

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 99 (2002)
Heft: 10

Artikel: Ziel : eine Gesellschaft für alle Altersgruppen : Diskussionen und Ergebnisse der Alterskonferenz von Berlin
Autor: Künzler, Gabriela
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840357>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Ziel: Eine Gesellschaft für alle Altersgruppen

Diskussionen und Ergebnisse der Alterskonferenz von Berlin

Die demografische Entwicklung wird die Gesellschaft vor neue Herausforderungen stellen. Mit ihren Auswirkungen setzte sich Mitte September in Berlin eine UNO-Konferenz auf Ministerienebene auseinander. Gabriela Künzler, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Caritas Schweiz und Mitglied der Schweizer Delegation, beschreibt im folgenden Artikel die Hintergründe der demografischen Alterung und stellt die Diskussionen und Beschlüsse der Berliner Konferenz vor.

Das Wissen um die demografische Alterung ist nicht neu. Bereits 1982, an der ersten UNO-Weltversammlung zum Thema «Ageing», wurde ein Aktionsplan verabschiedet. Zwanzig Jahre später, im letzten April also, fand die zweite Weltversammlung zum Altern in Madrid statt. In der Schweiz wird die demografische Alterung vor allem im Zusammenhang mit der Finanzierung der Sozialversicherungen öffentlich diskutiert. Was aber ist mit dem Begriff «demografische Alterung» eigentlich gemeint?

Die aktuellen demografischen Entwicklungen in Europa und Nordamerika werden zu einer noch nie dagewesenen Altersstruktur der Bevölkerung führen. Im Jahr 2050 wird in diesem Raum voraussichtlich jede dritte Person über 60 Jahre alt sein. Gründe dafür sind die sinkende Sterblichkeit und die sinkende Geburtenrate sowie die bessere Gesundheit. Je älter die Menschen werden und je weniger Kinder in einer Gesellschaft auf die Welt kommen, desto höher steigt das Durchschnittsalter einer Bevölkerung. (Ein dritter Faktor,

der die Bevölkerungsstruktur beeinflusst, sind Ausmass und Art der Immigration.)

Dieser als «demografische Alterung» bezeichnete Vorgang ist grundsätzlich positiv zu bewerten, demografische Alterung zeugt von einem hohen Lebens- und Gesundheitsstandard. Als Konsequenzen stellen sich aber auch Herausforderungen in diversen Feldern von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft der Schweiz.

Herausforderung Nr. 1: Finanzierung der Altersvorsorge

Die Finanzierung der Altersvorsorge, sei sie umlagefinanziert oder kapitalisiert, wird durch das sich verändernde Verhältnis zwischen Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen vor Schwierigkeiten gestellt. Beim Umlageverfahren, mit dem die AHV finanziert wird, ist das Problem offensichtlich: Da die momentan erwerbstätige Generation die Renten der Pensionierten bezahlt, wird die Aufgabe schwieriger, wenn sich weniger Erwerbstätige und gleichzeitig mehr Pensionierte gegenüber stehen.

Die berufliche Vorsorge funktioniert nach dem Kapitaldeckungsverfahren. Auf den ersten Blick scheint diese Methode demografieresistenter zu sein, da jede Person in der zweiten Säule ihr eigenes Guthaben aufbaut. Dieses Guthaben ist bis zum Austritt aus dem Erwerbsleben in Aktien, Immobilien, Fonds oder anderen Anlagen investiert. Wie es sich auf den Kapital- oder Immo-

bilienmarkt auswirkt, wenn eine grosse Anzahl von Personen (z.B. die «Baby-boom»-Generation) bei Eintritt der Rente ihre Investitionen verkaufen will, ist schwierig abschätzbar.

Bei beiden Finanzierungsmodellen spielt zudem die Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Produktivität eine grosse Rolle.

Herausforderung Nr. 2: Arbeitsmarkt

In den letzten Jahren hatten ältere Arbeitskräfte einen schweren Stand im Arbeitsmarkt. Bei Wirtschaftskrisen als erste entlassen oder frühpensioniert, gelten sie bei der Arbeitslosenversicherung als schwierig vermittelbar. In Zukunft allerdings wird sich der Arbeitsmarkt an die zugleich schrumpfende und alternde Gruppe der Erwerbspersonen anpassen müssen. Ältere Arbeitsmarktteilnehmende werden verstärkt in den Arbeitsmarkt eingebunden werden müssen, wenn die bisherige Produktivität aufrechterhalten werden soll. Dies erfordert lebenslange Weiterbildung und Arbeitszeitmodelle, die für ältere Arbeitskräfte geeignet sind.

