



FINNLAND, DIE NIEDERLANDE, SCHWEDEN UND IHRE ÄLTERENPOLITIK¹

1. Einleitung	126
2. Ansätze einer Älterenpolitik	127
3. Pensionsreform – Verhindern von vorzeitigem Ausscheiden	129
4. Anpassung der Arbeitsbedingungen	133
5. Reintegration von älteren Arbeitslosen	137
6. Schlussfolgerungen	139

Marion Vogt

**Wissenschaftliche
Mitarbeiterin,
FORBA (Forschungs-
und Beratungsstelle
Arbeitswelt),
Forschungsinstitut**

125

1. Einleitung

*demografische
Alterung der
Bevölkerung*

Demografische Prognosen weisen darauf hin, dass sich die Zusammensetzung der Bevölkerung in den nächsten Jahren verändern wird. In wenigen Jahren wird die Bevölkerung Europas ihren höchsten Stand erreicht haben und im Anschluss daran rückläufig sein. Gleichzeitig wird die Anzahl der älteren Bevölkerungsschichten zunehmen, während der Anteil der Jüngeren sinken wird. Der Grund für diese Veränderungen liegt in den hohen Geburtenraten der Nachkriegsjahre und deren Rückgang in den letzten 20 bis 30 Jahren. Zugleich hat sich die Lebenserwartung zwischen 1960 und 1995 bei den Frauen um sieben und bei den Männern um acht Jahre erhöht. Diese Entwicklungen deuten auf eine demografische Alterung der Bevölkerung hin, mit der Europa in den nächsten Jahren konfrontiert sein wird.

*Umdenken in
mehreren
Bereichen
der Politik*

Welche Auswirkungen haben diese Veränderungen aber auf den Arbeitsmarkt? Zum einen wird der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung kleiner werden und zum anderen wird sich das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen erhöhen. Das bedeutet, dass es zukünftig weniger, dafür aber ältere Personen am Arbeitsmarkt geben wird.

Diese demografischen Entwicklungen erfordern von den politisch Verantwortlichen ein Umdenken in mehreren Bereichen der Politik. Sie müssen sich einen neuen Umgang mit Themen der Altenpflege und Gesundheitsvorsorge, der sozialen Wohlfahrt, der Beschäftigung und der Pensionen überlegen, neue Ziele festlegen und Strategien und Maßnahmen setzen, damit diese auch erreicht werden können. Dieser neue Umgang der Politik mit der demografischen Alterung der Bevölkerung bedeutet aber auch, dass sich den politisch Verantwortlichen neue Herausforderungen besonders im Bereich des Arbeitsmarktes stellen werden.

Einige europäische Länder stellten sich bereits dieser Herausforderung. Im vorliegenden Artikel soll exemplarisch die Älterenpolitik in Finnland, den Niederlanden und Schweden dargestellt werden. Dabei wird der Frage nachgegangen, welche Ansätze diese drei Länder gewählt und welche Maß-

nahmen sie in bestimmten Bereichen bereits gesetzt haben. Zu diesen Bereichen zählen die Pensionsreformen, die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse Älterer, damit diese länger im Erwerbsleben verbleiben können, und die Reintegration von Älteren in den Arbeitsmarkt.

2. Ansätze einer Älterenpolitik

Die Niederlande, Finnland und Schweden widmeten sich dem Thema der Älteren am Arbeitsmarkt zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Die Niederlande taten dies bereits zu Beginn der 90er Jahre, Finnland Mitte und Schweden erst gegen Ende der 90er Jahre. Gleichzeitig verfolgten bzw. verfolgen sie unterschiedliche Strategien in ihrer Politik.

In den Niederlanden ist eine enge Zusammenarbeit der Regierung und der SozialpartnerInnen durch das so genannte „Polder Modell“ determiniert. Sie erarbeiten und diskutieren gemeinsam Vorschläge, die in weiterer Folge von den SozialpartnerInnen implementiert und von der Regierung durch das Schaffen von gesetzlichen Rahmenbedingungen unterstützt werden. Bereits seit dem Jahr 1993 widmete sich das wichtigste Beratungsgremium der SozialpartnerInnen, die Stiftung für Arbeit (STAR), der Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen. Im Jahr 1997 erarbeitete die STAR Empfehlungen für altersbewusstes Personalmanagement. Diese widmen sich vor allem der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Verhinderung von Diskriminierungen aufgrund des Alters, indem Themen wie Aus- und Weiterbildung, Laufbahnberatung, angemessene Arbeitsbedingungen, Anpassung des Aufgabenbereiches und der Arbeitszeiten berücksichtigt werden. Auch der sozialökonomische Rat (SER), der mit SozialpartnerInnen und von der Regierung entsandten ExpertInnen besetzt ist, erstellte 1999 seine Empfehlungen für politische Maßnahmen in Bezug auf Ältere. Diese umfassten neben einer veränderten Haltung und Einstellung von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen das Schaffen von finanziellen Anreizen für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben, die Vermeidung von Entlassungen Älterer, den Wech-

*Niederlande: enge
Zusammenarbeit
zwischen
Regierung und
SozialpartnerInnen*

*Empfehlungen
für alters-
bewusstes
Personal-
management*

sel zu flexibleren Pensionssystemen, die Implementierung von altersbewusster Personalpolitik und die Reintegration älterer Arbeitsloser².

