung hierfür ist, daß es uns gelingt, das Ruhestandsverhalten zu ändern.

Die Rentenreformen sind für sich allein genommen nur eine der erforderlichen Teilmaßnahmen. Eine Änderung der Verrentungsmuster ist nicht machbar ohne die Mitwirkung der Sozialpartner, unterstützt von arbeitsmarktpolitischen, steuerpolitischen und die Arbeitsorganisation betreffenden Maßnahmen.

Zwar sind die Vorruhestandsoptionen wohl nicht die einzige Ursache des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Berufsleben, doch sind sie sicher ein entscheidender Faktor, weil sie das Ausscheiden sehr erleichtern. Sie machen es Arbeitgebern, Gewerkschaften und Arbeitnehmern viel zu leicht, Arbeitsmarktprobleme auf die Rentensysteme abzuwälzen. Ihre Auswegfunktion hält die beteiligten Akteure davon ab, die erforderliche Anpassung des "Altersmanagements" in Angriff zu nehmen. Rentensysteme nachhaltig machen heißt deshalb auch, den Zugang zur Frühverrentung beschränken. Derartige Beschränkungen müssen jedoch von der Beseitigung der Hindernisse und

⁴ Die Ungleichheiten bei Einkommen, Gesundheitszustand und Lebenserwartung zwischen sozialen Gruppen haben in den letzten Jahrzehnten eher zugenommen. Dies gilt auch für ältere Menschen.

sonstigen hemmenden Faktoren flankiert werden, die Männer und Frauen davon abhalten, ihr Arbeitsleben zu verlängern. Parallel dazu müssen den alternden Arbeitnehmern bessere und angemessenere Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden. Wir müssen sowohl die Nachfrage nach Vorruhestandsregelungen vermindern als auch den Zugang zu ihnen erschweren, und dabei nicht aus den Augen verlieren, daß andere "Auswege", wie z.B. Invalidenrenten und langfristig gezahltes Arbeitslosengeld, eine ähnlich große Rolle spielen. Natürlich müssen Sozialschutzregelungen bestehen bleiben, die eine Frühverrentung unter bestimmten Bedingungen zulassen, z. B. bei langwieriger Krankheit oder Invalidität oder in Regionen, in denen die Aussichten einer Wiederbeschäftigung arbeitsloser älterer Arbeitskräfte besonders schlecht sind. In einigen Sektoren dürften Anreize zur Frühverrentung noch eine Zeitlang notwendig bleiben, um sektorenspezifischen Bedingungen und Herausforderungen Rechnung zu tragen⁵. Dennoch sollte der vorzeitige Ruhestand wieder das werden, was er einmal war: die Ausnahme. Optionen, die ein teilweises Ausscheiden aus dem Arbeitsleben vorsehen, z.B. Teilzeitarbeit, sollten als Alternativlösung erwogen werden.

Die Rentensysteme sind in Absprache mit den Sozialpartnern und in flexibler Kombination mit unterschiedlichen Formen des Arbeitseinkommens anzupassen, um ein allmählicheres Ausscheiden möglich zu machen. Auf der Grundlage von Tarifvereinbarungen und nach Möglichkeit unterstützt durch entsprechende Regierungsprogramme könnten der stufenweise Übergang in den Ruhestand und der Teilruhestand wichtige Optionen werden, um die Kluft zwischen effektivem Rentenalter und gesetzlichem Rentenalter zu schließen, besonders in denjenigen Sektoren, in denen eine verlängerte Vollzeitbeschäftigung nur schwer durchführbar ist. Eine Trendwende wird nur dann gelingen, wenn man zwischen der Flexibilität, die man vom einzelnen fordert, und der Sicherheit, die man ihm bietet, das richtige Gleichgewicht findet.

Jüngste Berechnungen haben folgendes ergeben: Gelänge es, das effektive Rentenalter der männlichen Arbeitskräfte auf 64-65 Jahre anzuheben und das gegenwärtige Wachstum der Erwerbsbeteiligung der Frauen zu stabilisieren, so könnte der gesamte zu erwartende Anstieg der Altersabhängigkeitslast aufgefangen werden⁶. Gewisse Anpassungen der Beitrags-/Leistungsformeln könnten dennoch erforderlich sein. Der Vorteil eines derartigen "produktiven" Ansatzes ist, daß der Bedarf an Beitragsanhebungen und Leistungskürzungen besser zu handhaben sein wird. Außerdem bietet er Menschen in den späten Fünfzigern und frühen Sechzigern eine bessere Teilhabe am gesellschaftlichen Leben: eine aktivere Rolle, einen höheren Status und eine bessere Lebensqualität.

⁵ Dies könnte zum Beispiel unter Umständen auf die Landwirtschaft zutreffen. Eine der Begleitmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, das gemeinschaftliche Frührentensystem in der Landwirtschaft der Verordnung (EWGNr.2079/92), zielt darauf ab, die erforderliche Erneuerung, Umstrukturierung und Verbesserung zu fördern und die ökonomischen Lebensfähigkeit der verbleibenden Höfe zu verbessern, indem den älteren Landwirten, die ihre Tätigkeit in der Landwirtschaft völlig aufgeben, ein zufriedenstellendes Einkommen, und somit den jungen Landwirten bessere Bedingen zur Schaffung und Bewirtschaftung von Höfen geboten wird.

