



An  
GD EMPL/E/1  
J-27 01/122  
Europäische Kommission  
B-1049 Brüssel

DG EMPL - CAD A/ 21214
Date: 16-09-2005
CF: E
C:

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65-0  
DVR NR 1048184

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax	Datum
	SP-GSt	Erik Türk	DW 2414	DW 2478	01.09.2005

## Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“

Die österreichische Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte dankt für die Gelegenheit zum gegenständlichen Grünbuch im Folgenden Stellung zu nehmen.

### Zusammenfassung

Ziel des Grünbuches ist es, auf europäischer Ebene eine Diskussion über die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Herausforderungen und die diesbezügliche Rolle der Union zu forcieren. Diese Initiative wird ausdrücklich begrüßt, umso mehr, als die weit reichenden mit der gesellschaftlichen Alterung verbundenen Herausforderungen ganzheitliche, auch auf europäischer Ebene ansetzende Strategien erfordern.

Wie von der Kommission selbst hervorgehoben wird, ist die wichtigste politische Reaktion auf die gesellschaftliche Alterung die Mobilisierung des vollen wirtschaftlichen und sozialen Potentials. Dabei trägt das Grünbuch jedoch der Tatsache nicht Rechnung, dass dies eine Abkehr von einer ausschließlich auf strukturpolitische Maßnahmen ausgerichteten Politik hin zu einer auf Einbindung und Beschäftigungswachstum ausgerichteten Makropolitik erfordert. Die einseitige und kurzfristige Ausrichtung der Budgetpolitik auf den Budgetsaldo und die ausschließliche Konzentration der Geldpolitik auf die Geldwertstabilität stehen aber einer solchen, auf Einbindung und Beschäftigungswachstum ausgerichteten Makropolitik entgegen. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass die auf europäischer Ebene grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten, dem Steuerwettbewerb nach unten im Bereich Unternehmens- und Kapitalbesteuerung und der damit verbundenen tendenziellen Entsolidarisierung wirksam entgegen zu treten, ungenutzt bleiben. Diese aus unserer Sicht schwerwiegenden Fehler in der europäischen Politikausrichtung müssen bereits einleitend angesprochen werden, weil sie nicht zuletzt auch eine wesentliche Hürde für ein geeignetes Reagieren auf die demografischen Herausforderungen darstellen.

Von der Kommission werden im Grünbuch zwar viele im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel relevante Politikbereiche angesprochen, gleichzeitig finden aber ganz zentrale Themen, wie insbesondere das gegenwärtig am meisten drängende Problem der viel zu hohen Arbeitslosigkeit und deren wirksame Bekämpfung, nicht einmal eine Erwähnung.

Umfassende Strategien, die auf eine stärkere Einbindung in den Erwerbsprozess sowie auf verbesserte Teilhabemöglichkeiten und damit längerfristig auf eine deutlich steigende Erwerbsbeteiligung abzielen, sind zentraler Bestandteil einer geeigneten Antwort auf die demografischen Herausforderungen. Sie setzen aber sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene eine ambitionierte Politik voraus, die die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit in der Gegenwart zur obersten Priorität hat.

Dies erfordert sowohl eine einbindende, Teilhabechancen eröffnende Politik zB bei den öffentlichen Angeboten der Kinderbetreuung, den Systemen der Aus- und Weiterbildung usw als auch die Garantie leistungsfähiger Systeme der Sozialen Sicherheit, was im Grünbuch deutlich zum Ausdruck kommen müsste. In diesem Sinne sollte die Diskussion über die demografische Entwicklung die damit verbunden Chancen in den Vordergrund stellen und auf eine positive Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells abzielen.

### **Grundsätzliche Bemerkungen**

Die Kommission möchte mit dem Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ auf europäischer Ebene eine Debatte darüber anstoßen, wie man den aus dem demografischen Wandel resultierenden Herausforderungen begegnen kann und welche Rolle die Union dabei einnehmen sollte.

Das Thema ist nicht neu. So war z.B. in Österreich die Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen „Soziale Sicherung im Alter“ aus dem Jahr 1991 im Wesentlichen auf die aus dem demografischen Wandel resultierenden Herausforderungen bezogen. Trotzdem ist diese Initiative ausdrücklich zu begrüßen. Dies gilt um so mehr, als die weit reichenden mit dem demografischen Wandel verbundenen Herausforderungen ganzheitliche Ansätze und Politiken erfordern, die nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene ansetzen müssen. Angesichts des erst längerfristigen Wirksamwerdens zahlreicher Maßnahmen ist es wichtig, diese möglichst rasch einzuleiten bzw. konsequent voranzutreiben.

Es gilt weiters zu bedenken, dass die Erfolgsaussichten nationaler Strategien – nicht zuletzt im Bereich der Beschäftigungspolitik – zu einem guten Teil auch von den auf europäischer Ebene vorherrschenden Rahmenbedingungen abhängen. Der europäischen Politik ist deshalb nicht nur eine besondere Bedeutung, sondern auch eine entsprechend große Verantwortung zugeordnet.

