



***POLITIK UND MASSNAHMEN FÜR DIE
BESCHÄFTIGUNG ÄLTERER***

***ERFAHRUNGEN IN AUSGEWÄHLTEN
EU-LÄNDERN***

Marion Vogt

FORBA-Forschungsbericht 9/2003

Projektleitung: Manfred Krenn

Unter Mitarbeit von:

Simo Aho, Work Research Centre, Universität Tampere

Tom van der Steene, Institut für Soziologie, Katholische Universität Leuven

Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt
Aspernbrückengasse 4/5
A-1020 WIEN
Tel: +431 21 24 700
Fax: +431 21 24 700-77
office@forba.at
www.forba.at

INHALT

VORWORT	1
KURZFASSUNG	3
Schlussfolgerungen.....	3
Grobüberblick über die drei Länder.....	5
Abschließendes Resümee.....	7
1. PROBLEMAUFRISS	9
1.1. Demographischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Politik.....	9
1.2. Längerer Verbleib im Erwerbsleben.....	10
1.3. Reintegration von älteren Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt.....	12
1.4. Sensibilisierung für und Kampf gegen Altersdiskriminierung.....	12
1.5. Fragestellungen, Zielsetzungen und Aufbau des Forschungsprojektes.....	14
2. FINNLAND	15
2.1. Einleitung.....	15
2.2. Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten.....	16
2.3. Der finnische Ansatz.....	18
2.4. Längerer Verbleib im Erwerbsleben.....	20
2.4.1. Pensionssystem.....	20
2.4.2. Flexible Arbeitszeiten.....	22
2.4.3. Arbeitsfähigkeit, Arbeitsbedingungen, Arbeitsumgebung und Gesundheit.....	22
2.4.4. Altersmanagement.....	26
2.5. Reintegration von älteren Arbeitslosen.....	28
2.6. Lebenslanges Lernen.....	31
2.7. Sensibilisierung der Gesellschaft.....	34
2.8. Altersdiskriminierung.....	35
2.9. Weitere Programme.....	36
2.10. Resümee.....	37
3. NIEDERLANDE	41
3.1. Einleitung.....	41
3.2. Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten.....	42
3.3. Der niederländische Ansatz.....	44
3.4. Längerer Verbleib im Erwerbsleben.....	45

3.4.1.	<i>Pensionssystem</i>	45
3.4.2.	<i>Flexible Arbeitszeiten</i>	50
3.4.3.	<i>Arbeitsbedingungen, Arbeitsumgebung, Gesundheit und Altersmanagement</i>	51
3.4.4.	<i>Finanzielle Anreize</i>	53
3.5.	<i>Reintegration von älteren Arbeitslosen</i>	54
3.6.	<i>Lebenslanges Lernen</i>	55
3.7.	<i>Sensibilisierung der Gesellschaft</i>	59
3.8.	<i>Altersdiskriminierung</i>	59
3.9.	<i>Resümee</i>	60
4.	SCHWEDEN	63
4.1.	<i>Einleitung</i>	63
4.2.	<i>Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten</i>	64
4.3.	<i>Der schwedische Ansatz</i>	65
4.4.	<i>Längerer Verbleib im Erwerbsleben</i>	67
4.4.1.	<i>Pensionssystem</i>	67
4.4.2.	<i>Flexible Arbeitszeiten</i>	70
4.4.3.	<i>Arbeitsfähigkeit, Arbeitsbedingungen, Arbeitsumgebung und Gesundheit</i>	71
4.5.	<i>Reintegration von älteren Arbeitslosen</i>	74
4.6.	<i>Lebenslanges Lernen</i>	77
4.7.	<i>Sensibilisierung der Gesellschaft</i>	81
4.8.	<i>Altersdiskriminierung</i>	81
4.9.	<i>Resümee</i>	83
5.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	85
5.1.	<i>Längerer Verbleib im Erwerbsleben</i>	87
5.2.	<i>Reintegration von älteren Arbeitslosen</i>	91
5.3.	<i>Lebenslanges Lernen</i>	93
5.4.	<i>Sensibilisierung für und Kampf gegen Altersdiskriminierung</i>	95
5.5.	<i>Gibt es einen Zusammenhang zwischen den Maßnahmen und der Erhöhung der Beschäftigungsquote?</i>	96
	LITERATUR	99
	ANHANG	107
1.	BELGIEN	107
2.	BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	111

3.	<i>DÄNEMARK</i>	116
4.	<i>FRANKREICH</i>	120
5.	<i>GROSSBRITANNIEN</i>	125

VORWORT

Ziel des Forschungsprojekts „Politik und Maßnahmen für die Beschäftigung Älterer – Erfahrungen in ausgewählten EU-Ländern“ war es, eine Übersicht über Strategien und Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote von Älteren zu erhalten, die in ausgewählten Ländern der europäischen Union umgesetzt wurden.

Entsprechend werden in diesem Bericht Problemdiagnosen aus den einzelnen Ländern sowie die gesetzten Maßnahmen beschrieben.

Die vom Ministerium vorgeschlagene Vorgehensweise beinhaltete zuerst eine Beschreibung von acht vorgegebenen Ländern, die in Form eines Zwischenberichtes vorgelegt wurde. Zu diesen Ländern zählen Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande und Schweden. Auf der Basis der Ergebnisse des Zwischenberichtes erfolgte in Abstimmung mit dem Ministerium die Auswahl von drei Ländern, die ausführlicher behandelt werden sollten. Es sind dies Finnland, die Niederlande und Schweden, die in diesem Endbericht einer genaueren Analyse unterzogen werden.¹

Für die Darstellung der Situation in den einzelnen Ländern und ihrer Politik in Bezug auf die „Beschäftigung Älterer“ wurden Forschungsberichte, Berichte der Europäischen Kommission und der jeweiligen Regierungen, Evaluationsstudien und vergleichende Untersuchungen herangezogen. Die verwendete Literatur wurde durch Expertisen von WissenschaftlerInnen, die mit der Situation von Älteren am Arbeitsmarkt in den ausgewählten Ländern vertraut sind, ergänzt. Es sind dies Tom van der Steene von Institut für Soziologie der Katholischen Universität Leuven für die Niederlande und Simo Aho vom *Work Research Centre* der Universität Tampere für Finnland. Für Schweden konnte trotz intensiver Bemühungen leider keine ExpertIn für das Themengebiet gefunden werden. Wir entschieden uns daher für eine andere Lösung, indem wir, eine schwedischsprachige Studentin, Anna-Elvira Schönbauer, zur Recherche und Übersetzung von Dokumenten und Materialien in schwedischer Sprache heranzogen. Auf diese Weise konnte der Zugang zu Dokumenten, die lediglich auf nationaler Ebene vorhanden waren, sichergestellt und das Informationsspektrum entscheidend ausgeweitet werden. An dieser Stelle wollen wir den angeführten Personen für ihre Mitarbeit herzlich danken.

¹ Im Anhang befinden sich die Beschreibungen der restlichen fünf Länder aus dem Zwischenbericht.

KURZFASSUNG

Der vorliegende Forschungsbericht wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Auftrag gegeben, um eine Übersicht über Strategien und Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote von Älteren zu erhalten, die in ausgewählten Ländern der europäischen Union umgesetzt wurden. Unter Berücksichtigung der Entwicklungen des Arbeitsmarktes (allgemein und in Bezug auf die Älteren) werden Problemdiagnosen aus den einzelnen Ländern sowie die gesetzten Maßnahmen beschrieben. Gleichzeitig wird versucht diese hinsichtlich ihrer „Erfolgskriterien“ zu beurteilen.

Im Mittelpunkt des Berichtes stehen Maßnahmen und Programme zur Beschäftigung Älterer in drei Ländern. Im Bericht werden eine Fülle von Programmen und Maßnahmen in den drei schwerpunktmäßig untersuchten Ländern – Finnland, die Niederlande und Schweden – dargestellt, die sich aufgrund ihrer Vielfalt und Komplexität einer kurzen Zusammenfassung entzieht. In dieser Zusammenfassung sind deshalb die allgemein interessanten Aufschlüsse ausgeführt. Es handelt sich ja bei diesen drei Ländern um solche, die, betrachtet man die Beschäftigungsquoten Älterer im europäischen Vergleich, positive Entwicklungen vorweisen können. Allerdings sind die Wege, die zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquoten führten, durchaus unterschiedlich. Es kann also kein Königsweg zur Lösung dieses drängenden gesellschaftlichen Problems ausgemacht werden.

Schlussfolgerungen

Keine einfachen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen den Maßnahmen und der Entwicklung der Beschäftigungsquote Älterer

Ein wesentliches Ergebnis dieses Berichts ist, dass die Wirkung von einzelnen Einflussfaktoren, die zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten führen, nicht extrahiert und exakt angegeben werden können. Viele unterschiedliche Faktoren – wirtschaftlicher Aufschwung (in allen drei Ländern), nationale Besonderheiten (starkes wohlfahrtsstaatliches Konzept, lange Tradition sozialpartnerschaftlicher Konsenspolitik, ...), demographische Entwicklungen, die Umwandlung des „male breadwinner“ Modells in ein „male breadwinner/female part-time carer“ Modell in den Niederlanden und im eingeschränkten Ausmaß auch die Pensionsreformen – und deren Verschränkung spielen dabei eine Rolle. Selbst in Finnland, also jenem europäischen Land, in dem die umfassendsten Maßnahmen in diesem Bereich gesetzt und auch die höchsten Steigerungsraten in den Beschäftigungsquoten erzielt wurden, herrscht unter ExpertInnen eine gewisse Ratlosigkeit in dieser Frage. Wie welche Faktoren wirken, darüber wagt in Finnland, aber auch in anderen beiden Ländern, so gut wie niemand eine konkrete Aussage. Bezüglich der Vorgehensweise bei der Planung und Umsetzung des Finnischen nationalen Programms für alternde ArbeitnehmerInnen (FINPAW) herrscht insofern noch Einigkeit, als der Erfolg auf seinen umfassenden Ansatz, der auf mehreren Ebenen unterschiedliche AkteurInnen einbezog, zurückgeführt wird. Mit dieser Unbestimmtheit der Aussagen wird man sich wohl auch weiterhin zufrieden geben müssen.