Herausforderung Nr. 3: Frauen an die (Erwerbs-)Arbeit!

Oft wird eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen gefordert. Allerdings geht vielen Frauen schon jetzt die Arbeit nicht aus – sei dies bezahlte Arbeit oder unbezahlte Arbeit im Haushalt, in der Kinderbetreuung und -erziehung oder als Freiwillige. Manchmal wird gleichzeitig eine höhere Erwerbsquote von Frauen und eine höhere Geburtenrate postuliert, dies am besten noch mit ei-

ner Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Die zum Teil widersprüchlichen Forderungen und die Wechselwirkung von Faktoren machen eine kohärente Politik nicht einfach. Aber Massnahmen, die die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit für Frauen wie auch für Männer fördern, sind zu begrüssen.

Herausforderung Nr. 4: Gesundheit und Infrastruktur

Während die Geriatrie heute noch ein Stiefkind in der Medizin ist, wird sich der Gesundheitsbereich in Zukunft verstärkt mit Fragen der Pflege im Alter befassen müssen. Wichtige Themen sind zum Beispiel der Umgang mit Demenzkranken oder die kontroverse Debatte um Sterbehilfe. Im Krankenversicherungsgesetz (KVG) wird die Diskussion um eine obligatorische Pflegeversicherung für Ältere an Dynamik gewinnen. Nach einem entsprechenden Vorschlag von Bundesrat Couchepin vor drei Jahren zielt jetzt auch der Krankenkassenverband Santésuisse auf eine solche «Korrektur des Generationenvertrags». Diese Anstösse dürften zu heftigen Diskussionen führen.

Die Infrastruktur wird sich vermehrt den Bedürfnissen Älterer anpassen müssen. Der Bedarf wird sich von der jungen Bevölkerungsgruppe (z.B. Schulen) eher auf die ältere (Pflege, Wohnen, öffentlicher Verkehr) verschieben. Im Bereich «Wohnen» spielen verschiedene Tendenzen eine Rolle: eine relativ grosse Wohnfläche für Ältere, deren Kinder ausgezogen sind; das allgemeine Bedürfnis nach mehr Wohnfläche; die zunehmende Verschiebung des Bedürfnisses vom Alters- zum Pflegeheim; betreute Wohnformen.

In Diskussion: das Rentenalter

Das Rentenalter hat Auswirkungen sowohl auf den Arbeitsmarkt als auch für die Finanzierung der Altersvorsorge. In Westeuropa ist der Konsens relativ stark, Anreize und die Tendenz zur Frühverrentung brechen zu wollen, also das reale dem legalen Rentenalter anzunähern und eventuell auch das legale Rentenalter zu erhöhen (so im Moment in den USA von 65 auf 67 Jahre). Ohne zusätzliche begleitende Massnahmen, die die Teilnahme Älterer am Arbeitsmarkt auch wirklich fördern und in Härtefällen eine soziale Abfederung schaffen, dürfte eine Rentenalterserhöhung in der momentanen Wirtschaftslage

aber vor allem die ALV, die IV und die Sozialhilfe stärker belasten.

Gewisse Gruppen empfinden ein vorgeschriebenes Rentenalter zudem als diskriminierend («ageism») und fordern eine Abschaffung. Sinnvoll wären flexible und/oder graduelle Modelle des Übergangs in den Ruhestand. Und: «Ruhestand» mag zwar eine Abnahme der monetär messbaren Produktivität implizieren, bedeutet aber noch lange nicht eine Abnahme der Produktivität überhaupt, betrachtet man die von nicht mehr Erwerbstätigen geleistete Freiwilligenarbeit, Enkelbetreuung oder die finanzielle Unterstützung der Kinder usw.

Dies sind nur einige exemplarische Punkte als Hintergrund der beiden UNO-Konferenzen zum Alter.

Die UNO-Weltversammlung von Madrid

An der UNO-Weltversammlung vom letzten April in Madrid wurde der zweite internationale Aktionsplan zum Altern verabschiedet (der erste stammt von der ersten Weltversammlung zum Altern von Wien 1982).

Der *Aktionsplan von Madrid* listet drei generelle Ziele auf:

- die Partizipation älterer Menschen an der Gesellschaft zu fördern,
- die Gesundheit und das Wohlbefinden Älterer zu erhalten und
- ein unterstützendes Umfeld zu schaffen.