Leider kommt die europäische Union dieser Verantwortung gerade im Hinblick auf das vordringlichste Problem, der viel zu hohen Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen

Gefährdung der Sozialen Kohäsion, nicht oder nur sehr unzureichend nach. Bereits in ihrer Mitteilung „Zukunftssichere Renten“ vom 11.10.2000 hält die Europäische Kommission zwar zu Recht fest, dass die Mobilisierung des vollen wirtschaftlichen und sozialen Potentials der Gesellschaft die wichtigste politische Reaktion auf die Alterung der Bevölkerung sei. Die einseitige und kurzfristige Ausrichtung der Budgetpolitik auf den Budgetsaldo und die ausschließliche Konzentration der Geldpolitik auf die Geldwertstabilität stehen aber einer wirksamen, auf Einbindung und Beschäftigungswachstum ausgerichteten Makropolitik vielfach entgegen. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass die auf europäischer Ebene grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten, dem Steuerwettbewerb nach unten im Bereich Unternehmens- und Kapitalbesteuerung und der damit verbundenen tendenziellen Entsolidarisierung wirksam entgegen zu treten, ungenutzt bleiben. Diese aus unserer Sicht schwerwiegenden Fehler in der europäischen Politikausrichtung müssen bereits einleitend angesprochen werden, weil sie nicht zuletzt auch eine wesentlich Hürde für ein geeignetes Reagieren auf die demografischen Herausforderungen darstellen.

Ohne eine solche beschäftigungsorientierte makroökonomische Wirtschaftspolitik ist absehbar, dass die ausschließliche Ausrichtung auf strukturpolitische Maßnahmen zu kurz greifen und weiter die Anpassungslasten einseitig den Beschäftigten aufbürden wird, was mit einer entsprechenden verteilungspolitische Schieflage einhergeht.

### **Zentrale Themen bleiben unangesprochen**

Auch wenn von der Kommission im vorliegenden Grünbuch sehr wohl die Weite der im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel relevanten Politikbereiche angesprochen wird - so sind etwa die thematisierten Fragen nach der Integration und den Chancen der Jugend, der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Geschlechtergerechtigkeit, der Migration, des Gesundheitsschutzes oder der erforderlichen Anpassung der Arbeitsorganisation an die (altersspezifischen) Bedürfnisse der ArbeitnehmerInnen (auch) im Hinblick auf den demografischen Wandel von erheblicher Bedeutung - bleiben ganz zentrale Themen gänzlich unangesprochen bzw. finden nur am Rande Erwähnung.

Unverständlich ist aus Sicht der Bundesarbeitskammer (BAK) insbesondere, dass der Umstand, dass gegenwärtig nahezu 20 Mio. Menschen in der Europäischen Union nach den offiziellen Statistiken arbeitslos sind, nicht einmal eine Erwähnung findet. Die Zahl der tatsächlich Arbeitslosen ist sogar noch wesentlich höher, wenn die entmutigten, nicht mehr aktiv suchenden Erwerbslosen mitgezählt werden und berücksichtigt wird, dass nach der EU-Zählweise bereits dann der Status arbeitslos nicht mehr erfüllt wird, wenn Erwerbstätigkeit auch nur im Ausmaß von einer Stunde pro Woche vorliegt.

Natürlich ist das konsequente Nutzen der gesellschaftlichen Potentiale mittels deutlich steigender Erwerbsbeteiligung die zentrale Strategie, um der demografisch bedingten, zukünftig drohenden angebotsseitigen Verknappung auf den Arbeitsmärkten entgegenzuwirken. Es ist auch ausdrücklich positiv hervorzuheben, dass sich diese Erkenntnis auf breiter Basis durchgesetzt hat. Der erste Ansatzpunkt hierbei muss jedoch die konsequente Bekämpfung der die Realität der europäischen Volkswirtschaften heute und mit hoher Wahrscheinlichkeit noch viele Jahre lang prägenden, beschämend hohen Arbeitslosigkeit mit allen hierzu erforderlichen Mitteln sein. So wichtig die rechtzeitige Antizipation voraussichtlicher zukünftiger Entwicklungen ist, sie darf nicht den Blick auf die bren-

nenden Probleme der Gegenwart verstellen und damit letztlich auch die Umsetzung zukunftsbezogener Strategien erschweren.

Umfassende Strategien, die auf eine stärkere Einbindung in den Erwerbsprozess sowie auf verbesserte Teilhabemöglichkeiten und damit längerfristig auf eine deutlich steigende Erwerbsbeteiligung abzielen, sind zentraler Bestandteil einer geeigneten Antwort auf die demografischen Herausforderungen. Sie setzen aber nicht zuletzt auch um ihrer Glaubwürdigkeit wegen - sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene – eine ambitionierte Politik voraus, die die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit in der Gegenwart zur obersten Priorität hat.

Erfolgversprechende Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Steigerung der Erwerbsbeteiligung können sich hierbei nicht – wie die Kommission offensichtlich meint – vor allem auf die Schaffung eines „echten“ europäischen Arbeitsmarktes und größerer beruflicher Mobilität beschränken (es kann nicht ernsthaft geglaubt werden, dass auf diesem Wege etliche Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden könnten), sondern setzen vielmehr eine Politik voraus, die sich ihrer makroökonomischen Gestaltungsspielräume wieder bewusst wird und ihre damit einhergehende politische Verantwortung – nicht zuletzt auf europäischer Ebene - auch wahrnimmt.

