



DV 04/07 Stabsstelle Internationales
7. März 2007

Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Die demografische Zukunft Europas – von der Herausforderung zur Chance“, KOM(2006) 571 endg., vom 12. Oktober 2006

–bau– Die nachfolgende Stellungnahme wurde im Fachausschuss „Jugend und Familie“ und anschließend im Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration“ unter dem Vorsitz von Georg Gorrissen beraten und vom Vorstand des Deutschen Vereins am 7. März 2007 verabschiedet.

Die vorliegende Mitteilung ist ein Follow-up zu dem Grünbuch der Kommission mit dem Titel „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, zu dem der Deutsche Verein im Juli 2005 bereits ausführlich Stellung genommen hat.¹ In der nun vorliegenden Mitteilung untersucht die Kommission, wie die Europäer die demografische Herausforderung mit Hilfe der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und der Strategie der nachhaltigen Entwicklung bewältigen können. Sie zieht die Schlussfolgerung, dass man die Herausforderung der zunehmenden Alterung der Bevölkerung bestehen kann, wenn man Voraussetzungen für eine angemessene Unterstützung der Menschen mit Kinderwunsch schafft und wenn die Möglichkeiten optimal genutzt werden, die eine längere Lebensdauer bei höherer Produktivität und besserer Gesundheit bietet.

¹ Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission der Europäischen Union: Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, NDV 2005, 273.

Es geht der Kommission bei dieser Mitteilung darum, einen Prozess europäischen Austauschs zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten einzuleiten. Dieser passt sich hervorragend in den Rahmen der Kompetenzen der Mitgliedstaaten ein, auf die die Aufgaben zur Bewältigung bzw. Gestaltung des demografischen Wandels zukommen. In diesem Sinne will die Kommission die vielfältigen und komplexen Aspekte der demografischen Herausforderung in den einzelnen Politikbereichen der Union und in ihrer Gesamtpolitik sowie auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene engagiert weiter verfolgen und verstärken. Hierzu soll die Mitteilung einen Gemeinschaftsrahmen darstellen, mit dessen Hilfe die Mitgliedstaaten, die für diese Politikbereiche zuständig sind, die entsprechend notwendigen politischen Maßnahmen durchführen können. Innerhalb dieses Rahmens werden fünf Bereiche festgelegt, die einer gemeinsamen Perspektive wieder gewonnenen Vertrauens entsprechen:

- ein Europa, das die demografische Erneuerung begünstigt,
- ein Europa, das Arbeit aufwertet: mehr Beschäftigung und ein längeres aktives Leben mit hoher Lebensqualität,
- ein produktiveres und leistungsfähigeres Europa,
- ein Europa, das auf die Aufnahme und Integration von Immigrant/inn/en vorbereitet ist,
- ein Europa mit zukunftsfähigen öffentlichen Finanzen: Garant eines angemessenen Sozialschutzes und des Ausgleichs zwischen den Generationen.

Europaweit denken – den Subsidiaritätsgrundsatz dabei wahren

Der Deutsche Verein hat bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels“ betont, dass der Europäischen Union (EU) eine wichtige Rolle bei der Koordination und Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zukommt. Dennoch – und darauf ist an dieser Stelle nochmals hinzuweisen – fallen die wesentlichen Kompetenzen im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen allein in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und ihrer Regionalbehörden. Gerade aus deutscher Sicht hat die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wegen der traditionell engen Verzahnung von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege und der

besonderen Rolle der Kommunen im deutschen Staatsgefüge einen herausragenden Stellenwert.

Der Deutsche Verein begrüßt daher den selbst auferlegten zurückhaltenden Ansatz der Kommission in dieser Mitteilung, die ausdrücklich betont, lediglich einen Bezugsrahmen auf Gemeinschaftsebene schaffen zu wollen, der letztlich von den einzelnen Mitgliedstaaten ausgefüllt werden muss. Die Mitgliedstaaten werden bei ihren konkreten Politikansätzen darauf achten müssen, dass die Lebenssituationen der Bevölkerung in den verschiedenen Regionen in Europa z.B. in Bezug auf Geburtenraten, Einkommen oder familienunterstützende Dienstleistungen derart vielgestaltig sind, dass selbst auf nationaler Ebene kaum einheitliche Handlungsstrategien denkbar sind. Deshalb hält es der Deutsche Verein für unbedingt geboten, die Kommunen und freien Wohlfahrtsträger auf Grund der hohen Effizienz lokaler und regionaler Politikansätze, der bewährten Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Dienste und der bisher vorhandenen Vielfalt z.B. im Bereich der Alten- oder Familienhilfestrukturen in die nationalen Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels einzubeziehen.

