

UNECE

LEITFADEN ZUM MAINSTREAMING AGEING



UNITED NATIONS

KURZZUSAMMENFASSUNG

Warum die Dimension des Alterns in allen Bereichen mitgedacht werden muss

Die Bevölkerung innerhalb der UNECE-Region wird immer älter. Ist aktuell noch ungefähr jeder Sechste über 65 Jahre alt, so wird dies 2030 bereits auf jeden Fünften und 2050 auf jeden Vierten zutreffen. Die Alterung der Bevölkerung wirkt sich auf alle Bereiche der Gesellschaft aus und spielt sich zeitgleich mit dem Klimawandel und einer schnell voranschreitenden Digitalisierung ab. Diese komplexen und miteinander verflochtenen Entwicklungen erfordern innovative Lösungen im Einklang mit der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung. Gesellschaften müssen die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen sowohl des Alterns der Bevölkerung als auch der Langlebigkeit des Einzelnen voraussehen und sich entsprechend anpassen, um die Chancen dieses demografischen Wandels nutzen und seine Herausforderungen, zu denen u. a. eine hohe fiskalische Belastung der Systeme der sozialen Sicherheit und des Sozialschutzes sowie ein Wandel der Arbeitsmarktdynamik und der Beziehungen innerhalb von Familien und zwischen den Generationen zählen, abmildern zu können. Bei der Gestaltung politischer Lösungen ist es wichtig sicherzustellen, dass jeder Mensch während des gesamten Lebensverlaufs auf altersgerechte Weise sowie in Sicherheit und Würde sein volles Potenzial ausschöpfen kann, sodass niemand dabei zurückgelassen wird. Wie wichtig es ist, die Bedürfnisse und Rechte verschiedener Alters- und Bevölkerungsgruppen (Menschen mit Behinderungen, Migrantinnen und Migranten etc.) bei der politischen Entscheidungsfindung zu berücksichtigen und die möglichen Auswirkungen neuer Gesetze und Programme auf diese Gruppen zu untersuchen, tritt angesichts der COVID-19-Pandemie noch deutlicher zu Tage.

Der Leitfaden der UNECE zum Prinzip des Mainstreaming Ageing wurde entwickelt, um die Mitgliedstaaten bei der Anpassung an die Bevölkerungsalterung sowie bei der Schaffung einer Gesellschaft für alle Lebensalter durch die strategische Berücksichtigung und Einbeziehung von Altersfragen in alle maßgeblichen Politikfelder und auf allen Ebenen zu unterstützen. Die Wichtigkeit des Konzepts des Mainstreamings wurde bereits in einigen internationalen Rahmenwerken zum Thema Altern anerkannt. Das Mainstreaming Ageing stellt eine der zentralen Verpflichtungen der UNECE-Regionalen Implementierungsstrategie (RIS) zum Zweiten Weltaltenplan der Vereinten Nationen (Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPAA) aus dem Jahr 2002 dar. Im Zuge der Umsetzung des MIPAA / der RIS in den vergangenen zwei Jahrzehnten haben viele Länder bereichsübergreifende Maßnahmen zum Thema Altern eingeführt, mit denen u. a. Renten-, Gesundheits- und Pflegesysteme sowie Arbeitsmärkte an das Altern der Bevölkerung angepasst und die Situation älterer Menschen verbessert werden sollten. In vielen Fällen lag der Schwerpunkt dabei jedoch nicht darauf, systematisch sicherzustellen, dass solche Maßnahmen über die verschiedenen Politikbereiche und staatlichen Ebenen hinweg koordiniert und kohärent umgesetzt werden. Damit das Prinzip des Mainstreaming Ageing Wirkung zeigen kann, muss es durch das Engagement und die Führungsstärke der Politik sowie durch wirksame Koordinierungsmechanismen untermauert werden. Neue Gesetze, Strategien und Programme sollten systematisch durch alterssensible Analysen und Folgenabschätzungen auf Basis fundierter Daten und Informationen unterfüttert werden. Der vorliegende Leitfaden enthält Anregungen, wie diese potenziellen Defizite und Herausforderungen systematisch angegangen werden können.

Was bedeutet Mainstreaming Ageing?

Mainstreaming Ageing bezeichnet eine Strategie, einen Prozess und das bereichsübergreifende Bestreben, Fragen des Alterns in alle Politikfelder und auf allen politischen Ebenen einzubeziehen. In diesem Leitfaden wird für dieses Bestreben ein „zweispuriger Ansatz“ empfohlen, bei dem das Thema Altern sowohl aus gesellschaftlicher Sicht – die Bevölkerungsalterung – als auch aus der individuellen Lebensverlaufsperspektive betrachtet wird, wobei die sich mit fortschreitendem Alter wandelnden

Bedürfnisse und Fähigkeiten der Menschen berücksichtigt werden. Das Prinzip des Mainstreaming Ageing ist kein Ersatz für altersgruppenspezifische, auf die konkreten Bedürfnisse und die Rechte von Menschen in unterschiedlichen Lebensstadien – „von der Wiege bis zur Bahre“ – zugeschnittene Politikmaßnahmen. Vielmehr soll es mit Blick auf Altersfragen zu einem kohärenten und ganzheitlichen Politikansatz ermutigen, bei dem Geschlechtsspezifika berücksichtigt werden, der auf den Menschenrechten basiert und bei dem auf die Bedürfnisse aller Generationen eingegangen und den Menschen so ein reibungsloser Übergang von einer Lebensphase zur nächsten ermöglicht wird.

