

Ältere Menschen: Zehn Jahre Internationaler Aktionsplan von Madrid über das Altern

- Umsetzung 2007 und 2012 in UNECE-Staaten bilanziert
- Trotz Fortschritten bleiben große Herausforderungen

Viviane Brunne

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Gertraud Dayé, ›Erst alt, dann reich‹, über den Internationalen Aktionsplan von Madrid, VN, 6/2002, S. 222ff., fort.)

Mit der 51. Tagung der **Kommission für soziale Entwicklung der Vereinten Nationen** (Commission for Social Development), die vom 6. bis 15. Februar 2013 in New York stattfand, wurde das zehnjährige Bestehen des **Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern**, kurz: **Weltaltenplan** (Madrid International Plan of Action on Ageing) begangen. Der Plan war im Jahr 2002 auf der Zweiten Weltversammlung über das Altern in Madrid angenommen worden. Fortschritte bei der Umsetzung des Weltaltenplans sollen alle fünf Jahre überprüft werden. Dementsprechend fand die erste Überprüfung im Jahr 2007 und die zweite Überprüfung im Jahr 2012 statt.

Auf einer Podiumsveranstaltung während der 51. Tagung am 7. Februar 2013 wurde diese zweite Umsetzungsphase bilanziert. In Bezug auf die Umsetzung in der Region der **UN-Wirtschaftskommission für Europa** (United Nations Economic Commission for Europe – **UNECE**) wurde auf die Erklärung der dritten Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns vom September 2012 in Wien verwiesen, die den Höhepunkt des regionalen Überprüfungsprozesses darstellte. Die UNECE ist eine der fünf regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen. Ihr gehören 56 Mitgliedstaaten aus Nordamerika, der Europäischen Union, Osteuropa und Zentralasien an.

Alterung schreitet weltweit voran

Schätzungen zufolge wird die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2050 auf 9,7 Milliarden Menschen anwachsen. Fast das gesamte Wachstum wird in den Entwicklungsländern stattfinden, während die Bevölkerung in den Industrieländern eher schrumpfen wird. Weltweit wächst die

Zahl der Über-65-Jährigen heute schon schneller als die anderer Altersgruppen: von 5,2 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 1950, auf 9 Prozent im Jahr 2010 und auf voraussichtlich 13,8 Prozent im Jahr 2030. Im weltweiten Vergleich sind die Menschen der UNECE-Region schon relativ alt. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 14,1 Prozent. Dieser Anteil wird Schätzungen zufolge bis zum Jahr 2030 auf 20,1 Prozent steigen.

Die Alterung der Bevölkerung erfordert eine gesellschaftliche Neuausrichtung in vielen Bereichen: Soziale Sicherungssysteme müssen angepasst werden, Gesundheitssysteme müssen einen steigenden Anteil altersbedingter Krankheiten behandeln und Pflegesysteme müssen älteren Menschen helfen, so lange wie möglich ein eigenständiges Leben zu führen. Wenn dieser Prozess gut gesteuert wird, kann er auch eine Chance sein. Ältere Menschen bringen einen reichen Erfahrungsschatz mit, den sie als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, als Freiwillige in gesellschaftlichen Organisationen oder als Mitglieder in Parteien einbringen können.

Alterung als Thema in den Vereinten Nationen

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben das Thema bereits im Jahr 1982 mit der ersten Weltversammlung über das Altern in Wien auf die internationale Tagesordnung gesetzt. Mit der zweiten Weltversammlung im Jahr 2002 in Madrid und der Annahme des Weltaltenplans (UN Doc. A/CONF.197/9) erhielt das Thema mehr Gewicht. Die UN-Regionalkommissionen wurden beauftragt, den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Planes entsprechend ihrer jeweiligen Gegebenheiten zu helfen. Für die UNECE-Region ist das Thema Alterung von besonderer Bedeutung. Noch im Jahr der Annahme des Weltaltenplans fand in Berlin die erste Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns statt, die den Plan in eine Regionale Umsetzungsstrategie (UN Doc. ECE/AC.23/2002/2/Rev.6) mit zehn Verpflichtungen (commitments) übersetzte. Die Strategie steht ganz im Zeichen des ›mainstreaming‹ von Alterung, das heißt der Berücksichtigung von Altersaspekten in allen Politikbereichen, sei es Arbeit, Gesundheit, Transport oder Bildung.

