

reichen Beiträgen im Fernsehen und in den Printmedien werden Ältere als Zielgruppe unmittelbar angesprochen, um sie vom Nutzen einer längeren Erwerbstätigkeit zu überzeugen. Dabei werden weniger finanzielle Anreize, sondern vielmehr die persönlichen Entwicklungspotenziale betont, die das Arbeitsleben auch in einer späten Erwerbsphase bereithält. Die Kampagne hatte ein Volumen von sieben Millionen Kronen (entspricht circa einer Million Euro).

Parallel dazu veranstaltete das Arbeitsministerium sechs landesweite Konferenzen, auf denen Arbeitgebern Möglichkeiten eines betrieblichen Age-Managements vorgestellt wurden.

Konferenzen der
Wirtschaft

Resümee

Durch die frühzeitigen Arbeitsmarktreformen der 90er Jahre besitzt Dänemark neben Großbritannien den am stärksten deregulierten Arbeitsmarkt in der Europäischen Union. Dies ist – neben einer guten ökonomischen Situation sowie einer moderaten demographischen Entwicklung – der Hauptgrund für die im Vergleich zu Deutschland nur geringen Probleme der Integration Älterer in den Arbeitsmarkt.

Deregulierter Arbeits-
markt entscheidend

Die vom Senior Policy Initiative Committee entwickelten Empfehlungen zur Steigerung der Erwerbstätigkeit Älterer wurden daher auch nur punktuell umgesetzt und entwickelten sich nach Aussagen der Experten zu »Luxusprogrammen«, die keine besondere Systemwirkung erkennen lassen.

Mit dem Regierungswechsel 2006 wurden neue Aktivitäten durch die dänische Regierung initiiert, dazu gehören vor allem die genannten Imagekampagnen und Konferenzen. Diese zielen nach Aussagen des Ministers für Beschäftigung, Claus Hjort Frederiksen, hauptsächlich auf eine Änderung der Einstellung in Gesellschaft und Wirtschaft ab und sollen die Bedeutung älterer Arbeitnehmer für die dänische Volkswirtschaft herausstellen.

Aktivitäten seit dem
Regierungswechsel

Finnland⁵

Die finnische Wirtschaft hat in den 90er Jahren dramatische Veränderungen erlebt. Durch den Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion geriet sie in der ersten Hälfte der 90er Jahre in eine einschneidende Krise.⁶ Da die finnische Wirtschaft seit Mitte der 90er Jahre auf einen mehrjährigen Wachs-

Wirtschaftskrise als
Auslöser für Reformen

⁵ Unter Mitarbeit von Rani Sharma.

⁶ Wuchs die Wirtschaft 1989 noch mit einer Rate von sechs Prozent, war 1990 bereits Nullwachstum zu verzeichnen bzw. schrumpfte das BSP 1991 sogar um sechs Prozent. Bis 1994 stagnierte die finnische Wirtschaft, seitdem erlebt Finnland einen kontinuierlichen Aufschwung.

tumspfad eingeschwenkt war, gab es Anlass zur Sorge hinsichtlich der steigenden Rentenkosten sowie der Verfügbarkeit und der Qualifikation des Arbeitskräfteangebots. Einerseits näherte sich die Babyboom-Generation dem Rentenalter – Finnland altert früher als die meisten OECD-Staaten –, andererseits stieg die Zahl der Vorruheständler bedenklich an.

Strukturwandel verändert
die Arbeitswelt

Die Umstrukturierung der Wirtschaft von einem Rohstoff produzierenden und verarbeitenden Land zu einem Technologiestandort veränderte die einzelnen Unternehmen ebenso wie die Arbeit der Beschäftigten. Insbesondere für ältere Arbeitslose mit einem niedrigen Ausbildungsniveau wurden Fort- und Weiterbildung in Verbindung mit passgerechten Leistungen der Arbeitsvermittlung als Schlüssel für Beschäftigung erkannt. Im Vordergrund der politischen und programmatischen Diskussion stehen seitdem Überlegungen zu der Frage, wie ältere Beschäftigte trotz gesundheitlicher Schwierigkeiten und unzeitgemäßer Qualifikation in Beschäftigung gebracht bzw. gehalten werden können.