Darüber hinaus hält der Deutsche Verein eine gemeinsame europäische Strategie zur Flankierung lokaler, regionaler und mitgliedstaatlicher Ansätze zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel nach wie vor für geboten. Sämtliche europäische Maßnahmen sollten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Subsidiarität, der Solidarität und den Fundamenten der Sozialpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten, die in ihrer Summe das europäische Sozialmodell prägen, überprüft werden.

Die Stellung von Familien mit Kindern verbessern

Unter der Überschrift „Ein Europa, das die demografische Erneuerung begünstigt“ nennt die Mitteilung verschiedene Möglichkeiten, dem Geburtenrückgang in Europa zu begegnen. Diese Maßnahmen setzen in erster Linie im Verantwortungsbereich der Sozialpartner an und betreffen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Gleichstellung der Geschlechter.

Der Deutsche Verein begrüßt diese Ansätze, weist aber darauf hin, dass Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (familiengerechte Arbeitsstrukturen) und zur Gleichstellung der Geschlechter auch die Möglichkeit eines lebensbegleitenden Lernens für alle Beteiligten umfassen müssen, denn nur damit kann es gelingen, Erwerbsfähige dauerhaft neben der Familienarbeit auch am Arbeitsmarkt zu halten. Ferner müssen gerade junge Menschen die Möglichkeit haben, den Berufseinstieg sicher zu schaffen, denn ein sicherer und planbarer Berufseinstieg kann entscheidend dazu beitragen, jungen Paaren die Unsicherheit bei der Familiengründung zu nehmen.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Work-Life-Balance) muss insgesamt als Strategie für ein modernes kinder- und familienfreundliches Europa verstanden werden; die von der Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft initiierte Europäische Allianz für Familien stellt einen entscheidenden Schritt in diese Richtung dar. Diese Strategie umfasst nach Ansicht des Deutschen Vereins aber auch andere infrastrukturelle Bedingungen, wie die Implementierung eines Dreiklangs aus staatlicher Förderung von Zeit, Geld und Infrastrukturleistungen als Kern einer erfolgreichen Familienpolitik in Europa. Zu den hier angesprochenen Infrastrukturleistungen gehört insbesondere der Ausbau von gut erreichbaren Kinderbetreuungsdiensten, die erschwinglich und von hoher Qualität sind, ein allgemeiner niedrigschwelliger Zugang zu Hilfeleistungen für Familien (Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, aber auch Frühwarnsysteme) und die Bereitstellung von ausreichend kinderfreundlichem und bezahlbarem Wohnraum. Maßnahmen in diesem Bereich müssen regional-räumlichen Strukturen und der Besonderheit einzelner Regionen Rechnung tragen. Außerdem müssen die Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Familien nicht nur jungen Menschen die Familiengründung erleichtern, sondern auch die Entwicklungschancen der Kinder nachhaltig verbessern. Hierzu gehört insbesondere auch, die Bekämpfung von Kinderarmut, die Bildungsförderung und die Förderung von Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche in Europa zukünftig deutlich mehr zu berücksichtigen als bisher. Die soziale Herkunft darf nicht weiterhin über Bildungs- und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Europa entscheiden.

Die Rolle und Verantwortung älterer Menschen umfassend begreifen

In der Mitteilung ist an verschiedenen Stellen die Rede von einer „aktiveren Rolle“ des Bürgers und davon, „die Verantwortung von den Regierungen und Unternehmen auf die einzelnen Menschen zu übertragen“ in Bezug auf höhere Eigenvorsorge für das Alter und mehr „Wahlfreiheit“, was den Eintritt in den Ruhestand betrifft. Die grundsätzliche Zielrichtung hin zu mehr Eigenverantwortung und eigener Vorsorge aller Bürgerinnen und Bürger für das Alter ist unbestritten. Allerdings ist hierzu anzumerken, dass in Deutschland die Zahl der Menschen, die aus der Arbeitslosigkeit in die Rente gehen, in den letzten Jahren gestiegen ist (Verdrängung Älterer vom Arbeitsmarkt). Ältere Arbeitnehmer/innen gelten nach wie vor als kaum vermittelbar in den regulären Arbeitsmarkt und sind weitgehend von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen ausgeschlossen. Laut 5. Altenbericht hat die Bundesagentur für Arbeit in den letzten Jahren die Maßnahmen für Ältere nicht aus-, sondern vielmehr abgebaut. Die Initiative „50 +“ erreicht nur 100.000 Personen aus dem Kreis von 1,2 Mio. Betroffenen. Dabei verfügen gerade ältere Arbeitnehmer/innen über praktische Erfahrungen, von denen Arbeitgeber profitieren können. Die hier skizzierten Rahmenbedingungen führen dazu, dass zahlreiche ältere Arbeitnehmer/innen vorzeitig aus dem Berufsleben ausscheiden. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Stockholm 2001 haben sich die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, die Beschäftigungsquote der Arbeitnehmer/innen von über 55 Jahren auf über 50 % zu steigern. Hieran werden sich die einzelnen Staaten messen lassen müssen.