⁶ OECD (1998): Sicherung des Wohlstand in einer alternden Gesellschaft, S. 42 und Anmerkung 19, S. 113

Die Gründe für den vorzeitigen Ruhestand sind vielfältig und komplex. Eine Änderung des "Altersmanagements" bei Arbeitgebern und Gewerkschaften erfordert eine enge Zusammenarbeit mit und zwischen den Sozialpartnern. Und will man die Erwartungshaltungen und Einstellungen älterer Arbeitskräfte ändern, so muß man ihnen bessere Möglichkeiten und Anreize bieten, das Arbeitsleben fortzusetzen. Darüber hinaus wird eine Verlängerung des Arbeitslebens zumindest in der ersten Stufe in erheblichem Umfang Teilzeitarbeit mit sich bringen. Kurz- bis mittelfristig wäre es daher sinnvoll, wenn die Europäische Union sich eine Anhebung des durchschnittlichen effektiven Renteneintrittsalters um zwei Jahre zum Ziel setzt. Mittel- bis langfristig, wenn die Auswirkungen der demographischen Alterung voll zum Tragen kommen, sollten wir anstreben, daß die Mehrheit der Bevölkerung länger arbeitet, um dadurch zu bewirken, daß sich das effektive Rentenalter dem gesetzlichen Rentenalter annähert.

3.4 Die Rentensysteme so gestalten, daß sie auf demographische und sonstige Wandlungsprozesse weniger empfindlich reagieren

Wie im einzelnen die Nachhaltigkeit der Rentensysteme zu bewerkstelligen ist, wird von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren. Zu berücksichtigen sind dabei die Unterschiede im Gesamtsystem, in den Leistungskriterien, in den Beitrags-/Leistungsformeln und den Indexierungsmechanismen der staatlichen Systeme. Einige Grundprinzipien können jedoch bereits vorgegeben werden. Regierungen und Sozialpartner sollten die potentiellen Nutzeffekte erwägen, wenn sie,

eine möglichst breite und gerechte Bemessungsgrundlage für die staatlichen Rentensysteme schaffen;

auf der Grundlage von Gesetzgebung, Tarifvereinbarungen und Privatverträgen einen Mix von sich gegenseitig stützenden Rentenfundamenten entwickeln, um auf diese Weise die Verantwortlichkeiten für die Sicherung des Renteneinkommens möglichst breit auf Regierung, Sozialpartner und den einzelnen zu verteilen;

den dadurch implizierten Generationenvertrag so festigen, daß in den Rentensystemen ein gesundes Gleichgewicht geschaffen wird zwischen langfristiger Finanzierbarkeit, Solidarität zwischen den Generationen und gerechter Lastenverteilung zwischen und innerhalb der Generationen.

3.5 Sicherere und finanziell vorteilhaftere Bedingungen schaffen für Zusatzrenten

Eine Anzahl von Mitgliedstaaten haben sich für ein zweigleisiges System der Rentensicherung entschieden: Ein Primärsystem für die Grundrenten und ein zweites System der Vorfinanzierung, das das Einkommensniveau sichert. Den Rentenversicherungen kommt der Binnenmarkt und die Einheitswährung sehr zugute. Ein EU-weiter Kapitalmarkt kann das Wachstum der Rentenmittel besser absorbieren und den Sparern eine bessere Risikodiversifizierung und bessere Erträge bieten. Darüber hinaus trägt die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Investition von Rentenmitteln zur Entwicklung der europäischen Kapitalmärkte bei und fördert daher Beschäftigung und Wachstum. Hier sind Rahmenbedingungen zu entwickeln, die es den Rentenversicherungen und der europäischen Wirtschaft ermöglichen, diesen potentiellen Nutzeffekt

wahrzunehmen. Im Grunde geht es darum, die Sicherheit der Renten zu garantieren und gleichzeitig die Investition zu liberalisieren. In diesem Zusammenhang sollte erwogen werden, welchen Nutzen hier EU-weite Regelungen und Überwachungsorgane bringen⁷.

3.6 Sicherung eines angemessenen Mindesteinkommens unter Berücksichtigung des sich wandelnden Kontextes der Umverteilung zwischen und innerhalb der Generationen

Die Sicherung eines angemessenen Mindesteinkommens der Senioren bleibt ein wichtiges Problem – insbesondere unter dem Aspekt der Gleichberechtigung. Mit der Alterung der europäischen Bevölkerung zeigen sich die Auswirkungen der früheren Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung der Frauen. Diese niedrige Erwerbsbeteiligung selbst, die Auswirkungen des Auseinanderbrechens von Ehen auf Sozialschutzsysteme, die auf dem Modell des männlichen Alleinverdieners und des stabilen Familienkerns basieren, und die Geschlechterunterschiede in der Lebenserwartung – all diese Faktoren können in einer unzureichenden sozialen Absicherung älterer Frauen resultieren. Entschärfen läßt sich dieses Problem längerfristig durch die Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und einen angemessenen Sozialschutz. Gegenwärtig jedoch sind spezielle Maßnahmen erforderlich⁸, um die unzureichende Ausrichtung der Rentensysteme auf die Bedürfnisse der Frauen auszugleichen, die, daran sei erinnert, die Mehrheit der Rentenbezieher ausmachen⁹.

Gleichzeitig wird ein Großteil der Rentenhaushalte über ein Pro-Kopf-Einkommen verfügen, das genauso hoch oder höher ist als das junger Doppelverdienerfamilien mit Kindern. Unsere bisherige Sicht der Verteilungsproblematik im Sozialschutz – sie geht von einem Ressourcentransfer zu den Rentnern aus – erweist sich heute als zu simpel¹⁰. Mit dem zunehmenden Einkommensgefälle in der Gruppe der Senioren werden zudem Fragen der Umverteilung innerhalb dieser Gruppe immer wichtiger.

⁷ Die Kommission arbeitet derzeit eine Mitteilung über die Zusatzrenten aus.

⁸ Die Diskrepanz zwischen den Erwerbsquoten von Männern und Frauen während des gesamten Lebenszyklus ist in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor erheblich. Auch wenn die Beteiligungsquoten sich annähern, ist die stärkere Betreuungseinbindung der Frauen zu berücksichtigen, soll eine gleichgewichtige soziale Absicherung erreicht werden. Unter anderem wird weiterhin anzustreben sein, die Flexibilität in den Beitragsregelungen zu erhöhen, damit z.B. Kinderbetreuungszeiten auf die Gesamtversicherungszeiten angerechnet werden können.