Die *Partizipation* Älterer meint die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben der Gesellschaft. Damit spricht sich die Deklaration gegen eine Altersgrenze als Zugangsbarriere zu Arbeitsmarkt oder politischer Beteiligung aus. Ein besonderer Fokus liegt auf der Gleichstellung der Frauen im Arbeitsmarkt, auf den Fragen von Migration und Verstärkung sowie auf lebenslangem Lernen. Die inter- und intragenerationelle Solidarität soll gestärkt werden. Eine Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme und Massnahmen zur Ausrottung der Armut soll für alle Generationen, aber speziell für ältere Menschen, im formellen und informellen Arbeitssektor eine bessere finanzielle Absicherung schaffen.

Die *Gesundheit* und das *Wohlbefinden* Älterer soll durch einen universalen und gleichen Zugang zum Gesundheitswesen verbessert werden. Von HIV und

AIDS Betroffene und deren Pflegende oder Ältere, die überlebende Familienmitglieder unterstützen, brauchen Information, Ausbildung, Behandlung und Unterstützung. Daneben muss stärker in die Ausbildung von Personen investiert werden, die in der Pflege und Betreuung von älteren körperlich und / oder psychisch eingeschränkten Menschen arbeiten.

Das *unterstützende Umfeld* legt den Fokus auf die veränderten Wohn-, Transport- und Infrastrukturbedürfnisse, die durch eine Alterung der Bevölkerung entstehen. Ein zweiter Akzent liegt auf der Prävention von Vernachlässigung und Gewalt gegen ältere Personen. Drittens sollen Bilder vom Alter und vom Altern gefördert werden, die auch die positiven Aspekte des Alters aufzeigen.

Die Konferenz von Berlin

Schon vor der Verabschiedung des weltweiten Aktionsplans in Madrid organisierte die europäische UNO-Kommission für Wirtschaft (UNECE) die Berliner Konferenz, um in der Folge des Aktionsplans konkrete Handlungsempfehlungen zu diskutieren. Die UNECE umfasst 55 Mitgliedstaaten, von den USA und Kanada über den gesamten europäischen Raum bis zu Russland und den zentralasiatischen Republiken. Das wirtschaftliche Niveau dieser Länder ist extrem unterschiedlich. So können die Sozialversicherungssysteme zum Beispiel von Bosnien oder Schweden kaum verglichen werden. Diese Unterschiede prägten denn auch die Diskussionen in Berlin, so dass eine gemeinsame Handlungsebene schwierig zu finden war. Verstärkt wurde dieser Umstand dadurch, dass sich manche zen-

tral- und osteuropäische Länder eine starke Vertretung während der Vorbereitung und während der Konferenz in Berlin kaum leisten konnten.

In Arbeitsgruppen entworfen . . .

Trotzdem wurden eine *politische Deklaration* und eine *regionale Implementationsstrategie* verabschiedet. Die kurz gehaltene politische Deklaration listet zwölf grundlegende Verpflichtungen auf, während die Implementationsstrategie in hundert Punkten die zehn zentralen Commitments (Verpflichtungen) ausführt. Diese Texte waren in einer Arbeitsgruppe über ein Jahr hinweg schon entworfen und verhandelt worden, so dass während der Konferenz nur noch die letzten Meinungsverschiedenheiten geschlichtet werden mussten. Während der Erarbeitung der Strategie drohte der individuelle Aspekt des Alterns überhand zu nehmen. Unter anderen die Schweiz versuchte, das Alter als gesellschaftliches Phänomen wieder stärker in den Vordergrund zu rücken. Daneben setzte sie sich für die den vertretenen Ländern gemeinsamen Werte der Menschenrechte und Demokratie ein. Bis zur Konferenz strittige Punkte blieben die Familie, die sexuelle und reproduktive Gesundheit, die sozialen Rechte und die politische Partizipation Älterer.

. . . Austausch vor Ort

Neben der Diskussion der strittigen Punkte stand in Berlin der Austausch zwischen den verschiedenen Ländern und zwischen Behörden, Inter- und Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft und Wissenschaft im Vorder-

grund. In diversen Diskussionsrunden und Vorträgen wurden die demografische Alterung und die damit verbundenen Aspekte beleuchtet. Im Zentrum der Begleitveranstaltungen standen die wirtschaftlichen Auswirkungen der Alterung.

Die Schweiz war in Berlin durch eine Delegation aus Mitgliedern von Bundesämtern, Kantonen und Nichtregierungsorganisationen vertreten; geleitet wurde die Delegation von Ruth Lüthi; sie ist Freiburger Staatsrätin und Präsidentin der SozialdirektorInnenkonferenz (SODK) (vgl. Interview Seite 168).

