



Peer Review
zu Sozialschutz
und sozialer Eingliederung
2015-2016

Der Index für aktives Altern auf lokaler Ebene

KURZBERICHT

Deutschland, 14.-15. April 2016

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Direktion C — Soziales
Referat C.1. — Sozialinvestitionsstrategie

*Europäische Kommission
B-1049 Brüssel*

**Peer Reviews im Bereich Sozialschutz
und soziale Eingliederung**

**Index für aktives Altern auf
lokaler Ebene**

Deutschland, 14.-15. April 2016

Veröffentlichung erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission von



© Umschlagbild: Europäische Union

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Weitere Informationen zu den Peer Reviews finden Sie unter:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=de>

© Europäische Union, 2016
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

***Europe Direct hilft Ihnen, Antworten auf
Ihre Fragen über die Europäische Union zu finden.***

Gebührenfreie Rufnummer(*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

IMPRESSUM

Dieses Dokument wurde im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt, spiegelt jedoch den Standpunkt der Autorinnen und Autoren wider. Die Europäische Kommission ist für die Verwendung der hierin enthaltenen Informationen nicht verantwortlich.

Weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar im Internet (<http://www.europa.eu>).

© Europäische Union, 2016
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Peer Review fand am 14.-15. April 2016 in Berlin (Deutschland) statt; Gastland war das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Neben dem Gastland waren sieben Peer-Länder vertreten: Estland, Finnland, Italien, Malta, Polen, Rumänien und Spanien. Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) und die AARP (American Association of Retired Persons / Amerikanische Vereinigung der RuheständlerInnen) nahmen ebenso teil wie die Interessenvertretungen European Social Network (ESN) und Age Platform Europe. Die Europäische Kommission war durch die GD Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) vertreten.

1. Vorgestellte Politikmaßnahmen

Der **Index für aktives Altern¹ (AAI)** misst, in welchem Ausmaß das Potenzial älterer Menschen - in Form entlohnter Tätigkeiten (Erwerbsarbeit), nicht entlohnter Tätigkeiten (soziale Teilhabe) sowie einer unabhängigen, gesunden und sicheren Lebensführung - als Beitrag zu Wirtschaft und Gesellschaft genutzt wird. Zudem wird die Fähigkeit älterer Menschen, aktiv zu altern, beurteilt. Der AAI ist ein gemeinsames Projekt der Europäischen Kommission und der UNECE und wurde für die Anwendung auf nationaler Ebene in EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2012, dem Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen, entwickelt. Seitdem wurde der AAI für drei Datenpunkte auf nationaler Ebene berechnet und die Methodik weiter entwickelt. Der Index für aktives Altern setzt sich aus **22 Indikatoren in vier Aktivierungsdimensionen zusammen:**

- Beschäftigung / Teilnahme am Arbeitsmarkt
- Gesellschaftliche Teilhabe
- Selbständiges, gesundes und sicheres Leben
- Kapazitätenförderung und Schaffung eines Umfeldes für aktives Altern.

Zur Ausweitung des AAI auf subnationale Ebene wurden zahlreiche Anstrengungen unternommen. Auf subnationaler Ebene werden fundierte Daten und ein Monitoringinstrument benötigt, weil hier viele Entscheidungen getroffen werden, die für das aktive Altern relevant sind. **Regionale** Initiativen zur Berechnung des AAI wurden beispielsweise in Spanien, Polen und Italien gesetzt. Die Erfahrungen in Polen wurden in einer Peer Review im Jahr 2014 evaluiert².

Die aktuelle Peer Review konzentrierte sich auf die Möglichkeit der Nutzung des AAI auf **lokaler Ebene**. Zur Durchführbarkeit der Berechnung des AAI auf lokaler Ebene in Deutschland wurde im Rahmen des Projekts AAI der Forschungsgesellschaft Gerontologie e.V. (Technische Universität Dortmund) eine Pilotstudie erstellt.