⁹ Die Geschlechterunterschiede in der Lebenserwartung werden voraussichtlich dazu führen, daß der Anteil der Frauen in der Altersgruppe der über 75jährigen zwei Drittel erreicht.

¹⁰ Die Transferleistungen zwischen den Generationen sind komplexer als die Rentensysteme vermuten lassen. Jüngste Studien beweisen, daß viele ältere Menschen einen Großteil ihrer Überschußmittel dazu verwenden, ihre Kinder und Enkelkinder zu unterstützen.

- In ihrem Arbeitsprogramm hat sich die Kommission verpflichtet, Maßnahmen zur weiteren Entwicklung und Verbesserung des sozialen Schutzes auszuarbeiten. Es ist vorgesehen, dass dies in Form einer Mitteilung zum Sozialschutz geschehen könne, in der neue Modelle der Zusammenarbeit zwischen und mit den Mitgliedstaaten im Bereich des Sozialschutzes vorgeschlagen würden. Die durch die demographische Alterung bedingten Herausforderungen werden einer der wichtigen Aspekte im Rahmen dieser neuen Zusammenarbeit sein. Schwerpunkte: die Umkehr des Trends zur Frühverrentung, die Untersuchung neuer Formen des stufenweisen Übergangs in den Ruhestand sowie die Nachhaltigkeit und Flexibilisierung der Rentensysteme.
- Ein wichtiger Teil der 5. Rahmenprogramms¹¹ für Forschung, technologischer Entwicklung und Demonstrationsaktivitäten wird der sozio-ökonomischen Forschung gewidmet werden, wobei das komplexe Zusammenspiel von sozialen Trends, Änderungen in den Familienstrukturen, ökonomischen Wandel, einschliesslich der Änderungen auf dem Arbeitsmarkt gegen den Hintergrund struktureller, demografischer und sozialer Wandlungen unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede ausgeleuchtet wird. Diese Massnahmen werden zu dem politischen Entscheidungsprozess beitragen, indem sie unser Wissen um die Europa bevorstehenden Herausforderungen und deren wichtigsten Folgen verbessern

¹¹ Abi.L26 – 1. Februar 1999 – Beschluss Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zu dem Fünften Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft über Forschung, technologische Entwicklung und Demonstrationsmassnahmen (1998 bis 2002).

4. DEN ANFORDERUNGEN DER GESUNDHEITSVERSORGUNG BEGEGNEN DURCH EINE POLITIK DES GESUNDEN ÄLTERWERDENS

Der Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung ist eine wesentliche Komponente des europäischen Solidaritätsmodells. Der rasche Anstieg der Anzahl der Senioren und Hochbetagten in den kommenden Jahrzehnten wird zur Nagelprobe für diesen Grundsatz werden. Obschon sie gesünder sind als die früheren Seniorengenerationen, benötigen ältere Frauen und Männer mehr und differenziertere Gesundheitsversorgungs- und Pflegedienstleistungen als Menschen mittleren Alters und jüngere Menschen. Die demographische Alterung wird deshalb unsere Gesundheitsressourcen zunehmend belasten¹². Minimieren läßt sich die Erweiterung der klinischen und pflegerischen Dienstleistungen jedoch durch eine Kombination von Gesundheitsförderung, gesünderer Lebensweise, Unfallverhütung und besserer Rehabilitation nach Krankheiten.

4.1 Vorbeugen ist besser als heilen

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und medizinische Verbesserungen haben zu einer längeren "aktiven Lebenserwartung" geführt. Das Durchschnittsalter, bei dem ältere Menschen eine gewisse Abhängigkeit entwickeln und häuslicher Pflege und Überwachung bedürfen, steigt¹³. Die Förderung des aktiven Alterns und einer gesunden Lebensweise im allgemeinen wird in Verbindung mit medizinischen Fortschritten diesen Trend wohl noch verstärken. Der potentielle Nutzen der medizinischen Errungenschaften sollte jedoch nicht überschätzt werden. Zwar können neue medizinische Techniken die Kosten in bestimmten Fällen senken, doch insgesamt neigen sie paradoxerweise eher dazu, die Gesamtkosten in die Höhe zu treiben. Im Kontext der demographischen Alterung erscheinen präventive Strategien erfolgversprechender: u. a. gesündere Ernährung und körperliche und geistige Betätigung. Eine altersbezogene Gesundheitsförderung sollte bei der Lebensweise im jungen und im mittleren Alter ansetzen. Auch wenn sie erst nach dem 65. Lebensjahr einsetzt, kann eine Hinwendung zu einer gesünderen Lebensweise die Lebensqualität steigern. Jüngste Untersuchungen haben gezeigt, daß selbst kleinere Änderungen in Ernährung und Lebensweise den Gesundheitsstatus älterer Menschen signifikant verbessern können. Ein Beispiel ist die Osteoporose, eine der Hauptursachen der Behinderungen bei älteren Frauen: bei nur geringen Kosten kannn ihr durch gezielte Kampagnen zur Ernährungsumstellung zumindest teilweise vorgebeugt werden.

¹² Insbesondere in Kombination mit anderen Faktoren, wie z.B. technische Entwicklungen, neue Therapien und Erwartungshaltungen der Öffentlichkeit.

¹³ OECD(1998): Sicherung des Wohlstand in einer alternden Gesellschaft, S. 90 ff. Gleichzeitig führt die höhere Lebenserwartung jedoch zu einer Zunahme altersbedingter Krankheiten, wie z. B. Alzheimer.