**Aktiver und moderner Wohlfahrtsstaat als beste Antwort auf die demografischen Herausforderungen, Solidarität nicht nur zwischen den Generationen erforderlich**

Im Grünbuch wird der Eindruck vermittelt, dass nach Auffassung der Kommission Bevölkerungswachstum per se als zentrale Zielsetzung anzusehen wäre. Wenngleich auch wir der Meinung sind, dass Personen mit Kindern ein höheres Maß an Unterstützung erfahren müssen (z.B. durch mehr qualitativ hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen) und auf diesem Wege der auch in Österreich zu niedrigen Geburtenrate entgegengewirkt werden könnte, besteht die Antwort unserer Auffassung nach nicht in der Aufrechterhaltung von Bevölkerungswachstum, sondern in der Anpassung an die sich ändernden Bedürfnisse und Anforderungen alternder Gesellschaften und im Nutzen der sich dabei eröffnenden Potentiale und Chancen. Offensichtlich ergeben sich damit für nahezu sämtliche Politikbereiche auch mehr oder weniger enge Anknüpfungspunkte.

Nach Auffassung der BAK, ist die wesentliche Zielsetzung hierbei auch unter sich deutlich verändernden demografischen Rahmenbedingungen gesellschaftliche Teilhabe sowie soziale Sicherheit und sozialer Zusammenhalt für alle Menschen zu gewährleisten und gleichzeitig die Potentiale alternder Gesellschaften gezielt zu nutzen. Dies erfordert eine einbindende, Teilhabechancen eröffnende Politik und den Bestand leistungsfähiger Systeme der Sozialen Sicherheit.

Gerade in Hinblick auf die im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel erforderlichen Anpassungen sind funktions- und leistungsfähige gesellschaftliche Systeme der Sozialen Sicherheit ein ganz wesentliches „asset“. Die von der Kommission mehrfach eingeforderte Modernisierung der Sozialsysteme muss in diesem Sinne in erster Linie auf die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit abzielen und nicht auf eine interessensgeleitete, schrittweise Privatisierung sozialer Risiken. Dies sollte auch im Grünbuch deutlich zum Ausdruck kommen.

Auch ist eine Tabuisierung steigender Finanzierungserfordernisse kontraproduktiv. Die Gewährleistung finanzieller Nachhaltigkeit erfordert ganzheitliche Strategien, die - wie bereits ausgeführt - auf eine langfristig deutlich steigende Erwerbsbeteiligung und damit auch auf eine Eindämmung des künftigen Transferbedarfs abzielen. Gleichzeitig ist aber auch dafür Sorge zu tragen, dass in dem Ausmaß, in dem zur Aufrechterhaltung leistungsfähiger Sozialschutzsysteme künftig mehr Mittel erforderlich sein werden, diese auch zur Verfügung gestellt werden. Hierbei ist nicht nur – wie von der Kommission hervorgehoben - eine Stärkung der Solidarität zwischen den Generationen erforderlich, sondern eine Stärkung der Solidarität insgesamt. In diesem Zusammenhang sind etwa eine verstärkt auf die Leistungsfähigkeit abstellende Einbindung in die Finanzierung des Sozialsystems sowie generell eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis angesprochen. Hier steht die Politik vor Aufgaben, für deren Lösung die europäische Ebene einen geeigneten Rahmen bieten würde. Es geht darum, die durchaus bestehenden Gestaltungsspielräume aktiv zu nutzen.

#### **Chancen nutzen statt Dramatisieren**

Die mit dem demografischen Wandel verbundenen Herausforderungen sind vielfältig und weit reichend und erfordern entsprechend ganzheitliche Strategien, die auch auf europäischer Ebene ansetzen müssen. Für Krisenszenarien und dramatisierende Darstellungen besteht aber nicht nur kein Anlass, sie erschweren auch die Umsetzung zielführender Lösungsstrategien und sind damit kontraproduktiv.

Unverständlich ist daher, warum sich auch im Grünbuch Tendenzen in diese Richtung finden. So wird etwa der Eindruck vermittelt, dass der Alterungsprozess quasi zwangsläufig mit einer Beeinträchtigung des Unternehmergeistes und der Initiativefreudigkeit sowie mit einem verminderten Wirtschaftswachstum einhergehen würde. Auch kann die Behauptung, dass es noch nie Wirtschaftswachstum ohne Bevölkerungswachstum gegeben hätte, nicht nachvollzogen werden. Wenn damit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass Bevölkerungswachstum eine notwendige Voraussetzung für Wirtschaftswachstum wäre, dann ist das eindeutig falsch. Dazu kommt, dass in diesem Zusammenhang zumindest auf Pro-Kopf-Werte abgestellt werden müsste, und dass sich die BIP-Entwicklung grundsätzlich nur sehr eingeschränkt als Wohlstandsindikator eignet.