Kultur der Frühverrentung

Die finnische Regierung, die sich mit dieser Fragestellung intensiv auseinandersetzte und zwischen 1998 und 2002 das finnische National Programme for Ageing Workers (FINPAW) ins Leben rief, war sich von Beginn an bewusst, dass effektive Reformen nur umsetzbar sind, wenn die auch in Finnland verbreitete »Kultur der Frühverrentung« in eine »Kultur des längeren Erwerbslebens« verwandelt werden kann. In die öffentliche Diskussion wurden auch Erkenntnisse aus der Forschung eingespeist, wonach die Zufriedenheit der Menschen im Rentenalter maßgeblich von der Zufriedenheit am Arbeitsplatz in den letzten Berufsjahren geprägt wird. Vor dem Hintergrund eines inzwischen hohen Lebensstandards konzentriert sich die Diskussion in Finnland daher nicht auf pessimistische Szenarien des Verzichts und der Pflicht, länger arbeiten zu müssen, sondern darauf, wie das Wohlbefinden am Arbeitsplatz gefördert werden kann.

Herausforderungen für die Beschäftigung Älterer in Wirtschaft und Gesellschaft

Finnland schafft den
Turnaround

Den Tiefpunkt der ökonomischen Krise markierte das Jahr 1994, in dem die Gesamterwerbsquote in Finnland auf 60 Prozent sank. Infolge dieser Strukturkrise stieg die Arbeitslosigkeit auf bislang nicht gekannte Höhen – in der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen überschritt die Arbeitslosenquote mehrere Jahre sogar die 20-Prozent-Marke. Aufgrund des konzertierten Vorgehens der finnischen Regierung entwickeln sich die Arbeitsmarktdaten seitdem jedoch positiv. Im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs ist die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2004 auf 8,8 Prozent gesunken und konnte für die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen auf 7,3 Prozent reduziert werden (OECD 2004).

Der Aufschwung bewirkte auch einen Anstieg der Erwerbsquote Älterer, die heute bei 55 Prozent und damit gut zehn Prozent über dem europäischen

Durchschnitt (EU-15) liegt. Diese Entwicklung bestätigt, dass ältere Erwerbstätige im Strukturwandel bestehen und am konjunkturellen Aufschwung des Landes teilhaben konnten, wenn Defizite, wie das häufig geringe Qualifikationsniveau, zielgerichtet ausgeglichen werden.

Überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung Äterer

Die positive Entwicklung der Erwerbstätigkeit Äterer ist jedoch nicht nur das Resultat der günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen. Die finnische Regierung hat flankierend Reformen der Rentengesetzgebungen vorgenommen und Förderprogramme für die Verlängerung der Erwerbszeit aufgelegt. Das effektive Rentenalter hat sich als Folge davon nach der offiziellen Landesstatistik seit 1995 um 1,2 Jahre erhöht und liegt 2005 bei 59,1 Jahren.

Erhöhung des Rentenalters

Die erfolgreichen Änderungen können dennoch nur als erste Schritte bezeichnet werden, da die zukünftigen demographischen Entwicklungen mit weiteren Herausforderungen für die finnische Wirtschaft und Gesellschaft einhergehen werden. So ist die Alterung der finnischen Bevölkerung deutlich stärker ausgeprägt als in anderen europäischen Ländern. Insbesondere der Anteil der über 65-Jährigen steigt überdurchschnittlich an: Er wird im Jahr 2030 bei 26 Prozent liegen.

Anhaltende Herausforderung

Wirkungsvolle Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung

Schwerpunkt der finnischen Bemühungen, Arbeitnehmer länger im Erwerbsleben zu halten, war die Entwicklung eines umfassenden Ansatzes zur Erfassung und Verbesserung der individuellen Arbeitsfähigkeit (»work ability«). Der Ansatz basiert im Wesentlichen auf den Forschungsarbeiten des Finnischen Instituts für Arbeitsmedizin (FIOH). Dieses definiert Arbeitsfähigkeit als das »Potenzial eines Menschen, einer Frau oder eines Mannes, eine gegebene Aufgabe zu einem gegebenen Zeitpunkt zu bewältigen. Dabei muss die Entwicklung der individuellen funktionalen Kapazität ins Verhältnis zur Arbeitsanforderung gesetzt werden.«