4.2 Verbesserter Zugang zur medizinischen Versorgung für alle Altersgruppen und alle älteren Menschen

Zunehmend werden Alterskriterien angewandt, um den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu beschränken. Angesichts der immer besser werdenden Chancen, ein langes und gesundes Leben zu führen, ist das reine Lebensalter an sich ein wohl weniger relevantes Kriterium als früher. Wir müssen unseren Ansatz zur "Rationierung" der Gesundheitsversorgung differenzieren und erforderlichenfalls überdenken. Man kann älteren Menschen den Zugang zu den neuesten und besten Behandlungsmethoden nicht einfach deshalb verwehren, weil sie ein bestimmtes Alter erreicht haben.

4.3 Hochwertige Betreuung der Hochbetagten/ Gebrechlichen

Die Altenpflege ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich organisiert, doch in allen Ländern werden Menschen, die ständiger Hilfe und Pflege bedürfen, überwiegend in ihrem eigenen Heim vom Ehepartner oder von anderen Verwandten gepflegt. In diesem Bereich ist man weit entfernt von einer Gleichstellung von Frauen und Männern in der Aufteilung der Versorgungsarbeit: Frauen im Alter von 45-65 Jahren leisten den Großteil der Altenpflege als unbezahlte Arbeit zu Hause. Es ist jedoch unrealistisch zu erwarten, daß die Frauen diese Aufgabe im Kontext der demographischen Alterung übernehmen können. Eher ist damit zu rechnen, daß die wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen ihre traditionelle Verfügbarkeit für die Altenpflege just zu einer Zeit vermindert, da der Bedarf hierfür steigt. Wir müssen eine bessere Aufteilung der nicht institutionalisierten Pflegeaufgaben zwischen den Geschlechtern herbeiführen sowie eine Kapazitätserweiterung der institutionalisierten Pflegeeinrichtungen.

Zwar wird die nicht institutionalisierte Pflege auch weiterhin eine wichtige, vielleicht immer noch die vorherrschende Rolle spielen, doch wird der Anteil der institutionalisierten Pflege erheblich zunehmen. Rehabilitation, häusliche Pflegehilfe, altengerechte Wohnungen und Langzeitpflege sind einige der Leistungen, die erheblich erweitert werden müssen. Der verstärkte Einsatz technischer Hilfsmittel kann die Unabhängigkeit und die Lebensqualität älterer Menschen deutlich verbessern, selbst wenn sie schwerbehindert sind. Um ihren Bedürfnissen und Neigungen angemessen und kostengünstig gerecht zu werden, werden Änderungen erforderlich sein. Eine wichtige Rolle wird dabei eine bessere Koordination der gesundheitlichen und sozialen Dienstleistungen spielen, die eine größere "Pflegekontinuität" bewirkt. Für diese Zwecke empfiehlt sich eine Kombination öffentlicher, freiwilliger und privater kommerzieller Pflegeleistungen in Verbindung mit einer besseren Unterstützung der Pflege in der Familie.

Die vor kurzem in einigen Mitgliedstaaten eingeführten Systeme der Langzeitpflege und der Pflegeversicherung haben den potentiellen Nutzen eines derartigen Ansatzes demonstriert. Dabei geht es nicht nur um die Frage, wie die Kosten zu tragen sind, sondern darum, älteren Menschen Lebensqualität zu bieten und die Möglichkeit, eine gewisse Unabhängigkeit und Selbstbestimmung zu bewahren, selbst wenn sie gebrechlich sind. Gleichmaßen wichtig ist hierbei, den einer Langzeitpflege bedürftenden Menschen das Recht und die finanziellen

Möglichkeiten zu geben, zwischen verschiedenen Dienstleistungsanbietern zu wählen.

4.4 Funktion und Potential der Rehabilitation fördern

Ein einfacher Sturz kann aus einem unabhängigen, aktiven älteren Menschen schnell einen stark abhängigen Menschen mit rasch verfallender Gesundheit machen. Zugang zu hochwertigen Rehabilitationsleistungen kann dies vermeiden helfen. Das Potential in ausreichendem Umfang vorhandener, generell zugänglicher Rehabilitationseinrichtungen, die Kosten einzudämmen und die Lebensqualität zu steigern, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Es ist eine wichtige Komponente einer Politik des aktiven Alterns.

- Die Kommission wird im Fünften Rahmenprogramm der Gemeinschaft für Forschung und Entwicklung die alterungsbezogene medizinische und soziale Forschung forcieren. Eine Schlüsselstellung nimmt hier die mit einem Haushalt von EURO 190 Millionen dotierte Massnahme ein, die der "Bevölkerungsalterung und der Behinderung gewidmet ist". Hiermit wird multidisziplinäre Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration gefördert, die mit dem zu gesundem Älterwerden führenden Prozess einhergehen, einschliesslich der biologischen, psychologischen, demographischen, sozialen und ökonomischen Aspekte; Eingriffe zur Hinauszögerung und zum besseren Umgang mit Behinderung, leistungsfähige und wirksame Gesundheits- und Pflegedienste für ältere Menschen, einschliesslich vergleichender Forschung über Finanzierung von Pflege und Renten; Vorbeugung und Behandlung von altersbedingten Krankheiten und Behinderungen. Dieser Schlüsselbereich wird in enger Zusammenarbeit mit anderen relevanten Aktivitäten des Forschungs-Rahmenprogramms gehandhabt, wie die Gesundheitstelematik, Entwicklung neuer Produkte, Dienstleistungen oder Hilfsgeräte, Ernährung und Gesundheit, Infektionskrankheiten und sozio-ökonomischer Forschung. Mit anderen relevanten Gemeinschaftsinstrumenten wird Synergie angestrebt.
- Die Kommission unterstützt Studien und Konferenzen über die in den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede in der Gestaltung von institutionalisierter und nicht-institutionalisierter Pflege und über deren Vor- und Nachteile.
- Wie in der Mitteilung über die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit (Kom (98) 230 endg.) ausgeführt, würde die Kommission in der Entwicklung von Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit auf Gemeinschaftsebene den mit der demographischen Alterung im Zusammenhang stehenden Gesundheitsfragen besonders breiten Raum geben.