Damit die Potentiale und Chancen alternder Gesellschaften genutzt werden können, braucht es nicht zuletzt auch eines Prozesses der Bewusstseinsbildung und der Lösung von defizitzentrierten Bildern des Alterns. Ein Prozess, der offensichtlich auch in Teilen der Kommission noch nicht ausreichend vorangeschritten ist.

#### **Zu den Fragen im Einzelnen:**

##### **1.1. Die Herausforderung einer niedrigen Geburtenrate / Die Herausforderung, die Gleichstellung zwischen Männern und Frauen zu erreichen**

Die Erreichung der Gleichstellung von Männern und Frauen ist als eine zentrale politische Zielsetzung anzusehen, der auch im Hinblick auf die Bewältigung der demografischen Herausforderungen eine wesentliche Bedeutung zukommt. Diese Bedeutung beschränkt sich auch nicht auf die Beeinflussung der Geburtenrate. Die möglichst umfassende Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben ist neben der längerfristigen Steigerung

der Erwerbsquoten in den höheren Altersstufen eine zentrale Strategie zur Bewältigung der demografisch bedingten Herausforderungen. Diese wichtige Thematik nur unter dem Titel „Maßnahmen zur Steigerung der Geburtenrate“ abzuhandeln, erweckt demgegenüber den Eindruck, es handle sich hierbei nicht um eine Zielsetzung an sich, sondern um ein Mittel zum Zweck.

Tatsächlich sind in diesem Zusammenhang weitere erhebliche Anstrengungen erforderlich. Auf der faktischen bzw. politischen Ebene müssen die AkteurInnen für eine möglichst breite und an den Bedürfnissen der Eltern und Kinder orientierte Versorgung mit Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für Klein- und Schulkinder sorgen. Hier bestehen vor allem in infrastrukturschwachen Regionen erhebliche Defizite, daher sollten die Politiken der Strukturfonds entsprechend angepasst werden. Denkbar wäre eine Förderung von Infrastrukturmaßnahmen, bei der die Versorgungsrate mit erwerbsfreundlichen Kinderbetreuungsplätzen ein Teil eines Strukturindikators wird. Die „Erwerbsfreundlichkeit“ von Kinderbetreuungsplätzen müsste in den Indikator einfließen, um die effektive Mittelverwendung sicherzustellen.

Ein flächendeckendes Angebot an institutioneller Kinderbetreuung, sowohl in der Baby- und Kleinkindphase, als auch für Schulkinder, leistbar und qualitativ hochwertig, ist auch die beste Voraussetzung dafür, dass Frauen und Männer ihre Kinderwünsche realisieren können. Demgegenüber können - wie die jüngsten Erfahrungen in Österreich mit der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes zeigen - bloße Geldleistungen die gewünschte Wirkung, nämlich die Anhebung der Geburtenrate, verfehlen. Die Einführung dieser in Summe sehr kostenträchtigen Leistung hat nicht nur keinen Beitrag zur Erhöhung der Geburtenrate geleistet, sie erweist sich in der gewählten Form auch als Anreiz zum Ausstieg aus dem Berufsleben bzw. zu längeren Erwerbsunterbrechungen für Frauen. Die Erwerbschancen von Müttern werden durch das Kinderbetreuungsgeld in seiner derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung (Abstimmung mit der Elternurlaub, Zurverdienstmöglichkeiten) nicht erhöht, sondern de facto gemindert.

Weitere wichtige Punkte in diesem Zusammenhang sind Elternurlaube als aktiv gestaltbare Rechte von Erwerbstätigen und die familiengerechte Gestaltbarkeit der Arbeitszeit. Die Erfahrungen mit der Einführung der Elternteilzeit in Österreich zeigen deutlich, dass ein Rechtsanspruch zur variablen Gestaltung der Arbeitszeit für Eltern in allen Betrieben und von der Dauer der Betriebszugehörigkeit unabhängig, notwendig wäre. Die europäische Rahmengesetzgebung sollte mit Mindeststandards auf die Mitgliedsstaaten einwirken, mehr und größere zeitliche Flexibilität zugunsten der Beschäftigten zu ermöglichen. Die europäische Rahmengesetzgebung sollte sich nicht mit den geltenden RL Elternurlaub und RL Mutterschutz zufrieden geben, sondern besonders im Arbeitszeitrecht Möglichkeiten für eine aktive Mitgestaltung der Arbeitszeiten durch Eltern von Klein- und Schulkindern bzw. von Personen mit Pflegeobliegenheiten ermöglichen.

Der Gestaltung der Pflege naher Angehöriger kommt eine immer größer werdende Bedeutung zu. Es bedarf verstärkter Pflegeangebote durch die öffentliche Hand, aber auch der Gestaltung von Rechtsansprüchen für Beschäftigte, die ihre Arbeit ganz oder teilweise zur Pflege naher Angehöriger unterbrechen, dies unter Gewährleistung eines existenzsichernden Einkommens und sozialer Absicherung tun zu können.

