



21/05-AF IV
11.07.2005

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

–hof– Die Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ wurde in der Geschäftsstelle durch die Arbeitsfelder VI (Internationale soziale Arbeit), IV (Altenhilfe, Pflege, Rehabilitation, Gesundheit) und II (Kindheit, Jugend, Familie, Gleichstellung) erarbeitet. Nach Beratungen im Fachausschuss „Altenhilfe und Pflege“ hat der Vorstand des Deutschen Vereins die Stellungnahme am 8. Juli 2005 verabschiedet.

Das Grünbuch fasst die Auswirkungen des demografischen Wandels auf verschiedene gesellschaftliche Bereiche zusammen. Es ist Grundlage eines von der EU-Kommission durchgeführten Konsultationsverfahrens, das dem Austausch der Mitgliedstaaten über den Umgang mit dem demografischen Wandel dient.

Im Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ (Mitteilung der Kommission vom 16. März 2005, KOM(2005) 94 endgültig) nimmt die Kommission der Europäischen Union (EU) zur Frage des demografischen Wandels in den Ländern der Europäischen Union Stellung und präsentiert eine große Zahl von möglichen Fragestellungen. Aus Sicht des Deutschen Vereins setzt eine europäische Befassung mit diesen Fragen die genaue Kenntnis der mitgliedstaatlichen Besonderheiten in den angesprochenen Politikbereichen voraus.

Bedeutung einer Diskussion auf europäischer Ebene

Der Deutsche Verein begrüßt grundsätzlich, dass mit dem Grünbuch auf europäischer Ebene eine Diskussion über den demografischen Wandel und seine Folgen angestoßen wird. Dies ist insbesondere für die nachhaltige Gestaltung der jeweiligen nationalen Sicherungssysteme (insbesondere Rente, Altenhilfe) von Bedeutung.

Der Deutsche Verein sieht für die EU eine wichtige Rolle bei der Koordination und Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

Der Deutsche Verein regt an, die in den Mitgliedstaaten bereits intensiv geführten Diskussionen und wissenschaftlichen Forschungsergebnisse in einem europäischen Forum zusammen zu führen und dadurch die optimale Verbreitung von Wissen und Erfahrung (auch im Sinne von „best practice“) sicherzustellen. Seit dem Jahre 2000 hat der Deutsche Verein als einer der Träger des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa in diesem Bereich intensive Vorarbeit geleistet, die er gerne in ein solches europäisches Forum einbringt.

Subsidiaritätsprinzip und Effizienz lokaler und regionaler Ansätze beachten

Im Grünbuch wird darauf hingewiesen, dass die wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen allein in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, ihrer Regionalbehörden oder der Sozialpartner fallen. Diesem Befund ist uneingeschränkt zuzustimmen. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass aus deutscher Sicht die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wegen der traditionellen und rechtlich komplexen Verzahnung von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege und der eigenen Rolle der Kommunen im deutschen Staatsgefüge einen besonderen Stellenwert hat. Allerdings sollte neben dem sozialen auch der zivile Dialog mit den nichtstaatlichen Akteuren in der Debatte angemessen berücksichtigt werden.

Die Besonderheiten der mitgliedstaatlichen Organisation der sozialen Dienste und die höhere Effizienz lokaler und regionaler Ansätze sind aus der Sicht des Deutschen Ver-

eins zu berücksichtigen. Zudem sind länderübergreifende Regelungen vor allem im Bereich der Mobilität von EU-Bürgern, z.B. bei sozialen Leistungen an Rentner und bei sog. Wanderarbeitnehmern sowie bei der Vereinheitlichung und gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungskonzepten („Bologna-Prozess“) bzw. Lebensarbeitszeitkonten, wichtig.

Der demografische Wandel verdeutlicht die zunehmende Ausdifferenzierung von Lebensstilen, Lebensentscheidungen und hierzu erforderlicher Lösungsstrategien. Regionen in Europa sind derart vielgestaltig, dass selbst innerhalb eines deutschen Bundeslandes oft kaum einheitliche Lösungen möglich sind: Bereits in den Kommunen gibt es Unterschiede hinsichtlich wachsender, stagnierender und schrumpfender Bevölkerungszahlen. Auch Unterschiede zwischen verschiedenen Einkommensschichten und sozial differenzierte Geburtenraten weisen auf die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung hin. Eine zu starke europäische Regulierung und Normierung kann die erwünschte und benötigte Vielfalt z.B. von Alten- oder Familienhilfestrukturen behindern.