Erhalt bzw. Verbesserung der Arbeitsfähigkeit als zentraler Ansatzpunkt einer auf Nachhaltigkeit gerichteten Beschäftigungspolitik für ältere ArbeitnehmerInnen

Obwohl in den drei Ländern verschiedenste Maßnahmen von der Reform der Pensionsysteme bis zur Aus- und Weiterbildung gesetzt wurden, stellte sich heraus, dass eine Politik, die auf nachhaltige Bewältigung des demographischen Wandels in der Arbeitswelt, der auf alle europäischen Länder zukommt, abzielt, die Arbeitsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen in das Zentrum stellen muss. Der Erhalt der Arbeitsfähigkeit – dabei geht es um die individuellen Ressourcen wie Kompetenzen und Fähigkeiten ebenso wie die Gesundheit und v.a. die Arbeitsbedingungen – bis ins hohe Alter ist die notwendige Voraussetzung für die Beschäftigungsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen. Damit stellt die Ebene der Unternehmen den zentralen Ansatzpunkt dar. *Age Management*, betriebliche Gesundheitsförderung und alternsgerechte Arbeitsbedingungen können als Eckpfeiler einer solchen Strategie gelten. Auch wenn solche Maßnahmen ihre Wirkung erst mittel- bis langfristig voll entfalten, so bilden sie doch eine solide Basis für eine produktive Bewältigung wirtschaftlicher Herausforderungen auch mit drastisch veränderten Altersstrukturen, also einen hohen Anteil Älterer. Angesichts des demographischen Wandels kommt der Lösung dieses Problems entscheidende Bedeutung für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit Österreichs, aber auch Europas zu.

Ausbleibende Steuerungseffekte von finanziellen Anreizen für Unternehmen

Maßnahmen, die versuchten mit finanziellen Anreizen eine Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung älterer ArbeitnehmerInnen zu (be)fördern, stellten sich als wenig zielführend heraus. Verschiedene Wege in den untersuchten Ländern von Lohnsubventionen über Nachlässe bei den Sozialversicherungsbeiträgen bis zu Steuererleichterungen brachten nicht den gewünschten Erfolg. In dieser Hinsicht gleichen sich finnische, schwedische und holländische Unternehmen: Sie nehmen finanzielle Anreize nur in einem verschwindend geringen Ausmaß an. Reduktionen von Sozialversicherungsbeiträgen, Subventionen der Gehaltskosten und Steuererleichterungen erwiesen sich also dort nicht als geeignete Mittel, Unternehmen in breiterem Ausmaß dazu zu bewegen, ältere Personen einzustellen. Sie scheinen die Personalpolitik von Unternehmen kaum zu beeinflussen.

Bedürfnis- und ressourcenorientierte Weiterbildung für älterer ArbeitnehmerInnen

Mangelnde Kompetenzen und Fähigkeiten älterer ArbeitnehmerInnen werden auf dem Hintergrund eines rasanten Wandels in der Arbeitswelt immer wieder als eine Einschränkung ihrer Beschäftigungsfähigkeit ins Treffen geführt. Allerdings muss bei geplanten Weiterbildungsmaßnahmen berücksichtigt werden, dass es sich v.a. bei den Problemgruppen am Arbeitsmarkt häufig auch um lernentwöhnte Personen handelt, die mit den herkömmlichen Formen kognitiver Wissensvermittlung große Schwierigkeiten haben, weil diese eher Ängste und Widerstände hervorrufen. Insofern erscheint es notwendig, v.a. was die Formen der Wissensvermittlung und die Gestaltung von Kursen betrifft, eigens auf Ältere zugeschnittene Weiterbildungen anzubieten. Dass dabei neben grundsätzlichen Neukonzipierungen auch bereits kleinere Änderungen Erfolge nach sich ziehen können, zeigt ein Beispiel aus Finnland. Dort wurden gerade älteren ArbeitnehmerInnen in Computerkursen die Möglichkeit geboten, über den Kurs hinaus das Gelernte zu Hause auf Laptops zu üben. Dieser Spielraum hat die

Lernschwellen und den Lerndruck entscheidend gesenkt und zu hohen Absolventenraten geführt. Solche Überlegungen müssten bei der Konzipierung von Weiterbildungskursen verstärkt berücksichtigt werden.

Sensibilisierung der Gesellschaft als notwendige Rahmenbedingung

Wenn auch die konkrete Wirkung einzelner Faktoren und Maßnahmen nicht extrapoliert werden kann, so ist doch evident, dass einmalige Aktionen nicht zielführend sind. Beschäftigungspolitik für ältere ArbeitnehmerInnen muss in umfassender Weise auf mehreren Ebene ansetzen. Eine dieser Ebene ist die Gesellschaft. In allen europäischen Ländern herrschen zwar in unterschiedlichen aber doch relevantem Ausmaß Stereotype Älteren gegenüber vor. Insofern erscheint eine Sensibilisierung für die besonderen Problemlagen und eine Aufweichung der einseitigen Defizit-Sichtweisen hinsichtlich der Leistungspotentiale Älterer eine wichtige Aufgabe zu sein. Auch wenn wie gesagt die Wirkung solcher Maßnahmen nicht genau bewertet werden kann, so ist ein Indiz für die Bedeutung dieser Frage doch der Umstand, dass dieser Aspekt im Land mit den höchsten Steigerungsraten bei den Beschäftigungsquoten Älterer, also im Rahmen des finnischen Programms, eine zentrale Rolle gespielt hat. Als Grundlage für solche Sensibilisierungsprogramme aber auch für entsprechende politische Maßnahmen – auch das zeigt die finnische Praxis – sind umfangreiche sozialwissenschaftliche Studien unerlässlich, um die spezielle Situation von älteren Arbeitskräften am Arbeitsmarkt besser verstehen zu können.

Grobüberblick über die drei Länder

Finnland

Finnland hat sich Mitte der 90er Jahre dazu entschlossen, ein 5-jähriges Programm durchzuführen, das *Finnische nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen* (FINPAW). Das Ziel des FINPAW war es, Beschäftigung Älterer zu fördern, ihr vorzeitiges Verlassen des Arbeitsmarktes und ihren Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt zu reduzieren. FINPAW kann im Kern als Informationskampagne verstanden werden, die darauf abzielte, Altern als Thema einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Insgesamt wurden 40 Projekte durchgeführt. Zwei Charakteristika des FINPAW sind dabei besonders erwähnenswert. Erstens waren bei der Durchführung des FINPAW verschiedene Organisationen beteiligt, wie etwa die Ministerien für Arbeit, für Bildung, für Soziales und Gesundheit, das Finnish Institute of Occupational Health, und natürlich die SozialpartnerInnen. Zweitens stellten nicht nur die Älteren selbst, sondern Lehrende, das Personal von Arbeitsmarktorganisationen und vor allen Dingen Vorgesetzte am Arbeitsplatz die Zielgruppen dar. ManagerInnen sind deshalb eine relevante Zielgruppe, da die Entscheidung für die Durchführung der Projekte in den Unternehmen erfolgte.

Im Mittelpunkt der finnischen Älterenpolitik stand neben der Verbreitung von Informationen der Erhalt bzw. die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit. Arbeitsfähigkeit meint hier nicht nur Ausbildung, Kompetenzen, Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, sondern auch Gesundheit und funktionelle Kapazitäten. Eine Vielzahl von Projekten setzte sich mit der Verbesserung der

Arbeitsfähigkeit und dem Erhalt der Gesundheit von älteren ArbeitnehmerInnen und auch Arbeitslosen auseinander und konzentrierte sich besonders auf die Arbeitsbedingungen, beachtete aber auch die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen, denn die Unternehmen sind es letztendlich, die die Maßnahmen umsetzen müssen.

Niederlande

Die Politik der Niederlande ist durch das so genannte „Polder Modell“ geprägt. Dieser Begriff meint, dass die Sozialpartnerschaft eine wichtige und tragende Rolle bei der Formulierung, der Vorbereitung und der Durchführung von politischen Zielsetzungen inne hat und sich die Regierung auf das Setzen von gesetzlichen Rahmenbedingungen beschränkt. Somit sind politische Maßnahmen Gegenstand der Kollektivvertragsverhandlungen und werden auf Branchen- bzw. Unternehmensebene implementiert. Dies trifft auch auf die niederländische Politik für Ältere zu. Wie in Finnland spielen in den Niederlanden also die Unternehmen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung politischer Maßnahmen zur Beschäftigung Älterer.

Die Niederlande setzen in ihrer Politik auf die „Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik“. Diese umfassen Bereiche wie Arbeitszeiten, Aus- und Weiterbildung, Anpassung der Arbeitsbedingungen und des Aufgabenbereiches, aber auch die Laufbahnberatung. Im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern spielen finanzielle Anreize für Unternehmen und ArbeitnehmerInnen eine wichtige Rolle in der niederländischen Politik. Durch die niedrigen Arbeitslosenquoten steht die Reintegration von arbeitslosen Älteren weniger im Zentrum als z.B. die Anzahl und Dauer von Krankenständen und ihre Auswirkungen auf die Erwerbsunfähigkeitspension, die als Problem gesehen werden.

Schweden

Schweden hat umfangreiche Programme durchgeführt, die sich aber nicht speziell auf die Älteren beziehen. In dieser Hinsicht steht Schweden erst am Anfang seiner politischen Maßnahmen und hat es sich vorerst zum Ziel gesetzt, den Ist-Zustand zu erheben und einen Soll-Zustand festzulegen. Interessanterweise hat sich Schweden der Situation von PensionistInnen zugewandt und nicht nur einen Nationalen Handlungsplan entwickelt, sondern auch ein Programm dazu durchgeführt.

Schweden kämpft ebenfalls mit dem Problem der hohen und langen Krankenstände und setzt deshalb einen Schwerpunkt auf diesen Bereich. Die für schwedische Verhältnisse hohen Arbeitslosenquoten wurden ebenfalls Ziel der schwedischen Politik, weswegen der Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt eine zweite wichtige Rolle zukommt. Sowohl Maßnahmen, die die Krankenstände als auch die Arbeitslosigkeit betreffen, sind auf die gesamte Erwerbsbevölkerung gerichtet. Ältere stellen aber eine Zielgruppe innerhalb dieser dar. Ähnliches gilt auch für die schwedische Strategie des „lebenslangen Lernens“. Allerdings müssen bei der Bewertung Schwedens die generell hohen Beschäftigungsquoten (auch für Ältere) berücksichtigt werden. Trotz vorhandener Probleme und obwohl Schweden in den letzten Jahren wenig spezifische Maßnahmen für älteren ArbeitnehmerInnen gesetzt hat, weist das Land die höchste Beschäftigungsquote bei den Älteren auf. Dies ist ein Indiz für die Bedeutung der grundsätzlichen Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie

infrastruktureller Rahmenbedingungen, die in Schweden seit Jahren eine hohe Integrationswirkung auch für ältere ArbeitnehmerInnen zeitigen.