5. SCHLUSFOLGERUNG: NICHT NUR MEHR LEBENSALTER, SONDERN AUCH MEHR LEBEN IM ALTER

Die höhere Lebenserwartung wirft die Frage auf, wie die zusätzlichen Jahre sich lebenswerter gestalten lassen. Eine Antwort darauf zu finden, wird immer wichtiger in einer Zeit, in der die Anzahl der älteren Menschen rasch wächst, große Kohorten geburtenstarker Jahrgängen sich dem Rentenalter nähern und die Anzahl der Hochbetagten, die 80 Jahre, 90 Jahre und älter werden, sprunghaft ansteigt.

Die Größenordnung des demographischen Wandels auf der Schwelle zum 21. Jahrhundert bietet der Europäischen Union *die Chance und zwingt ihr gleichzeitig die Notwendigkeit auf*, die veraltete Seniorenpolitik zu ändern. Sowohl vor als auch nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gibt es eine Fülle von Möglichkeiten, in der zweiten Lebenshälfte einen größeren gesellschaftlichen Beitrag zu leisten. Die Fähigkeiten der älteren Menschen bilden ein gewaltiges Leistungsreservoir, das bisher nur unzureichend erkannt und genutzt wird. Eine angemessene Gesundheits- und Pflegepolitik sowie entsprechende Dienstleistungen können die Abhängigkeit im Alter vermeiden, hinauszögern und minimieren. Darüber hinaus wird der Bedarf an derartigen Dienstleistungen neue Arbeitsplätze schaffen.

Einstellungen und Praktiken, die ältere Menschen diskriminieren, sind nicht nur unfair: sie führen auch zu einer Verschwendung von Ressourcen. Die richtige Politik und die richtige Einstellung wird es der Gesellschaft ermöglichen, in weit größerem Umfang als bisher das Potential der älteren Menschen anzuzapfen.

Die Verlängerung des Arbeitslebens ist einer der Wege, mehr Leben in das verlängerte Dasein zu bringen. Ein weiterer ist die Teilhabe am kommunalen und am gesellschaftlichen Leben auch im Ruhestand.

Ältere Menschen sind bereits sehr aktiv in Nichtregierungsorganisationen. Sie verstärkt in gemeinnützige Tätigkeit in ihren Gemeinden einzubinden, ist ein wichtiges Instrument einer Strategie des aktiven Alterns. Der potentielle Nutzen ist ein dreifacher: den Dienstleistungsempfängern bringt es Vorteile; die älteren Menschen als die Dienstleistungserbringer erfüllen eine wichtige soziale Funktion, werden durch die neuen Kontakte körperlich und mental angeregt und gewinnen das Gefühl persönlicher Genugtuung und Erfüllung; und schließlich können kommunale Dienstleistungen sehr kostengünstig erbracht werden.

Mehr Leben in das längere Dasein zu bringen erfordert auch, daß man das lebenslange Lernen in den Ruhestand hinein verlängert¹⁴. Ältere Menschen haben die Fähigkeit zu lernen, und eine Lust am Lernen, die oft verkannt werden. Geistig anregende Tätigkeiten sind wichtig zur Entwicklung und Bewahrung der geistigen und körperlichen Fähigkeiten im Alter. Die Möglichkeiten hierfür müssen erheblich

¹⁴ Dieser Ansatz wird bereits in den Bildungsprogrammen der Gemeinschaft praktiziert. Das Element der Erwachsenenbildung in dem neuen Sokrates-Programm zielt z.B. darauf ab, durch transnationale Zusammenarbeit bewährte Praktiken auf diesem Gebiet zu Förderung und zu verbreiten. Die älteren Menschen sind eine Zielgruppe, und die Projekte zielen darauf ab, ihre aktive Beteiligung am gesellschaftlichen Leben als Mitbürger zu stärken

ausgebaut werden und auch praktische Fertigkeiten, wie zum Beispiel den Umgang mit den modernen Informationstechnologien, einschließen.

Der beste Weg, eine größtmögliche Unabhängigkeit und Selbstbestimmung im Alter zu gewährleisten, besteht darin, die Senioren auf ein längeres, aktiveres und besseres Leben gezielt vorzubereiten, das Arbeitsleben zu verlängern, den Übergang in den Ruhestand stufenweise zu vollziehen und die Möglichkeiten eines aktiven Beitrags im Ruhestand wahrzunehmen. Dies gilt selbst dann, wenn die Fähigkeiten nachlassen und die Abhängigkeit wächst.

Alle Generationen werden von entsprechenden politischen Maßnahmen profitieren, die ältere Menschen in die Lage versetzen und motivieren, aktiver zu werden und zu bleiben. Ein geeignetes System von Anreizen kann viel mehr ältere Menschen dazu bringen, die Möglichkeiten des aktiven Alters wahrzunehmen und dadurch ihre Abhängigkeit und körperliche Beeinträchtigungen zu vermindern. Dies würde helfen, das eindeutig vorhandene Streben der älteren Menschen nach einem längeren Leben mit mehr Lebensqualität in Einklang zu bringen mit dem berechtigten Anliegen der Gesellschaft, die Kosten des demographischen Alterns zu minimieren.

Zur Entwicklung wirkungsvoller Maßnahmen für ein aktives Altern in den verschiedenen Lebensphasen müssen alle Bevölkerungsgruppen beitragen.

Die Kommission fordert die Nichtregierungsorganisationen, die Sozialpartner, die Regierungen und die einzelnen Bürger auf, ihre Anstrengungen zu vereinen, um ein solides Fundament dafür zu schaffen, im Europa des nächsten Jahrhunderts gut zu altern.