Der Deutsche Verein hält dennoch eine gemeinsame europäische Strategie zum demografischen Wandel zur Flankierung lokaler, regionaler und mitgliedstaatlicher Ansätze für sinnvoll. Sämtliche europäische Maßnahmen sollten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Subsidiarität, der Solidarität und den Fundamenten eines europäischen Sozialmodells überprüft werden. Es sollte ferner geprüft werden, ob europäische Maßnahmen auf Politikbereiche zu begrenzen sind, in denen grenzüberschreitende Sachverhalte zu regeln sind oder in denen im Rahmen bestehender EU-Kompetenzen nachgewiesenermaßen sozialpolitisch erwünschte Ziele gefördert werden.

Diskussion um den demografischen Wandel versachlichen

Der Deutsche Verein hält es für dringend erforderlich, die Debatte um die Tatsache des demografischen Wandels zu versachlichen. Im Grünbuch wird zum Teil ein sehr negatives Bild älterer Menschen gezeichnet. So seien „Unternehmergeist und Initiativefreudigkeit unserer Gesellschaft“ durch die „Alterung der Gesellschaft“ beeinträchtigt; der demografische Wandel wird als „Krise“ und „Zeitbombe“ dargestellt. Derartige Dramatisierungen und Diskriminierungen entsprechen nicht den Tatsachen.

Im demografischen Wandel liegen bislang wenig beleuchtete Chancen: Ein höherer Anteil älterer Beschäftigter kann bei größerer Flexibilisierung von Arbeitszeiten und Betreuungssituationen helfen, die sozialpolitisch gewünschte Entlastung jüngerer Menschen während der Familiengründungsphase zu erreichen.

Ältere Menschen können ihren gewachsenen Erfahrungsschatz in Arbeit – auch zur Umsetzung des Konzepts des lebenslangen Lernens – und Gesellschaft einbringen. Ihre Erfahrungen umfassen Lebensspannen, die größere Veränderungen enthalten, als dies bei vorangegangenen Generationen der Fall war. Die Sozial- und Gesundheitswirtschaft steht vor neuen Herausforderungen, die Innovationen wie den Ausbau integrierter Versorgungsformen voran treiben und Chancen für Wachstum, Beschäftigung und mehr Lebensqualität bieten.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass die Solidarität und Gerechtigkeit zwischen den Generationen ins Zentrum der Debatte gerückt wird. Wünschenswerte Veränderungsprozesse müssen zwischen den älteren und den nachwachsenden Generationen ausbalanciert werden und den Prinzipien der Nachhaltigkeit und Chancengerechtigkeit entsprechen. Eigenverantwortung und Partizipation aller Bevölkerungsgruppen sind auf allen politischen Ebenen sicherzustellen. Der Deutsche Verein sieht zudem eine Rolle für die EU in der Rückbesinnung auf eine europäische Kultur, die die Potenziale älterer Menschen schätzt und würdigt.

Politikbereichsübergreifende Herangehensweise auf europäischer Ebene

Das Grünbuch zeigt die Auswirkungen des demografischen Wandels in einzelnen Politikbereichen auf, enthält jedoch auch Widersprüche (z.B. „Mobilität erhöhen“ – „Betreuung von Kindern durch Familienmitglieder ermöglichen“). Begriffe wie „Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum“ werden ohne Einbettung in einen Kontext verwendet. Diese Sichtweise hält der Deutsche Verein für zu wenig differenziert. Der Satz „Noch nie gab es Wirtschaftswachstum ohne Bevölkerungswachstum“ impliziert, dass ohne Bevölkerungswachstum keine Zukunft mit hohem Lebensstandard und hoher Lebensqualität denkbar ist. Der Geburtenrückgang besteht jedoch schon seit Jahrzehnten. Es ist daher aus Sicht des Deutschen Vereins erforderlich, sich auf eine langfristige Veränderung der Bevölkerungsstruktur einzustellen. Deshalb sind neue Konzepte für Beschäftigung auch dann zu entwickeln, wenn das Wirtschafts- oder Bevölkerungswachstum nicht europaweit gesteigert werden kann.

Der Deutsche Verein empfiehlt eine politikbereichsübergreifende Herangehensweise an die Fragen, die der demografische Wandel aufwirft. Dabei ist besonders auf die Kohärenz der Ansätze in den verschiedenen Politikbereichen zu achten sowie auf eine Einbettung in gesamtgesellschaftliche Ziele in den Mitgliedstaaten.