*Finnisches
nationales
Programm für
alternde Arbeit-
nehmerInnen
(FINPAW)*

Finnland führte zwischen 1998 und 2002 das *Finnische nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen (FINPAW)* durch. Im Mittelpunkt dieses Programms stand die Förderung der Beschäftigung Älterer genauso wie das Verhindern von sozialem Ausschluss und frühzeitigem Verlassen des Arbeitsmarktes. Das FINPAW umfasste insgesamt 40 Projekte, die ihrerseits wiederum in einzelne Maßnahmen unterteilt waren. Das Ziel des Programms war es, Informationen über die Situation von Älteren einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Insofern kann FINPAW als Informationskampagne verstanden werden. Zwei Charakteristika des Programms sind besonders hervorzuheben. Erstens waren bei der Durchführung des FINPAW verschiedene Institutionen beteiligt, wie z. B. die Ministerien für Arbeit, für Bildung und für Soziales und Gesundheit, das *Finnish Institute of Occupational Health (FIOH)* und natürlich die SozialpartnerInnen. Zweitens stellten die Zielgruppen nicht nur die Älteren selbst, sondern auch Vorgesetzte am Arbeitsplatz, Lehrende und das Personal von Arbeitsmarktorganisationen dar. Der Grundgedanke, auf dem FINPAW aufbaute, war der Erhalt und die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit. Arbeitsfähigkeit wird dabei verstanden als die Ausbildung, die Kompetenzen, das Wissen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch der Gesundheitszustand und die funktionellen Kapazitäten, über die eine Person verfügt.³

*Schweden:
Stadium der
Recherche*

Im Gegensatz zu Finnland und den Niederlanden, in denen Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer bereits durchgeführt werden, befindet sich Schweden noch im Stadium der Recherche und Informationssammlung. Das Sozialministerium hat dafür im Jahr 1999 die parlamentarische Kommission *Senior 2005*, die sich aus 17 Mitgliedern verschiedenster Interessensvertretungen und Parteien zusammensetzt, einberufen. Ihr Ziel ist es, einen wünschenswerten Soll-Zustand zu entwerfen und festzulegen, wie dieser am besten

erreicht werden kann. Zudem soll die Kommission die Gründe herausfinden, die Ältere daran hindern, länger im Erwerbsleben zu verbleiben. Erst gegen Ende des letzten Jahres hat die Kommission ihren Endbericht vorgelegt, der maßgeblich für zukünftige Maßnahmen im Bereich der Älterenpolitik sein wird. Obwohl direkt auf ältere ArbeitnehmerInnen gerichtete Maßnahmen noch auf sich warten lassen, führte Schweden für alle Altersgruppen Maßnahmen durch, die auch Älteren zugute kommen. Erklärungen für die späte Beschäftigung mit dem Thema können darin liegen, dass Schweden schon lange umfassende Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitslebens hat und dass die Erwerbsquote der Älteren sehr hoch und somit auch der politische Handlungsbedarf geringer ist.

3. Pensionsreform – Verhindern von vorzeitigem Ausscheiden

Eine der Maßnahmen, die in allen drei Ländern bereits durchgeführt wurde, ist die Abschaffung bzw. Reform von verschiedenen Formen der Frühpensionierung. Die Legitimation für diese Maßnahme wurzelt in der bereits beschriebenen demografischen Entwicklung, die vorhersagt, dass immer weniger jungen Menschen immer mehr alte Personen am Arbeitsmarkt gegenüberstehen werden. Wenn sich nun die Muster der Frühpensionierung in dem Ausmaß wie bisher fortsetzen würden, so die Argumentation, dann sei die Finanzierbarkeit der Pensionen in der Zukunft nicht mehr gewährleistet. Diese Begründung nahmen die europäischen Regierungen zum Anlass, ihre Pensionssysteme einer zum Teil grundlegenden Reform zu unterziehen. Bestandteil dieser Reformen war auch die Abschaffung der Möglichkeit, über eine Frühpension vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden.