Erste Überprüfung 2007

Die erste Überprüfung der Umsetzung des Weltaltenplans und seiner Regionalstrategie in der UNECE-Region im Jahr 2007 fand anhand nationaler Fortschrittsberichte statt. Aus den 35 eingereichten Berichten erstellte die Wirtschaftskommission für Europa einen Synthesebericht, der als Grundlagendokument für die zweite Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns im spanischen León diente. Im Ergebnisdokument der León-Konferenz bestätigten die Länder der Region ihre Verpflichtung auf den Weltaltenplan. Aus dieser Konferenz ging auch die Initiative hervor, eine regionale Arbeitsgruppe zum Thema Alterung zu gründen, um damit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einen offiziellen institutionellen Rahmen zu geben. Bis dato hatten die Kontaktpersonen aus den UNECE-Mitgliedstaaten eher in einem losen Netzwerk zusammengearbeitet. Die aus Vertretern der UNECE-Mitgliedstaaten bestehende Arbeitsgruppe über das Altern trat im Jahr 2008 erstmals zusammen und verabschiedete ein Arbeitsprogramm, das die Staaten bei der Umsetzung des Weltaltenplans unterstützen sollte.

Zweite Überprüfung 2012

Bei der Bewertung der zweiten Umsetzungsphase im Jahr 2012 waren die Mitgliedstaaten wieder angehalten, auf der Grundlage von Richtlinien über die Umsetzung der Verpflichtungen aus der Regionalen Umsetzungsstrategie des Weltaltenplans zu berichten. Anhand der verfügbaren 40 Staatenberichte wurde ein Synthesebericht verfasst, der zu den zehn Verpflichtungen wichtige Trends herausstellte. Die Mitgliedstaaten waren zudem aufgefordert, die drei wichtigsten Erfolge und die drei wichtigsten Herausforderungen bei der Umsetzung des Planes zu identifizieren. Dabei zeigte sich, dass die UNECE-Mitgliedstaaten wichtige Fortschritte beim ›mainstreaming‹ gemacht hatten. In vielen Ländern sind integrierte Altersstrategien oder Gesetze verabschiedet worden, an deren Umsetzung nun weiter gearbeitet werden muss. Auch in die Koordinierung von Aktivitäten ist verstärkt investiert worden. Mehrere Länder haben nationale Gremien eingerichtet, in denen verschiedene Interessengruppen – einschließlich älterer Personen – ver-

treten sind. Sie sollen die Regierungen bei der Umsetzung von altersspezifischen Maßnahmen beraten.

Einige Länder berichteten auch über Fortschritte bei der Anpassung sozialer Sicherungssysteme und bei der Förderung der Gesundheit und eines selbstbestimmten Lebens. Gleichzeitig wurden hier die Bereiche gesehen, in denen noch Herausforderungen zu bewältigen sind. Dass das Hauptaugenmerk auf der Anpassung sozialer Sicherungssysteme liegt, ist sicherlich darin begründet, dass diese Ausgaben den Löwenanteil der öffentlichen Haushalte ausmachen. In 18 Staaten der Region wurden in den letzten Jahren die Rentensysteme reformiert, etwa durch die Anhebung des Rentenalters, die Begrenzung von Frühberentungsmöglichkeiten oder die Schaffung zusätzlicher Anreize, über das Rentenalter hinaus zu arbeiten.

Als eine weitere große Herausforderung wurde die Anpassung der Arbeitsmärkte identifiziert. So wurde in vielen Teilen der Region die Nichtdiskriminierung aufgrund von Alter oder Behinderung festgeschrieben. Die Anpassung des Arbeitsplatzes und flexiblere Arbeitszeiten haben sich als ebenso wichtig erwiesen wie die Unterstützung für Unternehmensgründungen durch ältere Personen.

Ministererklärung von 2012

Der Synthesebericht diente als Grundlegendokument für die Ministererklärung, die auf der eingangs erwähnten dritten Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns in Wien im September 2012 verabschiedet wurde. Darin setzten sich die UNECE-Mitgliedstaaten vier vorrangige Ziele für die weitere Umsetzung des Weltaltensplans in der Region in den kommenden fünf Jahren: 1. Förderung eines längeren Berufslebens und der Erhalt der Arbeitsfähigkeit, 2. Förderung von Teilhabe, Nichtdiskriminierung und sozialer Integration älterer Menschen, 3. Schutz und Förderung von Würde, Gesundheit und Unabhängigkeit im Alter und 4. Erhalt und Verstärkung der Solidarität innerhalb der und zwischen den Generationen. Zu jedem dieser Ziele werden eine Reihe spezifischer Maßnahmen genannt.

