

Mainstreaming Ageing - aktuelle Ansätze

UNECE Kurzdossier zum Thema Altern Nr. 27
Februar 2022

Inhalt

| | |
|---|----|
| Inhalt..... | 2 |
| Bevölkerungsalterung und nachhaltige Entwicklung in der UNECE-Region | 3 |
| Mainstreaming Ageing - aktuelle Ansätze | 6 |
| Zentrale Voraussetzungen für die Integration in die allgemeine politische Agenda | 8 |
| Verankerung und Realisierung als politisches Leitkonzept..... | 8 |
| Nationaler strategischer Rahmen für Mainstreaming Ageing | 10 |
| Governance und Koordinierungsmechanismen | 10 |
| Altersbezogene Analysen und Folgenabschätzungen | 13 |
| Kompetenzaufbau und Kapazitätenbereitstellung | 15 |
| Bewusstseinsbildung, Datenerhebung und Analysen für eine faktengestützte Politik | 17 |
| Partizipatorische Politikgestaltung | 19 |
| Schlussfolgerungen: Mainstreaming Ageing zur Förderung einer nachhaltigen Gesellschaft für alle Altersgruppen | 22 |
| Referenzen | 23 |
| Checkliste..... | 25 |

Herausforderungen

In der UNECE-Region wird der Anteil der Menschen, die 65 Jahre oder älter sind, von 16,8 % im Jahr 2020 auf 24,5 % bis 2050 wachsen. Diese demografische Entwicklung wird sich auf so gut wie alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auswirken. Daher bedarf es umfassender und vorausschauender politischer Antworten, welche die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und die verschiedenen Generationen antizipieren und geeignete Vorsorge- und Abfederungsmaßnahmen vorsehend.

Um die mit einer alternden Bevölkerung einhergehenden Chancen nutzen zu können, bedarf es eines zukunftsorientierten Ansatzes. Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es den Menschen ermöglichen gesund zu altern, neue Fähigkeiten zu erlernen und laufend weiterzuentwickeln sowie länger erwerbstätig zu bleiben und in allen Lebensphasen auf unterschiedlichste Weise sinnvoll zum gesellschaftlichen Leben beizutragen und teilhaben zu können. Werden jedoch keine Maßnahmen ergriffen und sind die Risiken und Kosten der Bevölkerungsalterung ungleich verteilt,

kann dies zu einer steigenden finanziellen Belastung des Etats, einem Arbeitskräftemangel, einer Überlastung der Gesundheits- und Pflegesysteme sowie zu Ungleichheiten zwischen den Generationen führen. Es ist daher wichtig, jetzt entschlossen zu handeln und künftige Herausforderungen proaktiv in Angriff zu nehmen und auf diese Weise tragfähige Sozialschutzsysteme, eine florierende Wirtschaft, Wohlstand und das Wohlergehen für alle Generationen sicherzustellen.

Vorgeschlagene Strategien

In diesem Kurzdossier werden mehrere Ansätze vorgestellt, wie das Thema Altern besser in die Politikgestaltung eingebunden werden kann:

- Verankerung von Mainstreaming Ageing als politisches Leitkonzept und entsprechende Realisierung einer durchgängigen Berücksichtigung des Alterns in allen Bereichen (Leadership)
- Ein strategischer Rahmen für Mainstreaming Ageing
- Verstärkte Governance und Mechanismen für eine wirksame interinstitutionelle Koordinierung auf horizontaler und vertikaler Ebene
- Abgestimmte Vorgehensweisen für eine das Alter berücksichtigende Evaluierung, wie beispielsweise Gesetzesfolgenabschätzungen, und eine Abbildung des Themas Altern im Staatshaushalt
- Vermehrte Kapazitäten für Mainstreaming Ageing
- Verbesserte Bewusstseinsbildung, Datenerhebung und Analysen für eine faktengestützte Politik
- Partizipatorische Politikgestaltung auf allen Ebenen

Erwartete Ergebnisse

Durch eine wirksamere Einbindung des Themas Altern in alle politischen Programme und Maßnahmen auf allen Ebenen ist eine umfassendere Vorsorge im Hinblick auf die fortschreitende Bevölkerungsalterung sowie eine gezieltere Anpassung an diese Entwicklung möglich, was zu einer verstärkten Gleichberechtigung in der Gesellschaft führt, die allen Altersgruppen zugutekommt.

Mit Beispielen bewährter Praxis aus:

Armenien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Kanada, Malta, Moldau, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, der Slowakei, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik und der Türkei.

Das vorliegende Kurzdossier befasst sich mit der **Verpflichtung 1 der Regionalen Implementierungsstrategie des Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern und mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG) 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 16, 17.**



United Nations

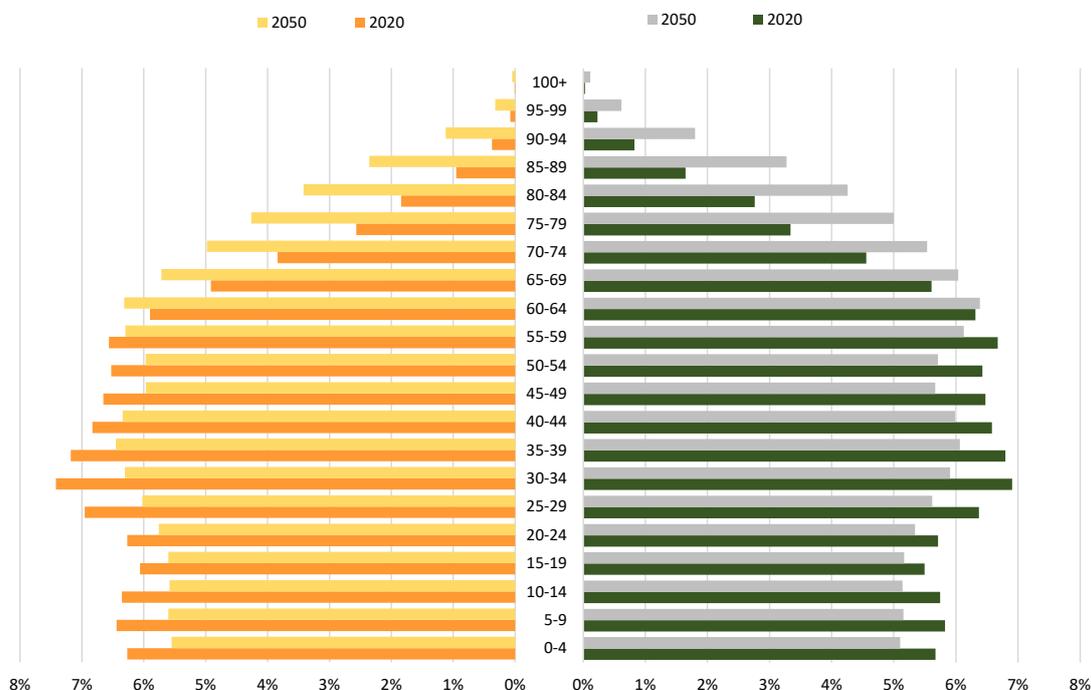
Einleitung

Die fortschreitende Bevölkerungsalterung hat soziale und wirtschaftliche Auswirkungen, auf die sich die Gesellschaften in der Region vorbereiten und einstellen müssen. Dazu bedarf es aufeinander abgestimmter gesamtstaatlicher und gesamtgesellschaftlicher Anstrengungen.¹

Mainstreaming Ageing, die durchgängige Einbindung des Themas Altern in alle Bereiche, wurde erstmals im Aktionsplan von Madrid über das Altern (MIPAA) 2002 als empfohlene politische Strategie vorgestellt. Gefordert wurde dabei unter anderem die Einbeziehung des Alterns in die allgemeine politische Agenda im Bereich soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie Menschenrechte. Im Rahmen der regionalen Implementierungsstrategie des Aktionsplans verpflichteten sich die UNECE-Mitgliedstaaten zu Mainstreaming Ageing mit dem Ziel der Sicherstellung übergreifender und aufeinander abgestimmter politischer Maßnahmen, die geschlechtergerecht und evidenzbasiert umgesetzt werden und die die Gesellschaft und Wirtschaft mit dem demografischen Wandel in Einklang bringen (MIPAA/RIS). Im ersten UNECE-Kurz Dossier zum Thema Altern aus 2009 wird der Begriff Mainstreaming Ageing definiert als „eine Strategie, ein Prozess und ein mehrdimensionales Bemühen, Altern in alle politischen Bereiche und auf allen politischen Ebenen einzubeziehen“, wobei es das „Ziel ist [], eine gerechtere Entwicklung innerhalb der Gesellschaft zu erreichen, was allen gesellschaftlichen Gruppen zugutekommen wird“.²

Zwanzig Jahre nach der Verabschiedung von MIPAA/RIS sind auf allen Ebenen beträchtliche Fortschritte dabei erzielt worden, die politische Aufmerksamkeit verstärkt auf das Thema Altern zu lenken und vermehrt entsprechende Maßnahmen zu setzen. Dies gilt auch für politikfeldübergreifende Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen und Nutzung der Chancen, die mit einer alternden Gesellschaft einhergehen. Dabei wird der Begriff Mainstreaming Ageing heute breiter ausgelegt: Hatte man damit zu Beginn hauptsächlich die Berücksichtigung der Anliegen älterer Menschen über alle Bereiche hinweg gemeint, so versteht man unter Mainstreaming Ageing nunmehr einen ganzheitlicheren, lebensphasenorientierten

Abbildung 1
UNECE-Bevölkerungsstruktur nach 5-Jahres-Altersgruppen und Geschlecht, 2020 und 2050



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) der Vereinten Nationen, Abteilung Bevölkerungsfragen. World Population Prospects: 2019 Revision.

¹ UNECE 2021e.

² UNECE 2009.

³ UNECE 2021a.

und geschlechtersensiblen Ansatz, der die Menschenrechte und Gleichberechtigung in den Vordergrund stellt und die sich aus einer alternden Bevölkerung ergebenden Notwendigkeiten insgesamt und die mit dem Altern der Einzelnen verbundenen Bedürfnisse gleichermaßen berücksichtigt. In diesem Kurzdossier wird das Thema Mainstreaming Ageing erneut aufgegriffen. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den bereits erzielten Fortschritten ebenso wie auf dem weiterhin bestehenden Handlungsbedarf, um die Dimension des Alterns noch systematischer in die allgemeine politische Agenda miteinzubeziehen.

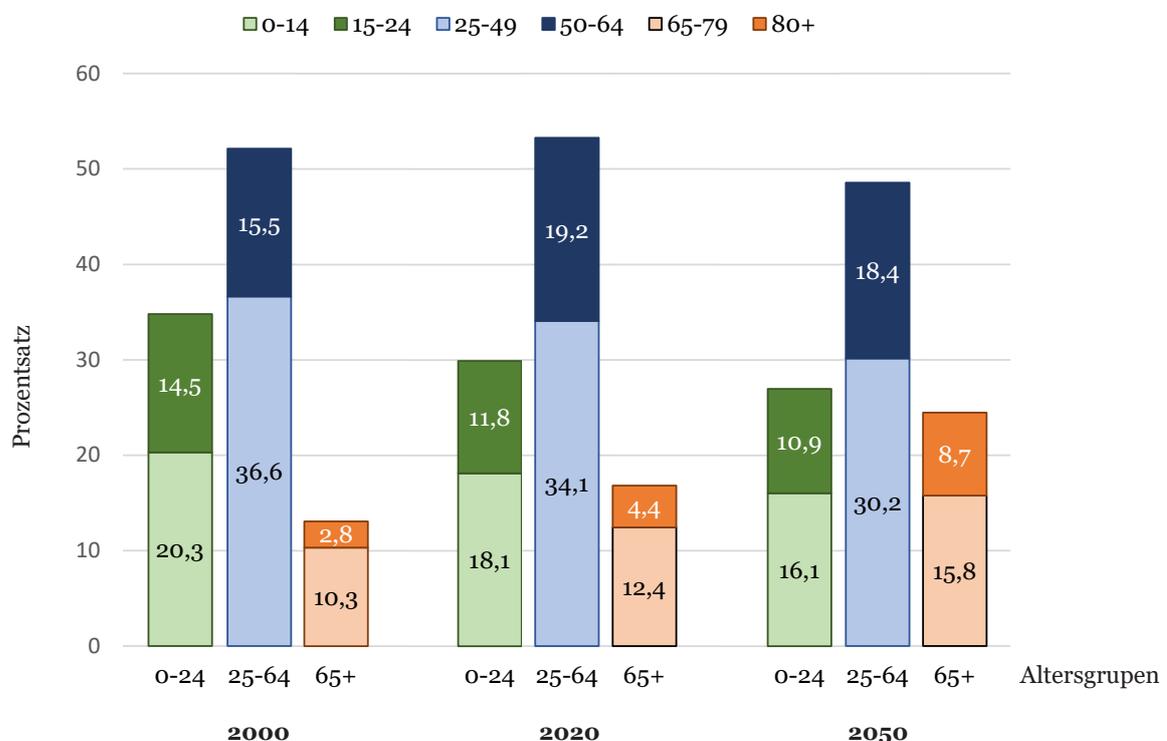
Bevölkerungsalterung und nachhaltige Entwicklung in der UNECE-Region

Die Menschen in der UNECE-Region leben länger als früher. Die Lebenserwartung zum 65. Lebensjahr ist gestiegen, und zwar von 16,3 Jahren im Jahr 2000 auf 18,9 Jahre im Jahr 2020. Es sind also seit Verabschiedung des MIPAA vor 20 Jahren etwa zweieinhalb zusätzliche Lebensjahre hinzugekommen. Nach wie vor ist die Lebenserwartung von Frauen höher als die von Männern. Frauen, die heute 65 Jahre alt sind, können in der UNECE-Region damit rechnen, durchschnittlich noch weitere 20,3 Jahre zu leben, Männer hingegen 17,2 Jahre.⁴

Verschiebung der Altersstruktur

In der UNECE-Region wird der Anteil der Menschen, die 65 Jahre und älter sind, voraussichtlich von 16,8 % im Jahr 2020 auf 24,5 % bis zum Jahr 2050 steigen. Gleichzeitig wird den Prognosen zufolge der Anteil der Kinder und Jugendlichen (0-24 Jahre) von 29,9 % im Jahr 2020 auf 27,0 % bis 2050 sinken (siehe Abbildung 1 und 2). Diese Durchschnittswerte bilden allerdings die großen regionalen Unterschiede nicht ab. In 16 Ländern der UNECE-Region machen ältere Menschen (65 Jahre und älter) bereits heute mehr als 20 % der Bevölkerung aus, wobei der Anteil der Altersgruppe 65+ in Italien, Portugal, Finnland und Griechenland am höchsten ist (> 22 %). Im Gegensatz dazu liegt in vier zentralasiatischen Ländern (Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und Kirgisistan) der Anteil der Menschen, die 65 Jahre und älter sind, immer noch unter 5 %. Diese Zahl wird sich jedoch bis 2050 verdoppeln.⁵

Abbildung 2
UNECE-Bevölkerung nach Altersgruppen - 2000, 2020 und 2050 in %



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) der Vereinten Nationen, Abteilung Bevölkerungsfragen. World Population Prospects: 2019 Revision.