Die finnische Regierung hat zwar die Abschaffung von drei Formen der Frühpensionierung bereits beschlossen, begnügte sich aber bisweilen mit der Änderung der Altersgrenzen. Sowohl für die individuell vorgezogene Pension als auch für die Frühpension wegen Arbeitslosigkeit wurde die Altersgren-

Änderung der Altersgrenzen

ze in zwei Schritten von 55 auf 60 Jahre erhöht. Beide Möglichkeiten des vorzeitigen Ausscheidens werden ebenso wie die vorzeitige Alterspension innerhalb der nächsten zehn Jahre abgeschafft.⁴ Somit wird es in Finnland, abgesehen von der Erwerbsunfähigkeitspension im Falle der Invalidität, keine Möglichkeit mehr geben, den Arbeitsmarkt frühzeitig zu verlassen.⁵

VUT-Systeme

In den Niederlanden bestehen drei Möglichkeiten den Arbeitsmarkt vorzeitig zu verlassen: die VUT-Systeme (*Vervroegde Uittreding*), die Erwerbsunfähigkeitspension WAO (*Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*) und die Arbeitslosenversicherung WW (*Werkloosheidswet*). Die VUT-Systeme werden auf Branchen- und Unternehmensebene sozialpartnerschaftlich ausgehandelt. Es existieren mehrere hundert Varianten, die meist ab einem Alter von 60 Jahren und mit einer Pensionshöhe von ca. 80 % des zuletzt bezogenen Bruttogehalts bezogen werden. Die niederländische Regierung will diese in kapitaldeckungsfinanzierte flexible Vorruhestandssysteme (*flexibel prepensioen*) umwandeln und sie bis zu ihrer Abschaffung derart verändern, dass sie weniger attraktiv erscheinen. Die Umsetzung dieser Vorhaben liegt allerdings in der Hand der SozialpartnerInnen, die diese gerade vornehmen.⁶

flexible Vorruhestandssysteme

seit Mitte der 80er Jahre Reformen

Die Erwerbsunfähigkeitsversicherung WAO, als zweite Form des vorzeitigen Ausscheidens, unterliegt bereits seit Mitte der 80er Jahre Reformen, die darauf abzielen, die Anzahl der BezieherInnen zu reduzieren. So wurde die Definition der Erwerbsunfähigkeit und die der annehmbaren Arbeit verändert. Gleichzeitig wurden Folgeuntersuchungen für den weiteren Bezug eingeführt. Diese Reformen hatten aber nur einen kurzfristigen Effekt, was die niederländische Regierung zu weiteren Veränderungen bewog. So führte sie die Differenzierung der Beitragssätze ein, was bedeutet, dass ein Unternehmen umso mehr Beiträge zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung zahlen muss, je mehr ihrer ehemaligen MitarbeiterInnen die WAO gewährt wird.

Da dem Bezug der WAO ein einjähriger Krankenstand vorausgehen muss, folgten auch Veränderungen des Krankengeldversicherungsgesetzes (*Ziekwet – ZW*). So wurde die Dauer, für die Unternehmen das Krankengeld ihrer MitarbeiterInnen zahlen müssen, von zwei Tagen auf ein Jahr erhöht. Auch diese finanziellen „Anreize“ brachten nicht den erwünschten Effekt, sondern wurden im Gegenteil von den ArbeitgeberInnen konterkariert. Unternehmen versichern sich mittlerweile gegen die Beitragsdifferenzierung und widmen dem Gesundheitszustand der BewerberInnen beim Rekrutierungsprozess mehr Aufmerksamkeit, um dadurch die Wahrscheinlichkeit der Zahlung von Krankenständen zu minimieren. Nachdem dies untersagt wurde, gingen die ArbeitgeberInnen dazu über, Leiharbeitskräfte einzustellen.

*Veränderungen
des
Krankengeld-
versicherungsgesetzes*

Im August 2001 lag die Zahl der WAO-BezieherInnen bei einer Million Menschen, wovon in etwa die Hälfte 40- bis 65-jährige Männer ausmachen. Als Gründe, warum die Zahl der BezieherInnen weiter anstieg, sieht Vroom⁷ den höheren Anteil der Älteren an der Erwerbsbevölkerung, den sich mit dem Alter verschlechternden Gesundheitszustand und die Erschwernis, über andere Versicherungssysteme vorzeitig den Arbeitsmarkt zu verlassen. Da die in den letzten zwei Jahrzehnten durchgeführten Reformen nicht die erwünschten Effekte mit sich brachten, planen die Niederlande gegenwärtig weitere Reformen.⁸

*Reformen
brachten nicht
die erwünschten
Effekte*

Direkte Auswirkungen hatten hingegen die Reformen, die die Arbeitslosenversicherung betrafen. Sowohl die Abschaffung der Richtlinie für Ältere, die bei Massenentlassungen angewendet wurde und legitimierte, dass Ältere unter den ersten Gekündigten sind, als auch der 57,5-Altersregel, die ältere Arbeitslose von der Arbeitsplatzannahme und der aktiven Arbeitsplatzsuche ausnahm, haben ihre Wirkung, so Vroom, die Zahl der BezieherInnen der WW zu reduzieren, nicht verfehlt.⁹

*direkte
Auswirkungen*

vier Formen des vorzeitigen Ausscheidens abgeschafft ...