Das geschieht in einer Zeit, in der Deutschland, wie viele Industrieländer, einer **schnellen Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung** gegenübersteht. Brisant wird die Situation in Deutschland insbesondere in den Jahren 2020-2030, in denen sich mehr als eine Millionen Menschen pro Jahr vom Arbeitsmarkt zurückziehen werden.

Die vorläufigen Ergebnisse der deutschen Pilotstudie zur Anwendung des AAI auf lokaler Ebene wurde den TeilnehmerInnen an der Peer Review vorgestellt. **Die lokale Ebene spielt eine wichtige Rolle für aktives Altern**, denn viele der relevanten Strategien und Maßnahmen werden in den Kommunen umgesetzt. Deshalb soll der AAI auf lokaler Ebene darauf abzielen, **lokale Politikverantwortliche bei der Bewältigung des Problems einer alternden Bevölkerung zu unterstützen**. Mit

¹ Vgl.: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>

² Weitere Informationen über diese Peer Review auf:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=de&newsId=2099&furtherNews=yes>

dem AAI soll ein Instrument zur Identifizierung von Prioritäten und zum Monitoring der umgesetzten Maßnahmen bereitgestellt werden.

Die Pilotstudie zeigt, dass die **Berechnung eines lokalen AAI in Deutschland durchführbar ist**, zumindest in größeren Kommunen. Der ursprüngliche Index müsste an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden. Gleichzeitig sollten die Dimensionen der Aktivierungsbereiche und Indikatoren, die im EU-AAI gebräuchlich sind, mit länderspezifischen Indikatoren gemessen werden.

Der AAI ist als flexibler Rahmen konzipiert. Zur Berechnung des AAI auf nationaler Ebene der EU-Mitgliedstaaten steht ein gut ausgearbeitetes methodisches Verfahren zur Verfügung, das die Indikatoren und deren Quellen und Gewichtungen definiert. Zusätzlich bietet der AAI einen konzeptuellen Rahmen von Indikatoren, die mithilfe von veränderten Variablen und flexiblen Gewichtungen insbesondere zur Anwendung des AAI auf subnationaler Ebene oder in Staaten, die nicht zur EU gehören, geeignet sind. Diese Flexibilität ermöglicht die Berechnung eines AAI, der Vergleiche innerhalb eines bestimmten geographischen Kontexts, oft innerhalb eines Landes oder einer Region, erlaubt; beispielsweise eignet sich der in Polen angewandte regionale AAI zwar zum Vergleich von polnischen Regionen miteinander, nicht aber zum Vergleich polnischer Regionen mit Regionen anderer Länder, ja nicht einmal zum Vergleich mit dem gesamtpolnischen AAI-Ergebnis.

Die Anwendung des AAI sollte sich auf die Gegebenheiten konzentrieren, die auf lokaler Ebene politisch beeinflussbar sind und dazu beitragen, die dafür erforderliche Wissensgrundlage bereitzustellen. Die Debatten während der Peer-Review deuteten darauf hin, dass sich lokale Entscheidungsträger der Nützlichkeit des AAI nicht unbedingt bewusst sind und eventuell mehr Informationen und Anreize für dessen Einsatz benötigen.

Die deutschen Gastgeber stellten auch das **KOSIS-Projekt „Aktives Altern“** vor, das **standariserte Erhebungsmethoden zur Lebensqualität der Generation 55+ bereitstellt**. Die Entwicklung der Methodik für diese Untersuchungen auf lokaler Ebene wird von der EU gefördert, die Erhebungen vor Ort werden von den Verwaltungen der teilnehmenden deutschen Städte finanziert. Ziel des Projekts ist die Förderung des Wissenstandes durch Datenvergleiche. Ein Bestandteil des Projekts ist der Aufbau eines gemeinsamen Informationsportals.