»Work ability«

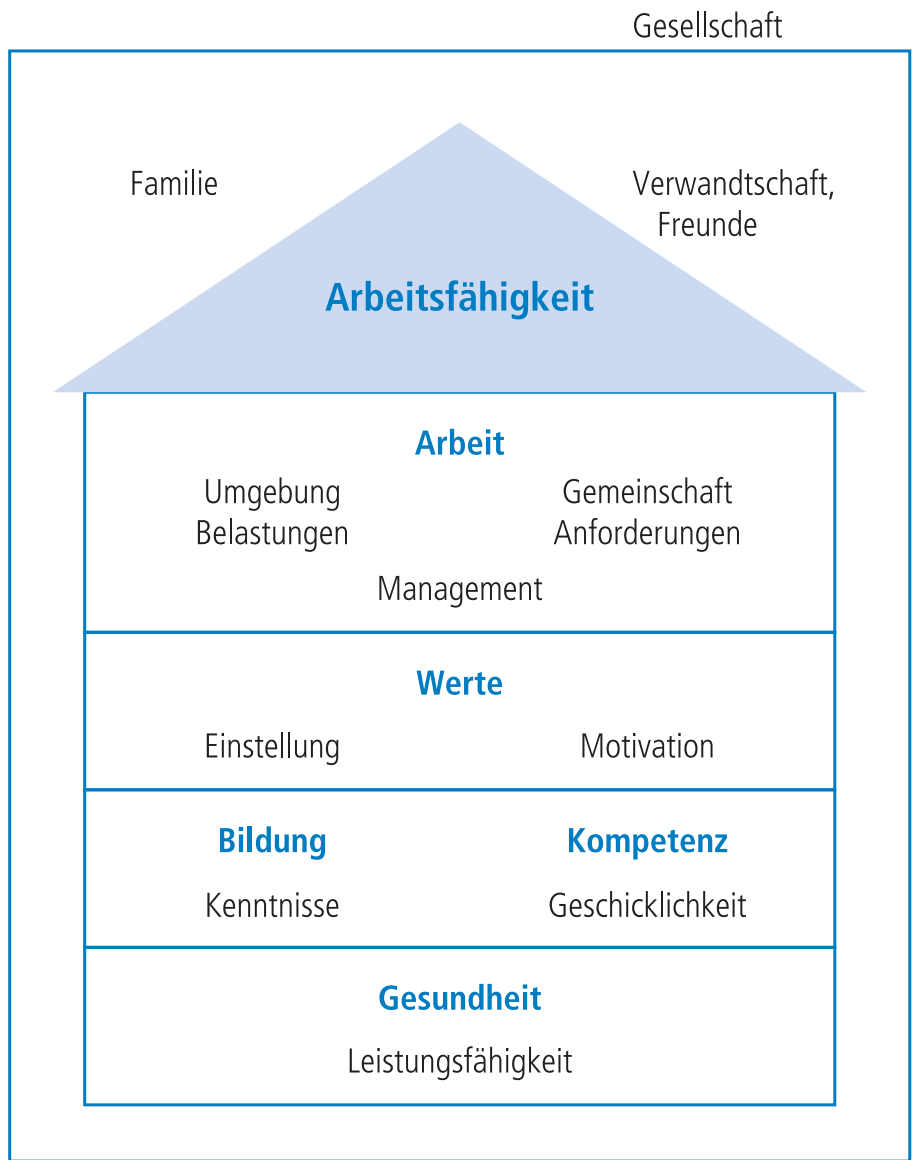
Das Konzept der work ability umfasst also deutlich mehr als die Arbeitsgesundheit. Es bildet die Grundlage für die alters- und altersgerechte Gestaltung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für Arbeitnehmer und bezieht neben der Qualifizierung insbesondere die angemessene Gestaltung der Arbeitsumgebung und -organisation ein. Abbildung 5 veranschaulicht mit dem so genannten »Haus der Arbeitsfähigkeit« die zu berücksichtigenden Dimensionen.

Elemente der Arbeitsfähigkeit

Im Haus der Arbeitsfähigkeit baut ein Stockwerk auf dem anderen auf – die individuelle Arbeitsfähigkeit setzt sich aus den drei Komponenten Werte, Kompetenz und Gesundheit zusammen und wird durch die organisatorischen Rahmenbedingungen (den vierten Faktor Arbeit) unterstützt oder beeinträchtigt. Die Faktoren der Arbeitsfähigkeit bedingen sich nicht nur

Haus der Arbeitsfähigkeit

Abbildung 5: Das Haus der Arbeitsfähigkeit



Quelle: eigene Darstellung nach Ilmarinen und Tempel 2005

gegenseitig, sondern interagieren gleichberechtigt. Das Konzept der Arbeitsfähigkeit geht der Frage nach, wie das Potenzial der Mitarbeiter so erhalten und entwickelt werden kann, dass die Arbeitenden bei möglichst guter Gesundheit das Rentenalter erreichen und die Betriebe gleichzeitig wirtschaftlich erfolgreich am Markt agieren können (Ilmarinen, Tempel 2002).