In Schweden bestanden vier Formen des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt, die in den 90er Jahren und mit der Pensionsreform 2001 alle abgeschafft wurden. Es handelt sich dabei um die Altersfrühpension, die Teilzeitpension, die Erwerbsunfähigkeitspension aus Gründen der Arbeitsmarktsituation oder der Invalidität und die so genannte „Arbeitslosenpension“. Nunmehr bietet ausschließlich die Erwerbsunfähigkeitspension, die aufgrund einer Invalidität von mindestens 25 % gewährt wird, die Möglichkeit, den Arbeitsmarkt vorzeitig zu verlassen. Die Zahl ihrer BezieherInnen hat sich erhöht. Dies kann auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass in den letzten Jahren die Zahl der Personen, die in Langzeitkrankenstand sind, sprunghaft zugenommen hat und Personen, die in Langzeitkrankenstand sind, im Anschluss an den Krankenstand diese Form der Erwerbsunfähigkeitspension gewährt wird.¹⁰

... Folgewirkung

In Schweden besteht also wie in den Niederlanden ein Zusammenhang zwischen der Abschaffung von Möglichkeiten des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt, der Anzahl der Krankenstände und der Anzahl der BezieherInnen einer Erwerbsunfähigkeitspension. Denn die Anzahl der (Langzeit-)Krankenstände erhöhte sich genau dann, als die Erwerbsunfähigkeitspension aus Gründen der Arbeitsmarktsituation oder der Invalidität abgeschafft wurde. Dieser Trend mündete – nachdem die Anzahl der BezieherInnen kurzfristig abgenommen hatte – schließlich in eine Steigerung bei den BezieherInnen der verbleibenden Form der Erwerbsunfähigkeitspension. So erhöhte sich die Zahl der neu bewilligten Erwerbsunfähigkeitspensionen von 21.447 im Jahr 1998 auf 31.176 im Jahr 2000.¹¹

Somit muss festgehalten werden, dass in ihrer Gesundheit beeinträchtigte ältere ArbeitnehmerInnen, wenn ihnen Möglichkeiten der Frühpensionierung verwehrt werden, in den Krankenstand gehen und letztendlich über die Erwerbsunfähigkeitspension aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen. Der Zustand ihrer Gesundheit lässt nicht zu, dass sie

weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Den Erhalt der Gesundheit, sprich die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse der (älteren) Menschen, in den Mittelpunkt zu stellen, erscheint als notwendige Voraussetzung, wenn ältere Arbeitskräfte länger in gesundem Zustand erwerbstätig sein und nach ihrer Pensionierung nicht dauerhafte gesundheitliche Schädigungen aufweisen sollen.

*Erhalt der
Gesundheit in
den Mittelpunkt
stellen*

Auch für Finnland muss der Zusammenhang zwischen dem Gesundheitszustand der Älteren und der Reform verschiedener Formen der Frühpensionierung festgehalten werden. Das Arbeitsleben-Barometer, das das Ministerium für Arbeit jedes Jahr durchführt, ergab im Jahr 2000 nämlich, dass sich die Arbeitskapazitäten der Älteren verringerten und Probleme, mit der Arbeit zurechtzukommen, erhöhten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass durch die Anhebung der Altersgrenzen ältere Beschäftigte länger im Erwerbsleben verbleiben müssen, obwohl sich deren Gesundheitszustand verschlechtert hat.¹² Dieses Ergebnis ist natürlich insofern interessant, als der Erhalt der Arbeitsfähigkeit und somit der Gesundheit der Beschäftigten im Zentrum des FINPAW stand. Allerdings fand diese Erhebung erst zwei Jahre nach Beginn des FINPAW statt. Die mittel- und langfristigen Effekte, die die Fokussierung auf die Gesundheit und die Arbeitsbedingungen im FINPAW und in dessen Nachfolgeprogramm hat, werden sich erst in der Zukunft zeigen. Insofern muss auch offen gelassen werden, wie sich die geplante Abschaffung der Formen der Frühpensionierung auf die Anzahl der BezieherInnen der Erwerbsunfähigkeitspension auswirken und ob es in Finnland zu den gleichen Entwicklungen wie in Schweden und in den Niederlanden kommen wird.

4. Anpassung der Arbeitsbedingungen

Wie wichtig die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse Älterer ist, wurde schon mehrmals erwähnt. Denn nur wenn die Arbeitsbedingungen verändert werden, können sich auch die physischen und psychischen Belastungen, wie vor allem Arbeitsdruck und Stress, verringern. Ergonomische

Maßnahmen, eine bessere Arbeitsorganisation sowie eine altersgerechte Arbeitsplatzgestaltung tragen dazu bei, dass die Gesundheit der Älteren erhalten bleibt und sie somit länger im Erwerbsleben verbleiben können.

*Flexibilisierung
der Arbeitszeiten*

Auch die Veränderung der Arbeitszeiten trägt dazu bei, dass ältere ArbeitnehmerInnen nicht frühzeitig den Arbeitsmarkt verlassen müssen. Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten kann durch Arbeitszeitreduzierung, Veränderungen der Schichtarbeit, zusätzliche freie Tage oder auch durch das Pensionsystem erreicht werden. Alle drei Länder bedienen sich der einen oder anderen Form der flexiblen Arbeitszeitgestaltung für die ältere Belegschaft.