Von den vielen Ansätzen, die zur Schaffung eines besseren Gleichgewichts der häuslichen und familiären Pflichten zwischen Frauen und Männern auszubauen wären, sei hier neben der Verantwortung des Bildungssystems für diese Frage die Entlohnung von Frauen und Männern betont. Wenn die Einkommenskluft wirksam beseitigt wird, fällt auch ein gewichtiges Argument dafür weg, dass Frauen die unbezahlte Haus-/Familienarbeit übertragen wird. In diesem Zusammenhang müsste die Gemeinschaft in ihren Politiken im Sinne des Gender Mainstreaming auch Strategien finden, um die durchschnittlichen Arbeitszeiten der Geschlechter wieder aneinander anzunähern.

Die Erfahrungen mit der Väterkarenz in Österreich zeigen, dass die Schaffung von Anreizen für eine gerechtere Aufgabenverteilung zwischen den Geschlechtern sehr wohl wichtig ist, für sich allein genommen aber nicht ausreicht, um die Übernahme von Familienpflichten durch Väter zu gewährleisten. Obwohl die Karenzzeit bzw. Möglichkeit des Kinderbetreuungsgeldbezuges bei Beteiligung des Vaters um ein halbes Jahr verlängert ist, nehmen nur ca. 3 % aller österreichischen Väter Karenz in Anspruch und unter den unselbstständig Erwerbstätigen sind es noch weitaus weniger (die Rahmenbedingungen sind so gestaltet, dass die Inanspruchnahme vor allem für selbstständig arbeitende Männer attraktiv ist). Ein singulärer Anreiz genügt nicht, wenn die sonstigen Rahmenbedingungen, wie effektiver Kündigungsschutz über die Karenzzeit hinaus, Diskriminierungsschutz in Bezug auf Entgelt und Aufstiegschancen, familienfreundliche Arbeitszeiten usw. nicht gewährleistet sind.

Nicht zuletzt stehen auch die Geschlechtsrollenerwartungen an junge Frauen und Männer vielfach immer noch einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen entgegen. Hier ist auch eine Änderung der Mentalitäten dringend erforderlich, um Benachteiligungen wirksam zu beseitigen.

## **1.2. Der mögliche Beitrag der Zuwanderung**

Zuwanderung in die europäischen Staaten gleicht gegenwärtig und künftig einen Teil des Geburtenrückganges aus und dämpft den Alterungsprozess. Zur Vermeidung negativer Auswirkungen muss jedoch stets auch auf die Absorptionsfähigkeit der Arbeitsmärkte Bedacht genommen werden, um diese nicht zu überfordern. Ebenso wichtig ist die möglichst rasche Integration von MigrantInnen. Zum einen ist es eine humanitäre und menschenrechtliche Verpflichtung, alle Arten von Diskriminierungen zu vermeiden, zum anderen hilft eine aktive Integrationspolitik bei der Milderungen sozialer Spannungen und religiöser Segregation. Sie ist aber auch Voraussetzung für positive wirtschafts- und sozialpolitische Effekte.

Kinder von Zuwanderern zählen, wie die beiden PISA-Studien gezeigt haben, in vielen EU-Staaten, darunter auch in Österreich, in großer Zahl zur Gruppe jener, die in der Schulleistung zurückbleiben und daher bei ihrem weiteren Fortkommen als Gruppe benachteiligt sind. Im Schulsystem müssen daher geeignete Maßnahmen gesetzt werden, um diese Benachteiligung zu beseitigen. Auf EU-Ebene sollten positive Beispiele aus Mitgliedsstaaten hervorgehoben, Best-Practice-Modelle entwickelt und konkrete Ziele gesetzt werden. Eine Zielsetzung könnte darin bestehen, unter den Kindern von Zuwanderern eine Verteilung der Bildungsabschlüsse anzustreben, die der im Einwanderungsland entspricht.

Die Integration als Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und am Arbeitsleben hängt auch wesentlich von den Sprachkenntnissen ab. Insbesondere für junge Menschen ist die Kenntnis der Landessprache bei Absolvierung der Schule und beim nachfolgenden Berufseinstieg von grundlegender Bedeutung. Die Beseitigung von Sprachbarrieren muss möglichst frühzeitig beginnen, um Benachteiligungen möglichst zu vermeiden. Auch sollte ein Förderunterricht für leistungsschwächere Schüler angeboten werden.

Junge Menschen, die nach dem Pflichtschulabschluss zuwandern und einen Ausbildungsplatz bzw. Arbeitsplatz suchen, sowie im Erwerbsleben stehende Zuwanderer, die eine im Vergleich zum Einwanderungsland geringe Ausbildung aufweisen, sollten die Möglichkeit erhalten, im Einwanderungsland geltende Qualifikationen zu erwerben und dabei auch durch das Angebot von Sprachkursen unterstützt werden. Dies geschieht in den EU-Staaten in unterschiedlichem Maß. Die EU sollte auch hier Best-Practice-Modelle propagieren und an alle Mitgliedsstaaten gerichtete Zielsetzungen formulieren.