- Die Kommission ist verpflichtet, die Zusammenarbeit zwischen und mit den Mitgliedstaaten zu erleichtern, um auf die Herausforderung des demographischen Alterns angemessene politische Antworten zu finden.
- Die Kommission unterstützt finanziell Studien, die sich mit den verschiedenen Stufen und Komponenten einer Strategie des aktiven Alterns befassen. Aus einigen dieser Studien könnten Handbücher entstehen, die die Mitgliedstaaten bei ihrer Suche nach einer Strategie der angemessenen Anpassung an die demographische Alterung unterstützen.
- Die Kommission ist verpflichtet, die Machbarkeit neuer horizontaler Aktionsprogramme zu prüfen, die sich auf Artikel 13, Artikel 129 und Artikel 137 des EG-Vertrags, in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung, stützen, in die durch Diskriminierung, Arbeitslosigkeit oder soziale Ausgrenzung bedrohte ältere Menschen einbezogen werden könnten.

EU-Aktionen im Rahmen des Internationalen Jahres der älteren Menschen 1999

Als Teil der vorbereiteten Massnahmen gemäss Artikel 13 und 137 unterstützt die Kommission folgende Arten von Aktivitäten zugunsten der älteren Menschen im Jahre 1999:

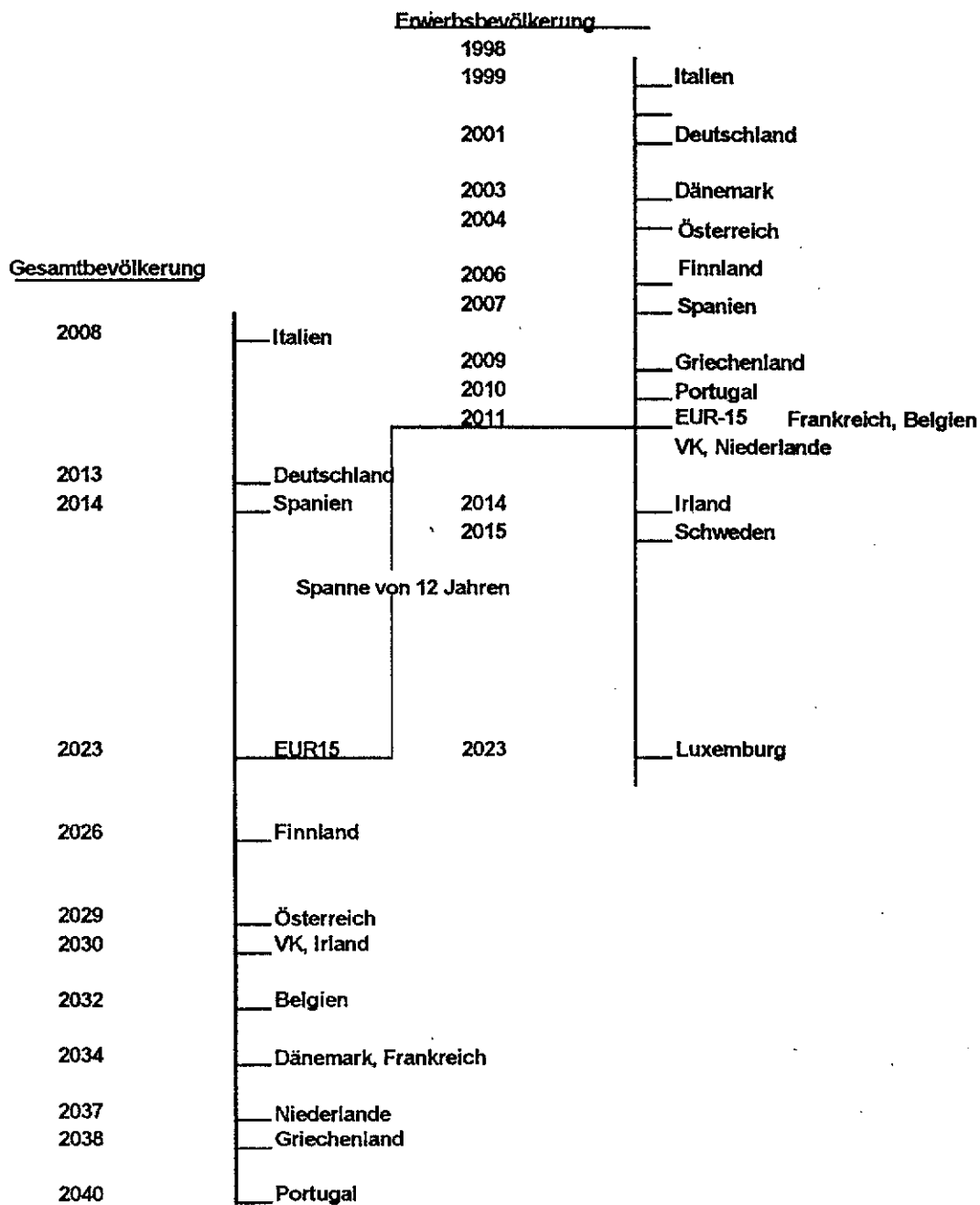
- Im Rahmen des UN-Internationalen Jahres der Senioren umzusetzende Massnahmen für ältere Menschen über die Themen der Situation älterer Menschen auf dem Arbeitsmarkt, ihrer gesellschaftliche Rolle, der Förderung der Solidarität der Generationen.
- Massnahmen zur Förderung und Unterstützung der Rolle der NRO sowie der in der Seniorenpolitik tätigen Verbände und Netze, die an der Verwirklichung der genannten Zielvorgaben mitarbeiten.
- Massnahmen zur Förderung der uneingeschränkten Bürgerrechte, die Mitwirkung und die Chancengleichheit älterer Menschen.
- Die Kommission beabsichtigt, eine Ausschreibung mit dem zugehörigen Leitfaden für Bewerber im Frühjahr 1999 zu veröffentlichen.