*„job alternation
leave“*

In Finnland bestehen zwei Formen der Teilpension, wovon eine sehr stark von den FinnInnen genutzt wird, da kurzfristig das Anspruchsalter von 58 auf 56 Jahre reduziert wurde und sich der BezieherInnenkreis dementsprechend erhöhte. Auch zwei weitere Formen der flexiblen Arbeitszeitgestaltung finden in Finnland großen Anklang. Beide stehen allen FinnInnen zur Verfügung und werden besonders von den Älteren genutzt. Es sind dies die Teilzeitbeihilfe und der *job alternation leave*, eine Form von Sabbatical, bei der eine arbeitslose Person die Stelle für den fraglichen Zeitraum übernimmt.¹³

*Regelung
flexibler
Arbeitszeiten
in Kollektiv-
verträgen*

In den Niederlanden stehen Teilpensionen nicht im Zentrum der Überlegungen der Regierung, was an der hohen Zahl von teilzeitarbeitenden älteren Arbeitskräften liegen kann. Die VUT-Systeme, die kollektivvertraglich ausgehandelt werden, bieten allerdings die Möglichkeit einer Teilpension. In Kollektivverträgen sind zusätzlich flexible Arbeitszeiten für die älteren ArbeitnehmerInnen geregelt. Jedoch scheinen laut verschiedenen Erhebungen noch wenige Kollektivverträge diese zu enthalten und dies, obwohl die Anpassung der Arbeitszeiten an die ältere Belegschaft Bestandteil der Empfehlungen für eine altersbewusste Personalpolitik ist. Neben diesen Maßnahmen schaffte die niederländische Regierung mit dem Arbeitszeitanpassungsgesetz für ArbeitnehmerInnen die Mög-

lichkeit in Betrieben mit mehr als zehn Beschäftigten, die Arbeitszeit um 75 bis 80 Minuten pro Woche zu verkürzen. Dieses Gesetz gilt natürlich für alle ArbeitnehmerInnen, kommt aber besonders der älteren Belegschaft zugute.¹⁴

*Arbeitszeit-
anpassungs-
gesetz*

Auch das schwedische Pensionssystem ermöglicht es, eine Teilpension in Anspruch zu nehmen. Andere Maßnahmen, die eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten für ältere Menschen vorsehen, lassen zurzeit noch auf sich warten, was daran liegt, dass die Kommission *Senior 2005* ihren Bericht erst vor kurzer Zeit abgeliefert hat. Die Regierung setzte aber eine weitere Kommission ein, die Vorschläge über die Flexibilisierung der Arbeitszeiten erarbeiten soll, die an alle ArbeitnehmerInnen gerichtet sind, von der wiederum die älteren ArbeitnehmerInnen profitieren werden.¹⁵

Kommission

In allen drei Ländern existiert die Möglichkeit, eine Teilpension in Anspruch zu nehmen, was von den älteren Arbeitskräften in hohem Ausmaß genutzt wird. Jenseits der Pensionssysteme finden sich nur in den niederländischen Kollektivverträgen speziell an ältere Beschäftigte gerichtete Maßnahmen zur Arbeitszeitflexibilisierung. Welchen Weg Schweden ausgehend von den Berichten der Kommissionen gehen wird, muss hier noch offen gelassen werden. Generell kann aber gesagt werden, dass die Anpassung der Arbeitszeiten an die Situation älterer ArbeitnehmerInnen in den politischen Vorgehensweisen in den drei Ländern keine zentrale Rolle spielt. Bedenkt man jedoch, dass die Teilpension großen Anklang findet, und dass Studien ergaben, dass Arbeitszeitverkürzung, besonders im Sinne von Teilzeitarbeit, für viele der Befragten eine Möglichkeit wäre, länger im Erwerbsleben zu verbleiben, dann zeigt sich hier ein Handlungsbedarf bei den politisch Verantwortlichen, wollen sie dieses Ziel tatsächlich erreichen.

*Anpassung der
Arbeitszeiten
spielt keine
zentrale Rolle*

*Handlungsbedarf
bei den politisch
Verantwortlichen*

Aufgrund der Häufigkeit der Krankenstände und deren Auswirkung auf die Erwerbsunfähigkeitspension hat sich in Schweden und den Niederlanden ein Handlungsbedarf ergeben. Wie bereits beschrieben, kommt es in den Niederlanden zu einer

weiteren Reform der WAO. Es wird sich zeigen, ob der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, die dem Erhalt der Gesundheit dienen, besonders jener der älteren Arbeitskräfte, die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die schwedische Regierung hat ein 11-Punkte-Programm für eine bessere Gesundheit im Arbeitsleben vorgelegt, das sich mit verschiedensten Maßnahmen dem Erhalt der Gesundheit im Arbeitsleben widmet. In diesem Programm werden auch ältere Arbeitskräfte als spezielle Zielgruppe hervorgehoben. Welche dieser Punkte in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden, steht derzeit noch nicht fest.