### **2.1. Bessere Integration von Jugendlichen**

Es wäre ein krasses Missverhältnis, insbesondere von den heute Jungen und Jüngeren weit reichende Anpassungsfähigkeit einzufordern und sie gleichzeitig mit Problemen wie hoher und weiter steigender Jugendarbeitslosigkeit, erhöhter Armutsbetroffenheit und Perspektivlosigkeit alleine zu lassen, anstatt entsprechend in ihre und damit in unser aller Zukunft zu investieren. Hier bedarf es einer ambitionierten Politik, die mit Nachdruck diesen Entwicklungen entgegensteuert und den Jungen glaubwürdige Perspektiven eröffnet. Auch auf europäischer Ebene ist hier ein ambitioniertes Vorgehen gefragt. Die Erfahrung mit der seit dem Rat von Lissabon auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung bzw. Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung eingesetzten offenen Methode der Koordination zeigt, dass dabei auch ein höherer Grad an Verbindlichkeit erforderlich ist.

### **Reduzierung des Armuts- und Ausgrenzungsrisikos**

Wie im Bericht über die soziale Lage 2002-2003 der österreichischen Bundesregierung festgehalten wird (S. 207 ff, BMSGK, 2004), ist die Armutsgefährdung jüngerer und älterer Personen größer als die von Personen im Erwerbsalter. Ebenso wurde festgestellt, dass Haushalte mit kleinen Kindern bis zum 7. Geburtstag des jüngsten Kindes ein überdurchschnittliches Armutsrisiko tragen (17% gegenüber 6% in Haushalten mit maximaler Erwerbsintensität, vgl. S 216 f). Die geringere Einbindung von Frauen mit kleinen Kindern in den Arbeitsmarkt spiegelt sich in der überdurchschnittlichen Armutsgefährdung solcher Haushalte wider. Dies verdeutlicht, dass Erwerbsarbeit der Erwachsenen im betreuenden Haushalt das wirksamste Mittel gegen Kinderarmut ist. Ausreichend flexible und erwerbsfreundliche Betreuungsplätze, ausreichende Wiedereinstiegshilfen, arbeitnehmerInnenfreundliche Arbeitszeitpolitik, aktive Gleichstellungsmaßnahmen sind damit auch geeignete Mittel zur Verringerung der Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen.

Reduktion von Armuts- und Ausgrenzungsrisiko erfordert aber auch, den Zugang zu einem hochwertigen Bildungssystem offen zu halten und Barrieren für dessen Nutzung zu beseitigen. Wichtige Maßnahmen wären in diesem Zusammenhang etwa eine gezielte und leistbare Förderung von lernschwächeren und sozial benachteiligten Kindern, die Überwindung von Sprachbarrieren und die Ermöglichung des Nachholens von anerkannten Bildungsabschlüssen.



**Wie kann man die Qualität der Systeme der Erstausbildung und der Erwachsenenbildung verbessern?**

Die Bildungssysteme in Europa sind recht unterschiedlich. So existiert etwa in Österreich und Deutschland ein System der „dualen Ausbildung“, das viele andere Staaten in dieser Form nicht kennen. Da sich die Anforderungen der Wissensgesellschaft allen Staaten in gleicher Weise stellen, sind dessen ungeachtet gemeinsame Zielsetzungen sinnvoll.

Auf europäischer Ebene wäre etwa die Anrechenbarkeit von Ausbildung nach einem Vergleich der Ausbildungsstandards in den verschiedenen Mitgliedsstaaten zu forcieren. Hierzu könnte im Rahmen eines EU-Projektes in den Mitgliedstaaten erhoben werden, welche Berufe existieren und welche Ausbildungen diese Berufe voraussetzen. Das Ziel dieser Gegenüberstellung von Ausbildungssystemen ist nicht Nivellierung, sondern Hebung der Qualität der Ausbildungen mit Durchlässigkeiten und Anrechnungen auf europäischer Ebene.

Eine hohe Qualität der Ausbildungen erfordert auch entsprechende Investitionen in die Ausstattung der (Berufs)Schulen und Universitäten sowie in die Einrichtungen der Erwachsenenbildung und in die Qualifizierungen der Lehrenden und der Ausbilder.

Zur Sicherung der Zukunft der über Jahrzehnte bewährten dualen Lehrausbildung wäre etwa eine Förderung von Zusammenschlüssen von Betrieben zu regionalen Ausbildungszentren mit einem Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben sinnvoll, um bei weiter fortschreitender Spezialisierung der Betriebe weiterhin eine hochwertige Ausbildung gewährleisten zu können und um sicher zu stellen, dass allen Jugendlichen, die einen Lehrberuf ergreifen wollen, hierzu auch eine Möglichkeit geboten wird.