Wirtschaftliche Schwerpunkte

Deklaration und Strategie orientieren sich am Konsens, der im Madrider Aktionsplan festgelegt wurde. Während «Madrid» sich aber vor allem der zunehmenden Bedeutung der Altersfragen für Individuum und Gesellschaft annahm, hat «Berlin» stärker die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der demografischen Alterung im Blick. Für beide Strategien steht das Ziel einer «Gesellschaft für alle Altersgruppen» im Zentrum.

Die *Berliner Deklaration* und die *regionale Implementationsstrategie* decken einen breiteren Themenkreis ab als «Madrid», besonders was wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Themen betrifft. Im Folgenden einige Schwerpunkte:

- Die demografische Alterung und ihre Auswirkungen müssen in alle Felder der Politik mit einbezogen werden (Mainstreaming), um eine Gesellschaft für alle Altersgruppen zu schaffen.
- Die Förderung der sozialen Integration und der gesellschaftlichen Partizi-

pation von Älteren ist zentral für eine Gesellschaft für alle Altersgruppen. Älteren Menschen gebühren volle wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Rechte. Um den Zusammenhalt innerhalb einer solchen Gesellschaft zu verbessern, sind die Festigung der inter- und intragenerationellen Solidarität sowie die Stärkung angemessener und nachhaltiger Systeme der sozialen Sicherheit unerlässlich.

- Einer der Schwerpunkte der Diskussion betrifft den Übergang in den sogenannten Ruhestand (siehe Kasten Seite 163). In vielen entwickelten Ländern lässt sich ein Auseinanderklaffen von gesetzlichem und realem Rentenalter feststellen. Viele beenden ihre Erwerbstätigkeit schon vor der vorgeschriebenen Altersgrenze, sei das aus eigenem Antrieb oder im Rahmen einer betrieblichen Lösung während wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Die Schweiz steht punkto Erwerbsquote Älterer im europäischen Vergleich aber immer noch gut da. Generell gefordert werden die Erhöhung der Erwerbstätigenquote sowie eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit mit einem flexiblen oder frei wählbaren Rentenalter und/oder einem graduellen Übergang in den «Ruhestand». Über die praktische Ausgestaltung solcher Modelle wurde nicht diskutiert.

- Für alle Länder steht die Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums mit dem Ziel der Vollbeschäftigung im Zentrum. Transitionsländer sollen zudem in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung unterstützt werden. Durch eine gute Wirtschaftslage hofft man, die zu erwartenden Belastungen der Systeme der sozialen Sicherheit abfedern zu können.
- Die Integration von älteren Personen generell und Frauen im Speziellen in

Gesellschaft und Arbeitsmarkt ist durch lebenslanges Lernen sowie durch Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern.

- Lebensqualität und Gesundheit sind ein elementares Gut für alle Lebensalter und sollen durch Prävention, durch ein gutes Gesundheitswesen mit gleichberechtigtem Zugang und durch nicht-schädigende Arbeitsbedingungen gesichert und verbessert werden.
- Die Notwendigkeit von guter Bildung auf jeder Altersstufe ist erkannt, da schlechte Bildung zu Nachteilen im Arbeitsleben, zu einem geringen Einkommen, einer schlechten Gesundheit und einem frühen Tod führen kann.
- Dank ihrer durchschnittlich längeren Lebenserwartung ist ein grosser Teil der älteren Personen weiblich. Das hohe Alter betrifft also vor allem Frauen. Darum soll das Gender Mainstreaming, also das Berücksichtigen der Konsequenzen von politischen Massnahmen für Frauen und Männer, besonders in der Alterspolitik Anwendung finden. Mit Blick auf

die – immer noch – unterschiedliche Aufgabenteilung in der Familie und die verschiedenen Erwerbsbiografien soll das Gender Mainstreaming aber auch im Arbeitsmarkt, in der sozialen Sicherheit und bezüglich gleicher Rechte angewendet werden.

- Familien oder Einzelpersonen, die Ältere pflegen, sollen (z. B. auch mit Blick auf ihren eigenen sozialen Schutz) unterstützt werden.