Als weiterer Beitrag zur Peer Review wurde der **Lebensqualitätsindex³** präsentiert, der von der AARP (American Association of Retired Persons) in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) entwickelt wurde. Interessierte finden in diesem web-basierten Index eine Gesamtkennziffer für die Lebensqualität jedes Wohngebiets sowie Kennziffern für sieben Lebensqualitätsbereiche: Wohnung, Nachbarschaft, Transport, Umwelt, Gesundheit, Engagement und Chancen. Die NutzerInnen können den Index auch an ihre eigenen Bedürfnisse anpassen, indem sie die für sie wichtigsten Parameter höher oder niedriger gewichten. Dieses neuartige, landesweite Instrument zur umfassenden Messung des Wohlbefindens auf Wohngebietsebene soll Informationen für die Stadtverwaltungen bereitstellen und sie zu Maßnahmen ermutigen, die die Lebensqualität in ihren Gemeinden erhöhen. Es herrschte Einigkeit darüber, dass der Lebensqualitätsindex anregend und richtungsweisend für den AAI, für den noch kein web-basiertes Verbreitungsinstrument zur Verfügung steht, sein kann.

2. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars

Während der Debatten wurde hervorgehoben, dass die Zielsetzung des AAI nicht in der Bewertung der Altersfreundlichkeit bestimmter Gebiete besteht, sondern in der **Abschätzung des brachliegenden Potenzials älterer Menschen**, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und ein unabhängiges Leben zu führen. Das ist

³ Vgl.: www.aarp.org/livabilityindex

einer der Unterschiede zum US-amerikanischen Lebensqualitätsindex. Gleichwohl kann der AAI auch bei der Verbesserung altersfreundlicher Infrastruktureinrichtungen hilfreich sein.

Es wurde betont, dass der AAI nicht als normatives Instrument verwendet werden sollte. Ein niedrigerer AAI-Wert bedeutet, dass das Potenzial der älteren Menschen nicht voll ausgeschöpft wird und dass Aktivität im Alter für mehr Menschen möglich wäre. Dieses brachliegende Potenzial sollte als Ressource betrachtet werden, für deren volle Nutzung geeignete politische Initiativen erforderlich sind. Der Index **bietet Politikverantwortlichen Vergleichsdaten zur Entwicklung von Strategien für ein aktives Altern**. Der Austausch von Erfahrungen mit dem AAI zwischen Ortschaften oder auch Staaten, kann zur Festlegung von Zielvorgaben dienen. Die Förderung des **Erfahrungsaustausches zwischen den Staaten über AAI-Belange** ist in dieser Hinsicht grundlegend. Darüber hinaus zeigt der AAI diejenigen Bereiche auf, in denen das brachliegende Potenzial besonders groß ist und für die geeignete Strategien besonders lohnenswert sein könnten.

Es ist wichtig, **ein breites Spektrum von Akteurinnen und Akteuren** an den Debatten über eine mögliche Umsetzung des AAI auf regionaler und lokaler Ebene zu beteiligen: politische EntscheidungsträgerInnen auf lokaler Ebene, Organisationen der Zivilgesellschaft, StatistikerInnen, WissenschaftlerInnen und andere DatenlieferantInnen sowie natürlich die älteren Menschen selbst und deren direktes Umfeld. Das wird **bei der Erklärung, was mit dem AAI erreichbar ist, und beim Aufbau lokaler Unterstützung** hilfreich sein. Die Relevanz des AAI muss den Politikverantwortlichen klargemacht werden, und sie sollten bei der Auswahl der Indikatoren zu Rate gezogen werden, da die Indikatoren ihren Anforderungen entsprechen müssen.

Die Diskussionen machten deutlich, dass das Aufzeigen der Aktivität älterer Menschen in Deutschland, wie in vielen anderen Ländern auch, **das Bild vom Altern ändern** kann und die Solidarität zwischen den Generationen fördert. Der AAI kann die Mitwirkung älterer Menschen an unterschiedlichen Lebensbereichen ins Blickfeld rücken.