Zu den Vorteilen des Mainstreaming Ageing zählt u. a. die Entwicklung einer Regierungspolitik, die einen größeren Nutzen für die Gesellschaft bringt, da sie Politikerinnen und Politiker dazu befähigt, wirksamer auf die Bedürfnisse aller Altersgruppen zu reagieren. Durch die Berücksichtigung aller Generationen und die Anerkennung der Heterogenität und Vielfalt innerhalb einzelner sowie zwischen verschiedenen Altersgruppen fördert das Mainstreaming Ageing wiederum die Solidarität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt innerhalb und zwischen den Generationen. Indem es durch eine verstärkte Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Politikbereichen, staatlichen Ebenen und Interessengruppen die politische Kohärenz und Integration fördert, unterstützt Mainstreaming eine hochwertigere und wirksamere Regierungspolitik. Das Hauptziel des Mainstreaming Ageing besteht letztlich darin, eine Gesellschaft für alle Lebensalter zu erreichen, in der eine gerechtere Entwicklung innerhalb der Gesellschaft allen Altersgruppen zu Gute kommt.

Zweck des Leitfadens

Der Zweck dieses Leitfadens besteht darin, Regierungen beim Aufbau eines Strategischen Rahmens zum Mainstreaming Ageing zu unterstützen, um so die systematische Berücksichtigung und Einbeziehung von Fragen des Alterns sowohl der/des Einzelnen als auch der Bevölkerung im Rahmen übergeordneter staatlicher Strategien zu erleichtern. Im vorliegenden Leitfaden wird die Einzigartigkeit jedes Mitgliedstaats anerkannt und es wird betont, wie wichtig die Eigenverantwortlichkeit jedes Landes für den Mainstreaming-Prozess ist. Er ist nicht als vorgeschriebene Pauschallösung zu verstehen, sondern dient dazu, Ansätze vorzuschlagen und zu teilen, die dem Hintergrund, der Regierungsstruktur, dem Dezentalisierungsgrad sowie den Traditionen und der Kultur jedes Landes entsprechend angepasst werden können. Er soll die Länder dazu ermutigen, ihre Strategien mit einschlägigen internationalen Rahmenwerken und Initiativen wie dem MIPAA / der RIS für die UNECE-Region, der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und dem Jahrzehnt des gesunden Alterns der Vereinten Nationen (2021-2030) in Einklang zu bringen und dabei vorhandene Strukturen, Prozesse und Maßnahmen, die gut funktionieren und den Mainstreaming-Prozess unterstützen können, zu berücksichtigen und auf diesen aufzubauen.

Der Leitfaden beinhaltet Empfehlungen hinsichtlich einer umfassenden Einbindung von Interessengruppen in die Entwicklung, Umsetzung und Überwachung des strategischen Rahmenwerks durch partizipative und inklusive Prozesse. Außerdem wird eine horizontale und vertikale Abstimmung der Mainstreaming-Bemühungen mithilfe eines ressortübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Ansatzes empfohlen. In Übereinstimmung mit den diesem Leitfaden zu Grunde liegenden Kernprinzipien liegt ein Schwerpunkt darauf, sicherzustellen, dass der Strategische Rahmen zum Mainstreaming Ageing auf den Menschenrechten aufbauen, den gesamten Lebensverlauf abdecken, Geschlechtsspezifika berücksichtigen und gerecht gestaltet werden sollte.

Der Leitfaden soll zu allererst als Werkzeug für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Regierungen dienen, die mit der Entwicklung, Koordinierung und Überwachung von alterungsbezogener Politik betraut sind und die Mainstreaming-Bestrebungen ihres Landes weiterentwickeln oder anpassen möchten. Da dieser Leitfaden einen partizipativen und inklusiven Prozess unterstützt, kann er auch für Interessengruppen wie Expertinnen und Experten sowie Personal aus Fachministerien und Regierungsstellen auf nationaler und subnationaler Ebene, Sozialpartner, zivilgesellschaftliche Organisationen, die Wissenschaft, Think-Tanks sowie für Vertreterinnen und Vertreter der Privatwirtschaft von Interesse sein.