Gesamtstrategie zum
active aging

Auf der Grundlage des Konzepts der Arbeitsfähigkeit hat die finnische Regierung FINPAW ins Leben gerufen. Konzeption und Umsetzung des

Nationalprogramms erfolgten dabei im Rahmen einer konzertierten Aktion aller maßgeblichen Akteure (Ministry of Social Affairs and Health 2002).

The National Programme for Ageing Workers

Das finnische National Programme for Ageing Workers (FINPAW) gründet auf einer politischen Grundsatzentscheidung der finnischen Regierung vom Februar 1997, deren inhaltliche Empfehlungen vom »Regierungsausschuss für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer« erarbeitet wurden. FINPAW zielte darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbspersonen über 45 Jahre zu fördern und deren Ausschluss vom Arbeitsmarkt sowie das Ausmaß der Frühverrentung zu reduzieren. Diese Ziele wurden von der finnischen Regierung mit klaren Zielgrößen hinterlegt. Beispielsweise soll FINPAW zu einer effektiven Arbeitszeitverlängerung um zwei bis drei Jahre sowie zur Angleichung der Erwerbsquoten älterer Erwerbspersonen an die der 35- bis 45-Jährigen beitragen.

Das landesweite Programm wurde gemeinsam vom Ministerium für Soziales und Gesundheit, dem Bildungsministerium und dem Arbeitsministerium durchgeführt. Für den fünfjährigen Programmzeitraum wurde ein Budget von 4,2 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Das Management von FINPAW folgte der finnischen Tradition tripartistischer Politiksteuerung: Dem Beratungsgremium gehörten Vertreter unterschiedlicher Ressorts, der Sozialpartner sowie weitere politische und gesellschaftliche Akteure an.

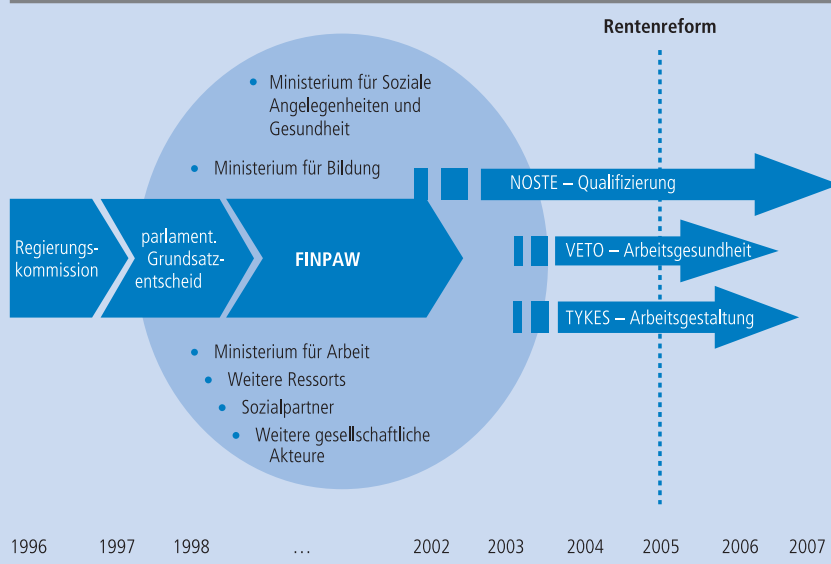
FINPAW beinhaltet Ansatzpunkte zur Unterstützung sowohl der individuellen Arbeitsfähigkeit als auch der Fähigkeit, eine Beschäftigung zu finden. Dabei stehen gleichermaßen Arbeitnehmer und ihre Arbeitsfähigkeit, aber auch die Arbeitgeber im Mittelpunkt. So wird neben der Arbeitsfähigkeit und der Bereitschaft des Individuums, in Arbeit zu bleiben, auch die Bereitschaft der Unternehmen, ihre Beschäftigten in Arbeit zu halten, von dem Programm eingeschlossen. Obwohl die Arbeitsfähigkeit die Grundlage für die Beschäftigungsfähigkeit bildet, reicht sie allein nicht aus. Beschäftigungsfähigkeit wird darüber hinaus von externen Faktoren beeinflusst, wie beispielsweise von der Arbeitsmarkt- und Rentengesetzgebung, von den Unterstützungs- und Dienstleistungssystemen oder auch den Maßnahmen zur Verhinderung der Altersdiskriminierung. Aus Sicht des Nationalprogramms sollten diese Faktoren ein sich wechselseitig unterstützendes System von Anreizen bilden, um ältere Arbeitnehmer zu fördern und zu unterstützen, damit sie bis zum gesetzlichen Rentenalter im Arbeitsleben bleiben.