Abschließendes Resümee

Insgesamt mahnen die in diesem Bericht zusammengestellten Daten und Einschätzungen zur Vorsicht bei Aussagen über die Auswirkung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf die Beschäftigung von Älteren. So wurden in Schweden negativere Einstellungen der UnternehmerInnen gegenüber älteren Arbeitskräften und deutlich weniger explizite Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer festgestellt als in Finnland. Dennoch liegt die Beschäftigungsquote Älterer in Schweden um 20 Prozentpunkte über jener Finnlands. Die hohe Beschäftigungsquote der Frauen in früheren Jahrzehnten in Verbindung mit dem Angebot an Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und mit öffentlicher Kinderbetreuung könnte hier als Hintergrund ebenso wichtig sein, wie die Tradition der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Gesundheit aller Altersgruppen. Schließlich zeitigen ja gerade Maßnahmen zur alternsgerechten Arbeitsgestaltung und zum Erhalt der Gesundheit ihre Wirkungen erst mittel- und langfristig. Sie sollten also fest etabliert sein, bevor daran gedacht wird, den Zugang zur Pension zu erschweren. Letzteres kann zwar die Statistik schönen, aber es ist wohl wenig gewonnen, wenn die nicht mehr Arbeitsfähigen im Langzeitkrankenstand und nicht in der Frühpension sind und so zur Beschäftigungsquote zählen. Wenn man bedenkt, dass internationale Erhebungen derzeit eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ausweisen und eine Umsetzung der Prinzipien alterns- und altersgerechter Arbeit auf breiter Basis nicht in Sicht ist, greift eine Betrachtungsweise, die sich auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote konzentriert, entschieden zu kurz.

1. PROBLEMAUFRISS

1.1. Demographischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Politik

Die Bevölkerung Europas wird in wenigen Jahren ihren Höchststand erreicht haben. Im Anschluss daran wird sie im Rückgang begriffen sein. Dabei wird die Anzahl der älteren Bevölkerungsteile ständig wachsen und die der jüngeren sinken. Dies ist auf die hohen Geburtenraten der Nachkriegszeit und deren Rückgang in den letzten 20 bis 30 Jahren zurückzuführen. Gleichzeitig hat sich die Lebenserwartung in Europa erhöht. Zwischen 1960 und 1995 stieg sie bei Männern um acht und bei Frauen um sieben Jahre. Diese Entwicklungen weisen auf eine demographische Alterung der Bevölkerung hin, mit der Europa in den nächsten Jahren konfrontiert sein wird.

Interessanterweise gehen DemographInnen davon aus, dass der Alterung der Bevölkerung Europas auch nicht mit einer Zuwanderung beizukommen ist. In der Bundesrepublik Deutschland, wo die Vergabe von *green cards* für IT-Fachkräfte für Diskussionen sorgte, geht man davon aus, dass selbst ein Zustrom von 100.000 neuen MigrantInnen pro Jahr dieses Problem nicht lösen wird können (Institut für Bevölkerungswissenschaft 2000). Auch die Europäische Kommission stellte fest, dass eine Nettozuwanderung von vier Millionen MigrantInnen pro Jahr höchstens zu einer Verlangsamung der Überalterung beitragen kann (Europäische Kommission 1999).

Was bedeuten diese demographischen Entwicklungen für den Arbeitsmarkt? Einerseits wird es zu einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung und andererseits zu einer Alterung der Erwerbstätigen, denen nur wenige junge ArbeitnehmerInnen gegenüberstehen, kommen. D.h., die geringere Erwerbsbevölkerung in Europa wird immer älter. So wird die Anzahl der 15 – 29-Jährigen, also der BerufseinsteigerInnen, von 1995 bis 2015 um 16%, das sind 13 Millionen, sinken, jene der 30 – 49-Jährigen gleich bleiben und die der 50 – 64-Jährigen um 16,5 Millionen (26%) ansteigen (Forum spezial 1999).²

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Baby-Boom-Generation. Das sind die heute ca. 35 – 55-Jährigen. Sie haben in den letzten 20 Jahren die Erwerbsbevölkerung durch ihren Berufseintritt vergrößert. Das bedeutet gleichzeitig aber, dass innerhalb der nächsten 20 bis 25 Jahren eine große Anzahl von Personen den Arbeitsmarkt in Richtung Pension verlassen wird.

Sieht man sich die Beschäftigungsquoten der EU in einzelnen Altersgruppen zwischen 1995 und 2001 an, so zeigt sich folgendes Bild: Die Beschäftigungsquote von Frauen und Männern zwischen 15 und 24 Jahren ist von 37,2% auf 40,7%, die der 25 – 54-Jährigen von 73,3% auf 77,1% und jene der 55 – 64-Jährigen von 35,9% auf 38,5% gestiegen. Die Beschäftigungsquote konnte in der EU also in allen Altersgruppen erhöht werden. Für

² Der Vollständigkeit halber: die Zahl der 65- bis 79-Jährigen wird um 17 Millionen (30%) und die der über 80-Jährigen um 5,5 Millionen Menschen (39%) wachsen. Hingegen wird die Zahl der 0- bis 14-Jährigen um 7% (4,6 Millionen) sinken (Forum spezial 1999).

Österreich stellt sich bei diesen drei Altersgruppen ein anderes Bild dar: Die Beschäftigungsquote der jüngsten Altersgruppe ist von 56,6% auf 51,2% gefallen, die der mittleren ist von 80,7% auf 82,7% gestiegen und die der älteren ist wiederum gefallen, und zwar von 30,1% auf 28,6%. Die Beschäftigungsquote ist zwar bei den beiden jüngeren Altersgruppen höher als im EU-Durchschnitt, doch ist sie in der ältesten Altersgruppe niedriger als der EU-Durchschnitt und stieg nicht an, sondern reduzierte sich um 1,5 Prozentpunkte. In anderen Ländern der Europäischen Union ist ein entgegengesetzter Trend zu beobachten. In Finnland und den Niederlanden ist die Beschäftigungsquote der 50 – 64-Jährigen im gleichen Zeitraum um mehr als zehn Prozentpunkte und in Großbritannien und Schweden um rund fünf Prozentpunkte gestiegen (Europäische Kommission 2002a).

Die hier dargestellten Tendenzen bestimmen aber nicht nur die Zukunft der EU-Länder, auch die meisten beitrittswilligen Länder sind mit ihnen konfrontiert. Auch in einer erweiterten Europäischen Union wird die demographische Alterung also eine Rolle spielen.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich in den nächsten Jahren die Altersstruktur der Bevölkerung im allgemeinen und der Erwerbsbevölkerung im besonderen verändern wird, müssen die Länder der Europäischen Union eine neue politische Richtung einschlagen, um dieser Problematik begegnen zu können. 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. Ein neuer Umgang der Politik mit der demographischen Alterung der Bevölkerung heißt aber auch, dass sich der Politik neue Herausforderungen besonders im Bereich des Arbeitsmarktes stellen. Stand bis vor kurzem beispielsweise die Integration von jugendlichen Arbeitslosen im Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik, so geht es nunmehr darum, auch älteren ArbeitnehmerInnen mehr Beachtung zu schenken.

In den letzten Jahren ist deshalb die Beschäftigung Älterer zunehmend in den Mittelpunkt der Politik der Länder der Europäischen Union gerückt. Vor allen Dingen weisen zwei Ereignisse darauf hin: Zum einen wurde das Jahr 1999 zum Internationalen Jahr der älteren Menschen erklärt, und zum anderen innerhalb der EU das Ziel der Erhöhung der Beschäftigungsquote der Älteren bis zum Jahr 2010 auf mindestens 50% festgelegt. Die Länder der Europäischen Union setzen verschiedenste Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen, um dieses quantitative Ziel zu erreichen. Zwei Aspekte scheinen dabei von besonderer Bedeutung zu sein: Einerseits sollen ältere Beschäftigte länger erwerbstätig sein und andererseits müssen arbeitslose Ältere wieder einen Arbeitsplatz finden können.

1.2. Längerer Verbleib im Erwerbsleben

Ein Grund für das Ausscheiden der älteren ArbeitnehmerInnen aus dem Arbeitsmarkt liegt unter anderem in der Möglichkeit der Frühpensionierung. Diese diente unter anderem bisher dazu, die Dauer des Erwerbslebens zu verkürzen, um die (Jugend-) Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Wie bereits erwähnt, ist nicht nur die Lebenserwartung gestiegen, sondern auch die Erwerbsbeteiligung der über 50-Jährigen gesunken. Das bedeutet aber auch, dass die

Pensionssysteme bei einer Fortdauer der sinkenden Erwerbsbeteiligung Älterer und auch der Jüngeren stärker finanziell belastet werden.

Die Motive, warum ältere ArbeitnehmerInnen in Frühpension gehen, sind vielfältig und komplex. Zum Teil wird dies als ein Austausch von Arbeitszeit in Freizeit gesehen. Andererseits ziehen viele ältere ArbeitnehmerInnen die Frühpensionierung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit vor. Deshalb ist es auch nicht erstaunlich, dass ca. 40% der FrühpensionistInnen unfreiwillig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (Europäische Kommission 1999). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass viele FrühpensionistInnen weiterhin sehr aktiv sind: Sie machen sich selbständig oder arbeiten ehrenamtlich. Aber auch Faktoren wie die finanzielle Versorgung, die Arbeitsbedingungen, der Gesundheitszustand, die Familiensituation oder auch Hobbys und Interessen spielen eine wichtige Rolle. Zudem bestimmen auch die Angst, soziale Kontakte aus dem Arbeitsumfeld zu verlieren, oder auch der Umstand, dass das soziale Umfeld bereits in Pension ist, die Entscheidung mit (Taylor 2002).

Mit der Unfreiwilligkeit der Frühpension ist bereits darauf hingedeutet worden, dass diese Entscheidung nicht nur von den ArbeitnehmerInnen selbst getroffen werden kann. Auch Unternehmen nutzen die Möglichkeit, Beschäftigte in Frühpension schicken zu können, und machen besonders in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs und/oder aus Gründen der Umstrukturierung ihrer Unternehmen ausgiebig Gebrauch von dieser Option. Zudem spielen Vorurteile und Stereotype über die Fähigkeiten von Älteren eine wichtige Rolle bei Personalentscheidungen.