›Aktives Altern‹

Das Konzept des ›aktiven Alterns‹ war in der inhaltlichen Diskussion sehr präsent. Dies reflektierte auch das parallel statt-

findende Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen. Nach der Definition der Weltgesundheitsorganisation verbirgt sich hinter dem Konzept die Idee, dass Menschen, die ihr Leben lang sportlich aktiv sind, gesund leben und sich im Berufsleben sowie sozial engagieren, ihre Aussichten auf physisches, mentales und soziales Wohlbefinden und damit eine bessere Lebensqualität im Alter erhöhen können. Die Verantwortung für ›aktives Altern‹ liegt in erster Linie beim Einzelnen. Doch der Staat muss den Rahmen bieten, der Anreize setzt beziehungsweise ›aktives Altern‹ erst ermöglicht. Da Gesundheit und Wohlbefinden im Alter natürlich auch von kaum beeinflussbaren biologischen Faktoren abhängen, muss der Rahmen auch Angebote für jene Menschen machen, die hilfsbedürftig sind. Die vier vorrangigen Ziele der Ministererklärung in den Bereichen Arbeit, Teilhabe, Gesundheit und Solidarität zielen letztlich auf die Verwirklichung dieses Ansatzes ab. In Artikel 11 wird zudem die Bedeutung von ›aktivem Altern‹ als lebenslanger Ansatz unterstrichen.

Zivilgesellschaft und Wissenschaft

Der Ministerkonferenz waren ein Forum der Zivilgesellschaft und ein Wissenschaftsforum vorausgegangen. Ergebnis des Forums der Zivilgesellschaft war eine politische Erklärung, in der die Staaten aufgefordert werden, die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen anzuerkennen und sie noch stärker in die Politikgestaltung einzubeziehen. Das Wissenschaftsforum endete mit einer Stellungnahme, in der die Notwendigkeit für eine stärker evidenzbasierte Politikgestaltung unterstrichen wurde. Beide Dokumente wurden am 20. September 2012 vorgestellt. Sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Wissenschaft waren bereits in die Vorverhandlungen der Ministererklärung eingebunden gewesen.

Die vierte Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns und zur Überprüfung der dritten Umsetzungsphase des Weltaltensplans (2013–2017) wird dank einer Einladung der Türkei im Jahr 2017 voraussichtlich in Istanbul stattfinden.

Künftige Herausforderungen

Die Alterung der Bevölkerung wird ein wichtiges Thema bleiben – sowohl in der

UNECE-Region als auch in anderen Regionen, in denen der Anteil älterer Bevölkerungsschichten rasch ansteigt. Die UNECE-Mitgliedstaaten gehen mit einem guten Verständnis für die Chancen und Herausforderungen in die dritte Umsetzungsphase des Weltaltensplans.

Die Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission für Europa sind sich bewusst, dass einige Aspekte des Planes verstärkt in Angriff genommen werden müssen. Dazu gehören: die Integration und Koordinierung von Gesundheits- und Pflegediensten, die Entwicklung integrierter Modelle der Langzeitpflege und die bessere Unterstützung pflegender Familien. Gewalt und Missbrauch gegenüber älteren Menschen ist ein Thema, das die Mitgliedstaaten derzeit besonders beschäftigt. Ein entsprechendes ›Policy Brief‹ der Wirtschaftskommission für Europa ist in Vorbereitung. Die Schaffung von Möglichkeiten für lebenslanges Lernen ist wichtig, damit sich die Menschen den ständig ändernden Arbeitsmarktsituationen anpassen können. In vielen Ländern ist der Schutz vor Altersarmut, also eine Grundversicherung als Voraussetzung für ein würdevolles Altern, eine große Herausforderung ebenso wie Benachteiligungen aufgrund von Geschlechterunterschieden. Chancen liegen auch in der Weiterentwicklung von Technologien im Gesundheitssektor oder in der Kommunikation, um Menschen ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben im Alter zu ermöglichen.

Die fortdauernde Finanz- und Wirtschaftskrise in vielen Teilen der UNECE-Region wird voraussichtlich noch längere Zeit auf das soziale und wirtschaftliche Umfeld einwirken, in dem die Verpflichtungen des Weltaltensplans umgesetzt werden. Die Alterungsproblematik heute zu vernachlässigen, kann jedoch weit ernstere Folgen nach sich ziehen. In der Vergangenheit hieß es, die Zukunft gehöre der Jugend. Heute wissen wir, dass die Zukunft in Europa stark durch alternde Gesellschaften geprägt sein wird. Es ist daher im wohl verstandenen Eigeninteresse aller Staaten, sich für Gesellschaften einzusetzen, die allen Altersgruppen gerecht werden.

Webseite: Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns 2012: http://www.unecce.org/pau/ageing/ministerial_conference_2012.html