Weitere spezifische Beispiele von Massnahmen, die die Kommission 1999 zu unterstützen beabsichtigt, beinhalten:

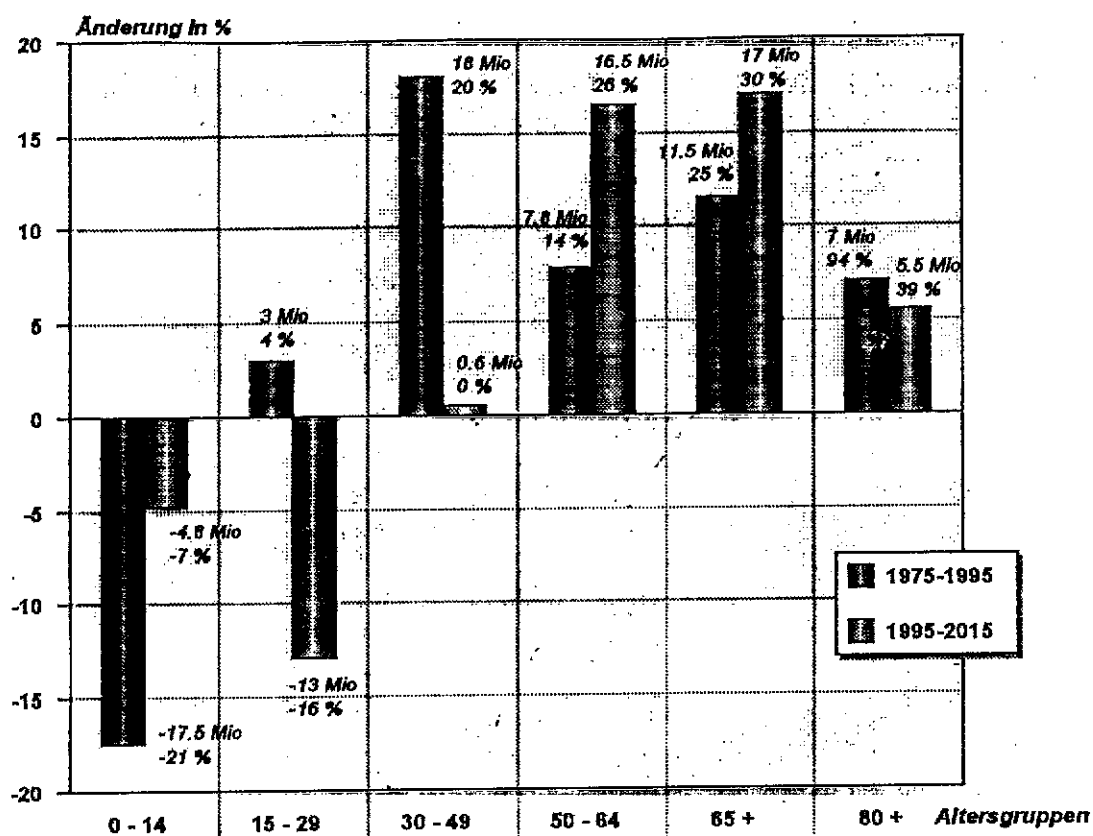
- ✓ *die Schaffung eines Europäischen Forums für ältere Menschen.* Ziel : Erleichterung und Förderung der Zusammenarbeit und Koordination von im Bereich Seniorenpolitik tätigen gesamteuropäischen NRO und Verbesserung der Sammlung und der Verbreitung von Informationen über das Altern und über die Belange älterer Menschen
- ✓ *Ein kleines Austauschprogramm für ältere Ehrenamtliche,* die nach Brüssel kommen und 3-6 Monate lang im Europäischen Forum für ältere Menschen mitarbeiten werden
- ✓ *Einberufung einer grossen Konferenz* über Seniorenpolitik, die im Herbst 1999 in Brüssel stattfinden wird und zur Abrundung des Internationalen Jahres der Senioren und zur Übernahme des Momentums in das neue Jahrtausend dienen soll
- ✓ *Eurobarometer-Umfrage* über die Alterung und ältere Menschen

6. ANHANG: TABELLEN UND GRAPHIKEN

Graphik 1: Erstes Kalenderjahr des Rückgangs der Gesamtbevölkerung und der Erwerbsbevölkerung in der EU und in den Mitgliedstaaten



Grafik 2 : Demographischer Wandel in den wichtigsten Altersgruppen
Ein Vergleich zwischen 1975 – 1995 und 1995 - 2015



Quelle: Eurostat: Beobachtungen bis 1995, demographisches Grundlinienszenario für den Zeitraum 1996-2015

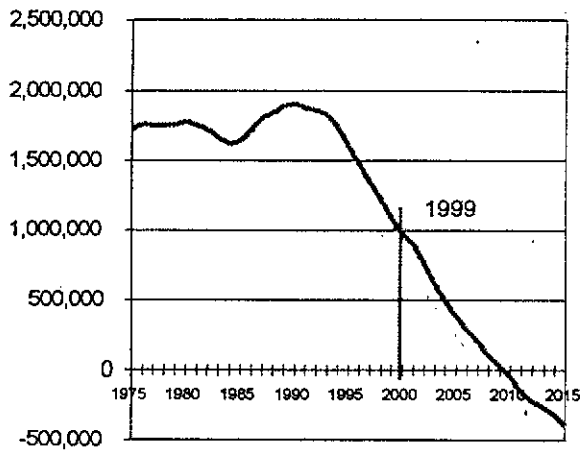
Tabelle 1: Beschäftigungsquoten der Kohorten 55-59 und 60-64 - 1997