*bei Arbeitszeit-
flexibilisierung
und Erhalt der
Gesundheit
steht Schweden
erst am Anfang*

Schweden befindet sich also im Bereich der Arbeitszeitflexibilisierung und des Erhalts der Gesundheit gerade im Stadium der Recherche. Auch in anderen Bereichen, die die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Situation älterer ArbeitnehmerInnen betreffen, steht Schweden erst am Anfang. Erwähnenswert ist die Tatsache, dass die schwedische Regierung im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung auf die Wichtigkeit von flexiblen Arbeitsformen als Alternative zum frühzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben hinweist.¹⁶

*Implementierung
von
Empfehlungen
nur mangelhaft*

In den Niederlanden finden sich bessere Arbeitsbedingungen, die Laufbahnberatung sowie die Anpassung des Aufgabenbereiches und der Arbeitszeiten in den Empfehlungen für eine altersbewusste Personalpolitik. Eine Untersuchung aus dem Jahr 1999 stellt der Implementierung dieser Empfehlungen in den Kollektivverträgen allerdings kein gutes Zeugnis aus, denn nur in einem geringeren Teil dieser Firmen existieren Ausnahme- bzw. besondere Regelungen für die ältere Belegschaft.¹⁷

*Erhalt und
Verbesserung
der Arbeits-
fähigkeit*

Finnland hat im Zuge des FINPAW eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, die sich auf den Erhalt und die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit bezogen. Es handelte sich dabei einerseits um Studien, die Zusammenhänge zwischen der Arbeitsfähigkeit und den Arbeitsbedingungen, den Krankenständen oder der Produktivität untersuchten. Andererseits wurden in

einer Vielzahl von Unternehmen Projekte durchgeführt, deren Ziel ebenfalls die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten darstellte. Die Entwicklung des *Workplace Health Promotion* (WHP)-Barometers, das das Ausmaß von Aktivitäten, in deren Mittelpunkt die Gesundheit und die Arbeitsfähigkeit stehen, in einem Unternehmen misst, fand ebenfalls im Zuge des FINPAW statt. Das WHP-Barometer wurde sowohl im Jahr 1998 als auch 2001 eingesetzt und brachte zutage, dass sich der Anteil der WHP-Aktivitäten in Unternehmen von 80 % auf mehr als 90 % erhöhte. Allerdings sagt das WHP-Barometer nichts über die Qualität der Aktivitäten aus.¹⁸

Im Vergleich zu den intensiven Bemühungen der Regierungen, die Frühpensionen abzuschaffen, unternahmen die politisch Verantwortlichen zumindest in den Niederlanden und Schweden bisher relativ wenig, um den Gesundheitszustand der Beschäftigten zu erhalten bzw. zu verbessern und die Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse der älteren Beschäftigten anzupassen, wenn diese nunmehr länger erwerbstätig sein sollen. Natürlich entscheiden die ArbeitgeberInnen über die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und den Regierungen sind zum Teil die Hände gebunden, aber es kann durchaus gesagt werden, dass im Unterschied zu den Reformen der Pensionssysteme die Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen nicht in der erforderlichen Intensität fortgeführt wurden. Hinzu kommt der Umstand, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen erst mittel- und langfristig wirken. Insofern wäre es angemessener, erst dann das Pensionsantrittsalter anzuheben, wenn die Wirkungen der Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit Älterer tatsächlich eingetreten sind, wie das die finnische Regierung tut.

Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen nicht in der erforderlichen Intensität fortgeführt

5. Reintegration von älteren Arbeitslosen

Der Reintegration von älteren Arbeitslosen kommt ein ebenso wichtiger Stellenwert zu wie dem längeren Verbleib von Älteren im Erwerbsleben. Denn obwohl ältere ArbeitnehmerInnen

seltener arbeitslos werden, gehören sie, wenn sie einmal arbeitslos geworden sind, eher zu den Langzeitarbeitslosen mit geringeren Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz.

Ein Weg, Unternehmen dazu zu bewegen, frei gewordene Stellen an Ältere zu vergeben, ist, ihnen finanzielle Anreize in Form von Steuererleichterungen oder Ermäßigungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen zu gewähren.

*Vielzahl von
finanziellen
Anreizen*

Besonders die Niederlande bieten eine Vielzahl von finanziellen Anreizen, und zwar sowohl den ArbeitgeberInnen als auch den ArbeitnehmerInnen. Unternehmen müssen beispielsweise weniger an die Sozialversicherung zahlen, wenn sie langzeitarbeitslose Ältere einstellen. Jedoch wurde auch für die Arbeitslosenversicherung die Beitragsversicherung eingeführt, was bedeutet, dass Unternehmen mehr Sozialversicherungsbeiträge zahlen, wenn ihre ehemaligen Beschäftigten um Arbeitslosengeld ansuchen. Arbeitslose Ältere hingegen erhalten, sollten sie einen Arbeitsplatz mit geringerem Einkommen annehmen, bei erneuter Arbeitslosigkeit die Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes.¹⁹