Im Rahmen des Programms wurden 40 Einzelprojekte durchgeführt, die sich unterschiedlichen Schwerpunkten zuordnen lassen. Insgesamt kann FINPAW durch die Bandbreite seiner Projekte gleichermaßen als Forschungsprogramm, Informationskampagne und als programmatischer Rahmen für Projekte mit Schwerpunk-

ten im Bereich des altersgerechten Personalmanagements, der Schaffung von förderlichen Unterstützungsstrukturen, der (Erwachsenen-)Bildung und der Gesundheitsförderung verstanden werden.

Die Zielgruppen der Projektaktivitäten waren nicht nur die Älteren selbst, sondern auch ihre Vorgesetzten am Arbeitsplatz, Lehrende und das Personal von Arbeitsmarktorganisationen. Mit FINPAW waren gesetzgeberische Aktivitäten verbunden, die in mehreren Schritten notwendige Anpassungen im Bereich Alters-, Arbeitslosen- und Erwerbsunfähigkeitsrente nach sich zogen.

Abbildung 6: »Alle in einem Boot«



Das nationale Programm wird seit 2002 von zahlreichen Folgeprogrammen der Fachministerien ergänzt. Zu nennen sind insbesondere die Programme NOSTE (Qualifizierung für ältere Erwerbspersonen), VETO (Betriebliche Maßnahmen zur Verlängerung der Erwerbszeit) und TYKES (Verbesserung der Arbeitsorganisation). Die Programme werden durch interministerielle Beiräte begleitet und tragen so zur Umsetzung und Weiterführung des nationalen Programms bei. Parallel zu diesen Aktivitäten wurde 2005 eine weitere Rentenreform durchgeführt, mit der das Renteneinstiegsalter um weitere zwei bis drei Jahre angehoben werden soll.

Reform der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Ein zentraler Bestandteil der Reformbemühungen ist die Anfang 2005 in Kraft getretene Rentenreform, mit der das Ziel verfolgt wird, das Renteneintrittsalter weiter zu erhöhen. Konkret wurde dabei das variable Rentenalter von 63 bis 68 Jahren eingeführt, wobei Arbeitnehmer umso stärker finanziell belohnt werden, je später sie sich verrenten lassen. So steigt der Renten-

anspruch um 1,5 Prozent zwischen dem 18. und dem 52. Lebensjahr, von 53 bis 62 erhöht sich der Anspruch um 1,9 Prozent pro Jahr, zwischen dem 63. und dem 68. Lebensjahr steigt der Anspruch um 4,5 Prozent pro Jahr, danach um 0,4 Prozent im Monat. Zudem wurden striktere Bezugskriterien für die Invalidenrente eingeführt, und die Altersgrenze für den Bezug von Arbeitslosenhilfe wurde angehoben. An den Verhandlungen zur Rentenreform waren in Finnland alle Sozialpartner beteiligt. Die Übereinstimmung aller wichtigen Akteure zeigt auch die Aufnahme von Aspekten der work ability und des aktiven Alterns in den TUPO, den finnischen Rahmentarifvertrag, der in Finnland alle zwei Jahre neu verhandelt wird.

Flankierend zu den genannten Programmpaketen wurde auch in der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein Schwerpunkt auf ältere Arbeitnehmer gesetzt. So sind die Arbeitsämter seit 1998 darauf angewiesen, sich verstärkt um die Vermittlung älterer Arbeitsloser zu bemühen. Die Anzahl geförderter Arbeitsplätze für Ältere hat sich von drei auf sechs Prozent verdoppelt. Zusätzlich wurden spezielle Maßnahmen für ältere Langzeitarbeitslose eingeführt. Erster Schritt dieser Initiative war eine Bedarfsanalyse der benötigten Beratungs- und Serviceangebote dieser Zielgruppe. In dem abschließenden Bericht wurden Maßnahmen benannt, um die Beratung älterer Langzeitarbeitsloser zu verbessern sowie die Qualifikation und Gesundheit dieser Menschen zu fördern. Es wurden zudem Möglichkeiten zur Überprüfung der Arbeitsfähigkeit sowie Alternativen zur Altersrente benannt. Zusätzlich wurde damit ein umfangreiches Wissen über Langzeitarbeitslosigkeit im Alter generiert.