Bei der Anwendung des AAI auf unterschiedlichen Governance-Ebenen können **statistische Probleme** auftreten. Große Unterschiede in der Bevölkerungszahl der EU-Mitgliedsstaaten (Deutschland: 81 Millionen; Malta: 429.000) können dazu führen, dass die Aufteilung der Stichproben auf die lokalen Ebenen nicht im gleichen Umfang vorgenommen werden kann. Auch bei Vergleichen innerhalb eines Landes kann es zu Problemen kommen, zum Beispiel beim Vergleich von Ballungsräumen mit dünn besiedelten ländlichen Gebieten. In einigen Fällen könnte die Bildung von Clustern, die aus mehreren Kommunen zusammengesetzt sind, in statistischer Hinsicht vorteilhaft sein. In anderen Fällen könnte sich ein qualitativer Ansatz besser eignen als eine quantitative Analyse. Auch die **Verfügbarkeit von Daten** kann eine Herausforderung darstellen. In Deutschland zeigte sich ein deutlicher Unterschied zwischen der Anzahl der in amtlichen Daten erfassten Menschen (hoch) und der Zahl der Befragten, die an Studien über ältere Menschen (mittel) bzw. sonstigen Untersuchungen (gering) teilgenommen haben. Eine niedrige Anzahl von Auskunftspersonen verringert die Möglichkeiten weiterer Unterteilungen – beispielsweise zwischen Männern und Frauen. Getrennte Datensätze für Frauen und Männer standen nicht in allen Datenquellen zur Verfügung. Datenlücken bei Untersuchungen einzelner Gebietskörperschaften können ebenso zu verzerrten Ergebnissen führen. Die Gewichtung von Daten trägt zur Vermeidung solcher Verzerrungen bei, kann allerdings künstliche Ergebnisse hervorbringen. Wenn Gebietskörperschaften zusätzlich ihre eigenen Daten erheben, sollte dafür Sorge getragen werden, dass die Daten der einzelnen Gebietskörperschaften miteinander vergleichbar sind – beispielsweise, indem vereinbart wird, dass in allen Ortschaften ähnliche Untersuchungsfragen gestellt werden.

Im Rahmen des Ländererfahrungsaustausches stellten TeilnehmerInnen aus Italien und Spanien Versuche der Umsetzung des AAI auf lokaler Ebene vor. In der Provinz Biskaya (ES) und der Region Friaul-Julisch Venetien (IT) wird der AAI als Unterstützung für politische Entscheidungsprozesse herangezogen. In anderen Ländern wurden einzelne Indikatoren auf lokaler Ebene verwendet.

Die Europäische Kommission und UNECE werden an der **kontinuierlichen Weiterentwicklung des AAI arbeiten**. Die Ressourcen sind für die nächsten drei Jahre gesichert und die nächste Projektphase wird im Mai 2016 beginnen. Arbeitsschwerpunkte bilden die Aktualisierung und Verbesserung des Index auf nationaler und subnationaler Ebene, die Einbeziehung neuer Länder und die weitere Verbesserung von Präsentation und Kommunikation. Überdies stellt die Implementierung des AAI auf regionaler und lokaler Ebene ein wichtiges Aktivitätsfeld dar. Die Kommission strebt eine flexiblere Datennutzung an, da es einen eindeutigen Bedarf an der Entwicklung von Indikatoren gibt, die sich für die lokale Ebene eignen. Ein web-basiertes Instrument zur Datenverbreitung könnte die Anwendung des AAI auf lokaler Ebene bekannt machen.