*Arbeitslosigkeit
um die Hälfte
reduzieren*

Die hohe allgemeine Arbeitslosenquote veranlasste die schwedische Regierung sich das Ziel zu setzen, die Arbeitslosigkeit um die Hälfte zu reduzieren. Eine Reihe von Maßnahmen richtete sich zwar auf alle Altersgruppen, die älteren Arbeitslosen profitierten allerdings auch davon. Zusätzlich wurden für die arbeitslosen Älteren zwei Maßnahmen eingeführt. Die eine ersetzte den ArbeitgeberInnen für die Dauer von zwei Jahren 75 % der Gehaltskosten. Die andere vermittelte langzeitarbeitslosen Älteren Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, wie beispielsweise im Pflegebereich. Beide Maßnahmen wurden allerdings nicht in dem Ausmaß in Anspruch genommen, wie es sich die Regierung vorgestellt hatte.²⁰

*Erhalt der
Arbeitsfähigkeit
und der
Gesundheit*

Finnland legte die Schwerpunkte seiner Politik auf den Erhalt der Arbeitsfähigkeit und der Gesundheit von arbeitslosen Älteren und auf die Schulung des Personals der Arbeitsverwaltung. In den Schulungen wurde dem Personal die Situation von

älteren Arbeitslosen näher gebracht und in weiterer Folge altersgerechte Maßnahmen der Reintegration erarbeitet. Maßnahmen, in deren Mittelpunkt die Arbeitsfähigkeit und die Gesundheit der älteren Arbeitslosen standen, betrafen die Gesundheitsvorsorge oder körperliche Trainingsprogramme. Wenn Unternehmen 55- bis 59-Jährige einstellen, erhalten sie eine Subvention ihres Gehaltes. Aufgrund der bürokratischen Struktur wurde dieser finanzielle Anreiz wenig genutzt.²¹

Interessant ist, dass sowohl in Finnland als auch in Schweden finanzielle Anreize für Unternehmen, damit diese ältere Arbeitslose einstellen, nicht den erwarteten Erfolg hatten. Offensichtlich sind diese Anreize für ArbeitgeberInnen nicht attraktiv genug, um ältere Menschen einzustellen. Für die Niederlande liegen leider keine Daten vor, da die meisten diesbezüglichen Maßnahmen erst kürzlich eingeführt wurden. Da sich Unternehmen aber gegen Kosten, die ihnen durch die Privatisierung der Krankengeldversicherung oder die Beitragsdifferenzierung der Erwerbsunfähigkeitsversicherung entstehen, versichern, scheint es, dass positive wie auch negative finanzielle Anreize wenig Einfluss auf die Personalpolitik der Unternehmen haben.

*finanzielle
Anreize hatten
nicht den
erwarteten
Erfolg*

6. Schlussfolgerungen

Eines der interessantesten Ergebnisse, die die Analyse der Älterenpolitik in den Niederlanden, Finnland und Schweden brachte, ist der Zusammenhang zwischen der Reform bzw. Abschaffung von Frühpensionssystemen und der Gesundheit der Beschäftigten. In Finnland verschlechterte sich der Gesundheitszustand der ArbeitnehmerInnen durch die Anhebung der Altersgrenzen, die einen Anspruch auf eine Frühpension ermöglichen. In Schweden und den Niederlanden hatte die Verunmöglichung des vorzeitigen Ausscheidens durch die Abschaffung der Frühpensionssysteme Konsequenzen auf die Anzahl der Krankenstände und in weiterer Folge auf die Anzahl der BezieherInnen von Erwerbsunfähigkeitspensionen. Dieses Resultat unterstreicht die Notwendigkeit, die Verbesserung und den Erhalt des Gesundheitszustands der ArbeitnehmerInnen in den Mittelpunkt einer Älterenpolitik zu stellen.

*Verbesserung
und Erhalt des
Gesundheits-
zustands ist in
den Mittelpunkt
einer Älteren-
politik zu stellen*

Umso erstaunlicher ist die Tatsache, dass die Regierungen vor allem der Niederlande und Schwedens bisher relativ wenig unternommen haben, um die Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse der älteren Beschäftigten anzupassen. Finnland setzte mit einem Programm, in dessen Mittelpunkt der Erhalt und die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit und somit der Gesundheit steht, einen solchen Schwerpunkt in seiner Politik. Zwar ergaben Studien auch dort, dass sich der gesundheitliche Zustand der Beschäftigten verschlechterte, doch könnten die Maßnahmen des FINPAW dem mittel- bzw. langfristig entgegenwirken. Es bleibt aber abzuwarten, ob die Abschaffung der Frühpensionen in Finnland dann wirklich nicht die gleichen Konsequenzen wie in Schweden oder in den Niederlanden haben wird.

*vor der
Anhebung des
Pensionsantritts-
alters
Voraussetzungen
dafür schaffen*

Die Zunahme der Krankenstände durch die Abschaffung der Frühpension zwingt auch die Regierungen in Schweden und den Niederlanden, sich mit der Gesundheit und der Arbeitsfähigkeit Äterer zu befassen. Daraus kann man lernen, dass vor der Anhebung des Pensionsantrittsalters die Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen – und das geht nicht von heute auf morgen.