Die genannten Maßnahmen im Bericht wurden sukzessive ab 1998 umgesetzt, zunächst in Modellstädten, später landesweit. Mitwirkende Akteure waren dabei die Arbeitsämter, die Büros der Sozialversicherung (SII), die kommunalen Gesundheitsämter, private Gesundheitscenter und Krankenhäuser. Dabei werden 50- bis 58-Jährige, die länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos sind, zu Interviews in das Arbeitsamt gebeten. Aufgrund dieses Interviews, in dem die persönliche Situation des Arbeitslosen, seine individuellen Wünsche und Fähigkeiten festgestellt werden, erarbeitet der zuständige Berater im Arbeitsamt ein individuelles Maßnahmenpaket für den Arbeitslosen. Es besteht die Möglichkeit für Sanktionen, wenn der Arbeitslose der Aufforderung zum Interview nicht nachkommt (Reduktion des Arbeitslosengelds).

Der Erfolg dieses Programms entspricht allerdings nicht den Erwartungen. Generelles Fazit ist, dass die Maßnahmen, die darauf abzielen, ältere Arbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen, weniger Erfolg hatten als diejenigen, Ältere länger in bereits bestehender Erwerbstätigkeit zu halten.

Maßnahmen der aktiven
Arbeitsmarktpolitik

Resümee

Finnland als Erfolgsmodell

Der demographische Wandel ist in Finnland als gesamtgesellschaftliche Aufgabe begriffen und angegangen worden. Die Arbeitsfähigkeit Älterer ist mittlerweile nicht mehr nur Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, sondern bildet die Grundlage für die politische Reformagenda in Finnland, die bereits beachtliche Ergebnisse vorzeigen kann.

Mit FINPAW wurde ein Programm umgesetzt, das alle relevanten Akteure einbindet und auf die politische Durchsetzbarkeit von notwendigen Reformen des Renten- und Sozialversicherungssystems hinarbeitet. Politische Investitionen in weiche Faktoren (Stichwort: Altersbilder) sowie in Programme zur Förderung der Arbeitsfähigkeit bis ins Alter haben in der Öffentlichkeit und bei den Sozialpartnern die Akzeptanz für deutliche Einschnitte im Bereich der Rente und der Vorruhestandsregelungen erhöht.

Großbritannien⁷

Demographischer Wandel in der politischen Debatte

Die Alterung der Gesellschaft und die Erwerbssituation von älteren Arbeitnehmern haben in der politischen Debatte Großbritanniens in den vergangenen Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Der kürzlich erschienene Turner Report über den Zustand der staatlichen Altersvorsorge wurde über die Grenzen der Fachöffentlichkeit hinaus diskutiert. Die Umsetzung wirksamer Instrumente zur Begegnung der Folgen des demographischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt sowie der Folgen für die sozialen Sicherungssysteme gehört zu den vordringlichen Themen der aktuellen innenpolitischen Debatten.

Politische Konzepte

Die politischen Konzepte fokussieren insbesondere die Erhöhung des Renteneintrittsalters, den Abbau von Möglichkeiten zur Frühverrentung sowie die (Re-)Integration älterer Menschen in das Erwerbsleben. Daneben sollen die Arbeitgeber für die Vorzüge der Beschäftigung von Älteren sensibilisiert und zur vermehrten Einstellung bzw. Gleichbehandlung älterer Arbeitnehmer ermutigt werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund des im Oktober 2006 in Kraft tretenden Gesetzes gegen Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz.

Bürgerschaftliches Engagement

Die Potenziale und Fähigkeiten älterer Menschen können neben der Erwerbsarbeit auch durch das bürgerschaftliche Engagement für die Gesellschaft nutzbar gemacht werden. Generell besitzt die Freiwilligenarbeit in Großbritannien seit jeher großes Ansehen und eine ausgeprägte Tradition. Dennoch ist die Engagementbereitschaft der über 65-Jährigen erstaunlich

⁷ Unter Mitarbeit von Ulf Glöckner.