Für die Erwachsenenbildung wirkt sich das „Generationenschicksal“ aus. Ältere Erwerbstätige sind in der Regel geringer ausgebildet als Jüngere. Sie sind daher den Risiken des technologischen Wandels und der Veränderungen in der Arbeitsorganisation stärker ausgesetzt. Dies trifft besonders auf gering qualifizierte Erwerbstätige in traditionellen Berufen und traditionellen Branchen, vor allem in KMUs zu. Mit abnehmender Qualifikation sinkt auch die Chance auf betriebliche Weiterbildung. Ein wichtiger Schwerpunkt muss damit die besondere Förderung dieser benachteiligten Personengruppen sein, etwa durch die Ermöglichung des Nachholens von anerkannten Bildungsabschlüssen. Gleichzeitig darf nicht übersehen werden, dass für den Erhalt der Produktivität und Qualifikation der Älteren die Weiterbildungsanstrengungen bereits in jüngeren und mittleren Jahren ansetzen müssen. Gerade für ältere Beschäftigte ist es besonders wichtig, die Bildungsangebote an ihre spezifische Lebenssituation anzupassen und auch non- und informal erworbenes Wissen verstärkt anzuerkennen.

Die Erfahrung in Österreich zeigt, dass sich die Unternehmen bei der betrieblichen Weiterbildung der älteren Beschäftigten zunehmend zurückhalten. Erforderlich sind deshalb auch öffentliche Kampagnen zur Sensibilisierung jener Unternehmen, die die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Arbeitskräftepotential unterschätzen.

Informelle Bildung und Kompetenzen sollten mehr Berücksichtigung finden. Dazu sind gemeinsame, möglichst EU-weite Zertifizierungs- und Anerkennungsregeln unumgänglich einen wichtigen Schritt stellt der so genannte „Bildungspass“ dar.

Die Mittel aus den Strukturfonds der EU haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass vermehrt Anreize zur Weiterbildung gegeben und genutzt wurden. Die zu erwartende Kürzung der Österreich zur Verfügung stehenden ESF-Mittel ab 2007 wird sich entsprechend negativ auf die nationalen Initiativen auswirken.

Generell wurde in den EU-Staaten eine Vielfalt von Maßnahmen ergriffen, die Beteiligung an der Weiterbildung zu erhöhen – manche dieser Maßnahmen waren sehr erfolgreich, andere weniger. Es gilt, die gesammelten Erfahrungswerte zu nutzen.

### **Möglichkeiten der Verbesserung des Übergangs zwischen Schule und Erwerbsleben und der Qualität der Beschäftigung von Jugendlichen**

Der Berufsorientierung an den Schulen sollte ein höherer Stellenwert eingeräumt werden. Weiters gilt es, im Rahmen einer aktiven und umfassenden Betreuung von Lehrstellen bzw. Arbeitsplatz suchenden Jugendlichen besondere Schwerpunkte für Schul- und Lehrabbrecher sowie zur Integration von langzeitarbeitslosen Jugendlichen zu setzen bzw. zu intensivieren.

### **2.2. Ein globales Konzept eines „Erwerbslebenszyklus“**

Die demografische Entwicklung geht in allen EU-Mitgliedsstaaten in die gleiche Richtung, wenngleich mit unterschiedlicher Dynamik. In Österreich wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bis in das nächste Jahrzehnt hinein - bei einer viel zu schwachen Dynamik der Nachfrageseite - noch weiter anwachsen (siehe Anhang des Grünbuches, Abbildung 7). Es ist damit vorerst mit keiner Entlastung, sondern mit einer weiteren Anspannung auf den Arbeitsmärkten zu rechnen. Diese Entwicklung wird durch die Erschwerung bzw. Verunmöglichung eines vorzeitigen Pensionsantritts im Zuge der letzten Pensionsreformen noch erheblich verstärkt. In Österreich wird dieser Effekt in voller Schärfe erst dann zu Tage treten, wenn die - von der Regierung in aller Eile noch eingebauten - Sonderregelungen in ein paar Jahren auslaufen.

Die Anhebung der Erwerbsquoten in den höheren Altersgruppen ist im Hinblick auf die demografische Entwicklung - wie bereits mehrfach hervorgehoben – von zentraler Bedeutung. Die bloße Anhebung des Renteneintrittsalters ohne jede Rücksichtnahme auf die zeitliche Verteilung der Auswirkungen des demografischen Wandels und die vorherrschenden Rahmenbedingungen kann aber keineswegs, wie es im Grünbuch formuliert wird, als Maßnahme des „aktiven Alterns“ gesehen werden. Diese Vorgangsweise führt vielmehr zu kontraproduktiven und im hohen Maße unsozialen Effekten.

Anreize zu einem späteren Rentenantritt sowie das Forcieren gleitender Übergänge in die Rente innerhalb der öffentlichen Rentensysteme müssen als ein Beitrag im Rahmen eines Gesamtkonzeptes verstanden werden, das vor allem darauf abzielen muss, den Menschen auch einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu ermöglichen. Wie bereits erwähnt sind hierfür umfassende Maßnahmen erforderlich, die insbesondere in den Bereichen Gesundheitsförderung und -prävention, Arbeitnehmerschutz, lebensbegleitendes Lernen und Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik ansetzen müssen. Dringend notwen-

dig ist weiters auch ein konsequenter Umbau in Richtung altersgerechte Arbeitswelt. Nicht zuletzt ist in diesem Zusammenhang noch ein erhebliches Maß an Bewusstseinsbildung erforderlich, um das in der Öffentlichkeit und in vielen Unternehmen vorherrschende „Defizitbild des Alters“ zu korrigieren.