Entwicklung des Strategischen Rahmens zum Mainstreaming Ageing

Im vorliegenden Leitfaden werden fünf Stufen der Entwicklung eines Strategischen Rahmens zum Mainstreaming Ageing dargestellt. Die einzelnen Stufen werden dabei in eigenständigen Kapiteln vorgestellt, die jeweils einzeln zu Rate gezogen oder nacheinander gelesen werden können.

Stufe 1 – Vorbereitungen

Stufe 1 zielt darauf ab, für das Prinzip des Mainstreaming Ageing zu werben und so die Unterstützung der Interessengruppen und das notwendige Engagement durch die Politik sicherzustellen. Zu den empfohlenen Maßnahmen gehören die Erstellung einer Stakeholder-Matrix und -Analyse sowie die Gründung eines Teams – bestehend aus einer Kerngruppe und einem breiteren Netzwerk aus Interessenvertreterinnen und -vertretern –, das die Entwicklung des Strategischen Rahmens leitet und koordiniert sowie eigene Beiträge beisteuert. Am Ende der Stufe 1 stehen schließlich ein Vorschlag und ein Arbeitsplan für seine Entwicklung, in dem Beweggründe, Ziele, Umfang, Budget und Zeitrahmen sowie die Ergebnisse der Stakeholder-Analyse und Pläne für die Einbindung von Interessengruppen ausgeführt werden.

Stufe 2 – Analyse

Für Stufe 2 werden die Durchführung einer Lageanalyse sowie einer umfassenden Bestandsaufnahme des politischen Umfelds, der Datenlage sowie der vorhandenen Mainstreaming-Mechanismen vorgeschlagen. Die Analyse zielt darauf ab, einen vollständigen Überblick über Lücken im Mainstreaming-Prozess sowie bei dessen Umsetzung, bestehende alterungsbezogene Strategien, betroffene Bereiche sowie über einschlägige nationale und internationale politische Rahmenwerke und Strategien zu erhalten, welche um alterungsbezogene Prioritäten ergänzt bzw. entsprechend solcher Prioritäten angepasst werden sollten, um eine kohärente Politik zu gewährleisten.

Stufe 3 – Vision und Richtungsgebung

Auf der Grundlage der auf Stufe 2 gesammelten Daten und ermittelten Lücken werden auf Stufe 3 die Ziele und erwarteten Ergebnisse des Strategischen Rahmens formuliert. Es wird vorgeschlagen, soweit möglich auf vorhandenen Ansätzen aufzubauen, noch bestehende Lücken zu schließen und im Umgang mit Altersfragen Politikfelder / politische Ebenen einzubeziehen, bei denen dies bisher noch nicht der Fall ist. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen für Stufe 3 zählen das Formulieren einer Vision sowie die Festlegung der Ziele und erwarteten Ergebnisse des Rahmenwerks.

Stufe 4 – Ermittlung der Maßnahmen

Der Schwerpunkt von Stufe 4 liegt auf der Ermittlung kurz-, mittel- und langfristiger Maßnahmen, durch die sichergestellt werden kann, dass das Thema Altern in allen Politikfeldern und auf allen staatlichen Ebenen angegangen wird, und dass die Umsetzungspartner über die dazu notwendigen Kapazitäten und Ressourcen verfügen. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehören die Schaffung eines Koordinierungsmechanismus zur Umsetzung des Rahmenwerks sowie das Verfassen eines Umsetzungsplans mit Details zu den Maßnahmen, erwarteten Leistungen, zum zeitlichen Ablauf sowie zu den Umsetzungspartnern bei der Erreichung der auf Stufe 3 formulierten Ziele und erwarteten Ergebnisse.

Stufe 5 – Überwachung und Auswertung

Für Stufe 5 wird vorgeschlagen, Vorkehrungen sowohl für eine kontinuierliche Überprüfung des Fortschritts mit Blick auf bestimmte Maßnahmen, Leistungen und erwartete Ergebnisse (Überwachung) als auch für eine regelmäßige Untersuchung der Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz sowie Auswirkungen der Maßnahmen hinsichtlich der festgesetzten Allgemein- und Einzelziele (Auswertung) zu treffen. Durch den Überwachungs- und Auswertungsmechanismus sollte sichergestellt werden, dass gewonnene Erkenntnisse erfasst werden und in die kontinuierliche Anpassung und Verbesserung der Mainstreaming-Bestrebungen einfließen. Zu den empfohlenen Maßnahmen gehören die Entwicklung von Indikatoren für maßgebliche Leistungen und Ergebnisse, die Erstellung von Datenerfassungsplänen sowie die Festlegung einer Struktur und eines Formats für die Berichterstattung.

Die Endergebnisse der fünf Stufen bilden den inhaltlichen Kern des Strategischen Rahmens zum Mainstreaming Ageing und können in einem Abschlussdokument vorgestellt werden.

Die fünf Stufen der Entwicklung eines Strategischen Rahmens zum Mainstreaming Ageing