⁴ UN World Population Prospects. The 2019 Revision.

⁵ Ibid.

Das Durchschnittsalter der Bevölkerung in der UNECE-Region ist in einem stetigen Anstieg begriffen. Zwischen 2000 und 2020 stieg das Durchschnittsalter von 35,5 Jahren auf 39,5 Jahre und wird bis 2050 voraussichtlich 43,9 Jahre erreichen.⁶ In zehn UNECE-Ländern – allen voran Italien, Portugal und Deutschland – ist das Durchschnittsalter bereits heute höher als der für 2050 prognostizierte Durchschnittswert für die Gesamtregion.⁷

Alternde Erwerbsbevölkerung

Die schrittweise Veränderung der Altersstruktur in der Bevölkerung wirkt sich auch auf die Erwerbsbevölkerung aus, insbesondere auf das Verhältnis zwischen den Menschen im erwerbsfähigen Alter und den Nichterwerbspersonen, also denjenigen, die jünger oder älter sind.⁸ Das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung steigt im gleichen Maß an wie das der Bevölkerung im Allgemeinen.⁹ Da immer weniger junge Menschen ins Erwerbsleben eintreten, während große Bevölkerungskohorten – die Gruppe der Baby-Boomer – bereits das Pensionsalter erreicht haben oder in Kürze erreichen werden, wird der Anteil der Erwerbsbevölkerung zahlenmäßig insgesamt zurückgehen (siehe Abbildung 1). Werden keine Gegenmaßnahmen ergriffen, kann dies in manchen Branchen zu einem Arbeitskräftemangel führen.

Im Jahr 2000 kamen in der UNECE-Region auf jede Person im Alter von 65 Jahren oder darüber fünf Menschen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre). 2020 war diese Kennzahl auf 3,9 gesunken. Laut aktuellen demografischen Prognosen werden bis 2050 auf eine Person im Alter 65+ nur mehr schätzungsweise 2,4 Menschen im erwerbsfähigen Alter entfallen.

Die Erwerbsbevölkerung finanziert durch ihre Beiträge einen Großteil des öffentlichen Haushalts. Bei einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird es schwierig werden, die Pensionen und die Ausgaben im Gesundheits- und Pflegebereich für einen wachsenden Anteil von Pensionistinnen und Pensionisten zu stemmen - es sei denn, mehr Menschen arbeiten in Zukunft wesentlich länger oder es kommt zu einnahmen- und ausgabenseitigen Änderungen im Staatshaushalt. Zu den wichtigsten Kurskorrekturen als Reaktion auf diesen demografischen Wandel gehören auf eine Verlängerung des Erwerbslebens abzielende Maßnahmen wie etwa Investitionen in lebenslanges Lernen und altersgerechte Arbeitsplätze sowie Reformen der Beschäftigungs- und Pensionspolitik.¹⁰

Steigender Bedarf in der Gesundheitsversorgung und Pflege

Mit zunehmendem Alter werden Leistungen im Bereich Gesundheitsversorgung und Pflege verstärkt in Anspruch genommen. Besonders Menschen im höheren Alter (80+) haben Bedarf an Gesundheits- und Pflegeleistungen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung ist von 2,8 % im Jahr 2000 auf 4,4 % im Jahr 2020 gestiegen und wird sich bis 2050 vermutlich verdoppeln und 8,7 % erreichen (siehe Abbildung 2). Aus diesem Grund ist es im Rahmen der gesellschaftlichen Anpassungen an die Bevölkerungsalterung ein vorrangiges Anliegen, die Gesundheits- und Langzeitpflegesysteme auf die steigende Nachfrage vorzubereiten und gleichzeitig ein gesundes Altern zu fördern.

Altwerden in kleineren und vermehrt diversen Familien

Auch die Größe und Zusammensetzung der Familien ist im Wandel begriffen. Die Menschen haben weniger Kinder und viele ältere Menschen - insbesondere Frauen - leben allein.¹¹ Laut der EU-Statistik zu Einkommen und Lebensbedingungen leben durchschnittlich 86,8 % der Menschen im Alter von 75 oder darüber entweder in Einpersonenhaushalten oder als Paare zusammen.¹² Dies hat wesentliche Auswirkungen auf die Frage, welche Verantwortung der Familie bei der Unterstützung und Pflege von älteren Verwandten zukommen kann. Die Pflege älterer Menschen wurde und wird größtenteils von Angehörigen übernommen,

⁶ Ibid.

⁷ Laut UNDESA World Population Prospects lag das Durchschnittsalter 2020 in Italien bei 47,3, in Portugal bei 46,2 und in Deutschland bei 45,7 Jahren.

⁸ Unter der Erwerbsbevölkerung versteht man gemeinhin die 15- bis 64-Jährigen, d. h. die Altersgruppe ab Beendigung der Pflichtschulbildung bis zum Pensionsantrittsalter in den meisten Ländern. In der Praxis befinden sich jedoch viele junge Menschen auch nach dem 15. Lebensjahr noch in Vollzeitausbildung, während Erwachsene oft auch nach Erreichen des 65. Lebensjahres erwerbstätig bleiben NECE 2020.

⁹ ILOSTAT – Daten zum Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung <https://ilostat.ilo.org/topics/population-and-labour-force/>.

¹⁰ UNECE 2017.

¹¹ UNECE 2020.

¹² Siehe 2020 AAI EU, Ergebnisse für Indikator 3.3 (<https://statswiki.unece.org/display/AAI/II.+Results>).

jedoch schrumpft mit sinkender Kinderzahl auch die Gruppe der dafür in Frage kommenden Familienmitglieder.¹³ Dementsprechend müssen die Betreuungs- und Pflegemodelle sowohl innerhalb der Familie als auch in der Gemeinschaft an diese Entwicklungen angepasst werden. Vorrangig erforderlich sind Maßnahmen, die eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Pflege sowie ein gesundes Altern und ein eigenständiges Leben im höheren Alter ermöglichen.

Der demografische Wandel birgt unterschiedliche Herausforderungen für Stadt und Land

Mit der wachsenden Verstädterung in der UNECE-Region altern die meisten Menschen Ballungsräumen.¹⁴ Da vor allem junge Menschen und Menschen im erwerbsfähigen Alter wegen der Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten in die Städte ziehen, ist in vielen ländlichen Gegenden die Bevölkerungsalterung bereits heute aufgrund der rückläufigen Bevölkerungszahlen stärker ausgeprägt.¹⁵

Die unterschiedlichen Herausforderungen, die der demografische Wandel für die Entwicklung auf lokaler und regionaler Ebene mit sich bringt, müssen bei den soziopolitischen Maßnahmen im Bereich der Bevölkerungsalterung gleichermaßen berücksichtigt werden wie die sich bietenden Chancen. Es gilt, die wachsenden und rein wohnsitzbedingten Ungleichheiten im Lebensstandard, bei den verfügbaren Möglichkeiten und beim Zugang zu Versorgungsleistungen zu verhindern bzw. zu verringern.

Migrationsbewegungen beeinflussen das Tempo des demografischen Wandels

Der demografische Wandel - einschließlich internationaler Bevölkerungsströme und Binnenmigrationsbewegungen - führt in einigen Ländern (und Regionen) in Mittel-, Ost-, Südost- und Südeuropa zu sinkenden Bevölkerungszahlen.¹⁶ Zwar kann die internationale Migration von Fachkräften vorübergehend dazu beitragen, Abhilfe bei fehlenden Arbeitskräften - insbesondere auch in den Gesundheits- und Pflegesystemen von Staaten mit stärker ausgeprägter Bevölkerungsalterung - zu schaffen, es entstehen dadurch aber auch erhebliche Herausforderungen in den Ländern, deren erwerbsfähige Bevölkerung abwandert.

Das Umfeld alternder Menschen ist geprägt von wirtschaftlichem, ökologischem, gesellschaftlichem und technologischem Wandel

Es ist wichtig, den demografischen Wandel im Kontext der für unsere Zeit prägenden allgemeinen Entwicklungen und Problemlagen zu betrachten, und hier vor allem auch die damit in Zusammenhang stehenden Herausforderungen und Chancen im Bereich der notwendigen gesellschaftlichen Anpassungsmaßnahmen wahrzunehmen. Die Generation der älteren Menschen wird künftig anders zusammengesetzt sein: Sie werden einen höheren Bildungsstand aufweisen und stärker in der digitalen Welt verortet sein als die Seniorinnen und Senioren von heute. Das Umfeld, in dem die heutige Jugend altern wird, wird sich maßgeblich von dem früherer Alterskohorten unterscheiden. Dementsprechend werden sich ihre Lebenserfahrungen und Möglichkeiten auf individueller und kollektiver Ebene in vielerlei Bereichen von den heutigen maßgeblich unterschieden - von Bildung, Technologie, Wohnen und Familiengründung über Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Arbeitsplatzsicherheit und Umweltschutz hin zu Frieden und Sicherheit.

Der in der Region voranschreitende demografische Wandel wird prägend dafür sein, wie sich die Gesellschaft der Zukunft gestaltet. Die Bevölkerungsalterung stellt nicht nur unsere heutigen Sozialsysteme, Arbeitsmärkte und Volkswirtschaften vor Herausforderungen, sondern beeinflusst auch die Bedingungen für die zukünftige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Angesichts dieser Erkenntnis sind wir gefordert, die Kosten der Bevölkerungsalterung durch vorausschauende Maßnahmen zu verringern und ein gesundes Altern zu ermöglichen. Zur Ergreifung nachhaltiger politischer Maßnahmen ist ein umfassendes Verständnis der enormen transformativen Kraft des demografischen Wandels im Zusammenspiel mit anderen für unsere Zeit maßgeblichen Faktoren notwendig: Globalisierung, zunehmende Ungleichheiten, Umweltzerstörung, Klimawandel, globale Migrationsbewegungen, Digitalisierung sowie Veränderungen in der Arbeitswelt.

¹³ UNECE 2019.

¹⁴ UNECE 2020.

¹⁵ Europäische Kommission, 2021a.

¹⁶ Laut der von der Weltbank erhobenen Daten zeigte sich in Albanien, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Georgien, Griechenland, Italien, Kroatien, Moldau, Montenegro, Polen, der Russischen Föderation, Serbien, der Ukraine, und Ungarn 2020 ein rückläufiges Bevölkerungswachstum. Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Georgien, Griechenland, Kroatien, Moldau, Montenegro und Polen wiesen im Zeitraum 2015-2020 einen negativen Migrationssaldo auf, d. h. es wanderten mehr Menschen aus diesen Ländern aus als ein.

Bevölkerungsalterung und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Auf Grundlage der umfassenden, bereichsübergreifenden und universellen Überlegungen der 2015 verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und der zu ihrer Umsetzung erforderlichen Maßnahmen kann die Perspektive des Alterns in die zukunftsorientierten Entwicklungsagenden auf internationaler und nationaler Ebene miteinbezogen werden. Im Sinne des übergeordneten Prinzips der Agenda 2030, niemanden zurückzulassen („Leaving no one behind“), werden Kinder, Jugendliche und ältere Menschen in vulnerablen Lebenslagen gleich in mehreren Entwicklungszielen und Vorgaben adressiert.

Dabei sind die beiden Zielsetzungen, einerseits eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten und andererseits die Gesellschaften und Volkswirtschaften für den demografischen Wandel zu rüsten, eng miteinander verknüpft. Politische Maßnahmen in Zusammenhang mit dem Altern tragen zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 bei, indem sie die Menschen aller Altersstufen in die Lage versetzen, einen aktiven Beitrag zu einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung zu leisten.¹⁷ So fordert etwa Ziel 4 der Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) einen besseren Zugang zu hochwertiger Bildung sowie die Entwicklung und Förderung von Möglichkeiten lebenslangen Lernens und ständiger Weiterbildung während des gesamten Lebens. Sicherzustellen, dass die Fähigkeiten und Kenntnisse der Menschen während ihres aktiven Erwerbslebens und darüber hinaus Schritt halten mit den Entwicklungen am Arbeitsmarkt und den sich ändernden technologischen Anforderungen, ist dabei eine Grundvoraussetzung für ein längeres Verbleiben im Erwerbsleben. Abbildung 3 listet zehn Ansätze im Bereich Altern, die zur Erreichung der SDGs beitragen.

Aus einer Zusammenfassung über politische Maßnahmen und Prioritäten im Bereich Altern im Rahmen der freiwilligen nationalen Umsetzungsberichte geht hervor, dass in mehr als zwei Dritteln der 158 zwischen 2016 und 2019 vorgelegten Berichte in irgendeiner Form auf das Altern Bezug genommen wurde. Oftmals wurde dabei festgehalten, dass die Bevölkerungsalterung Auswirkungen auf das Erreichen der nachhaltigen Entwicklungsziele haben wird, wie beispielsweise in Form eines steigenden Bedarfs im Bereich der Grundversorgung, der Notwendigkeit zur Anpassung baulicher Gegebenheiten an die Bedürfnisse älterer Menschen sowie eines stark erhöhten Finanzierungsbedarfs im Bereich Sozialleistungen, Gesundheitswesen und Pensionen. Einige der Länder nahmen zwar im Kontext bestimmter SDGs Bezug auf ältere Menschen, gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass in vielen nationalen Plänen und Strategien für eine nachhaltige Entwicklung immer noch keine politischen Maßnahmen und Prioritäten zum Thema Altern enthalten sind.¹⁸

Mainstreaming Ageing - aktuelle Ansätze

Im Aktionsplan von Madrid wurden die Regierungen der Länder aufgefordert, die Frage des Alterns und die Probleme und Anliegen älterer Menschen in die einzelstaatlichen Entwicklungsrahmenpläne und Armutsbekämpfungsstrategien einzubinden. In dem Aktionsplan wurde ferner darauf hingewiesen, wie wichtig institutionelle Folgemaßnahmen sind, etwa die Einrichtung von staatlichen Stellen für Altersfragen und von Nationalkomitees, in denen die Zivilgesellschaft ebenso vertreten sein sollte wie die Organisationen älterer Menschen. Diese könnten dann auf nationaler Ebene eine Beratungs- und Koordinierungsfunktion für Fragen im Zusammenhang mit dem Altern übernehmen. Als weitere für die Umsetzung des Aktionsplans wesentliche Elemente wurden effektive Organisationen für ältere Menschen angeführt, ebenso wie Bildungs-, Schulungs- und Forschungsaktivitäten zu Altersfragen sowie die Erhebung und Analyse von Daten, beispielsweise die Zusammenstellung von geschlechts- und altersspezifischen Informationen zur Planung, Überwachung und Bewertung der alterspolitischen Maßnahmen.¹⁹

Obwohl in den letzten 20 Jahren beträchtliche Fortschritte bei den alterspolitischen Maßnahmen erzielt wurden, stecken systematische Mainstreaming-Ageing-Ansätze immer noch in den Kinderschuhen, und zwar sowohl auf internationaler als auch auf einzelstaatlicher Ebene. Die UNECE Standing Working Group on Ageing (Ständige Arbeitsgruppe zum Thema Altern) hat 2021 neue Leitlinien für Mainstreaming Ageing herausgegeben (siehe Kasten 1), um die Länder bei der systematischen

¹⁷ Vereinte Nationen, HelpAge International and AARP, 2017.