Genauere Analyse des Ist-Zustandes auf europäischer Ebene wünschenswert

Dem Grünbuch ist nicht zu entnehmen, auf welche Art und Weise und in welchem Kontext die dort zitierten Daten ermittelt wurden. Allgemein ist eine wissenschaftliche Analyse und Aufbereitung der Daten zum demografischen Wandel in Europa und seinen Regionen sowie die Verbreitung von guten Praxisbeispielen („best practices“) aus Sicht des Deutschen Vereins wünschenswert. Gleichzeitig weist der Deutsche Verein darauf hin, dass eine „Hochrechnung“ des Ist-Zustandes auf die Zukunft differenziert erfolgen muss. So sind aufgrund vieler unterbrochener Erwerbsbiografien Zukunftsszenarien für die weitere Beschäftigung und Alterssicherung nur mit großer Vorsicht zu entwerfen.

Finanzierungsfragen nicht ausblenden

Das Grünbuch enthält viele Anregungen, wie auf europäischer, nationaler, regionaler bzw. kommunaler Ebene mit den Folgen des demografischen Wandels umgegangen werden könnte. Es enthält jedoch keine Aussagen, auf welche Weise die vorgeschlagenen oder implizierten Maßnahmen zu finanzieren seien.

Der Deutsche Verein warnt nachdrücklich davor, durch mögliche Initiativen auf europäischer Ebene die in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägte finanzielle Belastung der einzelnen Akteure, in Deutschland insbesondere der Kommunen und der freien Wohlfahrtspflege, zu verschärfen. Die Mitgliedstaaten können aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen die finanziellen Auswirkungen von Maßnahmen sehr viel besser beurteilen und auffangen.

Arbeitsmarktpolitik gerecht gestalten; Bildungspolitik stärken

Beim Faktor Arbeit kann Wachstum allein nicht Allheilmittel sein. Lebenslanges Lernen, Weiterqualifizierung auch für ältere Arbeitnehmer und angemessene Verteilung der Arbeit sind ebenfalls wichtige Faktoren für den Arbeitsmarkt der Zukunft. Die gedanklichen Ansätze im Grünbuch, die Qualität der Systeme der Erstausbildung und Erwachsenenbildung zu stärken, werden daher begrüßt. Flankiert werden muss die mitgliedstaatliche Arbeitsmarktpolitik durch eine europaweite Kampagne, die den Mythos von der geringeren Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer beseitigt und bestehende Vorruhestandsregelungen zugunsten moderner Konzepte wie Lebensarbeitszeitkonten kritisch beleuchtet.

Diskriminierungen älterer oder jüngerer Menschen dürfen nicht ein auch nur mittelbares Ergebnis politischen Handelns sein. Vielmehr sind arbeitsmarkt- und sozialpolitische Konzepte auf allen Politikebenen zu entwerfen, die eine gerechte Verteilung von Belastungen und Ressourcen, auch von Arbeit, ermöglichen.

Der Ansatz eines „echten europäischen Arbeitsmarktes“ mag unter einer ökonomischen Perspektive begründbar sein, provoziert aber im Kontext der erhöhten Mobilitätsanfordernisse gerade für Familien unerwünschte Nebeneffekte. Die Voraussetzungen für die

Vereinbarkeit von Familie und Beruf (familienfreundliche Arbeitsmarktpolitik, Möglichkeiten der Kinderbetreuung) müssen daher konsequent umgesetzt werden.

Dabei ist auch die Verantwortung jüngerer wie älterer Menschen für ihren eigenen Lebensentwurf einschließlich Gesundheit und lebenslanger Bildung zu berücksichtigen. Begleitende Maßnahmen zur Prävention und zur Kompensation von Bildungs- und Gesundheitsproblemen, insbesondere mit Blick auf bildungsferne Bevölkerungsgruppen, sind notwendig.

Das im Grünbuch enthaltene Ziel eines „echten europäischen Arbeitsmarktes“ und der „Schaffung größerer beruflicher Mobilität“ ist grundsätzlich wünschenswert. Gerade im Sozial- und Gesundheitssektor ist personale Kontinuität jedoch ein wichtiger Bestandteil der Qualität sozialer Dienstleistungen. Aus Sicht des Deutschen Vereins sind daher die Auswirkungen von beruflicher Mobilität auf einzelne Sektoren zu untersuchen und bei der Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes mit zu berücksichtigen.

Der Deutsche Verein hält es insgesamt für wichtig, das Konzept eines „echten europäischen Arbeitsmarktes“ mit „großer beruflicher Mobilität“ auf möglicher Weise unerwünschte Nebenfolgen zu untersuchen. Dies gilt vor allem für Beschäftigungsfelder, in denen der persönliche Bezug und die personale Kontinuität einen wichtigen Teil der Dienstleistung ausmachen, so z.B. bei der Pflege und Betreuung hilfebedürftiger Menschen.