Insgesam	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55-59	41.3	33.5	53.2	67.8	42.9	50.1	47.9	50.1	46.8	35.9	35.5	46.9	54.0	74.4	59.4	49.3
60-64	10.6	10.8	18.6	32.9	25.7	18.5	10.7	32.2	33.1	18.1	10.8	13.7	39.5	46.5	36.7	22.2
55-64	28.5	22.0	38.2	51.4	33.5	35.7	28.9	40.7	40.3	27.3	23.7	31.4	46.8	61.6	48.5	36.3
Männer	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55-59	59.4	46.8	62.9	77.5	64.9	51.7	55.4	72.3	66.7	52.0	54.2	62.0	65.7	76.5	68.6	61.5
60-64	13.1	17.6	26.8	41.5	38.3	20.9	11.0	46.4	49.4	29.6	14.6	20.8	50.3	48.8	47.6	30.7
55-64	40.5	32.2	47.6	61.0	50.6	37.9	33.0	59.0	58.6	41.5	35.5	43.0	58.2	64.0	58.6	47.0
Frauen	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55-59	23.8	20.7	43.2	57.0	22.3	48.5	40.7	29.5	26.2	20.6	17.3	31.6	43.7	72.2	50.4	37.2
60-64	8.3	4.5	10.8	24.1	14.5	16.3	10.5	19.9	16.8	8.1	7.2	6.9	30.3	44.3	26.3	14.4
55-64	17.3	12.4	28.9	41.2	18.0	33.6	25.1	24.4	21.7	14.4	12.5	19.8	37.0	59.3	38.7	26.1

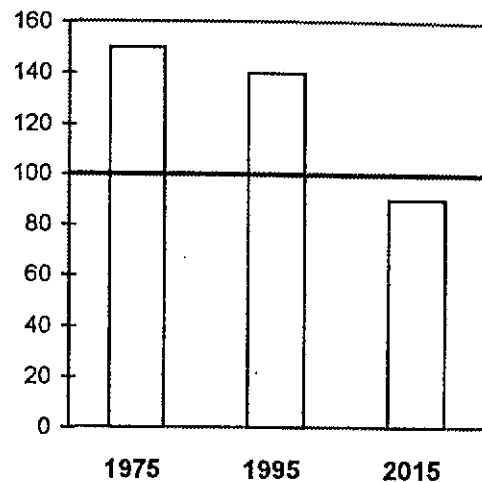
Quelle: Übersicht über die Erwerbstätigen, EUROSTAT

Grafik 3: Verhältnis zwischen Zuwanderung und Abwanderung (Erwerbsbevölkerung)

Verhältnis zwischen den Kohorten 20-29 und 50-64 bezogen auf Abwanderungen

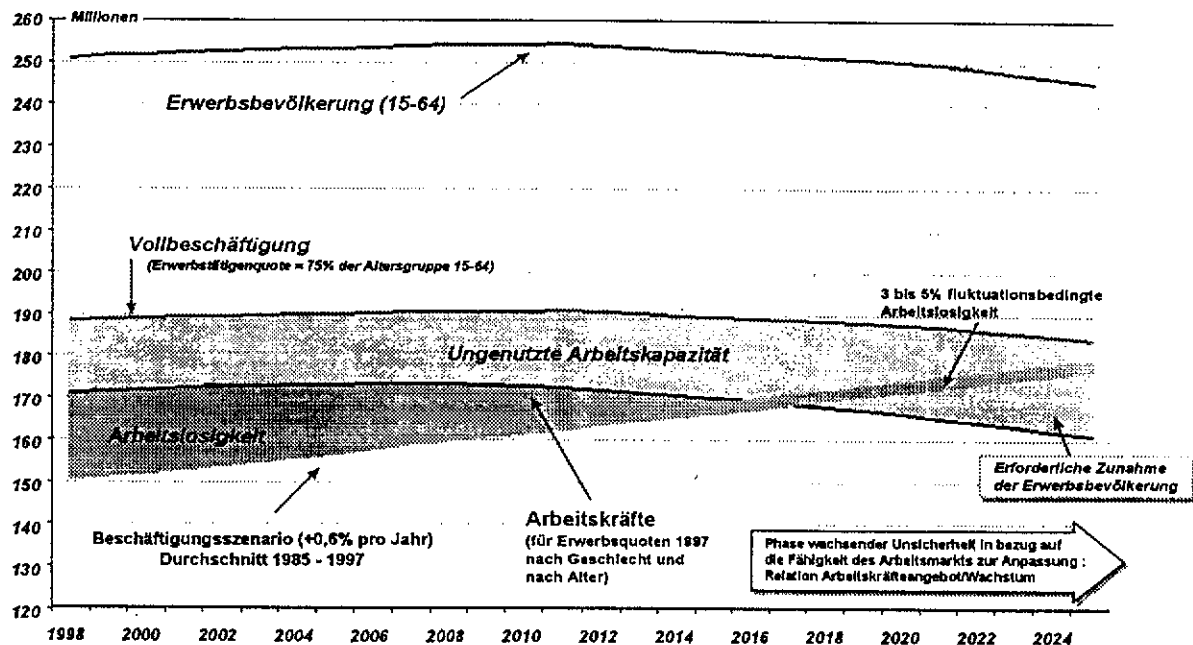


Zahl der Zuwanderer jeweils 100



Quelle: Eurostat: Beobachtungen bis 1995, demographisches Grundlinienszenario für den Zeitraum 1996-2015

Grafik 4 : Wechselwirkung demograph. Entwicklung, Beschäftig., u. Wachstum EUR 15 1998 – 2025



Quelle: Eurostat demographisches Grundlinienszenario und die Arbeitskräfteerhebung

24.09.99

Beschluss
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
"Ein Europa für alle Altersgruppen - Wohlstand und Solidarität
zwischen den Generationen"
KOM(99) 221 endg.; Ratsdok. 8690/99

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluss ist gemäß § 35 GO BR gefasst worden.