Das Wirksamwerden dieser Maßnahmen braucht vielfach ein erhebliches Quantum Zeit, umso mehr sind die Akteure auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene aufgerufen, die erforderlichen Schritte rasch zu setzen bzw. konsequent voranzutreiben. Die Tatsache, dass die meisten Maßnahmen zur Steigerung der „Employability“ Älterer und zum erforderlichen Bewusstseinswandel auf Arbeitgeberseite erst mit Verzögerung ihre volle Wirksamkeit entfalten werden, erweist sich als kein wirkliches Problem, wenn man bedenkt, dass sich auch der demografische Wandel nur sukzessive vollzieht.

### **2.3. und 2.4. SeniorInnen**

Wenn ausgeführt wird, dass SeniorInnen heute aktiver, gesünder und wirtschaftlich besser gestellt sind als in der Vergangenheit, sollte nicht übersehen werden, dass dem unzweifelhaften Zuwachs an Mobilität, Bildung und Lebenserwartung bei vielen Älteren auch eine Gruppe von SeniorInnen gegenübersteht, die ökonomisch schlecht abgesichert und mit zu geringen Teilhabechancen ausgestattet ist, und dass Größe und Betroffenheit dieser Gruppe durch Einschnitte in die öffentlichen Rentensysteme, die auf generelle Leistungskürzungen hinauslaufen, zunehmen.

Wie bereits einleitend hervorgehoben ist die Sicherung der Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme - und hier vor allem des staatlichen Pensionssystems - der wichtigste Ansatzpunkt zur Gewährleistung und Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten der älteren Generationen.

Die von der Kommission in diesem Zusammenhang ebenfalls thematisierte Erwerbsbeteiligung über das 65. Lebensjahr hinaus, ist unserer Auffassung nach nur von sehr begrenzter Bedeutung. Das positive Hervorheben der hohen Beschäftigungsquote der 65- bis 74-Jährigen in den USA (18,5%! gegenüber einer Quote von 5,6% in der EU) ist nicht nachvollziehbar und geht an den eigentlichen Herausforderungen weit vorbei. Auch scheint der im Grünbuch hierfür angeführte Erklärungsansatz („Einige werden auch ihren Kinder und Enkeln hilfreich zur Seite stehen wollen und eine schrittweise Übergabe ihres Erbes an die jüngeren Generationen sicherstellen.“) etwas weit hergeholt zu sein. Nahe liegender wäre es vielleicht, auch das sehr niedrige öffentliche Rentenniveau in den USA und die Auswirkungen der breiten Vernichtung privaten Pensionsvermögens in Zuge der jüngsten Börsenkrisen als Erklärungsansatz mit einzubeziehen.


Wie bereits erwähnt, kommt der Gestaltung der Pflege insbesondere sehr alter Menschen eine immer größer werdende Bedeutung zu. Es bedarf verstärkter Pflegeangebote durch die öffentliche Hand, aber auch der Gestaltung von Rechtsansprüchen für beschäftigte Familienangehörige unter Gewährleistung eines existenzsichernden Einkommens und sozialer Absicherung. Da alte Menschen häufig in ihrer gewohnten Lebensumgebung bleiben wollen, sollten Maßnahmen wie mobile Betreuungsdienste und soziale Stützpunkte verstärkt gefördert werden.

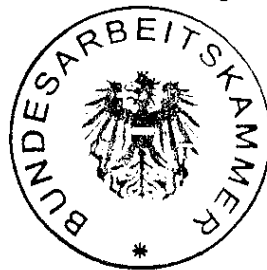
Die Familie wird noch lange Zeit das wichtigste Betreuungsnetz für sehr alte Menschen sein. Wir geben jedoch zu bedenken, dass Eltern, besonders gut qualifizierte Frauen, ihre Kinder zunehmend in späterem Lebensalter zur Welt bringen. Bei einer Ausdehnung der Lebensarbeitszeit nach hinten ist damit zu rechnen, dass diese Kinder noch im Erwerbsleben stehen, wenn ihre Eltern hochbetagt und (in vielen Fällen) stark pflegebedürftig sind. Eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen bis in deutlich höhere Lebensalter und eine umfassende Betreuung von Hochbetagten in der bzw. durch die Familie steht in einem weitgehenden Widerspruch.

### 3.Fazit

Eine intensivierete Diskussion auf europäischer Ebene über die demographische Entwicklung und die daraus resultierenden Herausforderungen wird - wie bereits eingangs hervorgehoben - ausdrücklich begrüßt. Sie sollte die hiermit verbunden Chancen in den Vordergrund stellen und auf eine positive Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells abzielen. Zur inhaltlichen Schlussfolgerung wird auf die einleitenden zusammenfassenden Ausführungen verwiesen.

Die BAK ersucht bei der an sich sehr wünschenswerten weiteren Befassung der EU-Kommission mit den demografischen Herausforderungen, die in dieser Stellungnahme ausgeführten Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

  
Herbert Tumpel  
Präsident



  
Christoph Klein  
iV des Direktors

KAMMER FÜR ARBEITER  
UND ANGESTELLTE FÜR WIEN  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN