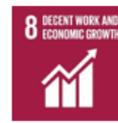
¹⁸ UN DESA 2019.

¹⁹ MIPAA, 2002, Absatz 119.

Abbildung 3

Anpassungen an die Bevölkerungsalterung tragen zur nachhaltigen Entwicklung bei

1. Durch die Bevölkerungsalterung ist eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums unter Erhaltung tragfähiger öffentlicher Finanzen möglich, wobei hierbei jedoch entsprechende politische Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sind.



6. Die Förderung einer ausgewogenen Finanzierung des Alterskonsums kann zur Generationengerechtigkeit und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen (SDG 8 und 10).

2. Die Bereitstellung eines universellen Sozialschutzes durch geeignete Leistungen ist für die Verringerung von Armut und Ungleichheit sowie die Förderung der sozialen Inklusion unerlässlich (SDG 1, 8 und 10).



7. Reformen im Bereich der sozialen Sicherheit, die den Unterschieden in der Lebenserwartung im Verhältnis zum sozioökonomischen Status Rechnung tragen, können zur Verringerung der Ungleichheit beitragen (SDG 10).

3. Die Förderung von Gesundheits- und Vorsorgemaßnahmen im gesamten Lebensverlauf mit dem Ziel, den Menschen ein maximales Leistungsvermögen zu ermöglichen und zu erhalten, trägt zur Verbesserung der Gesundheit und Förderung des Wohlergehens bei (SDG 3).



8. Die Schaffung altersfreundlicher Städte und Gemeinden trägt dazu bei, Städte und Siedlungen inklusiv und sicher zu gestalten (SDG 11).

4. Investitionen in Bildung, Gesundheit und Wohlergehen für alle, insbesondere im Bereich lebenslanges Lernen, können trotz der sinkenden Erwerbsbevölkerung zur Steigerung der Produktivität und Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums beitragen (SDG 3 und 4).



9. Die Beseitigung von Diskriminierung aus Altersgründen, einschließlich altersbezogener Barrieren in der Arbeitswelt, kann zur Verringerung von Ungleichheiten, zur Steigerung der Produktivität und zur Förderung des Wirtschaftswachstums beitragen (SDG 8, 10 und 16).

5. Die Förderung der Geschlechtergleichstellung in der Arbeitswelt und die Verabschiedung familienfreundlicher Maßnahmen können zu einer verstärkten Erwerbsbeteiligung beitragen und ein rascheres Wirtschaftswachstum bewirken (SDG 5 und 8).



10. Eine verbesserte Datenerhebung und -analyse in Bezug auf die Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung kann wichtige neue Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung liefern (SDG 17).

Quelle: Übernommen von: UNDESA World Population Ageing 2019: Highlights, S. 27-28 über „Policy implications for achieving the SDGs“.

Miteinbeziehung von Altersfragen in Programme für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen.²⁰ Empfohlen wird diesbezüglich ein gerechter, lebensphasenorientierter, geschlechtersensibler, menschenrechtsbasierter und faktengestützter Mainstreaming-Ansatz, der mit den maßgeblichen politischen Agenden auf internationaler Ebene abgestimmt ist. In diesen Leitlinien werden die Regierungen aufgefordert, das Altern sowohl aus einer gesamtgesellschaftlichen als auch aus einer auf die Einzelperson abstellenden Perspektive zu betrachten und durch aufeinander abgestimmte und integrierte Maßnahmen den unterschiedlichen Bedürfnissen, Rechten und Möglichkeiten in allen Lebensphasen Rechnung zu tragen. Nimmt man eine den gesamten Lebensverlauf in Betracht ziehende Perspektive ein, so verlagert sich der Fokus weg von der reinen Betrachtung des Alters hin zu den Bedürfnissen und Problemen, die sich im Verlauf des gesamten Lebens immer wieder neu und anders darstellen können. Der demografische Wandel wirkt sich auf alle Generationen aus. Es tragen daher auch alle Generationen maßgeblich dazu bei, den diesbezüglichen politischen Maßnahmen zum Erfolg zu verhelfen.

²¹ UNECE 2021a.

KASTEN 1

UNECE Leitlinien für Mainstreaming Ageing

Die Leitlinien für die durchgängige Einbindung des Themas Altern (UNECE Guidelines for Mainstreaming Ageing) enthalten Vorschläge für die Politik, wie man die Bemühungen im Bereich Mainstreaming Ageing voranbringen bzw. verbessern kann. Dabei wird das Altern sowohl aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive als auch aus der Perspektive des Lebensverlaufs der einzelnen Menschen betrachtet. Zur Erstellung eines strategischen Rahmens für Mainstreaming Ageing sind in den Leitlinien für die Länder fünf Phasen vorgesehen:

Phase 1 - Anlaufphase: Es werden vorbereitende Schritte angeführt, wie beispielsweise die Sensibilisierung für das Thema Mainstreaming, die Sicherstellung des entsprechenden politischen Commitments, die Ermittlung und Analyse der Stakeholder, Beteiligten und Betroffenen sowie Zusammenstellung eines Teams für die Entwicklung des strategischen Rahmens.

Phase 2 - Analyse: In dieser Phase erfolgt eine Bestandsaufnahme. Die politischen Zusammenhänge, Datenlage sowie bestehende Mainstreaming-Mechanismen werden untersucht und potenzielle Defizite identifiziert.

Phase 3 - Vision und Richtungsentscheidung: In dieser Phase gilt es, die strategische Stoßrichtungen für den strategischen Rahmen festzulegen und die Vision, Ziele und Zielvorgaben sowie die erwarteten Ergebnisse zu formulieren.

Phase 4 - Festlegung der zu ergreifenden Maßnahmen: Die konkreten Maßnahmen und Vorhaben zur durchgängigen Berücksichtigung des Themas Altern werden definiert. Im Vordergrund steht in dieser Phase die Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus und die Auswahl von Partnerinnen und Partnern für die Umsetzung.

Phase 5 - Monitoring und Evaluierung: Für diese Phase ist die Etablierung eines Mess- und Evaluierungsinstruments vorgesehen, mit dessen Hilfe die erzielten Fortschritte transparent gemacht werden können. Auf diese Weise soll eine laufende Anpassung und Verbesserung der Maßnahmen ermöglicht werden.

Die Leitlinien stehen auf unece.org/mainstreaming-ageing zur Verfügung (Englisch).

Zentrale Voraussetzungen für die Integration des Themas Altern in die allgemeine politische Agenda

Im Folgenden werden die in mehreren Schlüsselbereichen des Mainstreaming Ageing bereits erzielten Fortschritte beleuchtet. Ebenso wird die weitere mögliche Vorgehensweise für eine verstärkte Verankerung der Thematik des Alterns in relevanten Bereichen der Politik erörtert.

Verankerung und Realisierung als politisches Leitkonzept

Da die Alterung der Bevölkerung ein allmählicher Prozess ist, werden sich die konkreten Auswirkungen der demografischen Veränderungen in vielen Ländern erst in den kommenden Jahrzehnten ernsthaft bemerkbar machen. Ohne unmittelbaren Handlungsdruck braucht es Voraussicht von politischer und institutioneller Seite, um langfristig eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung unserer alternden Gesellschaft sicherzustellen. Um eine verstärkte Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung zu gewährleisten und konzertierte und koordinierte Maßnahmen in allen staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen, ist die Verankerung von Mainstreaming Ageing als politisches Leitkonzept von zentraler Bedeutung.²¹

Durch die Übernahme von politischem Leadership kann über alle politischen Parteien, Verwaltungsebenen und Regierungsstellen hinweg ein gemeinsames Verständnis und eine konkrete Zuständigkeit und Verantwortung für die Thematik geschaffen werden. Zu diesem Zweck ist es sinnvoll, die Auseinandersetzung mit dem Thema Bevölkerungsalterung als Querschnittsmaterie in allen strategischen und langfristigen Regierungsprogrammen mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu verankern und in der Folge konkrete alterspolitische Maßnahmen setzen. In den letzten Jahren hat eine Reihe von UNECE-Ländern (so etwa Ungarn, Moldau, Türkei, Spanien) die Bevölkerungsalterung in ihrer nationalen Entwicklungsstrategie als eine der Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung thematisiert).

²¹UNECE, 2021. Political commitment. How to build the case for a Strategic Framework for Mainstreaming Ageing? UNECE Toolkit for Mainstreaming Ageing, verfügbar auf unece.org/mainstreaming-ageing.

Dreivorsitz Deutschland, Portugal und Slowenien ruft zu Maßnahmen im Bereich Bevölkerungsalterung auf

Im Zeitraum Juli 2020 bis Dezember 2021 hatten Deutschland, Portugal und Slowenien den Trio-Vorsitz im Rat der Europäischen Union inne. In ihrer gemeinsamen Erklärung forderten sie „die durchgängige Berücksichtigung des Alterns in allen Politikbereichen, damit sich Gesellschaften und Wirtschaftssysteme angemessen auf den demografischen Wandel einstellen können und Gesellschaften entstehen, die den Bedürfnissen und Interessen von Menschen jeden Alters gerecht werden, und somit die soziale Inklusion und die Solidarität zwischen den Generationen gestärkt werden und (...) die Annahme eines Lebensverlaufsansatzes zum Altern zum Nutzen aller Generationen und der Gesellschaft als Ganzes“.

Im Rahmen von internationalen Konferenzen und Schlussfolgerungen des Rates legte Deutschland den Schwerpunkt auf die Menschenrechte älterer Menschen im Zeitalter der Digitalisierung, Portugal auf Mainstreaming Ageing in der Politik und Slowenien auf den Lebensverlaufsansatz und die generationenübergreifende Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Altersdiskriminierung (Ageismus). Nationale und regionale Interessensvertretungen älterer Menschen wurden in die Diskussion eingebunden und wirkten bei zwei internationalen Konferenzen zum Thema Altern im Jahr 2020 und 2021 als Mitveranstalter mit. Unter dem Dreivorsitz verabschiedete der Rat der Europäischen Union zwei Schlussfolgerungen, einmal zum Thema „Menschenrechte, Teilhabe und Wohlergehen älterer Menschen im Zeitalter der Digitalisierung“ (Deutschland) und einmal zum Thema „Durchgängige Berücksichtigung des Alterns in der öffentlichen Politik“ (Portugal).

Quelle: Trio-Erklärung zum aktiven Altern, 2020.

Durch länderübergreifende Leadership-Initiativen in diesem Bereich wurde in der Region verstärkt Aufmerksamkeit auf das Thema Altern gelenkt. Im Zeitraum 2020-21 nutzten Deutschland, Portugal und Slowenien die Zusammenarbeit im Rahmen des Dreivorsitzes im Rat der Europäischen Union, um auf den dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf die Bevölkerungsalterung hinzuweisen. Unter dem Vorsitz Portugals verabschiedete der Rat 2021 die „Schlussfolgerungen zur durchgängigen Berücksichtigung des Alterns in der öffentlichen Politik“, im Rahmen derer die Länder zur Erarbeitung eines nationalen strategischen Rahmens für Mainstreaming Ageing aufgefordert werden.²²

Ein weiteres Beispiel dafür, wie ein Bewusstsein für die Bedeutung abgestimmter Maßnahmen in Bezug auf die Bevölkerungsalterung geschaffen werden kann, ist das Programm des UNFPA-Regionalbüros für Europa und Zentralasien für demografische Resilienz.²³

UNFPA-Programm für demografische Resilienz in Europa und Zentralasien

Im Jahr 2020 stellte das UNFPA-Regionalbüro für Osteuropa und Zentralasien ein Programm für demografische Resilienz in Europa und Zentralasien vor. Damit sollen die Länder in der Region dabei unterstützt werden, die Dynamik ihrer Bevölkerungsentwicklung besser zu verstehen und zu antizipieren. Das Programm zielt darauf ab, den Ländern die entsprechenden Kompetenzen und Instrumentarien an die Hand zu geben und sicherzustellen, dass sowohl der politische Wille als auch die Unterstützung durch die Gesellschaft im jeweiligen Land gegeben sind. Im Dezember 2021 wurde anlässlich einer Ministerkonferenz in Sofia (Bulgarien) zum Thema „Gestaltung der demografischen Zukunft Europas“ die „Dekade der demografischen Resilienz“ ausgerufen. Im Laufe dieser Dekade wird alle zwei Jahre ein „Demographic Resilience Forum“ stattfinden, bei dem jeweils eine Bestandsaufnahme der erzielten Fortschritte erfolgt, der Fortbestand der politischen Unterstützung gesichert und neue erfolgreiche Initiativen im Umgang mit dem demografischen Wandel präsentiert werden sollen. Die sogenannte „Allianz von Sofia“, ein von der UNFPA auf den Weg gebrachter Zusammenschluss zum Austausch von Strategien und Praktiken unter Federführung der Mitgliedstaaten, agiert dabei unterstützend, um die Ziele der Dekade der demografischen Resilienz zu erreichen. Die Allianz dient interessierten Parteien als Plattform für Hilfestellung und Erfahrungsaustausch bei der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels sowie der Nutzung der sich ergebenden Chancen - in Bereichen wie Bevölkerungsalterung, Migration, Wiederbelebung des ländlichen Raums, Empowerment junger Menschen, Geschlechtergleichstellung, Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen und Schaffung von Rahmenbedingungen, die es den Menschen erlauben, so viele Kinder zu bekommen wie sie möchten.

Quelle: UNFPA, 2020.

²² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6976-2021-INIT/de/pdf>, Absatz 26.

²³ https://eeca.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/156_1_pager_decade_of_demres_r2.pdf.

Nationaler strategischer Rahmen für Mainstreaming Ageing

Seit der Verabschiedung von MIPAA/RIS im Jahr 2002 haben die meisten Länder in der UNECE-Region nationale Strategien und Aktionspläne zum Thema Altern erarbeitet, in denen die Bedürfnisse älterer Menschen und die erforderlichen gesellschaftlichen Anpassungen an die Bevölkerungsalterung in allen Politikbereichen festgehalten sind - so zuletzt auch Albanien, Belarus, Bulgarien, Finnland, Kasachstan, Polen, und Tschechische Republik.²⁴

Allerdings enthalten nationale Programme im Allgemeinen keine konkreten Bestimmungen dazu, wie das Thema Altern über den jeweiligen definierten Anwendungsbereich hinaus in die allgemeine politische Agenda miteinbezogen werden soll. Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Schaffung eines Bewusstseins über die verschiedenen Bereiche hinweg sowie bei der Übernahme der gemeinsamen Verantwortung und der Koordinierung altersbezogener Maßnahmen können zu einer verbesserten Umsetzung und Wirkung bestehender Maßnahmen in diesem Bereich beitragen.

Als erster Schritt könnten dazu die vorhandenen politischen Programme zum Thema Altern überarbeitet werden oder neue Initiativen und Pläne durch entsprechende Anpassungen in der Verwaltung und den Institutionen entwickelt werden. Die „UNECE Guidelines for Mainstreaming Ageing“ legen einzelne Schritte zur Erstellung eines strategischen Rahmens für eine durchgängige Berücksichtigung des Alterns in allen Bereichen fest (siehe Kasten 1). Die Stakeholder in den Ländern werden darin aufgefordert, jeweils im spezifischen Kontext ihres Landes zu erheben, wie stark das Thema Altern in den bestehenden Programmen und Maßnahmen berücksichtigt wird, und eine Bestandsaufnahme aller im Bereich von Mainstreaming Ageing vorhandenen Instrumentarien und Stellen durchzuführen. Mittels einer Evaluierung der Stärken und Schwächen der bestehenden Ansätze (Gap-Analyse) können diejenigen Bereiche identifiziert werden, wo noch Verbesserungsbedarf besteht.

Die Einbindung des Themas Altern in die allgemeine politische Agenda kann durch eine Reihe von Maßnahmen begünstigt werden, wie etwa: Festlegung eines klaren Mandats für Mainstreaming Ageing, entsprechende budgetäre Dotierung, Einrichtung übergreifender Koordinierungsfunktionen und -stellen auf gesamtstaatlicher Ebene mit breiter Stakeholder-Beteiligung, Maßnahmen zu Monitoring und Evaluierung, um eine kontinuierliche Fortschrittskontrolle zu gewährleisten und die Umsetzung durch die verschiedenen staatlichen Stellen und sonstigen beteiligten Organisationen sicherzustellen.

Governance- und Koordinierungsmechanismen

Die Arbeit im Zusammenhang mit dem Altern der Bevölkerung sowie der Umsetzung nationaler Alterungspolitiken wird, sofern vorhanden, in der Regel von den zuständigen Fachministerien geleitet und koordiniert. Diese Verantwortung liegt häufig bei den Ministerien, die für Arbeit und Soziales/Sozialschutz zuständig sind (z. B. in Österreich, Aserbaidschan, Weißrussland, Bulgarien, Tschechische Republik, Slowakei) oder Ministerien für Gesundheit (z. B. in Albanien, Irland, Norwegen). In einer Reihe von Ländern wurden Alterungs-Einheiten oder -Abteilungen eingerichtet, um die Umsetzung der alterungsbezogenen Politik in Zusammenarbeit mit anderen Ministerien und Institutionen zu koordinieren. Sie fungieren als nationale Anlaufstellen für Fragen bezogen auf die Alterung der Bevölkerung. Sie sind in der Regel getrennt von Einrichtungen, die an Kinder- und Jugendpolitiken und -programmen arbeiten.

Bessere Lenkung alternspolitischer Maßnahmen

Einige Länder in der Region haben - mit dem Ziel einer verbesserten Governance innerhalb der Regierung - in den letzten Jahren neue Zuständigkeiten für Maßnahmen in Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung geschaffen. So lag etwa in Malta die entsprechende Kompetenz früher beim Gesundheitsministerium und wurde in der Folge in ein Staatssekretariat im Ministerium für Familie, Kinderrechte und soziale Solidarität verlagert. Im Jahr 2020 schließlich wurde ein eigenes Ministerium für Seniorinnen und Senioren und Aktives Altern geschaffen.²⁵ Mit dem Ziel, Maßnahmen zur voranschreitenden Bevölkerungsalterung umzusetzen und die für ältere Menschen am relevantesten Themen auf bundesstaatlicher Ebene zu adressieren, richtete die kanadische Regierung 2018 erneut ein Ministeramt für Seniorinnen und Senioren (Minister of Seniors) ein.²⁶

²⁴ Nähere Informationen dazu finden sich in den nationalen Berichten über die Umsetzung von MIPAA/RIS: <https://unece.org/population/ageing/review-and-appraisal>.

²⁵ MIPAA20 Report Malta.

²⁶ MIPAA20-Bericht Kanada. Ursprünglich hatte man in Kanada bereits 2011 ein Staatssekretariat für Seniorinnen und Senioren (Minister of State for Seniors) eingeführt, jedoch 2015 wieder abgeschafft. Zwischen 2015 und 2018 war jeweils das Ministerium für Familien, Kinder und soziale Entwicklung für die Agenden ältere Menschen zuständig.

Auf europäischer Ebene wurde der zentralen strategischen Bedeutung von Maßnahmen in Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung durch die Bestellung einer Vizepräsidentin für Demokratie und Demografie in der Europäischen Kommission Rechnung getragen. Seit 2019 wurden - ausgehend von dieser Funktion - mehrere bedeutende Maßnahmen lanciert, so etwa ein Demografiebericht für die Europäische Union im Jahr 2020 sowie ein Grünbuch und eine öffentliche Konsultation zum Thema Altern im Jahr 2021.²⁷

Horizontale und vertikale Koordinierungsmechanismen auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen

In zahlreichen Ländern wurden in den vergangenen Jahren zwar zentrale Koordinierungsstellen (Focal Points) in der Regierung für Fragen des Alterns eingerichtet, es fehlt jedoch eine systematische Zuständigkeit in den Fachministerien mit Verantwortung für die Einbindung bzw. Koordinierung einer altersbezogenen Perspektive in sektorspezifische Maßnahmen und Strategien. In einigen Ländern wurden bereichsübergreifende Ausschüsse, Gremien oder Arbeitsgruppen zum Thema Altern eingesetzt, in denen verschiedene Fachministerien und andere Interessensgruppen und Beteiligte vertreten sind. Im Lauf der vergangenen Jahre haben manche dieser Länder den Zuständigkeitsbereich dieser Stellen und Organisationen um den Bereich Anpassung der Gesellschaft an die Bevölkerungsalterung erweitert. So wurde etwa in Armenien 1998 eine ressortübergreifende „Kommission für die Angelegenheiten älterer Menschen und Menschen mit Behinderung“ eingerichtet, die 2012 in „Kommission für den Umgang mit den Folgen des Alterns und der Lösung der Probleme älterer Menschen“ umbenannt wurde.²⁸

Ressortübergreifende Kommissionen, Beiräte und Arbeitsgruppen zum Thema Altern

In Bulgarien gibt es eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe, die als ständige Einrichtung die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Bereich demografische Entwicklung, Einkommen und Lebensstandard sicherstellt. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Umsetzung der bulgarischen nationalen Strategie für ein aktives Altern sowie deren Koordinierung, Monitoring und Evaluierung.

Die Tschechische Republik hat 2006 einen „Regierungsbeirat für ältere Menschen und Bevölkerungsalterung“ ins Leben gerufen, in dem fast alle Ministerien vertreten sind. Der unter dem Vorsitz des Ministeriums für Arbeit und Soziales geführte Beirat steht der Regierung als ständiges Beratungsgremium zu Fragen im Zusammenhang mit älteren Menschen und der Bevölkerungsalterung zur Seite. Zu den Zielsetzungen des Beirats gehören die Gleichberechtigung älterer Menschen in allen Lebensbereichen, der Schutz ihrer Menschenrechte und die Pflege der Beziehungen zwischen den Generationen in Familie und Gesellschaft. Das Gremium tagt anlassbezogen, tritt aber jedenfalls drei Mal pro Jahr zusammen. Informationen zur Tätigkeit des Beirats sind auf der Ministeriumswebsite öffentlich zugänglich.

In Finnland wurde 2020 unter Einbeziehung des Ministeriums für Soziales und Gesundheit, des Bildungs- und Kulturministeriums, des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums, des Umweltministeriums, des finnischen Gesundheits- und Wohlfahrtsinstituts sowie des finnischen Städte- und Gemeindebunds eine ressortübergreifende Gruppe geschaffen, deren Aufgabe darin besteht, einen Aktionsplan für die ersten drei Jahre der Umsetzung des bis 2030 ausgelegten finnischen Programms zum Altern zu erarbeiten. Die Gruppe hat mittlerweile konkrete Maßnahmenvorschläge zur Umsetzung der wichtigsten politischen Zielsetzungen und zur Beschaffung der erforderlichen Mittel ausgearbeitet. Die Führung bei der Umsetzung des Programms haben ein vom Ministerium für Soziales und Gesundheit bestellter interministerieller Lenkungsausschuss, dem leitende Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien angehören, und eine aus Fachleuten und Mitgliedern der ursprünglichen Arbeitsgruppe bestehende Umsetzungsgruppe übernommen.

In der Slowakei wurde der 2012 geschaffene „Ausschuss für Seniorinnen und Senioren im Rahmen des Rats der Slowakischen Republik für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Gleichstellung der Geschlechter“ 2014 in den „Rat der Slowakischen Republik für die Rechte älterer Menschen und die Anpassung der öffentlichen Programme und Maßnahmen an die Bevölkerungsalterung“ umgewandelt. Den Vorsitz hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Familien inne. Der Rat berät die slowakische Regierung, bringt Initiativen ein und ist für die Maßnahmenkoordinierung zuständig. Er wurde als Beratungsgremium mit der spezifischen Aufgabenstellung geschaffen, die Zusammenarbeit zu fördern sowie für ein systematisches Vorgehen in Bezug auf alle Fragen im Zusammenhang mit den Rechten, den Lebensbedingungen, der Chancengleichheit und Gleichbehandlung älterer Menschen sowie für ein engeres Zusammenwirken aller Stakeholder zu sorgen. Die Slowakische Republik besteht aus acht Selbstverwaltungsregionen, deren Landesvorsitzende und Regionalparlamente zum Beispiel auch für Entscheidungen im Bereich Gesundheit oder Bildung zuständig sind. Die Bewertung der politischen Strategien und Maßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf ältere Menschen erfolgt auf der Ebene der Selbstverwaltungsregionen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Städte, Gemeinden und Parlamente der Selbstverwaltungsregionen sind aktive Mitglieder des Rates.

Quelle: Ländernotizen zu Mainstreaming Ageing und MIPAA20-Berichte; finnisches nationales Programm zum Thema Altern 2030.

²⁷ Europäische Kommission (2020); 2021c und 2021d.

²⁸ MIPAA20-Bericht Armenien.

Die Zuständigkeit für die Umsetzung nationaler politischer Programme und Maßnahmen zum Thema Altern ist häufig auf der regionalen oder lokalen Ebene angesiedelt. Zusätzlich zur horizontalen, ressortübergreifenden Koordinierung der entsprechenden Programme und Maßnahmen auf Ministeriumsebene ist auch eine vertikale Koordinierung über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg erforderlich.

Vertikale Koordinierung von alterspolitischen Programmen und Maßnahmen in Österreich und Spanien

In Österreich werden die allgemeinen Grundsätze alterspolitischer Programme und Maßnahmen auf Bundesebene festgelegt, während ihre Umsetzung in die Zuständigkeit der Bundesländer und Gemeinden fällt. In jedem der neun österreichischen Bundesländer gibt es eine dafür zuständige Stelle. In den Gemeinden gibt es vielerorts eigene Senioren- bzw. Seniorinnenbeauftragte. Einmal pro Jahr findet ein gemeinsames Treffen der für das Thema Altern zuständigen Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Länder statt. Auf nationaler Ebene sind alle Bundesministerien im Bundesseniorenbeirat vertreten, dessen Vorsitz dem Sozialministerium obliegt. Der Bundesseniorenbeirat dient als Forum zur Förderung des politischen Dialogs über seniorenspezifische Fragen.

In Spanien koordiniert IMSERSO die Angelegenheiten zum Thema Altern auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung und bedient sich dazu des Territorialrats für Soziales, in dem sowohl die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften als auch die Zivilgesellschaft vertreten sind. Der Territorialrat gibt Stellungnahmen zu Gesetzes- und Maßnahmenvorhaben mit Bezug auf das Altern ab. Durch die Etablierung des Territorialrats für Soziales ist sichergestellt, dass die Meinung der Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft zu neuen Rechtsinstrumenten bereits vor der Beschlussfassung und Umsetzung eingeholt wird.

Quelle: Ländernotizen zu Mainstreaming Ageing und MIPAA20-Berichte.

Koordinierung von Alternsfragen in Kanada

Das im kanadischen Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung angesiedelte „Seniors and Pensions Policy Secretariat“ ist die zentrale Stelle für seniorenspezifische Maßnahmen auf Bundesebene zur Sichtbarmachung und Priorisierung der Anliegen älterer Menschen und zur Förderung der Zusammenarbeit in der politischen Umsetzung und Maßnahmenentwicklung vor dem Hintergrund der rasch voranschreitenden Bevölkerungsalterung in Kanada. Dabei besteht die Rolle des Secretariat darin, das für Seniorenfragen zuständige Ministerium in allen Belangen des Mainstreaming Ageing zu unterstützen: Das Seniors and Pensions Policy Secretariat überprüft systematisch alle Papiere und Unterlagen des kanadischen Kabinetts und macht auf seniorenspezifisch relevante Punkte aufmerksam, die dann durch das Ministerium im Kabinett eingebracht werden.

Das 1992 ins Leben gerufene und in die Zuständigkeit des Secretariat fallende „Forum of Federal, Provincial and Territorial (FPT) Ministers Responsible for Seniors“ dient dabei als Koordinierungsstelle, um zu gewährleisten, dass in allen Provinzen und Territorien eine auf die Bevölkerungsalterung abgestimmte Perspektive berücksichtigt wird. Dem seniorenspezifischen Ministerialforum gehören Vertreterinnen und Vertreter der Bundes-, Provinz- und Territorialverwaltung auf Ministerial-, Staatssekretariats- und Beamtenebene an. Das Forum tagt in regelmäßigen Abständen und erörtert Angelegenheiten von Belang für ältere Menschen, tauscht sich über das Wohlergehen älterer Menschen im Allgemeinen aus und startet Initiativen zur Förderung von gemeinsamem Interessen - nach Möglichkeit auch in Zusammenarbeit mit anderen FPT-Foren.

Seit 2018 stützt sich das Forum bei der politischen Recherche seiner vorrangigen Themen auf einen auf mehrere Jahre ausgelegten Arbeitsplan. Darüber hinaus lenkt und koordiniert das Seniors and Pensions Policy Secretariat die Tätigkeit im Zusammenhang mit dem ressortübergreifenden „Interdepartmental Committee on Seniors“. Dabei handelt es sich um einen themenspezifischen Ausschuss für alle Ministerien und Stellen auf Bundesebene, der sich im Rahmen seines Mandats oder bzw. seiner Zuständigkeit für die Angelegenheiten der Seniorinnen und Senioren und älteren Erwachsenen auf Bundesebene einsetzen. Das Secretariat leistet auch Unterstützungsarbeit für den nationalen Seniorenrat (National Seniors Council), der 2007 mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, die kanadische Regierung in seniorenspezifischen Fragen zu beraten. In diesem Seniorenrat werden Mitglieder mit entsprechender fachlicher Expertise berufen.

Quelle: Ländernotiz Kanada zu Mainstreaming Ageing.

Für die Regierungen der einzelnen Länder wäre es jedenfalls ratsam, die bereits bestehenden Strukturen, Zuständigkeiten, Mittelzuweisungen und Koordinierungs- und Monitoringprozesse auf Verbesserungspotenziale hin zu überprüfen, die eine leichtere Einbeziehung der Dimension des Alterns in die politische Entscheidungsfindung ermöglichen. Eine sinnvolle Maßnahme dabei bestünde sicherlich darin, die Zuständigkeit für die Koordinierung und Fortschrittskontrolle im Rahmen der gesamtstaatlichen Verwaltung auf der höchsten Regierungsebene anzusiedeln, beispielsweise im Kabinett des Regierungsoberhauptes.

Eine andere Möglichkeit wäre die Einrichtung von zentralen Stellen zum Thema Altern in allen Fachministerien (auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung) mit dem klaren Auftrag - und entsprechender finanzieller Dotierung - die Perspektive des Alterns in allen Politikbereichen einzubeziehen. Solche Querschnittsstellen sollten inhaltlich möglichst breit aufgestellt sein und neben der Kompetenz für die gesellschaftliche Anpassung an den demografischen Wandel auch die Ansprüche und Interessen der unterschiedlichen Altersgruppen (einschließlich Kinder, Jugendliche und ältere Menschen) im gesamten Lebensverlauf abdecken und adressieren.

Altersbezogene Analysen und Folgenab- schätzungen

Damit Mainstreaming Ageing einen festen Platz im politischen Prozess erhält, muss die Dimension des Alterns systematisch in die Bewertung in allen Politikbereichen auf allen Ebenen miteinbezogen werden. Eine Bestandsaufnahme zu den diesbezüglich derzeit bestehenden Praktiken in der UNECE-Region hat ergeben, dass es in den meisten Ländern keine systematischen Abläufe im Bereich altersbezogener Analysen gibt.²⁹ Solange es keine institutionalisierten Prozesse zur Gewährleistung eines entsprechenden Mainstreaming in allen Politikbereichen gibt, hängt es von den Analysen und Inputs vieler unterschiedlicher Stellen ab, ob und in welcher Form die Dimension des Alterns Berücksichtigung findet (z. B. von den für Altersfragen zuständigen Stellen; von unabhängigen Beauftragten für ältere Menschen, Kinder oder Jugendliche; von Beratungsgremien oder von etwa im Zuge von Sachverständigenanhörungen oder öffentlichen Konsultationen zustande gekommenen Empfehlungen).

Die meisten dieser Stellen können derzeit nicht auf ein System sektorspezifischer Koordinierungsstellen zurückgreifen und haben unter Umständen auch kein über die konkret in ihre Zuständigkeit fallenden alterungsbezogenen Angelegenheiten hinausgehendes Mandat. Im Hinblick auf verstärkte Kapazitäten und konzentrierte Maßnahmen für eine wirksame Einbeziehung des Themas Altern in die allgemeine politische Agenda wird es von entscheidender Bedeutung sein, die Zuständigkeit und Verantwortung für das Ziel Mainstreaming Ageing über die gesamte staatliche Verwaltung hinweg gemeinsam zu übernehmen.

Analyse bestehender Gesetze, Regelungen und Programme hinsichtlich der Berücksichtigung des Alterns

Für eine Bewertung, inwieweit Themen des demografischen und individuellen Alterns in der Politik aktuell bereits berücksichtigt werden, ist als erster Schritt eine Bestandsaufnahme sinnvoll. Mittels Gap-Analyse können Politikbereiche oder Sektoren, in denen das Thema Altern gar nicht oder nur unzureichend berücksichtigt wird, identifiziert werden. Daraus können sich Hinweise auf Defizite bei der Datenerhebung oder bezüglich der vorhandenen Wissensbasis ergeben. Durch eine Überprüfung und Analyse der gesamten bestehenden Gesetze, Regelungen, Maßnahmen und Programme wird in manchen Bereichen möglicherweise auch Altersdiskriminierung festgestellt, die es zu beseitigen gilt. Insgesamt helfen solche das Alter berücksichtigende Analysen dabei, die Stärken und Schwächen der bestehenden Ansätze aufzudecken.³⁰

Im Rahmen des Projekts „Nationale Koordinierung der Programme für aktives Altern auf allen Ebenen unter gemeinsamer Leitung“ hat Italien 2019 eine umfassende Bestandsaufnahme der Programme und Maßnahmen zum aktiven Altern auf nationaler und regionaler Ebene vorgenommen. Das übergeordnete Ziel dabei war die Erarbeitung der ersten nationalen Strategie zum Thema Altern. Auf Grundlage der erhobenen Informationen wurden durch ein im Rahmen des Projekts errichtetes

²⁹Nähere Informationen zur einzelstaatlichen Praxis finden sich in den UNECE-Ländernotizen zu Mainstreaming Ageing.

³⁰Diese Frage wird in Phase 2 „Analyse“ in den UNECE Guidelines for Mainstreaming Ageing näher erörtert.

der erhobenen Informationen wurden durch ein im Rahmen des Projekts errichtetes Netzwerk (öffentliche Verwaltung, Interessensgruppen und andere Beteiligte) Empfehlungen ausgearbeitet und Erfahrungen ausgetauscht, die als Grundlage für künftige Maßnahmen im Bereich Altern auf nationaler und lokaler Ebene dienen könnten.³¹

Gesetzesfolgenabschätzungen

Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) können bei der Evaluierung der Auswirkungen von Gesetzes- und Regelungsvorhaben und sonstigen von der Regierung geplanten Maßnahmen ein wichtiges Instrumentarium sein. In vielen Ländern werden solche Folgenabschätzungen durchgeführt, um die potenziellen Auswirkungen neuer Gesetze auf Wirtschaft, Umwelt, Gesundheit und Gesellschaft zu bewerten. In Irland erfolgt beispielsweise für alle politischen Vorhaben, Gesetze, Programme oder Leistungen vorab eine Abschätzung der Folgen auf Menschen mit Behinderungen.³² In einigen Ländern (darunter Belgien, Dänemark, Finnland, Österreich und Schweden) werden in Umsetzung des Gendermainstreaming neue Gesetze und Regelungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Frauen und Männer einer geschlechtsspezifischen Folgenabschätzung unterzogen.³³

Weniger häufig kommen GFA bei der Abschätzung der Auswirkungen auf verschiedene Altersgruppen oder künftige Generationen zum Einsatz. Als Beispiele seien hier etwa die Folgenabschätzungen für Kinderrechtsfragen und für Jugendliche genannt.³⁴ ogenannte Jugend-Checks wurden etwa in Belgien (Flandern), Deutschland, Frankreich, Irland und Österreich eingeführt.³⁵ Solche Gesetzesfolgenabschätzungen zur Bewertung der Auswirkungen auf ältere Menschen werden derzeit oft nicht als eigenständige Verfahren durchgeführt, sondern sind Teil umfassenderer Sozialverträglichkeitsprüfungen (beispielsweise in Frankreich) oder demografischer Folgenabschätzungen (in Deutschland). Um zu vermeiden, dass unzählige separate Überprüfungen je nach Altersgruppe durchgeführt werden müssen, wäre die Entwicklung integrierter Folgenabschätzungen sinnvoll, die den gesamten Lebensverlauf abdecken und mögliche Auswirkungen auf verschiedene Generationen berücksichtigen. Ein Beispiel für ein derartiges umfassendes Instrumentarium ist das in Kanada zum Einsatz kommende Verfahren „Gender-based Analysis Plus“, bei dem das Alter einer der Analyseschwerpunkte ist.

Gender-based Analysis Plus (GBA+) - Kanada

Bereits seit den 1970ern werden Ansätze des Gendermainstreaming in der Politik Kanadas berücksichtigt. Im Rahmen der Pekinger Aktionsplattform der Vereinten Nationen und zur Förderung der Geschlechtergleichstellung verpflichtete sich die kanadische Regierung 1995 zur Anwendung des geschlechterbasierten Analyseverfahrens „Gender-based Analysis“ (GBA). Im Laufe der Zeit verlagerte sich der Fokus der GBA weg vom reinen Gendermainstreaming hin zu einer breiter gefassten Betrachtungsweise, im Rahmen der die unterschiedlichen Auswirkungen der Regierungsprogramme und politischen Maßnahmen auf die verschiedenen Gruppen von Menschen analysiert werden, wobei zusätzlich zum Geschlecht verschiedene andere Identitätsfaktoren wie z. B. das Alter einfließen.

Um diese Fokusverlagerung zu verdeutlichen, wurde das inhaltlich breiter gefasste Verfahren ab 2011 als „Gender-based Analysis Plus (GBA+)“ weitergeführt. Wenngleich nicht primär auf Mainstreaming Ageing ausgelegt, trägt GBA+ durch die Einbeziehung des Faktors Alter doch dazu bei. GBA+ ist der kanadische Ansatz zur Entwicklung und Umsetzung responsiver und inklusiver Strategien, Programme, Leistungen und sonstiger Initiativen. Durch die Einbeziehung des Alters in die Analyse und die Einnahme einer intersektionalen Perspektive leistet GBA+ einen wichtigen Beitrag zu Mainstreaming Ageing. Seit 2016 ist GBA+ für alle von der kanadischen Regierung eingebrachten Vorschläge verpflichtend vorgeschrieben.

Quelle: Ländernotiz Kanada zu Mainstreaming Ageing und MIPAA20-Bericht Kanada.

³¹ MIPAA20-Bericht Italien.

³² Ministerium für Justiz und Gleichstellung, Irland (2012).

³³ Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (2016).

³⁴ Nähere Informationen und länderspezifische Beispiele finden sich unter <https://fra.europa.eu/de/publication/2015/kinderschutzsysteme-eu/Folgenabschätzung>.

³⁵ OECD (2018). S. 28.

Mit Instrumentarien wie dem Demografie-Check in Deutschland werden die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bei der Ermittlung der demografischen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben unterstützt - mit dem Ziel, unterschiedliche politische Prioritäten zur Anpassung der Gesellschaft an den demografischen Wandel festzulegen. Der Demografie-Check wurde 2012 im Rahmen der Demografiestrategie der deutschen Bundesregierung eingeführt.

Demografie-Check - Deutschland

- Anfang 2014 integrierte die deutsche Bundesregierung einen Katalog von 24 Prüffragen zur Abschätzung der demografischen Folgen und Risiken von Gesetzes- und Regelungsvorhaben in ihre wirkungsorientierte Folgenabschätzung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen von Gesetzes- und Regelungsvorhaben. Mit dem Demografie-Check sollen die an der Gesetzgebung beteiligten Personen und Stellen auf die demografischen Auswirkungen von Gesetzes- und Verordnungsvorhaben aufmerksam gemacht werden, die möglichen Wechselwirkungen zwischen diesen neuen Regelwerken und den Schwerpunktsetzungen der nationalen Demografiestrategie überprüft werden und die Folgen für gegenwärtige und zukünftige Generationen sowie die Beziehungen und die Solidarität zwischen den Generationen abgeschätzt werden. Die Ergebnisse des Demografie-Checks werden dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert.

Quelle: Ländernotiz Deutschland zu Mainstreaming Ageing; www.demografie-portal.de.

Durch eine fixe Verankerung und systematische Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens und der Politikgestaltung wird sichergestellt, dass die möglichen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben auf die unterschiedlichen Altersgruppen sowie Anpassungsmaßnahmen an die Bevölkerungsalterung bereits in einer frühen Phase des Prozesses berücksichtigt werden. Eine GFA kann dazu beitragen, dass für das Altern relevante Zusammenhänge und potenzielle Probleme gleichermaßen in die politischen Maßnahmen einfließen. Gleichzeitig kann dadurch eine Sensibilisierung der Politikerinnen und Politiker für das Thema Altern über die diversen Ministerien und Regierungsebenen hinweg erreicht werden.³⁶

Durchgängige Abbildung des Themas Altern im Staatshaushalt

Für eine durchgängige Berücksichtigung des Alterns in der Budgetplanung ist es notwendig, die Budgetposten dahingehend zu analysieren und zu evaluieren, ob die Staatsausgaben unter den unterschiedlichen Altersgruppen gleichmäßig verteilt sind und ob die budgetpolitischen Entscheidungen geeignet sind, Anpassungsmaßnahmen zum Umgang mit einer alternden Bevölkerung voranzutreiben und das Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft für alle Lebensalter zu erreichen. Anleihe kann hier bei den Erfahrungen im Gender Budgeting genommen werden: Die Geschlechtergleichstellung wird dabei übergreifend mit dem Ziel der Erreichung eines verstärkt gendergerechten Haushaltsplans in den Budgetplanungsprozess miteinbezogen.³⁷ Wie im hier bereits vorgestellten kanadischen GBA+ Verfahren kann die Altersdimension in die Methoden und Prozesse des Gender Budgeting miteinbezogen werden. Der Gender Budgeting Act wurde 2018 vom kanadischen Parlament verabschiedet, wodurch das erweiterte geschlechterbasierte Analyseverfahren GBA+ und dessen Dokumentation und Veröffentlichung für alle in der Folge geplanten Budgetmaßnahmen sowie Auszahlungen über das Steuersystem und bestehenden Staatsausgaben verpflichtend gemacht wurde.

Die Berücksichtigung der langfristigen finanziellen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung ist auch aus Sicht der Gleichberechtigung zwischen heutigen und zukünftigen Generationen von großer Bedeutung.³⁸ In der Gegenwart getroffene Finanzentscheidungen können sich nachteilig auf die Jugend oder ältere Generationen in der Zukunft auswirken. Angesichts der Bevölkerungsalterung ist eine langfristige Planung der Finanzen erforderlich, sodass auf lange Sicht eine tragfähige Finanzierung der Pensions-, Gesundheits- und Sozialsysteme gegeben ist und ein angemessener Lebensstandard für künftige Generationen gesichert ist (siehe Beispiel der EU Working Group on Ageing Populations and Sustainability im Folgenden). Gleichzeitig sollten alle Investitionsvorhaben dahingehend überprüft werden, ob sie einen Beitrag dazu leisten, die Gesellschaft und Wirtschaft für den demografischen Wandel und die Bevölkerungsalterung fit zu machen.