*finanzielle
Anreize
bewegen
Unternehmen
nicht, ältere
Arbeitslose
einzustellen*

Im Hinblick auf die Integration älterer Arbeitsloser konnte im Gegensatz zu der weitläufigen Annahme, dass finanzielle Anreize Unternehmen dazu bewegen, ältere Arbeitslose einzustellen, dies im Fall von Schweden und Finnland nicht bestätigt werden. Aufgrund der niederländischen Erfahrungen mit finanziellen Anreizen in anderen Bereichen ist anzunehmen, dass diese dort ebenfalls nicht den erwünschten Erfolg haben werden. Die politisch Verantwortlichen werden sich demnach andere Wege überlegen müssen, wie arbeitslose Ältere auf den Arbeitsmarkt zurückfinden werden.

Anmerkungen:

- 1 Dieser Beitrag basiert auf der Studie *Politik und Maßnahmen für die Beschäftigung Älterer – Erfahrungen in einzelnen EU-Ländern*, die die Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) im ersten Halbjahr des Jahres 2002 durchgeführt hat.
- 2 Peters, M., Niederlande, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp, Delsen, L., Active Strategies for older workers in the Netherlands, in: Jespen, M., Foden, D., Hutsebaut, M., Active strategies for older workers, European Trade Union Institute, Brussels, 2002, S. 329f
- 3 Vgl. Ministry of Social Affairs and Health, The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers, the Concluding Report on the Programme, Publications of the Ministry of Social Affairs and Health, 2002, S. 13f
- 4 Vorzeitige Alterspension und die individuell vorgezogene Pension: 2005; Frühpensionierung wegen Arbeitslosigkeit: zwischen 2009 und 2014
- 5 Vgl. Europäische Kommission, Alterssicherung in Europa, MISSOC-Info 01/2001, S. 92ff, Europäische Kommission, Entwurf eines Gemeinsamen Berichtes der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten, 2002, S. 180
- 6 Delsen, L., Active Strategies ..., a.a.O., S. 304, Vroom de, B., The Shift from Early Exit to Late Exit. Changing Institutional Conditions of Individual Preferences. The Case of the Netherlands, „Millenium Project“ Conference, Tokyo, 2001, S. 21f
- 7 Vroom de, B., The Shift ..., a.a.O., S. 19
- 8 Delsen, L., Active Strategies ..., a.a.O., S. 303, Vroom de, B., The Shift ..., a.a.O., S. 18, 33, Flecker, J., Hermann, Ch., Mairhuber, I., Internationale Beispiele für Arbeitszeitverkürzung, -umverteilung und -flexibilisierung, Forba-Forschungsbericht 1/2001, S. 126f
- 9 Vroom de, B., The Shift ..., a.a.O., S. 33, 24, Delsen, L., Active Strategies ..., a.a.O., S. 307, 311, 330
- 10 Thoursie, A., Schweden, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp, Wadensjö, E., Active Strategies for older workers in the Netherlands, in: Jespen, M., Foden, D., Hutsebaut, M., Active strategies for older workers, European Trade Union Institute, Brussels, 2002, S. 388ff, Olofsson, G., Age, Work and Retirement in Sweden – View, Policies and Strategies for key Actors, Background paper, „Millenium Project“ Conference, Tokyo, 2001, S. 19
- 11 Wadensjö, E., Active Strategies..., a.a.O., S. 394f
- 12 Ministry of Social Affairs and Health, The Many Faces ..., a.a.O., S.134f, Arnkil, R., et al., The National Programme on Ageing Workers. Evaluation, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Nr. 5, Helsinki, 2002
- 13 Arnkil, R., et al., The National Programme ..., a.a.O., S. 27f
- 14 Delsen, L., Active Strategies ..., a.a.O., S. 315ff
- 15 NAP Schweden: Sweden's Action Plan for Employment 2002, S. 63
- 16 NAP Schweden: Sweden's Action ..., a.a.O., S. 43
- 17 Peters, M., Niederlande, ..., a.a.O.

- 18 Ministry of Social Affairs and Health, The Many Faces ..., a.a.O., S. 59ff, 134f, Arnkil, R., et al., The National Programme ..., a.a.O., S. 18f
- 19 Europäische Kommission, Entwurf eines ..., a.a.O., S. 164, Delsen, L., Active Strategies ..., a.a.O., S. 331, Vroom de, B., The Shift ..., a.a.O., S. 24
- 20 Wadensjö, E., Active Strategies ..., a.a.O., S. 390ff, Olofsson, G., Age, Work ..., a.a.O., S. 22ff
- 21 Ministry of Social Affairs and Health, The Many Faces ..., a.a.O., S. 93f, Taylor, Ph., Comparative policy approaches towards older workers. A report to Scottish Enterprise, June 2001, S. 66f