3. Schlussfolgerungen

- **Der Index für aktives Altern (AAI) ist auf lokaler Ebene umsetzbar.** Tiefe und Abdeckung hängen allerdings von den verfügbaren Datenquellen sowie von den finanziellen Ressourcen auf lokaler und nationaler Ebene ab.
- Ein lokaler oder regionaler AAI kann zur **Messung des brachliegenden Potenzials älterer Menschen und der Fortschritte bei der Aktivierung** verwendet werden. Außerdem kann damit der Pflegebedarf erfasst werden, was den Zielen des AAI auf nationaler Ebene entspricht.
- Der AAI kann als **Leitfaden für politische Entscheidungsprozesse** auf unterschiedlichen Governance-Ebenen dienen und einen **datengestützten Einblick** in verschiedene Aspekte aktiven Alterns bieten.
- Um die lokalen Politikverantwortlichen vom Nutzen des AAI zu überzeugen, muss die **Relevanz des AAI für die Bedingungen vor Ort und die lokale Politik** aufgezeigt werden. Die Indikatoren müssen für den lokalen Bedarf geeignet und auf die Gegebenheiten, die auf lokaler Ebene politisch beeinflusst werden können, zugeschnitten sein.
- Der AAI sollte **politische Gegebenheiten berücksichtigen und zu umsetzungsorientierten Schlussfolgerungen führen**, um die Politikverantwortlichen dabei zu unterstützen, die relevanten Rahmen- und Umfeldbedingungen anzupassen und zu verbessern.
- **Kapazitätsaufbau** durch finanzielle und fachliche Unterstützung ist für die Umsetzung auf lokaler Ebene notwendig, insbesondere in kleinen Kommunen.
- Es ist wichtig, **das Bewusstsein über die Vorteile des AAI zu erhöhen** und lokale Unterstützung dafür aufzubauen. Das kann durch die Einbeziehung eines breiten Spektrums an Akteurinnen und Akteuren in die Debatten über eine mögliche Umsetzung des AAI auf regionaler und lokaler Ebene geschehen.
- Die **Förderung des Erfahrungsaustauschs** zwischen Kommunen bzw. Regionen aber auch zwischen Staaten, ist grundlegend für gegenseitiges Lernen bei der Umsetzung des AAI auf lokaler und regionaler Ebene.

4. Beitrag der Peer Review zu EU-Prioritäten und EU-Initiativen

Die **Europäische Innovationspartnerschaft für Aktivität und Gesundheit im Alter** ist eine wichtige Initiative innerhalb der Strategie Europa 2020 für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die Dauer der gesunden Lebensphase der EU-BürgerInnen bis zum Jahr 2020 um zwei Jahre zu verlängern. Das Ziel ist ein „dreifacher Gewinn“ für Europa: die Verbesserung der Gesundheit und Lebensqualität im Alter, die Steigerung der Nachhaltigkeit und Effizienz der Pflegesysteme sowie neue Wachstums- und Marktchancen. Der AAI umfasst Indikatoren, die eng mit den Prioritäten Beschäftigung, lebensbegleitendes Lernen und soziale Eingliederung der Strategie Europa 2020 verknüpft sind.

Der AAI und seine Anwendung auf allen Ebenen sind außerdem eng mit dem **Sozialinvestitionspaket** (SIP) verbunden. Dieses Paket unterstützt Investitionen in die Fähigkeiten und Qualifikationen der Menschen, damit sie sich uneingeschränkt am Arbeits- und Gesellschaftsleben beteiligen können. Eines der Probleme, das mit dem SIP in Angriff genommen wird, ist die Herausforderung, die eine alternde Bevölkerung für die Nachhaltigkeit der Wohlfahrtssysteme darstellt. Deshalb wird im SIP die Bedeutung der Strategien für aktives Altern betont. Der AAI ist ein Hilfsmittel zur Identifikation von Bereichen des aktiven Alterns, in denen Interventionen notwendig sind und ermöglicht zielgenaue Strategien. Das ist der Grund, warum der politische Fahrplan der Kommission 2015 zur Implementierung des SIP ein „Follow-up-Projekt in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa zur Weiterentwicklung des Index für aktives Altern zur Unterstützung von Politikverantwortlichen beim Erkennen brachliegender Potenziale älterer Menschen“ anregt.

Diese Peer Review hat die Relevanz des AAI auf lokaler Ebene aufgezeigt und auf den Ebenen, die dem Alltag der Menschen am nächsten sind, mit der Strategie Europa 2020 und SIP verknüpft.