³⁶ OECD (2021).

³⁷ Downes, R. and S. Nicol (2020). Weiterführende Informationen unter <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-budgeting>.

³⁸ Arévalo, Berti, Caretta und Eckefeld (2019).

EU Working Group on Ageing Populations and Sustainability (AWG)

Aufgabe der vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss (WPA) gegründeten Arbeitsgruppe zu „Bevölkerungsalterung und Nachhaltigkeit“ (Working Group on Ageing and Sustainability, AWG) ist es, die quantitative Einschätzung im Bereich nachhaltige öffentliche Finanzen sowie die Analyse der wirtschaftlichen Folgen der Bevölkerungsalterung in den EU-Mitgliedstaaten zu verbessern. Auf Grundlage der gemeinsamen Budgetprognosen der WPA-Arbeitsgruppe erfolgt im Gesamtkontext des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine Einschätzung der fiskalen Nachhaltigkeit in den Mitgliedstaaten durch den Rat und die Europäische Kommission.

Die Europäische Kommission erstellt alle drei Jahre Projektionen zu den langfristigen wirtschaftlichen und budgetären Folgen einer alternden Bevölkerung für die EU-Mitgliedstaaten. Im Mai 2021 veröffentlichte die AWG im Rahmen des „Ageing Report“ (AR) aktuelle Langfristprojektionen zur demografischen, wirtschaftlichen und budgetären Entwicklung der EU-Mitgliedstaaten bis 2070.

Quelle: https://europa.eu/epc/working-groups-epc/working-group-ageing-populations-and-sustainability_fr.

Kompetenzaufbau und Kapazitätenbereitstellung für Mainstreaming Ageing

Durch eine methodische Vorgehensweise bei alters- und geschlechtsspezifischen Analysen und Folgenabschätzungen ist eine durchgängige Einbeziehung des Themas Altern in die allgemeine politische Agenda besser gewährleistet. Für den Aufbau einer entsprechenden Kompetenz in Bezug auf Mainstreaming Ageing in den öffentlichen Institutionen ist es notwendig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für eine effektive Anwendung und Einbeziehung der festgelegten Methoden auszubilden und zu schulen.

Die durchgängige Berücksichtigung des Themas Altern der Bevölkerung kann nicht erreicht werden, ohne Bewusstsein, Wissen, Fähigkeiten und Führungsqualitäten in den verschiedenen staatlichen Stellen und Institutionen aufzubauen. Die Ausbildung und Kapazitätsentwicklung von Regierungsbediensteten ist ein Schlüsselfaktor für das Mainstreaming. Dies wurde von Gender-Mainstreaming-Befürwortern klar festgestellt, und viele Institutionen bieten inzwischen Gender-Schulungen für ihre Mitarbeiter an, um das Gender Mainstreaming zu unterstützen. Schulungen für Regierungsbedienstete zum demografischen Wandel und zur Alterung sind seltener.

Kapazitätsaufbau zum Ageing Mainstreaming in der Republik Moldau

In der Republik Moldau entwickelte das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Sozialschutz in Zusammenarbeit mit der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (UNDESA) und UNFPA 2014 eine Methodik für Mainstreaming Ageing bei politischen Maßnahmen in Form eines pragmatischen und einfach und leicht anzuwendenden Instrumentariums zur Einbindung der Interessen und Bedürfnisse älterer Menschen in die Gestaltung der Politik auf lokaler und nationaler Ebene. Die Methode wurde von der Nationalen Kommission für Bevölkerung und Entwicklung unter Vorsitz des Stellvertretenden Ministerpräsidenten für Soziales genehmigt. In der Folge wurden Richtlinien für die Anwendung in der Praxis entwickelt, die den Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien und lokalen Verwaltungsbehörden in einer siebenteiligen Seminarreihe zum Thema „Einbindung der Bevölkerungsalterung in die Gestaltung der Politik“ nähergebracht wurden.

Quelle: *Ländernotiz Mainstreaming Ageing und MIPAA20-Bericht Republik Moldau.*

Weitere wichtige Aspekte beim Kapazitäts- und Kompetenzaufbau betreffen die Sensibilisierung und Information zum Thema Altern sowie die Festlegung der politischen Stoßrichtung für sektorübergreifende altersspezifische Maßnahmen. Zu diesem Zweck ist es sinnvoll, im Rahmen von entsprechenden Netzwerken und Veranstaltungen Möglichkeiten für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Interessengruppen und Beteiligten zu schaffen.

Dialog und Informationsaustausch zum demografischen Wandel in Deutschland

Die Regierung Deutschlands hat als Begleitmaßnahme zur Umsetzung der nationalen Demografiestrategie „Jedes Alter zählt“ eine Reihe von Instrumenten und Verfahren etabliert, um den Informationsaustausch unter den Beteiligten auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen zu forcieren. Eine der zentralen Initiativen im Rahmen der Demografiestrategie bestand in der Schaffung des Demografieportals (www.demografie-portal.de). Auf der Online-Plattform werden relevante demografische und politische Daten und Informationen, Forschungsergebnisse und gelungene Projekte in allen politischen Bereichen und auf allen politischen Ebenen bereitgestellt. Sie wendet sich gleichermaßen an Vertreterinnen und Vertreter von Regierungsstellen, sozialpartnerschaftliche Organisationen, Verbände, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Bürgerinnen und Bürger. Informationsaustausch und Zusammenarbeit werden durch einen institutionalisierten, ressort- und ebenenübergreifenden Dialogprozess (nationale Konferenzen, Demografiedialoge und fachliche Arbeitsgruppen) sichergestellt, im Zuge derer Informationen und Beispiele guter Praxis ausgetauscht werden und Peer Learning praktiziert wird.

Quelle: www.demografie-portal.de.

Bewusstseinsbildung, Datenerhebung und Analysen für eine faktengestützte Politikgestaltung

Eine breite Wissenbasis ist für eine faktengestützte Politik von zentraler Bedeutung. Die Forschung, Datenerhebung und Analyse in Zusammenhang mit dem Altern und dem demografischen Wandel wurde auf nationaler und internationaler Ebene durch gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung der Datenlage im Bereich alternspolitischer Maßnahmen deutlich verbessert. Maßgeblich dazu beigetragen hat insbesondere auch die Arbeit der sogenannten Titchfield City Group on Ageing-related Statistics and Age-disaggregated Data.³⁹ Den nationalen statistischen Behörden und Forschungsinstituten kommt - ebenso wie zivilgesellschaftlichen Organisationen - große Bedeutung bei der Bewusstseinsbildung zu alternsspezifischen Fragen und Prioritäten zu.

Die Regierungen der Länder können die Forschung und Wissensschaffung durch die Finanzierung altersbezogener Studien unterstützen, die darauf abzielen, derzeitige Wissens- und Datenlücken zu schließen. Für eine Identifikation der Mängel der bestehenden Datenlage empfiehlt sich eine eingehende Untersuchung der derzeit erhobenen Informationen zum Thema Altern. So hat beispielsweise die kanadische Statistikbehörde die im Bereich Bevölkerungsalterung und ältere Menschen vorhandenen Daten sowie den Prozess der Datenanalyse einer umfassenden Überprüfung unterzogen. Dies geschah im Rahmen von Gesprächen mit den Akteurinnen und Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen - einschließlich Vertreterinnen und Vertreter von Regierungsstellen und Universitäten - mit dem Ziel, Lücken und Mängel, aber auch Chancen und Möglichkeiten zu identifizieren.⁴⁰ In einer Zusammenarbeit zwischen dem Netzwerk Altern und dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung wurde zwischen 2017 und 2019 ein Nationaler Bericht zur Situation der Forschung zu Altern und demografischem Wandel in Österreich erstellt, in dem ein umfassender Überblick über den Stand der Forschung geboten wird und die Perspektiven, Wünsche und Bedarfe aus der Forschungscommunity abgebildet sind.⁴¹

Anhand einer detaillierten Bestandsanalyse einschließlich demografischer Projektionen können Prioritäten und Ausrichtung alternspolitischer Maßnahmen identifiziert, aber auch die Bedeutung des demografischen Wandels für unterschiedliche Bereiche eingeschätzt werden.⁴² Finnland hat in seinem „Regierungsbericht über die Zukunft 2004“ festgehalten, dass die Bevölkerungsalterung und deren Auswirkungen sowie entsprechende Vorsorgemaßnahmen regelmäßig anhand aktueller demografischer Prognosen evaluiert werden müssen. In der Folge wurde 2009 ein Alternsbericht veröffentlicht, in dem eine Gesamtbewertung der Alternsfolgen und der Angemessenheit der Maßnahmen zum demografischen Wandel erfolgte. Dieser Bericht war die Grundlage für die weiteren politischen Weichenstellungen.⁴³

³⁹ Im Jahr 2016 veröffentlichte eine interdisziplinär besetzte Taskforce von Fachleuten aus Statistik und Politik Empfehlungen zu altersspezifischen Statistiken und legte den statistischen Behörden der Länder entsprechende Leitlinien zur Verbesserung vor (siehe UNECE 2016). Aufgabe der 2018 von der United Nations Statistical Division gegründeten Titchfield City Group on Ageing-related Statistics and Age-disaggregated Data ist die Etablierung internationaler Standards und Methoden bei der Erhebung von Daten und Statistiken über die wichtigsten Aspekte im Zusammenhang mit dem Altern sowie die Erhebung von nach Alter aufgeschlüsselten Daten über den gesamten Lebensverlauf.

Weitere Informationen finden sich unter: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/citygroups/Titchfield.cshtml>.
Ministerium für Soziales und Gesundheit (Finnland) (2020).

⁴⁰ Ländernotiz Kanada zu Mainstreaming Ageing.

⁴¹ Ländernotiz Österreich zu Mainstreaming Ageing; www.netzwerk-altern.at.

⁴² Siehe dazu auch Phase 2 der UNECE Guidelines for Mainstreaming Ageing.

⁴³ Ministerium für Soziales und Gesundheit (Finnland) (2020).

Um die häufig ortsspezifisch unterschiedlichen Ausformungen des demografischen Wandels zu verstehen und entsprechende politische Maßnahmen auf lokaler Ebene planen zu können, ist die Erstellung von demografischen Prognosen auf Grundlage regionaler Daten zielführend. So wurden beispielsweise in Norwegen auf Grundlage der nationalen „Strategie für eine altersfreundliche Gesellschaft“ für jede Gemeinde demografische und sozioökonomische Prognosen bis 2040 erstellt.⁴⁴

Dabei ist es entscheidend, demografische und altersbezogene Informationen für die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie alle Interessensgruppen und Beteiligten verfügbar zu machen. Zahlreiche Länder veröffentlichen jedes Jahr statistische Berichte über die Lage und die Bedürfnisse verschiedener Altersgruppen, einschließlich älterer Menschen. Statistics Canada startete 2019 mit einem Informationsportal über ältere Menschen auf seiner Website, auf dem Daten und Analysen zum Thema Bevölkerungsalterung und ältere Menschen zu finden sind. Ein „Atlas on Demography“ bietet einen niederschweligen Zugang zu demografischen Daten auf regionaler Ebene.

EU-Atlas zur Demografie

Unter der Bezeichnung „Atlas zur Demografie“ erarbeitet die EU-Kommission derzeit ein interaktives Wissensmanagement-Tool. Auf Grundlage aktueller, belastbarer und vergleichbarer demografischer Daten und unter Kenntnis und Anwendung demografischer Determinanten und Projektionen soll mit dem Atlas sichergestellt werden, dass sowohl durch die Politik als auch die Bürgerinnen und Bürger demografische Herausforderungen visualisiert, überwacht und antizipiert werden können. Es werden Daten auf EU-Ebene ebenso wie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bereitgestellt. Inhaltlich betreffen die Informationen unterschiedliche relevante Politikbereiche, die von Gesundheit, Arbeit und Bildung über den Zugang zu Leistungen sowie territorialen Zusammenhalt und Kohäsionspolitik reichen.

Quelle: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/atlas-demography_en.

Durch die laufende Beobachtung der Situation und der Bedarfe der unterschiedlichen Altersgruppen sowie deren Weiterentwicklung im Lauf der Zeit können prioritäre Bereiche für die politische Umsetzung identifiziert werden. Der Index Aktives Altern trägt dazu bei, das bisher ungenutzte Potenzial älterer Menschen für ein aktives und gesundes Altern messbar zu machen. Der Index kann auf nationaler oder regionaler bzw. lokaler Ebene berechnet werden. Ländervergleiche sowie die Beobachtung der Veränderungen im Zeitverlauf sind ebenso möglich.

Index Aktives Altern

Der Index Aktives Altern (AAI - Active Ageing Index) ist ein praktisches Tool für den Einsatz in der Politikgestaltung, mit dessen Hilfe Bereiche identifiziert werden können, in denen das Potenzial älterer Menschen bisher nicht voll ausgeschöpft wurde. Der AAI-Wert zeigt, in welchem Ausmaß ältere Menschen ein selbständiges Leben führen, am Erwerbsleben und gesellschaftlichen Leben teilhaben und er misst ihre Möglichkeiten und Fähigkeiten für ein aktives Altern. Der Index ist ein Instrumentarium, das aus 22 einzelnen, in vier Gruppen gegliederte Indikatoren besteht. Jede Gruppe stellt einen anderen Aspekt des aktiven Alterns dar. Um zu verdeutlichen, dass die AAI-Ergebnisse geschlechterspezifische Disparitäten aufweisen, werden die AAI-Indikatoren für Frauen und Männer getrennt berechnet.

Der Index Aktives Altern ist ein gemeinsames Projekt der UNECE Population Unit und der Generaldirektion der Europäischen Kommission für Beschäftigung, Soziales und Integration sowie des European Centre for Social Welfare Policy and Research in Wien.

Quelle: <https://unece.org/population/active-ageing-index>.

⁴⁴ <https://unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/WG.12/Presentations/5-Norway.pdf>.

⁴⁵ https://www.statcan.gc.ca/en/subjects-start/seniors_and_aging.

Die Generations and Gender Survey (GGS) erhebt Längsschnittdaten mit dem Ziel eines verbesserten Verständnisses der Geschlechterbeziehung (Genderaspekt), der Lebensverläufe und Eltern-Kind-Beziehung (Generationenaspekt) und deren Entwicklung im Lauf der Zeit.

Generations and Gender Programme

Das Generations and Gender Programme (GGP) ist eine sozialwissenschaftliche Forschungsinfrastruktur zur Erfassung und Bereitstellung großer Mengen harmonisierter, länderübergreifender Längsschnitt-Paneldaten zu individuellen Lebensverläufen und Familiendynamiken. Die im Rahmen des GGP durchgeführten Datenerhebungen (Generations and Gender Surveys, GGS) gewähren einen Einblick in aktuelle gesellschaftliche und politische Herausforderungen und geben Antworten darauf. Bei der Datenerhebung werden die Befragten durch die diversen Phasen im Lebensverlauf begleitet: Partnerschaft, Eheschließung, Elternschaft, Scheidung, Tod sowie die diversen Chancen, Möglichkeiten und Herausforderungen auf dem gesamten Lebensweg. Es werden sodann die Ursachen und Folgen dieser Ereignisse auf individueller und gesellschaftlicher Ebene zurückverfolgt.

Mittels einer international harmonisierten Datenbank (CDB – Contextual Database) werden die erhobenen Daten mit regionalen und nationalen Indikatoren ergänzt, um zu verdeutlichen, welche Rolle die Politik und andere Kontextfaktoren im Leben der Einzelperson und der Familie spielen. Basierend auf den im Rahmen des GGP kuratierten, frei zugänglichen Daten können in der Folge wissenschaftlich fundierte Ergebnisse bei der politischen Problemlösungsfindung in zentralen gesellschaftlichen Fragen unterstützen.

Im Zuge der ersten Generations and Gender Survey (GGS 2014-2018) wurden Paneldaten von mehr als 200.000 Personen im Alter zwischen 18 und 79 Jahren in 19 Ländern erhoben. Im Jahr 2020 wurde eine weitere Erhebung (GGS-II) gestartet, wobei 11 UNECE-Länder bisher die erste Erhebungswelle abgeschlossen haben. Fünf weitere Länder planen die Durchführung 2022-2023. Dabei ist das GGP mit der großräumigen Abdeckung in Mittel- und Osteuropa bisher einzigartig. Auch gab es bis dato keine vergleichende Längsschnittstudie unter Berücksichtigung aller Altersgruppen im Erwachsenenalter in dieser Größenordnung. In Belarus, Kasachstan und der Republik Moldau beispielsweise fließen die aus der kürzlich durchgeführten GGS gewonnenen Daten und Erkenntnissen bereits jetzt in die Planung und Gestaltung alternspolitischer Maßnahmen ein.

Das Generations and Gender Programme (GGP) wurde im Jahr 2000 von der UNECE Population Unit ins Leben gerufen und wird seit 2009 vom Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute koordiniert.

Quelle: <https://www.ggp-i.org>.

Bei der Bewusstseinserschaffung für die Altersfrage, die Bedürfnisse der verschiedenen Altersgruppen und bei der Priorisierung der politischen Änderungsvorhaben kommt den zivilgesellschaftlichen Organisationen, insbesondere auch den Verbänden von Jugendlichen und älteren Menschen, eine wesentliche Bedeutung zu. Dabei können staatliche Stellen durch die Finanzierung von relevanten Forschungsprojekten und Sensibilisierungskampagnen einen wichtigen Beitrag leisten. Finnland stärkt etwa die Rolle von NGOs durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln und fördert die Vernetzung der Beteiligten mit dem Ziel gesamtgesellschaftlicher Reformen und Reformen auf Ebene der Provinzen.⁴⁶

Partizipatorische Politikgestaltung

Die aktive Beteiligung aller Interessensgruppen ist von grundlegender Bedeutung für die durchgängige Berücksichtigung des Alterns in allen Bereichen. Die Regierungen könnten einen partizipatorischen Ansatz unter Beteiligung aller Interessensgruppen in Betracht ziehen und damit sicherstellen, dass im Rahmen eines konstruktiven, sektorübergreifenden und auf Zusammenarbeit ausgerichteten Dialogs zum Thema Altern unterschiedliche Interessensgruppen, und insbesondere junge und ältere Menschen, eine aktive Rolle übernehmen können und ein Mitspracherecht haben. Alle maßgeblichen Akteurinnen und Akteure im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Bereich, in der Wissenschaft, den sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft sollten daran teilhaben.⁴⁷

⁴⁶ Ländernotiz Finnland zu Mainstreaming Ageing.

⁴⁷ Empfehlungen und länderspezifische Beispiele für die Teilhabe von Interessensgruppen, siehe UNECE 2021b. Siehe auch das entsprechende UNECE Stakeholderanalyse-Toolkit: How to map, analyse and engage stakeholders in the development of a Strategic Framework for Mainstreaming Ageing.

Die Länder im UNECE-Raum haben unterschiedliche Mechanismen zur Beteiligung der Interessensgruppen eingerichtet, wie zum Beispiel Beratungsgremien unter Beteiligung unterschiedlicher Stakeholder bzw. Jugendbeiräte oder Beiräte für ältere Menschen. In Österreich etwa haben der Seniorenrat als Dachverband der großen Pensionisten- und Seniorenorganisationen und die Bundesjugendvertretung als Dachverband der Jugendorganisationen sozialpartnerschaftlichen Status und damit das Recht, zu jedem Gesetz, das junge bzw. ältere Menschen betrifft, Stellung zu nehmen.⁴⁸

Hoher Rat für Familie, Kinder und Alter in Frankreich

Frankreich hat im Rahmen des Gesetzes von 2016 über die Anpassung der Gesellschaft an das Altern einen dem Premierminister unterstellten Hohen Rat für Familie, Kinder und Alter (HCFEA) ins Leben gerufen. Seine Aufgabe besteht darin, eine führende Rolle im öffentlichen Diskurs einzunehmen und den staatlichen Behörden im Rahmen eines generationenübergreifenden Ansatzes sein zukunftsorientiertes und bereichsübergreifendes Fachwissen zu Themen wie Familie und Kinder, Altern und gesellschaftliche Anpassung an die Bevölkerungsalterung zur Verfügung zu stellen. Dem HCFEA obliegt es, sich mit im Bereich Familie, Kindheit und Altern engagierten Beteiligten und Interessengruppen auszutauschen, wobei Themen wie Pensionen, Anpassungen an die Bevölkerungsalterung, Verhinderung und Antizipation des Verlusts der Selbstbestimmtheit und Eigenständigkeit adressiert werden. Der HCFEA gibt Stellungnahmen und Empfehlungen zu den wichtigsten Zielsetzungen der politischen Maßnahmen im Bereich Familien, Kindern und älteren Menschen ab.

Quelle: Ländernotiz Frankreich zu Mainstreaming Ageing.

Weitere Informationen (auf Französisch) finden Sie auf <https://www.hcfea.fr>.

Regionale Einbeziehung der Stakeholder bei der Umsetzung von politischen Maßnahmen zum Thema Altern in der Tschechischen Republik

Die Tschechische Republik hat sich im Rahmen eines Projekts des Europäischen Sozialfonds zur Umsetzung altersbezogener Maßnahmen auf regionaler Ebene (2017-2021) um eine stärkere Einbeziehung von Interessensgruppen zum Thema Altern bemüht. Mit dem Ziel, die Maßnahmen zur Vorbereitung auf das Altern der Gesellschaft auf regionaler Ebene institutionell zu verankern, wurde in jeder Region der Tschechischen Republik eine regionale Koordinierungsfunktion eingerichtet, deren Hauptaufgabe in der grundlegenden Beratung älterer Menschen besteht.

Ein weiterer Schwerpunkt des Projekts ist die interdisziplinäre Zusammenarbeit auf regionalen Plattformen zum Informationsaustausch zwischen den zentralen nationalen Einrichtungen und den Selbstverwaltungskörperschaften. Im Rahmen von Informations- und Aufklärungskampagnen finden Diskussionsveranstaltungen zu Themen im Zusammenhang mit altersbezogenen Maßnahmen und älteren Menschen statt, wobei die Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme eingeladen sind.

Ein Ergebnis der Konsultationen und des Austauschs im Rahmen des Projekts war die Empfehlung, auf der Regional- und Kommunalverwaltungsebene Ausschüsse für Familien und ältere Menschen einzurichten. Das Ministerium für Arbeit und Soziales erstellte in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium Methodenempfehlungen für die Einrichtung dieser Ausschüsse, die mit 1. Februar 2021 in Kraft traten. Die Empfehlungen beinhalten eine Definition der Rechtsgrundlage für diese optional einzurichtenden Ausschüsse und Kommissionen, einen Überblick über deren Hauptaufgaben sowie Informationen zur entsprechenden Mittelaufbringung.

Quelle: MIPAA20 Report – Tschechische Republik.

Auch die Stimmen der Jugendlichen müssen bei der Politikgestaltung gebührend Gehör finden, insbesondere auch deswegen, weil Kinder und Jugendliche häufig noch nicht wahlberechtigt sind. Mehrere UNECE-Länder haben eigene politische Maßnahmen für Jugendliche erarbeitet, um so der Situation, den Bedürfnissen und den Rechten von Kindern und Jugendlichen⁴⁹ Rechnung zu tragen, und insbesondere ihr Mitspracherecht und ihre Teilhabe (siehe Beispiel aus Irland im Folgenden) zu gewährleisten.

⁴⁸ Ländernotiz Österreich zu Mainstreaming Ageing.

⁴⁹ Nationale Jugendstrategien gibt es seit kurzem in mehreren UNECE-Ländern, darunter Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Luxemburg, Österreich, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Türkei und Ungarn. Siehe OECD 2018.

Gremien für Jugendliche und ältere Menschen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene sind ein Beispiel für Institutionen, die viele Länder in der UNECE-Region eingerichtet haben, um altersgruppenspezifische Interessensgruppen im Gestaltungsprozess zu berücksichtigen. Auf diesem Wege wird die Sichtweise unterschiedlicher Altersgruppen miteinbezogen und ihnen die Möglichkeit gegeben, aktiv Vorschläge einzubringen und die sie betreffenden politischen Maßnahmen mitzugestalten. Viele Länder in der UNECE-Region haben auf regionaler und kommunaler Ebene Seniorenräte ins Leben gerufen, um älteren Menschen an den jeweiligen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen (so zum Beispiel in Dänemark, Irland, Polen, der Slowakei und der Türkei).

Gremien für Kinder, Jugendliche und ältere Menschen auf Kommunalebene in Irland

In Irland wurden im Rahmen der Nationalen Kinderstrategie 2000 in allen 31 Gebietskörperschaften Gremien für Kinder und Jugendliche im Alter von 12 bis 17 (Comhairle na nÓg) etabliert. Kinder und Jugendliche bekommen damit die Möglichkeit, an der Entwicklung von Leistungen und politischen Maßnahmen auf kommunaler Ebene mitzuwirken. Die Gremien befassen sich mit Themen, die für junge Menschen wichtig sind, und stehen den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in beratender Funktion zur Verfügung. Neben diesen ständigen Einrichtungen gibt es aber eine Reihe weiterer Maßnahmen, die darauf abzielen Kindern und Jugendlichen Gehör und Teilhabe zu verschaffen. So kommen etwa auch aus Kindern und Jugendlichen zusammengesetzte Gruppen bei bestimmten Projekten beratend zum Einsatz.

Vor kurzem erst wurde in Irland eine Nationale Strategie für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungsprozessen 2015-2024 verabschiedet, die sicherstellen soll, dass Kinder und Jugendliche bei der Umsetzung des irischen Regierungsprogramms „Better Outcomes, Brighter Futures: The National Policy Framework for Children and Young People, 2014-2020“ ein Mitspracherecht haben. Ein im Jahr 2021 lancierter nationaler Rahmenplan für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungsprozessen bietet den Ministerien, staatlichen Stellen und Organisationen Orientierungshilfen und Checklisten für eine wirksame und zielführende Einbindung von Kindern und Jugendlichen in die Gestaltung der Politik. Grundlage für den Rahmenplan sind dabei das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Für die Umsetzung des Nationalen Rahmenplans können Zuschüsse durch die Organisationen, die ihre diesbezüglichen Praktiken verbessern wollen, beantragt werden.

Ebenso gibt es in jeder der 31 Gebietskörperschaften einen Seniorenrat (Older People's Councils). Dabei handelt es sich um repräsentative Gruppen älterer Menschen, die im Rahmen des irischen Programms für altersfreundliche Städte/Grafschaften („Age Friendly City/County“) von den Kommunalbehörden eingesetzt wurden. Diese Gruppen identifizieren, in welchen Bereichen Maßnahmen vorrangig erforderlich sind, machen auf wichtige Themen aufmerksam, liefern Informationen und beeinflussen damit die Entscheidungen der Age Friendly City/County Initiativen. Neben den Vertreterinnen und Vertretern der maßgeblichen Mitgliedsorganisationen nehmen auch Abgesandte der Older People's Councils an der Age Friendly City/County Alliance teil. Zusätzlich zur Übernahme bestimmter Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der Age Friendly City/County Strategies sind die Older People's Councils dafür verantwortlich, im Rahmen der Umsetzungsüberwachung dieser Strategien die Sicht der einzelnen Bürgerinnen und Bürger bzw. Leistungsanspruchnehmerinnen und -nehmer einzubringen. Die Zusammensetzung der Older People's Councils bildet jeweils die Diversität der älteren Bevölkerung der jeweiligen Stadt oder Grafschaft ab. Sie sind mit lokalen Gruppen älterer Menschen vernetzt und unterstützen die Teilhabe der am stärksten ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen.

Quelle: Department of Children and Youth Affairs (Irland) (2015). Department of Children, Equality, Integration and Youth (2021). Für weiterführende Informationen zu den Gremien für Kinder und Jugendliche auf Kommunalebene siehe auch www.comhairlenanog.ie. Ländernotiz Irland zu Mainstreaming Ageing.

Gremien zur Vertretung von Jugendlichen oder älteren Menschen werden zu politischen Themen zu Rate gezogen, welche die jeweilige Altersgruppe betreffen, wobei für gewöhnlich jeweils die Bedürfnisse und Interessen ihrer eigenen Generation in den Vordergrund gestellt werden. Unter ihrer gemeinsamen Mitwirkung könnten gesellschaftliche Prioritäten für alle Altersgruppen festgelegt werden, dies mit dem übergeordneten Ziel von Generationsgerechtigkeit und Solidarität.

Länder, in denen die Vertretungsorganisationen von Jugendlichen oder älteren Menschen lediglich zu den sie jeweils direkt betreffenden politischen Entscheidungen Stellung nehmen können, sollten erwägen, sie in alle politischen Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen, um sicherzustellen, dass ihre Sicht auf politische Entscheidungen, die sie jetzt oder in Zukunft auch indirekt betreffen können, berücksichtigt wird.

Schlussfolgerungen

In diesem Kurzdossier wird das Konzept Mainstreaming Ageing erneut unter die Lupe genommen und es werden einige der Grundvoraussetzungen für eine verstärkte Miteinbeziehung des Themas Altern in die allgemeinen politischen Agenden beleuchtet.

Es sind neue Strategien, Gesetze, Regelungen, Maßnahmen und Programme gefordert, welche die längerfristigen Auswirkungen der steigenden Lebenserwartung und Bevölkerungsalterung berücksichtigen. Dazu bedarf es solider demografischer und altersbezogener Forschungen, die in der Folge die Grundlage für die politische Gestaltung bilden. Das Kurzdossier fordert gleichzeitig aber auch eine systematische Berücksichtigung und Analyse der Auswirkungen von politischen Vorhaben für verschiedene Altersgruppen ein, sodass die spezifischen Bedarfe und Rechte in Gegenwart und Zukunft in die Umsetzung miteinbezogen werden können. Dabei ist ein inklusiver und partizipatorischer politischer Gestaltungsprozess ein zentrales Element für Mainstreaming Ageing, damit sichergestellt werden kann, dass die Ansprüche und Perspektiven der unterschiedlichen Stakeholder als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung miteinbezogen werden.⁵⁰

Als eine Materie, die eine klar formulierte und ressortübergreifende Agenda der Regierung ebenso wie ein dezidiertes Engagement aller Interessensgruppen und der Zivilgesellschaft erfordert, ist Mainstreaming Ageing über alle politischen Bereiche und Ebenen hinweg ein komplexer Vorgang, der nur auf Basis eines klaren Auftrags, eines gemeinsamen Verständnisses und gemeinsamer Verantwortung sowie einer entsprechenden Rechenschaftspflicht umgesetzt werden kann. Dazu bedarf es eines entsprechenden politischen Willens, eines einschlägigen Wissens und entsprechender Kapazitäten und Kompetenzen ebenso wie der Bereitschaft zur Koordinierung der Maßnahmen und Zusammenarbeit über alle Sektoren und Regierungsebenen hinweg. Diese Grundpfeiler des Mainstreaming können durch einen strategischen Rahmen für die durchgängige Berücksichtigung des Alterns in allen Bereichen - wie in den UNECE Guidelines for Mainstreaming Ageing empfohlen - erreicht und gestärkt werden.

Folgende grundlegende Voraussetzungen müssen geschaffen oder gestärkt werden:

- Verankerung von Mainstreaming Ageing als politisches Leitkonzept und entsprechende Realisierung einer durchgängigen Berücksichtigung des Alterns in allen Bereichen (Leadership)
- Eine Strategie für Mainstreaming Ageing
- Verstärkte Lenkungsstrukturen und Mechanismen für eine wirksame interinstitutionelle Koordinierung auf horizontaler und vertikaler Ebene
- Abgestimmte Vorgehensweisen und Prozesse für eine das Alter berücksichtigende Evaluierung, wie beispielsweise Gesetzesfolgenabschätzungen, und eine Abbildung des Themas Altern im Staatshaushalt
- Bereitstellung von Kapazitäten für Mainstreaming Ageing
- Verbesserte Bewusstseinsbildung, Datenerhebung und Analysen für eine faktengestützte Politik
- Partizipatorische Politikgestaltung.

⁵⁰ UNECE 2021b.

References

- Arévalo, Berti, Caretta and Eckefeld (2019). The Intergenerational Dimension of Fiscal Sustainability https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp112_en_o.pdf
- Department of Children and Youth Affairs (Ireland) (2015) National Strategy on Children and Young People's Participation in Decision-making, 2015 – 2020. Dublin: Government Publications. Abrufbar unter: www.dcy.a.ie
- Department of Children and Youth Affairs (Ireland) (2015). National Strategy on Children and Young People's Participation in Decision-making, 2015 – 2020. Dublin: Government Publications. Abrufbar unter: www.dcy.a.ie
- Department of Justice and Equality (Ireland) (2012) How to Conduct a Disability Impact Assessment. Guidelines for Government Departments. Disability Impact Assessment Guidelines 05.03.2012. Online abrufbar unter: <https://www.justice.ie/en/JELR/20120305%20DIA%20Guidelines.pdf/Files/20120305%20DIA%20Guidelines.pdf>
- Downes, R. and S. Nicol (2020) 'Designing and implementing gender budgeting - a path to action', OECD Journal on Budgeting, vol. 20/2, <https://doi.org/10.1787/689198fa-en>
- Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (2016). Gender Impact Assessment. Gender Mainstreaming Toolkit. Abrufbar unter: <https://eige.europa.eu/sites/default/files/mh0416171enn.pdf>
- Europäische Kommission (2020) Bericht der Kommission über die Auswirkungen des demografischen Wandels https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_de#documents
- Europäische Kommission (2021a) The Demographic landscape of EU Territories: Challenges and opportunities in diversely ageing regions. Online abrufbar unter <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046>
- Europäische Kommission (2021b) The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019 – 2070). Institutional Paper 148. Mai 2021
- Europäische Kommission (2021c) Green Paper on Ageing. Fostering solidarity and responsibility between generations. COM (2021) 50 final. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v8_o.pdf
- Europäische Kommission (2021d) Green paper on ageing – Public consultation Synopsis Report. Commission Staff Working Document. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_282_en.pdf
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. Folgenabschätzung in Kinderrechtsfragen. Website: <https://fra.europa.eu/de/content/child-rights-impact-assessment>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Deutschland), Ministerium für Arbeit, Solidarität und Soziales (Portugal), und Ministerium für Arbeit, Familie, Soziales und Chancengleichheit (Slowenien) (2020) Trio-Erklärung zum aktiven Altern. Online abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/163906/c2173339af6c7568dbd168b29a31b06e/trio-presidency-declaration-on-ageing-data.pdf>
- Ministerium für Soziales und Gesundheit (Finnland) (2020). National Programme on Ageing 2030: For an age-competent Finland. Helsinki 2020. Online abrufbar unter: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162596/STM_2020_38_J.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OECD (2021). OECD Regulatory Policy Outlook 2021. Online abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- OECD (2018). Youth Stocktaking Report. Engaging and empowering youth in OECD countries – How to bridge the “governance gap”. <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>
- UN DESA 2019 Ageing-related Policies and Priorities in Voluntary National Reviews (2016-2019). Online abrufbar unter: https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2019/12/Briefing-Paper_VNRs-and-OPs-2019.pdf
- UNDESA World Population Ageing 2019: Highlights. Abrufbar unter: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Highlights.pdf>
- UNDESA World Population Ageing 2020: Highlights. Abrufbar unter: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd-2020_world_population_ageing_highlights.pdf
- UNECE 2009. Mainstreaming Ageing UNECE Kurzdossier zum Thema Altern Nr. 1 Abrufbar unter www.unece.org/policy-briefs
- UNECE (2016) Recommendations on Ageing-related Statistics. Abrufbar unter: https://unece.org/DAM/stats/publications/2016/ECECESSTAT20164_ENG_web.pdf
- UNECE 2017. Realizing the potential of living longer. UNECE Kurzdossier zum Thema Altern Nr. 19 Abrufbar unter: www.unece.org/policy-briefs

UNECE 2019. Die schwierige Rolle informeller Pflegepersonen. UNECE Kurzdossier zum Thema Altern Nr. 20
Abrufbar unter: www.unece.org/policy-briefs.

UNECE 2020. Altern in nachhaltigen und intelligenten Städten. UNECE Kurzdossier zum Thema Altern Nr. 24
Abrufbar unter: www.unece.org/policy-briefs

UNECE, 2021a. Guidelines for Mainstreaming Ageing. Abrufbar unter: www.unece.org/mainstreaming-ageing

UNECE 2021b. Meaningful participation of older persons and civil society in policymaking: designing a stakeholder engagement and participation process. Guidance note. Abrufbar unter: www.unece.org/mainstreaming-ageing

UNECE 2021c. Political commitment. How to build the case for a Strategic Framework for Mainstreaming Ageing.

UNECE Toolkit on Mainstreaming Ageing. Abrufbar unter: www.unece.org/mainstreaming-ageing

UNECE 2021d. Stakeholder analysis. How to map, analyse and engage stakeholders in the development of a Strategic Framework for Mainstreaming Ageing. UNECE Toolkit on Mainstreaming Ageing.

Abrufbar unter: www.unece.org/mainstreaming-ageing

UNECE, 2021e. What is mainstreaming ageing? The concept explained. UNECE Toolkit on Mainstreaming Ageing.
Abrufbar unter: www.unece.org/mainstreaming-ageing

UNFPA 2020. Demographic Resilience Programm for Europe & Central Asia. Pathways for societies to thrive in a world of rapid demographic change.

Abrufbar unter: <https://eeca.unfpa.org/en/publications/demographic-resilience-programme-europe-central-asia>

Vereinte Nationen, HelpAge International and AARP, 2017. Bevölkerungsalterung und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, New York. https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2017/07/UNDP_AARP_HelpAge_International_AgeingOlderpersons-and-2030-Agenda-2.pdf

Internationale politische Rahmenbedingungen

Internationaler Aktionsplan zum Altern von Madrid (MIPAA) 2002. Abrufbar unter <https://www.un.org/depts/german/conf/altern/ac197-9.htm>

UNECE Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing (RIS/MIPAA) (2002)
Abrufbar unter <https://unece.org/population/ageing>

Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/RES/70/1.

Abrufbar unter: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

MIPAA20 Reports

Nationale Berichte für den vierten Überprüfungs- und Bewertungszyklus der Umsetzung von MIPAA/RIS -
Abrufbar unter: <https://unece.org/mipaa20-country-reports>.

Ländernotizen zu Mainstreaming Ageing

Im Rahmen einer Bestandsaufnahme zu den Strategien, Strukturen, Methoden und Instrumentarien im Bereich Mainstreaming Ageing haben sich die UNECE-Mitgliedstaaten in den Jahren 2019-2020 zu den in ihren Ländern bestehenden politischen Mainstreaming-Maßnahmen und -Instrumentarien ausgetauscht. Diese Ländernotizen dienen als Grundlage bei der Erarbeitung der UNECE Guidelines for Mainstreaming Ageing.

Abrufbar unter: www.unece.org/mainstreaming-ageing.

KASTEN 2

UNECE Ressourcen zu Mainstreaming Ageing

Die UNECE fördert die Umsetzung von MIPAA/RIS durch Mainstreaming Ageing in der Politik. Dabei umfassen die Aktivitäten Sensibilisierungsmaßnahmen, die Förderung altersbezogener und nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselter Datenerhebungen und -analysen auf Basis des Index Aktives Altern (AAI) und des Generations & Gender Programme (GGP), maßgeschneiderte Mainstreaming Ageing Roadmaps und allgemeine Informationen zu Mainstreaming-Ansätzen und -Methoden anhand entsprechender Leitlinien und Instrumentarien.

Bis dato haben Armenien, Belarus, Georgien und die Republik Moldau Mainstreaming Ageing Roadmaps erstellt.

Aktuell konzentrieren sich die Aktivitäten zur Stärkung der diesbezüglichen Kapazitäten auf Länderebene auf Workshops für die Schaffung von Mainstreaming-Ageing-Kompetenz und die Entwicklung von Schulungsmaterialien.

Mehr Informationen und Ressourcen sind auf der UNECE-Website zu Mainstreaming Ageing zu finden:

www.unece.org/mainstreaming-ageing.

Checkliste: Mainstreaming Ageing - aktuelle Ansätze

| Main areas | Areas of implementation | Key elements |
|----------------------------------|--|--|
| Leadership | Politisches Commitment | <ul style="list-style-type: none"> • Anerkennung der gesellschaftlichen Anpassung an die Bevölkerungsalterung als zentrales politisches Anliegen • Integration des Themas Altern in die allgemeine politische Agenda einschließlich der Strategien für eine nachhaltige Entwicklung |
| | Realisierung in der Praxis | <ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Verantwortung und Rechenschaftspflicht im Hinblick auf Mainstreaming Ageing auf allen Verwaltungsebenen sowie Einbeziehung von Alternsthemen bei der Umsetzung sektorspezifischer Maßnahmen • Verantwortung für Mainstreaming Ageing auf höchster Ebene in allen Bereichen der Politik |
| Strategie | Strategischer Rahmen für Mainstreaming Ageing | <ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung eines strategischen Rahmens für Mainstreaming Ageing gemäß den Festlegungen der UNECE Guidelines for Mainstreaming Ageing • Einbeziehung von Mainstreaming-Ageing-Vorgaben in allen Strategien und Maßnahmenpaketen zum Altern |
| Governance | Fachlich zuständige Stellen | <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung von Stellen für Mainstreaming Ageing in der gesamten Verwaltungshierarchie, idealerweise angesiedelt an höchster Stelle |
| Koordinierung | Etablierung von horizontalen und vertikalen Koordinierungsfunktionen | <ul style="list-style-type: none"> • Errichtung interinstitutioneller Koordinierungsgremien oder Erweiterung des Mandats der bestehenden Gremien • Sektorspezifische Koordinierungsstellen zum Thema Altern auf allen Ebenen |
| Analyse | Analyse der Berücksichtigung altersspezifischer Themen | <ul style="list-style-type: none"> • Sozialpolitischer Dialog rund um die Alternsthematik und Entwicklung in Richtung einer Gesellschaft für alle Lebensalter |
| | Gesetzesfolgenabschätzungen | <ul style="list-style-type: none"> • Einschätzung der Auswirkungen von Gesetzes- und Regelungsvorhaben sowie geplanter Maßnahmen und Programme für verschiedene Altersgruppen und Anpassung an die Bevölkerungsalterung |
| | Durchgängige Abbildung des Themas im Staatshaushalt | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluierung der öffentlichen Haushalte im Hinblick auf Generationengerechtigkeit und die Förderung der gesellschaftlichen Anpassung an die Bevölkerungsalterung |
| Bewusstsein | Austausch und Bereitstellung von Informationen | <ul style="list-style-type: none"> • Sozialpolitischer Dialog rund um die Alternsthematik und Entwicklung in Richtung einer Gesellschaft für alle Lebensalter |
| Daten und Forschung | Datenerhebung | <ul style="list-style-type: none"> • Daten zum Altern und nach dem Alter aufgeschlüsselte Daten - insgesamt bzw. auch sektorspezifisch - als Grundlage für politische Maßnahmen • Niedrigschwellige Verfügbarkeit von Daten zum Altern und zum demografischen Wandel mittels Daten- und Forschungsportale |
| | Forschung | <ul style="list-style-type: none"> • Identifizierung des Forschungsbedarfs sowie Förderung und Finanzierung von Forschungsvorhaben zur Schließung bestehender Lücken |
| Kapazitäten und Kompetenz | Schulungsmaßnahmen | <ul style="list-style-type: none"> • Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regierung oder Behörden sowie der Stakeholder mit dem Ziel von Bewusstseinsaufbau und Kompetenzaufbau |
| | Instrumentarien für Mainstreaming Ageing | <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Methoden, Tools und Anleitungen für alle Stakeholder |
| Partizipation | Effektive Teilhabe aller Stakeholder an der Politikgestaltung | <ul style="list-style-type: none"> • Einbindung von aus unterschiedlichen Stakeholder-Gruppen beschickten Beratungsgremien • Einrichtung von Gremien zur Vertretung der Interessen von Jugendlichen und älteren Menschen |