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. die Erhöhung des Renteneintrittsalters ist schon im vorangegangenen Grünbuch gefordert worden. In der Mitteilung spricht die Kommission nun davon, dass eine Berufstätigkeit im Alter von über 60 Jahren nicht länger ein „Vorrecht“ der besser Ausgebildeten mit hohem Einkommen sein soll und sieht darin eine soziale Ungleichheit. Hierzu ist anzumerken, dass gerade Personen mit einem frühen Berufseinstieg und langjährigen körperlich belastenden Tätigkeiten bis zu ihrem 60. Lebensjahr in der Summe meist mehr Berufsjahre erbracht haben als z.B. Personen mit Hochschulstudium und den Ausstieg aus dem körperlich anstrengenden Beruf oftmals eher als Befreiung empfinden und nicht den Wunsch haben, länger zu arbeiten – wie jüngst eine Umfrage bei EU-Bürgern gezeigt hat.

Die Mitteilung verbindet mit den Begriff „Aktives Alter“ fast ausnahmslos die Berufstätigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der älteren Menschen. Die gesellschaftlichen Potenziale dieser Personengruppe werden also vor allem in der Möglichkeit der Ausdehnung der Lebensarbeitszeit gesehen. Die Mitteilung ermutigt ältere Menschen demgegenüber nicht, sich darüber zu freuen, dass sie ein längeres, aktiveres und gesünderes Leben führen können, als es die Generationen vor ihnen konnten. Ferner erwähnt die Mitteilung nicht, dass ältere Menschen ebenfalls Bildungsbedarfe haben.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass mit der steigenden Lebenserwartung auch ein Gewinn an „aktiven Jahren“ der Betroffenen einhergeht. Dieser Begriff beschreibt die Jahre einer aktiven, selbstverantwortlichen Lebensführung. In den letzten Jahren hat sich der durchschnittliche Prozentsatz der aktiven Jahre von etwa 72 % auf ca. 82 % der Lebensdauer gesteigert. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass zukünftig nicht unbedingt damit zu rechnen ist, dass mit der zunehmenden Langlebigkeit auch die Gebrechlichkeit in der Gesellschaft insgesamt zunehmen wird. Deutlich wird aber, dass gerade dem Bildungsbedarf der älteren Generation zukünftig besonders Rechnung getragen werden muss. Vor allem Personen, die ihr Berufsleben mit körperlich belastenden Tätigkeiten verbracht haben, müssen viel mehr als bisher die Möglichkeit erhalten, auch im fortgeschrittenen Alter durch gezielte Bildungsmaßnahmen für andere Tätigkeiten qualifiziert zu werden, die es ihnen ermöglichen, länger aktiv im Berufsleben zu stehen. Zweifel an der Bildungswilligkeit und -fähigkeit der älteren Menschen sind nicht angebracht. Im Gegenteil: Altern bedeutet nicht automatisch die Aufgabe von Rollen und Verantwortung, sondern vielmehr eine Steigerung von Wissen, Erfahrungen und Handlungskompetenz. Das hier beschriebene Potenzial an Wissen, Erfahrungen und Handlungskompetenz älterer Menschen darf aber nicht nur im Bereich der Erwerbsarbeit gesehen werden, vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass sich ältere Menschen auch aktiv und verantwortungsvoll im Bereich der Familienarbeit engagieren können, was von der Mitteilung ebenfalls ausgespart wird.

Das Miteinander der Generationen war immer ein Geben und Nehmen. Es gibt keine empirischen Belege, dass die Solidarität zwischen den Generationen aufgekündigt wird. Die finanziellen Transferleistungen, die aus Alterseinkommen an die jüngere Generation

fließen, sind erheblich. Noch höher ist der Wert der Dienstleistungen, die Ältere in und außerhalb der Familie erbringen. Diese Verantwortung, die ältere Menschen für Familien und damit die gesamte Gesellschaft tragen, gekoppelt mit der Verantwortung der jüngeren Generation für die Älteren, ist die zentrale Säule der Generationensolidarität. Deshalb ist es verkürzt, Alterssicherung vor allem als Belastung der jüngeren, erwerbstätigen Personen anzusehen. Der gesellschaftliche Solidaritäts- und auch Umverteilungsbeitrag der umlagefinanzierten Systeme wird vernachlässigt.

Nach Ansicht des Deutschen Vereins kommt es gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels darauf an, nicht nur die Erwerbsfähigkeit älterer Menschen zu betonen. Vielmehr muss auch deren Bedarf an Bildung und wohnortnahen Leistungen der Daseinsvorsorge in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Bewusstseins rücken, genauso wie deren soziale Beziehungen und Gesamtverantwortung für Erwerbsarbeit einerseits und die Gesamtgesellschaft andererseits. Die neuen sozialen „Verantwortungsrollen“ innerhalb der Gesellschaft und Familien sind noch nicht gestaltet, die Förderung des freiwilligen Engagements älterer Menschen wird in der Mitteilung kaum erwähnt. Gerade dieses Engagement ist aber ein wesentlicher Baustein für ein Mehr an Eigenverantwortung und Gestaltung des eigenen sozialen Nahraums. Eine Gesellschaft für alle Lebensalter bietet Möglichkeiten der Teilhabe für junge und für alte Menschen, und sie pflegt einen offenen und fairen Umgang der Generationen mit generationenübergreifenden Politikansätzen. Die Lebensläufe werden sich verändern, Arbeit und Familienverantwortung (Kinder und Pflege älterer Angehöriger) müssen vereinbart werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Arbeitsaufnahme junger Menschen mit deren Familiengründung und deren familiären Pflichten für die ältere Generation zusammenfällt.

In den Kommunen und Regionen sind nach Ansicht des Deutschen Vereins daher Bedingungen zu schaffen, die allen Bürgern und damit auch älteren Menschen ein eigenständiges Leben ermöglichen. Der kommunalen Ebene kommt in einem sozialen Europa also eine besondere Verantwortung zu. Sie wird weiterhin die Aufgaben der gestaltenden und vorsorgenden Daseinsvorsorge, unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, wahrnehmen und ausbauen.

Integration fördern

Die EU-Kommission erkennt in der Mitteilung in dem Teilbereich „Ein Europa, das auf die Aufnahme und Integration von Immigranten vorbereitet ist“, dass die globalen Migrationsströme gegenwärtig und künftig Auswirkungen sowohl auf die Zielländer als auch auf die Herkunftsländer haben. Jeder Mitgliedstaat könne – so die Kommission – durch eine erfolgreiche (legale) Eingliederung der Immigrant/inn/en in die reguläre Wirtschaft, den Einfluss der Immigration auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung in der EU steuern.

Zuwanderung ist nur ein Element, um auf den demografischen Wandel zu reagieren. Dazu bedarf es ferner dezidierter Initiativen der EU zur Regelung der legalen Migration. Bestandteil einer aktiven Migrationspolitik ist auch eine umfassende Integrationspolitik. Integrationspolitik der Mitgliedstaaten muss das Potenzial von Migranten fördern sowie deren Beitrag zur kulturellen und sprachlichen Vielfalt und Innovation würdigen. Sie beschränkt sich nicht nur auf Integration in das Wirtschaftsleben. Barrieren und Diskriminierungen gegenüber Migrant/inn/en auf dem Arbeitsmarkt und hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Partizipation müssen abgebaut werden. Dies gilt insbesondere im „Jahr der Chancengleichheit“. Migrant/inn/en müssen Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Bildung haben. Ein zentrales Element für die Integration ist der Erwerb der Landessprache. Alle Maßnahmen der Integration setzen nicht nur voraus, dass Migrant/inn/en sich selbst aktiv und selbstständig in das gesellschaftliche Leben einbringen, sondern auch, dass die Aufnahmegesellschaften ihnen hierbei entgegen kommen.