Ergebnisse der Berliner Konferenz

Zwar wurden die politische *Deklaration* und die *regionale Implementationsstrategie* verabschiedet. Inhaltlich zeigen die Dokumente wichtige Stossrichtungen auf; in der Verbindlichkeit der Umsetzung und im Follow-up ist die Strategie jedoch schwach. Das UNECE-Sekretariat, das die Konferenz organisiert hat, kann Staaten bei der Umsetzung unterstützen, wenn sie dies wünschen, erhält dafür aber keine neuen finanziellen Ressourcen. Die Implementierung wird sich vor allem auf na-

Migration und Alter

«Migration und Alter» wird in der Schweiz immer mehr zum Thema werden. Die ersten Generationen von Migrantinnen und Migranten haben das Rentenalter erreicht und stehen vor dem Entscheid, wo sie das Alter verbringen möchten. Hier stehen die Themen Integration und Gesundheit im Vordergrund.

Gleichzeitig bekunden entwickelte Länder die Absicht, einen zukünftigen Arbeitskräftemangel durch die Immigration von (bevorzugt hochqualifizier-

ten) Personen aus Entwicklungs- und Transitionsländern abzuschwächen. Migration kann aber nur schon von der erforderlichen Quantität her die Probleme der entwickelten Länder nicht lösen. Dazu schafft sie durch «brain drain» erhebliche Probleme für Entwicklungsländer: Werden hochqualifizierte Arbeitskräfte nach einer für das Heimatland kostspieligen Ausbildung ins Ausland abgeworben, geht ihr Wissen, das für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wichtig wäre, verloren.

tionalem Niveau abspielen. International waren die Staaten unwillig, sich von (noch) einem internationalen Gremium kontrollieren zu lassen. Im europäischen Raum wird die Gruppe der EU-Länder zusammenarbeiten. In der Schweiz ist vorläufig vorgesehen, nur den Aktionsplan von Madrid weiterzuverfolgen.

Die Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen am Prozess wurde von ihnen selbst als sehr befriedigend eingestuft, auch wenn das Resultat besonders bezüglich Follow-up und Monitoring nicht ihren Erwartungen entsprach. Die Nichtregierungsorganisationen fordern einen neuen Generationenvertrag, der auf wirtschaftlicher und sozialer Gerechtigkeit, Gleichberechtigung, Solidarität und Nachhaltigkeit basiert.

Politische Herausforderungen

Die Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Alterung sind thematisch breit. Dementsprechend stellt sich die Schwierigkeit, wer sich dieser interdisziplinären Problemstellung annimmt. Lösungen sind nur effizient, wenn sie interdisziplinär, in Kooperation aller betroffenen Akteure von Bund, Kantonen, Gemeinden, Nichtregierungsorganisationen und anderen Beteiligten ausgearbeitet und durchgeführt werden.

Ein zweites Problem ist die Langfristigkeit der demografischen Alterung. Die Prognosen bewegen sich in einem Zeitraum von 50 Jahren, was eine Legislaturperiode von vier Jahren etwas übersteigt. Es ist ein Feld, in dem Probleme, aber auch erfolgreiche Strategien und Lösungen nicht sofort sichtbar und entsprechend schlecht im Wahlkampf eingesetzt werden können.

Positiv anzumerken ist, dass Alter in der Schweiz kein überdurchschnittliches

Armutrisiko (mehr) ist. Allerdings ist mit Vorsicht zu verfolgen, wie die Systeme der sozialen Sicherheit der demografischen Alterung und den drohenden Finanzierungsschwierigkeiten angepasst werden. Eine unreflektierte Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters etwa, wie sie in manchen Kreisen immer lauter gefordert wird, dürfte die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung sowie die Sozialhilfe im Endeffekt stärker belasten. Ob ein solcher Schritt zu einer höheren Erwerbstätigenquote und zu einer gesteigerten Produktivität führt, ist unsicher – die Folgen für Personen im Niedriglohnbereich dürften jedoch einschneidend sein. Gerade für die Institutionen der Sozialhilfe ist es deshalb wichtig, dass Massnahmen in diesem Bereich mit all ihren Konsequenzen reflektiert und von sozialen Abfederungen begleitet werden. Sie dürfen nicht zur zusätzlichen beruflichen oder gesellschaftlichen Ausgrenzung von Individuen oder Personengruppen beitragen. Im Mittelpunkt sollte bekanntlich das Ziel einer Gesellschaft für alle Altersgruppen und für alle Einkommensgruppen stehen.

Gabriela Künzler

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bereich Grundlagen der Caritas Schweiz, Luzern

Zusätzliche Informationen und Dokumente:

<http://www.mica2002.de/>

<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/>

<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/waa/>

<http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2002/d/02091701.htm>

Zum Follow-up von Madrid:

<http://daccess-ods.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/439/32/PDF/N0243932.pdf?OpenElement>

<http://www.unece.org/ead/pau/age/conf2002/frame.htm>