Natürlich sinken bestimmte Fähigkeiten im Alter. Andere wiederum, wie Urteilskraft, Wissen und Erfahrung, steigen mit zunehmender Lebensdauer (Bundesanstalt für Arbeit 1999). Gleichzeitig ist der Arbeitsmarkt seit einiger Zeit vielen Veränderungen unterworfen, und für ältere Erwerbstätige scheint es schwieriger zu sein, sich diesen anzupassen. Die Arbeitsfähigkeit von Beschäftigten hängt aber auch von den Arbeitsbedingungen ab. Mit deren Verbesserung verringern sich physische und psychische Belastungen, wie vor allem Stress und Arbeitsdruck. Ergonomische Maßnahmen und eine bessere Arbeitsorganisation unterstützen die Bemühungen, die Arbeitsfähigkeit von Beschäftigten zu erhalten. Eine altersgerechte, den individuellen Bedürfnissen der MitarbeiterInnen entsprechende Gestaltung der Arbeitsplätze trägt weiters dazu bei, diese weniger zu beeinträchtigen.

Die Verbesserung von Arbeitsbedingungen wirkt auch auf gesundheitliche Aspekte. Gesundheitsrisiken wie Herz- und Kreislauferkrankungen oder Muskel- und Bewegungsschäden können dadurch reduziert werden (Krenn/Öhlke 2001). In weiterer Folge tragen verbesserte Arbeitsbedingungen nicht nur dazu bei, die Gesundheit während des Arbeitslebens zu erhalten, sondern auch gesunden PensionistInnen ein aktives Leben im Ruhestand zu ermöglichen. Insofern kommt dem Erhalt der Gesundheit der Bevölkerung dabei eine doppelte Bedeutung zu, denn die Anzahl der über 65-Jährigen wird sich wie bereits erwähnt bis zum Jahr 2015 ebenfalls um 30 bis 40% erhöhen. Altersgerechte Arbeitsbedingungen sichern deshalb nicht nur die Beschäftigungsmöglichkeit von alternden Arbeitskräften, sondern verbessern auch die Gesundheit der zukünftigen PensionistInnen.

Neben der Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist die Anpassung der Arbeitszeiten an die Bedürfnisse von älteren ArbeitnehmerInnen ein weiterer Weg, Beschäftigte länger im Erwerbsleben zu verankern. Die Einführung von Ruhepausen oder flexibleren Arbeitszeiten, wie Teilzeitarbeit, sind ebenso wichtig wie die Schaffung von Möglichkeiten des graduellen Übergangs, in Form der Altersteilzeit beispielsweise, oder durch Veränderungen des Pensionssystems, vor allem durch Regelungen des Vorruhestands.

Auch die Verbesserung der Qualifikationen ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit von älteren Menschen aufrechtzuerhalten. Zum einen sind es meist ältere ArbeitnehmerInnen, die über geringe Ausbildungsniveaus verfügen. Zum anderen hat sich gerade im Hinblick auf die neuen Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien ein Handlungsbedarf ergeben. Die Möglichkeit der beruflichen internen sowie externen Weiterbildung und des lebenslangen Lernens erleichtert älteren ArbeitnehmerInnen die Anpassung an die veränderte Arbeitsgesellschaft (Krenn/ Öhlke 2001).

1.3. Reintegration von älteren Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt

Obwohl ältere ArbeitnehmerInnen seltener arbeitslos werden, gehören sie, wenn sie einmal arbeitslos geworden sind, eher zu den Langzeitarbeitslosen mit geringen Aussichten auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt. Sieht man sich die Arbeitslosenquoten der 55 – 64-Jährigen in der EU an, so hat sie sich von 1995 auf 2000 bei den Männern von 8,4% auf 7,8% verringert und bei den Frauen von 7,6% auf 8,3% erhöht. In Österreich hat sich die Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe bei beiden Geschlechtern erhöht: bei den Männern um 2,7 Prozentpunkte auf 7,1% und bei den Frauen um 3 Prozentpunkte auf 5,9%. Dieser österreichische Trend entspricht wiederum nicht den meisten Ländern der EU. Denn dort hat sich die Arbeitslosenquote der älteren Erwerbsbevölkerung sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern verringert. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang Finnland: Bei den Männern konnte die Arbeitslosenquote um 7 Prozentpunkte und bei den Frauen sogar um 13,4 Prozentpunkte verringert werden (Taylor 2002).

Die Wiedereingliederung älterer arbeitsloser Frauen und Männer in den Arbeitsmarkt bedarf primär Handlungen, um die Unternehmen dazu zu bringen, diese einzustellen. Neben der Sensibilisierung in Bezug auf die Altersdiskriminierungen tragen finanzielle Anreize dazu bei, Unternehmen dazu zu bewegen, ältere Arbeitslose zu rekrutieren. Dies kann in Form von Steuererleichterungen oder Ermäßigungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen geschehen. Auf der Seite der Arbeitslosen geht es darum, ihnen die nötige Beratung und Unterstützung, aber auch Berufsorientierung und Fortbildung zu bieten.

1.4. Sensibilisierung für und Kampf gegen Altersdiskriminierung

Eine Schwierigkeit, auf die die Akzeptanz einer neuen Politik bei der Bevölkerung stoßen könnte, ist, dass die Arbeitslosigkeit zur Zeit und auch noch in den nächsten Jahren die Beschäftigungsproblematik in Europa bestimmt und es deshalb seltsam anmutet, speziell die Beschäftigungsquote von Älteren zu erhöhen. Ein anderes Problem besteht darin, dass in

einigen Ländern der Europäischen Union die Pension und das Pensionssystem ein emotional besetztes Thema sind. Der Sensibilisierung der Bevölkerung und dem Schaffen eines öffentlichen Bewusstseins für die Problematik des demographischen Wandels und dessen Auswirkungen auf die Erwerbsbevölkerung kommt deshalb eine wichtige Funktion zu.

Die Sensibilisierung der Bevölkerung erscheint aber in Bezug auf die Altersdiskriminierung eine noch viel bedeutendere Rolle zu spielen. Ältere ArbeitnehmerInnen sind mit Diskriminierungen aufgrund ihres Alters konfrontiert, die auf Vorurteilen und Stereotypen basieren. Negative Annahmen über ihre Fähigkeiten zählen auch zu den größten Schwierigkeiten, auf die ältere ArbeitnehmerInnen stoßen. Diese müssen immer dem Vergleich mit den jüngeren KollegInnen standhalten. Sie werden als weniger innovativ, kreativ und leistungsfähig oder auch belastbar wahrgenommen. Sie lernen langsamer, sind schwieriger zu unterweisen, haben Schwierigkeiten, sich den neuen Technologien anzupassen und agieren vorsichtiger als die jüngeren Beschäftigten, so die gängigen Vorstellungen. Neben diesen negativen Zuschreibungen existieren aber auch positive. So werden ältere Erwerbstätige als verlässlicher, reifer, stabiler und als ArbeitnehmerInnen mit mehr Erfahrung wahrgenommen, weswegen sie in schwierigen Situationen die Probleme besser lösen können.

Obwohl den älteren Beschäftigten nicht nur negative, sondern auch positive Eigenschaften zugeschrieben werden, sind sie im Berufsalltag häufig Altersdiskriminierungen durch jüngere ArbeitskollegInnen und durch ArbeitgeberInnen ausgesetzt. So haben jüngere Beschäftigte oftmals gegenüber ihren älteren KollegInnen eine negative Haltung. Sie sind zum Beispiel der Meinung, dass ältere KollegInnen ihrer eigenen Berufslaufbahn im Wege stehen. Oder sie haben Schwierigkeiten, Älteren Anweisungen zu erteilen (Taylor 2002).

Auf Seiten der Unternehmen wirkt sich Altersdiskriminierung wie bereits erwähnt bei Personalentscheidungen aus. Und dies sowohl wenn es um Entlassungen oder den Gebrauch von Formen der Frühpensionierung geht, als auch bei der Rekrutierung von neuem Personal. Unternehmen inserieren Stellenangebote in Zeitungen immer öfter mit Altersbeschränkungen. In Österreich sind 60% aller Stelleninserate mit einem Alterslimit versehen. Hinzu kommt, dass laut einer Umfrage in Großbritannien Altersstereotype die Stellen bestimmen, für die ältere ArbeitnehmerInnen in Frage kommen. Das sind z.B. Tätigkeiten, die Kundenkontakt erfordern, wo Reife und Erfahrung vonnöten sind (Taylor 2002).

Ein Weg, auf die alltägliche Altersdiskriminierung zu reagieren, ist, die Bevölkerung in Bezug auf Altersdiskriminierung zu sensibilisieren. Altersgemischte Teams sind dabei behilflich, nicht nur Vorurteile und somit Diskriminierungen abzubauen, sondern älteren ArbeitnehmerInnen die Reintegration zu erleichtern (Krenn/Öhlke 2001). Die Etablierung eines Altersmanagement in Unternehmen kann ebenfalls einiges dazu beitragen, die Sichtweise auf ältere Beschäftigte zum Positiven zu verändern.

Die bisherigen Ausführungen legen nahe, auf welchen Ebenen politische Strategien und Maßnahmen möglich sind, damit die Beschäftigungsquote von Älteren erhöht werden kann: die Ebene der Individuen, der Unternehmen und der Gesellschaft. Es hängt von der Bereitschaft der Individuen ab, die veränderten Arbeitsbedingungen, die Erhöhung ihrer Qualifikationen und ihrer Motivation anzunehmen und nicht frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Es reicht aber nicht aus, auf der individuellen Ebene anzusetzen. Für Ilmarinen steht die Ebene des

Unternehmens im Mittelpunkt. Denn dort entscheidet sich sowohl die Frage der Altersdiskriminierung und der Arbeitsfähigkeit als auch jene der Entlassung und Einstellung Älterer. Zwischen der Ebene der Individuen und jener der Unternehmen besteht also eine starke Interdependenz. Damit Maßnahmen aber auf diesen beiden Ebenen nicht zum Scheitern verurteilt sind, müssen ergänzend Maßnahmen auf der gesellschaftlichen Ebene stattfinden. Die Sensibilisierung der Gesellschaft im Allgemeinen und in Bezug auf die Altersdiskriminierung im Besonderen kommt hier zum Tragen (Ilmarinen 2002).

1.5. Fragestellungen, Zielsetzungen und Aufbau des Forschungsprojektes

Mit welchen politischen Maßnahmen und Strategien versuchen bzw. versuchten Finnland, die Niederlande und Schweden, die Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen zu verändern und eine Erhöhung der Beschäftigungsquote von Älteren zu erreichen? Welche Maßnahmen dienen dazu, Arbeitskräften einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu ermöglichen? Welche Maßnahmen setzten Finnland, die Niederlande und Schweden, damit Unternehmen ältere ArbeitnehmerInnen einstellen? Welche Maßnahmen zielten auf die Sensibilisierung der Gesellschaft und den Abbau von Altersdiskriminierung? Und letztendlich, welche Strategien verfolgten diese Länder dabei?

Dies sind die Fragen, die dieser Forschungsbericht zu beantworten versucht. Ziel dieses Forschungsprojektes war es, die genaue Ausgestaltung der Strategien und Maßnahmen, die Finnland, die Niederlande und Schweden im Bezug auf die Beschäftigung älterer Menschen getroffen haben, herauszuarbeiten und sie auf das Kriterium des „Erfolges“ hin zu beurteilen. Da dies aber nicht unabhängig von den Entwicklungen des Arbeitsmarktes einerseits und den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten älterer ArbeitnehmerInnen andererseits geschehen kann, wurden auch diese Gegenstand der Betrachtungen.

Die Strategien und Maßnahmen werden im folgenden Bericht nach den Zielsetzungen gegliedert dargestellt. Dabei wird zwischen „Längerer Verbleib im Erwerbsleben“, „Reintegration in den Arbeitsmarkt“, „Lebenslanges Lernen“, „Sensibilisierung der Gesellschaft“ und „Altersdiskriminierung“ unterschieden. Insgesamt werden damit Maßnahmen auf der Ebene der Individuen, der Unternehmen und der Gesellschaft beschrieben. Am Ende jeder Länderbeschreibung findet sich ein Resümee, das die bearbeiteten Bereiche zusammenfasst und in ein gemeinsames Licht setzt. Dieser Aufbau findet sich in seiner Grundstruktur in allen drei Länderbeschreibungen. Abschließend werden die Maßnahmen nach den Themenbereichen gegliedert auf das Kriterium des Erfolges hin untersucht und Schlussfolgerungen gezogen.

2. FINNLAND

2.1. Einleitung

Finnland durchlief Anfang der 90er Jahre die schwerste Rezession in der Geschichte des Landes. In Folge dieser Rezession fielen die Beschäftigungsquoten um bis zu 14%. Für Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten, war es ausgesprochen schwierig, wieder Beschäftigung zu finden. Unternehmen nahmen Umstrukturierungen vor, die so gravierend waren, dass von einem Paradigmenwechsel in der Geschäftsphilosophie gesprochen wird. Ab Mitte der 90er Jahre veränderte sich die Situation wieder. Vor allem durch den Erfolg, den Finnland im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien erreichen konnte, zeichnete sich eine Beruhigung der Lage und ein wirtschaftlicher Aufschwung ab (Arnkil et al. 2003:33, Ministry of Social Affairs and Health 2002:15f, Peer Review 2000:1).

Die Probleme, mit denen Finnland aufgrund von Rezession und Erholung der Wirtschaft konfrontiert war, waren vielfältig. Zum einen ließen sich Beschäftigungsprobleme darauf zurückführen, dass Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt nicht zusammenpassten. Die Arbeitskräftenachfrage konzentrierte sich auf hoch qualifizierte Personen und gleichzeitig verringerten sich die Arbeitsplätze für niedrig qualifizierte ArbeitnehmerInnen. Innerhalb der Firmen wurden hoch ausgebildete Arbeitskräfte zu unterqualifiziert eingesetzt. Die offenen Stellen, die Arbeitslosen angeboten wurden, brachten zum Teil eine Reduktion des Einkommens mit sich. Durch das Senioritätsprinzip tendieren viele Unternehmen in ihrer Rekrutierungspolitik dazu, Jüngere zu bevorzugen. Zum anderen steht Finnland einer Veränderung in der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung gegenüber. Schon im Jahre 2005 wird sich die Zahl der 15 – 49-Jährigen um ca. 150.000 reduziert haben, wohingegen sich die Zahl der 50 – 64-Jährigen um etwa 180.000 erhöht haben wird.³ Im diesem Zusammenhang muss auch erwähnt werden, dass Finnland einem Arbeitskräftemangel entgegen sieht (Peer Review 2003:4, Ministry of Social Affairs and Health et al. 2003:17f, Peer Review 2000a, Arnkil/Nieminen 2000:2).

Diese Problembereiche betreffen in mehrerer Hinsicht ältere ArbeitnehmerInnen. Wie in anderen Ländern auch, verfolgte man während der Rezession eine Politik, die Älteren das Verlassen des Erwerbslebens erleichterte, damit jüngere Menschen am Arbeitsmarkt bessere Chancen hatten. Die Frühpension wurde für Beschäftigte bzw. Arbeitslose und Unternehmen gleichermaßen eine scheinbar „normale“ Option. Mit den prognostizierten demographischen Veränderungen würde eine Fortführung der Politik der Frühpensionierungen die Lage aber weiter verschärfen. Damit eng verbunden wird der Standpunkt vertreten, dass durch eine große Anzahl von (Früh-)PensionistInnen die Finanzierung der Pensionen nicht mehr gewährleistet sei. Da unter älteren Arbeitskräften der Anteil jener, die einen niedrigen Bildungsgrad aufweisen, besonders hoch ist, sind sie auch vom Wechsel der Nachfrage hin zu höher qualifizierten Arbeitskräften und der Verringerung von niedriger qualifizierten Arbeits-

³ Das Ausgangsniveau dieser Veränderungen bezieht sich auf das Jahr 2000.

plätzen im besonderen Maße negativ betroffen. Die vom Senioritätsprinzip geleitete Einstellungspolitik der Unternehmen wirkt sich ebenfalls nachteilig auf die ohnehin schon schwierige Lage von älteren Arbeitslosen am Arbeitsmarkt aus (Peer Review 2000a, Arnkil/Nieminen 2000:2, Ministry of Social Affairs and Health et al. 2003:17f, Sihto 2003).

Ausgehend von dieser Problemdiagnose kam die finnische Regierung zu der Überzeugung, ihre Arbeitsmarktpolitik im Bezug auf ältere ArbeitnehmerInnen zu ändern. Im Mittelpunkt dieser Veränderung stand die Förderung der Beschäftigung von Älteren und das Verhindern von sozialem Ausschluss und vorzeitigem Verlassen des Arbeitsmarktes. Mit dem *Finnischen nationalen Programm für alternde ArbeitnehmerInnen (FINPAW)* versuchte man diesem Ziel einen Schritt näher zu kommen.

Bevor hier auf die gesetzten Maßnahmen im Bereich der älteren Beschäftigten näher eingegangen wird, sollen zuerst die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten der finnischen Erwerbsbevölkerung dargestellt werden. Nach einer detaillierten Beschreibung der im FINPAW und außerhalb dieses Programms gesetzten Maßnahmen, folgt abschließend eine Bewertung, inwiefern die Erhöhung der Beschäftigungsquoten in Finnland auf die Maßnahmen zurückgeführt werden können bzw. inwiefern andere Faktoren eventuell dafür verantwortlich sind.

2.2. Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten

Finnland verzeichnet weder bei den 15 – 64-Jährigen noch bei den 55 – 64-Jährigen die höchste Beschäftigungsquote der acht untersuchten Länder, jene der Älteren liegt sogar nur an 4. Stelle. Bemerkenswert ist allerdings, dass sie zwischen 1997 und 2001 einer enormen Erhöhung unterlag. Betrachtet man die Entwicklung der Beschäftigungsquote seit 1990, so fiel die der 15 – 64-Jährigen zwischen 1990 und 1994 von 74,4% auf 60,4% und erhöhte sich dann auf 68,1% im Jahr 2001. Die Beschäftigungsquote der Älteren reduzierte sich von 42,2% (1990) auf 33,4% (1994) und stieg dann bis 2001 auf 45,7% an (Europäische Kommission 2002a:186).

Differenziert man die Entwicklung der Beschäftigungsquoten nach Frauen und Männern, zeigt sich folgendes Bild. Die der 15 – 64-jährigen Männer fiel von 1990 auf 1994 von 77,5% auf 62,2% und erhöhte sich auf 70,9% im Jahr 2001. Die der älteren Männer verringerte sich von 45,9% (1990) auf 34,9% (1994) und lag im Jahr 2001 bei 46,7%. Die Steigerung zwischen 1997 und 2001 macht 8,7 Prozentpunkte aus (Europäische Kommission 2002a:186).

Tabelle 2-1: Entwicklung der Beschäftigungsquoten, in %

	1990	1994	1997	2001
Allgemein				
15 – 64	74,4	60,4	63,3	68,1
55 – 64	42,2	33,4	35,7	45,7
Männer				
15-64	77,5	62,2	66,3	70,9
55-64	45,9	34,9	38,0	46,7
Frauen				
15-64	71,3	58,7	60,3	65,4
55-64	38,9	32,0	33,5	44,8

Quelle: Europäische Kommission 2002a:186.

Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Frauen reduzierte sich zwischen 1990 und 1994 von 71,3% auf 58,7% und erhöhte sich dann auf 65,4% im Jahr 2001. Die der 55 – 64-jährigen Frauen unterlag zwischen 1990 (38,9%) und 1997 (33,5%) mehreren Schwankungen. Seitdem stieg sie auf 44,8% (2001), was einem Plus von 11,3 Prozentpunkten in diesen fünf Jahren entspricht (Europäische Kommission 2002a:186).

Die Arbeitslosenquote entwickelte sich in Finnland wie folgt: Von 1990 bis 1994 stieg sie stark an, nämlich von nur 3,2% auf 16,6%, was einer Steigerung von ca. 500% entspricht. Seither verringerte sie sich, liegt aber immer noch bei 9,1% im Jahr 2001 (Europäische Kommission 2002a:186). Die Arbeitslosenquote bei den älteren Männern fiel von 16,3% im Jahr 1995 auf 9,3% im Jahr 2000. Jene der älteren Frauen verringerte sich im selben Zeitraum noch stärker: Sie reduzierte sich von 22,8% auf 9,4%, was ein Minus von 13,4 Prozentpunkten ausmacht (Taylor 2002:14).

Tabelle 2-2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten der 55 – 64-Jährigen nach Geschlecht

	1995	2000
Männer	16,3	9,3
Frauen	22,8	9,4

Quelle: OECD Employment Outlook, nach Taylor 2002:14.

Finnlands Steigerung der Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen weist mit 10,2 Prozentpunkten die höchste von allen Ländern auf. Das gilt für die der älteren Frauen ebenso wie für die der älteren Männer, wobei jene der Frauen (+11,3) noch stärker stieg als jene der

Männer (+8,7). Interessant ist, dass die Beschäftigungsquote der Älteren im Jahr 2001 höher ist als im Jahr 1990, wohingegen die der 15 – 64-Jährigen nicht das Niveau von 1990 erreichte.

Finnland hatte im Jahr 1995 unter allen Ländern die höchste Arbeitslosigkeit bei den 55 – 64-jährigen Frauen und Männer. Die Arbeitslosenquoten verringerten sich, allerdings nicht im selben Ausmaß wie sich die Beschäftigungsquoten erhöhten und können nach wie vor als hoch bezeichnet werden.

2.3. *Der finnische Ansatz*

Mitte der 90er Jahre veranlassten die prognostizierten demographischen Veränderungen und die damit einhergehende Änderung der Beschäftigtenstruktur die finnische Regierung dazu, ein Komitee einzuberufen. Das sogenannte IKOMI-Komitee sollte sich mit diesen Veränderungen auseinandersetzen und Vorschläge erarbeiten, die die Position von Älteren am Arbeitsmarkt verbessern. Gegen Ende des Jahres 1996 legte es seinen Endbericht vor, der das *Finnische nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen (FINPAW)* umfasste. Im darauf folgenden Jahr verabschiedete die finnische Regierung eine Resolution zur Durchführung des FINPAW, das im Jahr 1998 begann und im März 2002 endete (Arnkil et al. 2003:35, Ministry of Social Affairs and Health 2002:13, Arnkil et al. 2002:7, Ministry of Social Affairs and Health et al. 2003:3).

Das Ziel von FINPAW lag, wie bereits erwähnt, in der Förderung der Beschäftigung von über 45-Jährigen und in der Reduzierung von Ausschluss und vorzeitigem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Es umfasste insgesamt 40 Projekte, die zum Teil wiederum aus mehreren Maßnahmen bestanden. Der Schwerpunkt des FINPAW lag auf der Verbreitung von Informationen, um das Altern in all seinen Dimensionen zu diskutieren und einer öffentlichen Debatte zuzuführen. Neben diesen Informationskampagnen spielten Bildung und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung und Gesetzesänderungen eine tragende Rolle (Arnkil et al. 2003:35, Ministry of Social Affairs and Health 2002:13, Arnkil et al. 2002:7, Ministry of Social Affairs and Health et al. 2003:3).

Eine Besonderheit dieses Programms lag darin, dass verschiedene Institutionen zusammenarbeiteten. Die Hauptverantwortung lag zwar beim Ministerium für Soziales und Gesundheit, aber auch das Ministerium für Arbeit und das Ministerium für Bildung zählten zu weiteren Verantwortlichen innerhalb des FINPAW. Neben den Ministerien nahmen auch das Finnish Institute of Occupational Health, die Federation of Employment Pension Institutions, the Centre for Occupational Safety und die SozialpartnerInnen an der Durchführung des *Finnischen nationalen Programms für alternde ArbeitnehmerInnen* teil. Damit sollte ein großes Netzwerk jener Organisationen und Institutionen gebildet werden, die auf verschiedenen Ebenen für die Implementierung des Programms notwendig waren. Die Letztentscheidung für die Implementierung einzelner Maßnahmen erfolgte allerdings auf der Ebene der Unternehmen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:13f, Arnkil et al. 2002:7f).

Die Hauptaufgaben des Ministeriums für Soziales und Gesundheit bezogen sich auf den Erhalt der Arbeitsfähigkeit und der Gesundheit der einzelnen Beschäftigten und darauf, dass diese länger im Erwerbsprozess verbleiben. Das Ministerium für Arbeit fokussierte sich auf die Erhöhung der Beschäftigungsquoten für alternde und ältere ArbeitnehmerInnen⁴ und darauf, dass Altern in allen Maßnahmen der Arbeitsverwaltung beachtet wird. Das Ministerium für Bildung hingegen konzentrierte sich hauptsächlich auf Lebenslanges Lernen. Für die Durchführung des *finnischen nationalen Programms für alternde ArbeitnehmerInnen* wurden 4,2 Millionen Euro aus dem Budget bereitgestellt, wobei der Anteil des Ministeriums für Soziales und Gesundheit 44%, des Ministeriums für Arbeit 40% und des Ministeriums für Bildung 16% betrug (Arnkil et al. 2000:5, Ministry of Social Affairs and Health 2002:14).

Innerhalb des Programms wurde ein Beratungsgremium installiert, das aus den drei erwähnten Ministerien, dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Handel und Industrie, den Arbeitsmarktorganisationen, der Association of Finnish Local and Regional Authorities, dem Finnish Institute of Occupational Health, den Sozialversicherungsanstalten (KELA), der Federation of Employment Pension Institutions, der Federation of Finnish Enterprises und der Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners bestand (Arnkil et al. 2000:5, Arnkil et al. 2003:9).

Die zweite erwähnenswerte Besonderheit des FINPAW kann darin gesehen werden, dass es sich an unterschiedliche Zielgruppen und nicht nur an die Betroffenen (ältere ArbeitnehmerInnen) selbst richtete. So zielten verschiedene Projekte auf ManagerInnen und Vorgesetzte am Arbeitsplatz, Arbeitsmarktorganisationen, Lehrende, Beschäftigte von Arbeitsämtern und von finnischen Arbeitsinspektoraten (Peer Review 2000:1).

Das FINPAW baut auf den Gedanken der Arbeitsfähigkeit, der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigung auf. Arbeitsfähigkeit meint hier die Entwicklung von Humankapital, um den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu genügen. Humankapital besteht dabei aus Ausbildung, Kompetenzen, Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten und wird noch um Gesundheit und funktionelle Kapazitäten erweitert. Unter Beschäftigungsfähigkeit ist in diesem Modell die Fähigkeit des Individuums, Arbeit zu finden, zu verstehen. Auch wenn die Arbeitsfähigkeit die Basis für die Beschäftigungsfähigkeit bildet, wird letztere auch von Faktoren wie der Arbeitsgesetzgebung, der Pensionsgesetzgebung und anderen Systemen beeinflusst. Das Zusammenspiel von Arbeitsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit bildet innerhalb der theoretischen Konstruktion des FINPAW den Prozess, der zu Beschäftigung führt (Ministry of Social Affairs and Health et al. 2003:18f, Ministry of Social Affairs and Health 2002:21ff).

“The program was aimed at the ability and will of the individual to stay on in working life and also at the ability and will of companies to retain their employees in working life. One basic problem is that while individual resources weaken with age, the demands of work remain unchanged. As personal resources decline, so does work ability. The basic solution is to reinforce the individual’s resources and reduce the demands of the job. This allows the retention of adequate resources and a level

⁴ Das National Public Health Institute in Finnland verwendet den Terminus „Ältere“ für Personen über 64 Jahren. „Alternde“ wird für Personen zwischen 45 und 64 Jahren verwendet (Ministry of Social Affairs and Health 2002:87).

of work ability that permits a full-time input at work.” (Ministry of Social Affairs and Health 2002:24f).

Von den insgesamt 40 durchgeführten Projekten des FINPAW werden im Folgenden einige ausführlicher dargestellt. Allerdings wurden die Maßnahmen des FINPAW um weitere, außerhalb dieses Programms durchgeführte, ergänzt, die auch als solche gekennzeichnet sind.

2.4. *Längerer Verbleib im Erwerbsleben*

Als Bestandteil des FINPAW müssen auch die gesetzlichen Änderungen betrachtet werden, die im Bereich der Pensionssysteme durchgeführt wurden. Aus diesem Grund werden nach einer kurzen Darstellung der Grundprinzipien des finnischen Pensionssystems bereits durchgeführte und in der Zukunft stattfindende Reformen aufgezeigt.

2.4.1. *Pensionssystem*

Die finnische Alterssicherung setzt sich aus einem Volkspensionssystem und einem erwerbsbezogenen Pensionsversicherungssystem zusammen. Das Volkspensionssystem bietet allen Personen, die nach ihrem 16. Lebensjahr 40 Jahre lang ihren Wohnsitz in Finnland hatten, ein Mindesteinkommen. Dieses steigt proportional mit der Dauer des Wohnsitzes. Das erwerbsbezogene Pensionssystem umfasst Gehalts- und LohnempfängerInnen genauso wie Selbständige. Für ihre Höhe wird das Durchschnittseinkommen der letzten 10 Jahre herangezogen. Die Ersatzrate beträgt 60%. Ausschlaggebend für einen Anspruch sind die pensionspflichtigen Zeiten. Pensionsanwartschaften werden ab dem 18. bis zum 60. Lebensjahr erworben, maximal 40 Jahre. Zum Teil wird die erwerbsbezogene Pension nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert (Europäische Kommission 2002c:178, Europäische Kommission 2001a:92).

Die freiwilligen betrieblichen oder privaten Altersvorsorgepläne werden kaum in Anspruch genommen, weil das Volkspensionssystem und das erwerbsbezogene Pensionsversicherungssystem umfassende Absicherung bieten. Die Armutsgefährdung kann daher in Finnland als eine der niedrigsten in Europa bezeichnet werden. Trotzdem sind Frauen durch das niedrigere Lohnniveau, die geringe Erwerbsbeteiligung und die diskontinuierliche Erwerbslaufbahn eher dem Risiko der Armut ausgesetzt als Männer (Europäische Kommission 2002c:178f).

Vorzeitiges Ausscheiden und gradueller Übergang

Sowohl das staatliche Grundsystem als auch das erwerbsbezogene Pensionssystem gewähren die Möglichkeit eines frühzeitigen Ausscheidens durch die vorzeitige Alterspension, die individuell vorgezogene Pension und aus Gründen der Arbeitslosigkeit. Die Kriterien der Inanspruchnahme sind in beiden Systemen mehr oder weniger dieselben. Obwohl das Pensionsanfallsalter zurzeit bei 65 Jahren liegt, kann die vorzeitige Alterspension hingegen bereits mit 60 Jahren in Anspruch genommen werden. Mit der Einführung von flexiblen Altersgrenzen im Jahr 2005 wird die vorzeitige Alterspension insofern abgeschafft, als sie nicht

mehr vor dem 62. Lebensjahr in Anspruch genommen werden kann. Die untere Grenze der flexiblen Altersgrenze liegt aber bei 62 Jahren (Europäische Kommission 2002c:180, Europäische Kommission 2001a:92ff, NAP Finnland 2002:17).

Frühpensionierung wegen Arbeitslosigkeit steht Personen dann zur Verfügung, wenn sie eine bestimmte Dauer arbeitslos waren und mindestens 60 Jahre alt sind. 1997 wurde das Alter, ab dem die Pension wegen Arbeitslosigkeit bezogen werden kann, von 55 auf 57 Jahre angehoben. Die zweite Erhöhung der Altersgrenze erfolgt dann im Jahr 2001 von 57 auf 60 Jahre. Es ist vorgesehen, zwischen 2009 und 2014 auch diese Form der Pension abzuschaffen (Europäische Kommission 2002c:180, Europäische Kommission 2001a:92ff, NAP Finnland 2002:17).

Die individuell vorgezogene Pension wird an über 60-Jährige bezahlt, deren Erwerbsfähigkeit so stark abgenommen hat, dass sie nicht mehr imstande sind, ihre gegenwärtige Beschäftigung weiter auszuüben. Das Alter, um die individuell vorgezogene Pension in Anspruch nehmen zu können, wurde 1994 von 55 auf 58 und im Jahr 2000 weiter auf 60 Jahre angehoben. Mit Jänner 2005 wird die individuell vorgezogene Pension ebenfalls abgeschafft (Europäische Kommission 2002c:180, Europäische Kommission 2001a:92ff, Taylor 2001:66, NAP Finnland 2002:17).

Im erwerbsbezogenen Pensionssystem gibt es auch noch die Möglichkeit einer Teilpension, wenn eine Person das 56. Lebensjahr vollendet und ihre Erwerbstätigkeit verringert hat. Allerdings ist vorgesehen dieses Eintrittsalter wieder auf die ursprüngliche geltende Altersgrenze von 58 Jahre zu erhöhen. (Europäische Kommission 2002c:180, Europäische Kommission 2001a:92ff, NAP Finnland 2002:17).

Auch die Erwerbsunfähigkeitspension, die vor dem gesetzlichen Pensionsanfallsalter bezogen werden kann, kann in Form einer Voll- oder einer Teilpension in Anspruch genommen werden. Sie wird Personen gewährt, deren Invalidität aufgrund von Krankheit, Verletzungen oder sonstigen körperlichen Beeinträchtigungen mindestens ein Jahr lang dauert (Europäische Kommission 2002c:180, Europäische Kommission 2001a:92ff).

Pensionsanfallsalter

Auch wenn das gesetzliche Pensionsantrittsalter derzeit bei 65 Jahren liegt, beträgt das reale Pensionsantrittsalter bei den Frauen 61,6 und bei den Männern 62,4 Jahre⁵ (Europäische Kommission 2002c:179 bzw. 183). Taylor meint nach Interviews mit finnischen ExpertInnen, dass das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt nach wie vor eine Normalität darstellt. Die Stabilität dieser Erwartungshaltung könnte einerseits noch von den Erfahrungen der großen Rezession her resultieren, die Langzeitarbeitslosen oft keinen anderen Ausweg mehr bot, andererseits aber auch darin liegen, dass die Arbeitsplätze den Bedürfnisse einer alternden Belegschaft nicht angepasst sind (Taylor 2001:64).

⁵ Laut nationalen Daten liegt das tatsächliche Pensionsantrittsalter niedriger und betrug für das Jahr 2001 59,3 Jahre (Arnkil et al. 2003:41). Im zeitlichen Verlauf gesehen verringerte es sich von 58,2 im Jahr 1990 auf 58,0 im Jahr 1994 und erhöhte sich dann kontinuierlich (Arnkil et al. 2002:27).

Ab dem Jahr 2005 wird eine flexible Altersgrenze eingeführt, die es ermöglichen wird, zwischen 62 und 68 Jahren in Pension zu gehen. Der finanzielle Anreiz, innerhalb dieser zeitlichen Spanne später aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, wird 4,5% auf die jährliche Pension betragen. Wenn die PensionistInnen erst nach dem 68. Lebensjahr in Pension gehen, dann erhalten sie einen jährlichen Pensionszuschlag von 4,8%. Die finnische Regierung erwartet sich davon, dass die Beschäftigten um mindestens zwei oder drei Jahre länger erwerbstätig sein werden (Europäische Kommission 2002c:180, NAP Finnland 2002:17).

2.4.2. Flexible Arbeitszeiten

Die Förderung von flexiblen Arbeitszeiten war auch eines der Anliegen des FINPAW, wenn auch nicht ein prioritäres. Die Möglichkeit, den Arbeitsplatz zu teilen, bietet älteren Arbeitskräften die Chance, sich weiterzubilden, an WHP (*work health promotion*)-Aktivitäten teilzunehmen oder sich einfach zu erholen. Das Arbeitsministerium, das Ministerium für Soziales und Gesundheit und das Finnish Institute of Occupational Health (FIOH) haben gemeinsam einen Führer über Arbeitszeiten herausgegeben. Dieser behandelt zwar ältere Arbeitskräfte nicht explizit, bietet aber Möglichkeiten für Ältere (Ministry of Social Affairs and Health 2002:100f).

Die größere Verbreitung der Teilpension, des *job alternation leave* (während eine Person auf Sabbatical geht, übernimmt eine arbeitslose Person für diesen Zeitraum den Arbeitsplatz) und der Teilzeitbeihilfe unter alternden ArbeitnehmerInnen stellt sich laut Evaluation des Gesamtprogramms wie folgt dar: Im Jahre 1997 erhielten 7.000 Personen eine Teilpension. Da das Antrittsalter 1998 um 2 Jahre gesenkt wurde, stieg die Zahl der BezieherInnen auf 25.000 im Jahre 2000 an. Zwischen 1996 und 1999 profitierten 30.000 Personen vom *job alternation leave*. 75% von ihnen waren Frauen, und das Durchschnittsalter lag bei 43 Jahren. Die Teilzeitbeihilfe wurde 1994 eingeführt, mit dem Ergebnis, dass 1999 insgesamt bereits 50.000 Menschen Teilzeit gearbeitet hatten, während sie diese Beihilfe bezogen (Arnkil et al. 2002:27f). Arnkil et al. kommen daher zu folgendem Schluss:

“Flexible pension and working time solutions were not a very central part of the programme, although it did conduct research and studies in this area. The issue of the balance between a ‘working society’ and a ‘civic society’ was not really brought up, although it is tangible and topical issue for ageing workers.” (Arnkil et al. 2002:30)

2.4.3. Arbeitsfähigkeit, Arbeitsbedingungen, Arbeitsumgebung und Gesundheit

Bereits vor dem *Finnischen nationalen Programm für alternde ArbeitnehmerInnen* führte das Finnish Institute of Occupational Health (FIOH) ein Projekt mit dem Titel „*Ikäantyyvä arvoonsa*“ (*Appreciate the ageing*) durch. Dieses Projekt wurde in Kooperation mit Führungskräften, ArbeitnehmerInnen und VertreterInnen des ArbeitnehmerInnenschutzes durchgeführt und richtete sich sowohl auf die Privatwirtschaft als auch auf den öffentlichen Sektor. Es verfolgte das Ziel, Modelle zu entwickeln, die die Arbeitsbedingungen der alternden ArbeitnehmerInnen positiv beeinflussen. Dabei sollten die Gesundheit, die Arbeitsfähigkeit und das Wohlergehen der alternden Arbeitskräfte verbessert werden, indem

sie den physischen Stress senken und die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsorganisation, die Gemeinschaft am Arbeitsplatz, die Gesundheit und die individuellen Ressourcen positiv verändern. Des Weiteren wurden die Einstellungen von UnternehmerInnen und ArbeitnehmerInnen zur Pensionierung untersucht. Im Zuge von *Appreciate the ageing* wurden Forschungs- und Entwicklungsprojekte durchgeführt, Informationen verbreitet und Schulungen und Schulungsmaterialien bereitgestellt. Die Ergebnisse waren ausschlaggebend für die Ausarbeitung des FINPAW durch das IKOMI-Komitee (Ministry of Social Affairs and Health 2002:78f).

Anpassung der Arbeitsumgebung an spezifische Ressourcen ältere ArbeitnehmerInnen

Innerhalb des FINPAW wurde das Programm *TALVA* gestartet, das insgesamt vier Projekte umfasste. Das Ziel von *TALVA* war es, die Arbeitsumgebung zu entwickeln, wobei das ökonomische Interesse der Betriebe mit den Bedürfnissen von älteren ArbeitnehmerInnen hinsichtlich der Arbeitsgestaltung verbunden werden soll. Das erste Projekt „*The occupational safety problems of ageing workers and their economic significance*“ wurde von der Universität Oulu durchgeführt und beschäftigte sich mit der Arbeitsfähigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen und verschiedenen Aspekten der Arbeitsbedingungen. Dabei wurden auch die ökonomischen Effekte miteinbezogen. Das Projekt ergab, dass Altern bestimmte Themen aufwirft, die in der Entwicklung von Arbeitsbedingungen beachtet werden müssen. So nehmen die physischen Fähigkeiten mit dem Alter ab. Gleichzeitig kann das aber auch heißen, dass sich die sozialen und psychischen Fähigkeiten verbessern. Ältere haben im Vergleich zu Jüngeren viele Stärken, die sich auf die Produktivität positiv auswirken. Zu nennen wären hier beispielsweise Verantwortungsbewusstsein, Eigeninitiative, hohe Arbeitsethik, Berücksichtigung von ArbeitskollegInnen und die Fähigkeit, Zusammenhänge herzustellen. Möglichkeiten, die Arbeitsfähigkeit von Älteren zu verbessern, liegen in Veränderungen von Verhalten und Einstellungen im Management sowie im Arbeitsumfeld und dem Planen der Arbeit, sowie darin, ArbeitnehmerInnen zu überzeugen, Sport zu betreiben (Ministry of Social Affairs and Health 2002:59f).

“As a conclusion we can say that the ageing of a company’s personnel represents an opportunity if we can just learn how to take advantage of it.” (Ministry of Social Affairs and Health 2002:60)

Das zweite Projekt „*Sick leave among ageing workers, work ability and the efficient exploitation of skills*“ hatte zum Ziel, eine Broschüre zu verfassen, die die Bedeutung von Krankenständen und der Arbeitsfähigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen und deren Umgang damit hervorstreicht. Die Arbeitsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen zeigt sich oft in der Dauer von Krankenständen. Das Ergebnis dieses Projektes war, dass zwar ältere ArbeitnehmerInnen länger als jüngere im Krankenstand sind, dafür aber wegen ihrer hohen Arbeitsethik seltener kurzzeitige Krankenstände aufweisen. Die finanziellen Kosten sind für Unternehmen aber für (seltene) längere nicht höher als für (häufigere) kurze Krankenstände. Oftmals verhält es sich sogar genau umgekehrt. Möglichkeiten, die Kosten für längere Krankenstände zu senken, liegen in der Reorganisation der Arbeit. Veränderungen müssen auch bei der Nutzung der Fähigkeiten und der Erfahrung von älteren ArbeitnehmerInnen gemacht werden. Dies inkludiert sowohl die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Organisation der Arbeit, als auch

die Förderung der beruflichen Kompetenzen von alternden Arbeitskräften (Ministry of Social Affairs and Health 2002:60f).

Das dritte Projekt *“The importance to company productivity and service quality of the skills and experience of ageing workers“* beschäftigte sich mit den Veränderungen der Arbeitsfähigkeit von alternden Arbeitskräften und den dadurch entstandenen Veränderungen der Produktivität (Ministry of Social Affairs and Health 2002:61).

„*Taking account of personnel age structure in personnel reporting“*, das vierte Projekt, zielte darauf ab, dass in den Personalberichten auch Informationen über das Altern der Belegschaft, Veränderungen der Arbeitsfähigkeit und der Gesundheit sowie berufliche Kenntnisse und die individuelle Entwicklung enthalten sein sollten (Ministry of Social Affairs and Health 2002:62f).

Gesundheit und Arbeitsfähigkeit

Das Projekt mit dem Titel *„Työkyky tehdään yhdessä“ (Work together for work ability)*, das von 1999 bis 2002 dauerte, wurde mit Unterstützung vom *Finnish Institute of Occupational Health (FIOH)* durchgeführt. Sein Ziel war die Arbeitsfähigkeit von Älteren in kleinen Firmen zu verbessern. Dabei sollte das Bewusstsein über Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsfähigkeit gestärkt und *good practice*-Beispiele verbreitet werden, sodass WHP-Aktivitäten als ein selbstverständlicher Bestandteil von KMUs angesehen werden. Aufgrund der Ergebnisse der Evaluierung der WHP-Aktivitäten wurden den Firmen mit den besten Aktivitäten Preise verliehen. Von den 200 Firmen, die sich beworben hatten, wurden 20 ausgewählt. Das Kriterium für die Auswahl war, dass die Arbeitsfähigkeit der Gesamtbelegschaft im Zentrum stand, und dass sowohl das Management als auch die MitarbeiterInnen ihre Bereitschaft zur Teilnahme bekundeten. Zu Beginn des Projektes erhob das FIOH mittels Fragebogen verschiedene Faktoren, sodass die Firmen einen Überblick über Arbeitsfähigkeit und Wohlergehen der MitarbeiterInnen, den Bedarf an beruflicher Weiterbildung und die Arbeitsatmosphäre in ihrem Unternehmen erhielten. Auf Grund dieser ersten Ergebnisse erhielten die Firmen Vorschläge, welche Bereiche am ehesten verändert werden sollten. Diese betrafen psychisches und physisches Wohlergehen, Verbesserung von Managementqualitäten einerseits und von Fertigkeiten und Fähigkeiten der ArbeitnehmerInnen andererseits. Während der gesamten Laufzeit bekamen die Firmen in verschiedenen Treffen Informationen, Rat und Unterstützung bei ihren Aktivitäten. Einige Firmen haben eigene Teams eingesetzt, die für die WHP-Aktivitäten zuständig waren. Das waren dann auch jene Unternehmen, die am ehesten Fortschritte verzeichnen konnten. Aber auch die Größe des Unternehmens, die verfügbaren Ressourcen und bereits bestehende Erfahrungen mit WHP waren für den Erfolg ausschlaggebend. Eines der wichtigsten Ergebnisse war, dass Unternehmen viel Unterstützung brauchen, um WHP-Aktivitäten einzuführen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:117ff).

Innerhalb des FINPAW hat das Stahlwerk *Fundia Wire Oy* in Kooperation mit dem *Finnish Institute of Occupational Health (FIOH)* *Metal Age* entwickelt. *Metal Age* ist ein Maßnahmenkatalog, der ebenfalls darauf abzielt, die Arbeitsfähigkeit der Älteren zu erhalten und die Arbeitsbedingungen zu verbessern, um die Gesamtproduktivität zu steigern. *Metal Age* bietet maßgeschneiderte Maßnahmen an, die sich sowohl auf die gesamte Organisation,

als auch auf spezifische Abteilungen oder Teams anwenden lassen. Das *Metal Age*-Projekt sieht vor, dass sich 5 bis 20 Personen für die Dauer von 8 – 10 Stunden zusammensetzen, um einen maßgeschneiderten Maßnahmenkatalog in einem Unternehmen zu erarbeiten. Jede einzelne Maßnahme wird dann einer dafür verantwortlichen Person zugeteilt, die diese mit einem Team nach einem bestimmten Plan durchführt. Nach einigen Monaten treffen sich die Teams wieder und kontrollieren, wie sich die Maßnahme entwickelt hat, welche Fortschritte es gab und ob etwaige Veränderungen vorgenommen werden müssen. Mittlerweile kann *Metal Age* auf alle Altersgruppen in allen Industriebereichen angewendet werden (Ministry of Social Affairs and Health 2002:125f).

The *National Public Health Institute* führt alle fünf Jahre eine Studie (*FINRISKI*) durch, die die Gesundheit, den Lebensstil und die funktionellen Fähigkeiten der alternden Bevölkerung erhebt. Zuletzt fand diese im Jahr 1997 statt. Jedes zweite Jahr ermittelt es durch eine Fragebogenerhebung den Gesundheitszustand der erwachsenen Bevölkerung. Auf diesen Ergebnissen aufbauend folgten umfangreiche Forschungen, die die Auswirkungen der finnischen Rezession auf Gesundheit und Lebensstile zum Gegenstand hatten. Die 45 – 64-Jährigen wurden dabei als gesonderte Gruppe betrachtet. Dieses Projekt ergab, dass es zu keinen großen Veränderungen in Bezug auf die Gesundheit der Älteren gekommen ist. Allerdings haben Aspekte von Lebensstilen, die die Gesundheit beeinträchtigen, besonders bei den Arbeitslosen zugenommen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:87).

Im Zuge des FINPAW entwickelte das *Finnish Institute of Occupational Health* (FIOH) den *Workplace Health Promotion* (WHP)-Barometer, der zuerst 1998 und nochmals 2001 erhoben wurde. *Workplace Health Promotion* wird definiert als

“all activity carried out in co-operation between the employer, the employees and co-operation organisations to promote and support the health and work ability of all workers at each stage of their careers.” (Ministry of Social Affairs and Health 2002:132)

Mit dem WHP-Barometer werden beispielsweise das Ausmaß von WHP-Aktivitäten, die erwarteten Auswirkungen, die Ansichten von UnternehmerInnen, ArbeitnehmerInnen und ArbeitsmedizinerInnen, die verwendeten Ressourcen und die größten Hindernisse untersucht. Bei den durchgeführten Erhebungen in den Jahren 1998 und 2001 wurden Unternehmen mit mehr als zwei Beschäftigten verschiedenster Sektoren befragt. 1998 wurden insgesamt 2.232 und 2001 2.427 Personen interviewt, wobei in jedem Unternehmen ArbeitgeberInnen, ArbeitnehmerInnen und ArbeitsmedizinerInnen die InterviewpartnerInnen darstellten. Die durchgeführten Aktivitäten betrafen in beiden Erhebungsjahren die Arbeit selbst, die Arbeitsumgebung, die Arbeitsorganisation und die berufliche Weiterbildung und zielten auf die Gesundheit, die Fitness, die Motivation und die beruflichen Fähigkeiten der Belegschaft (Ministry of Social Affairs and Health 2002:134f, Arnkil et al. 2002:18).

Die Frage, ob WHP-Aktivitäten an finnischen Arbeitsplätzen durch das FINPAW nachhaltig Teil der Unternehmenskultur geworden sind, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Die EvaluatorenInnen des Programms bestätigen lediglich, dass sie 2001 bekannter und etwas verbreiteter waren als 1998. Wurden 1998, also zu Beginn des FINPAW, bereits an 80% der Arbeitsplätze WHP-Aktivitäten durchgeführt, so erhöhte sich dieser Anteil auf mehr als 90% im Jahr 2001. Wenn man noch dazu bedenkt, dass die oben gegebene Definition von

WHP-Aktivitäten weit gefasst ist, sagen diese Daten nichts über die Qualität dieser Maßnahmen aus. Auch der jährlich durchgeführte Arbeitsleben-Barometer des Ministeriums für Arbeit bestätigt diese Entwicklung. Allerdings verschlechterten sich laut diesem im Jahr 2000 die Arbeitskapazitäten der Älteren, und Probleme, mit der Arbeit zurecht zu kommen, waren verbreiteter. Zurückzuführen sei dies auf den Umstand, dass ältere Arbeitskräfte trotz eines anfälligeren Gesundheitszustands länger im Erwerbsprozess verbleiben. Dieses Ergebnis widerspricht einem der Hauptziele des FINPAW, indem zwar die Älteren länger im Erwerbsleben verbleiben sollten, dies jedoch nicht unter der Voraussetzung stattfinden sollte, dass ihre Arbeitskapazitäten und ihr Wohlergehen am Arbeitsplatz beeinträchtigt werden (Ministry of Social Affairs and Health 2002:134f, Arnkil et al. 2002:18f).

Der Fragebogen des WHP-Barometers enthielt eine offene Frage, die die Meinung der Interviewten erhob, wie sich die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der über 45-Jährigen am besten verbessern lässt. Die häufigste Antwort bezog sich auf den Erhalt der körperlichen Fitness. Aber auch psychische Gesundheit, Rehabilitation, Veränderungen der Tätigkeiten, flexible Arbeitszeiten und die Förderung gesünderer Lebensstile wurden genannt. Interessanterweise gaben die Befragten für die über 55-Jährigen dieselben Antworten wie für die über 45-Jährigen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:137).

2.4.4. Altersmanagement

Das Projekt „*Ihmisen ikäkaudet johtamishaasteena*“ (*Stages of life as a management challenge*), auch „*Ikäjohtaminen*“ (*Age management*) genannt, ist ein Schulungsprojekt, das das Sozial- und Gesundheitsministerium initiierte. Das *Finnish Institute of Occupational Health* führte es durch und gründete dafür eine ExpertInnengruppe, die VertreterInnen des *Finnish Institute of Public Management*, des „*the management college*“, des *Institute for Management and Technological Training* und einer weiteren Weiterbildungsinstitution umfasste. Es richtete sich an ManagerInnen, Personalverantwortliche und andere Schulungseinrichtungen. Mit *Age management* verfolgte man folgende Ziele: Wissen über ältere ArbeitnehmerInnen zu verbreiten und auf ihre Stärken und Potentiale hinzuweisen, damit deren Arbeitsleben und Arbeitsbedingungen verbessert werden; Einstellungen und das Verhalten zu verändern, sodass lebenslanges Lernen und die Kooperation von Personen unterschiedlichen Alters gefördert werden und ältere Arbeitskräfte länger im Unternehmen gehalten werden; die Managementkompetenzen zu erhöhen, sodass eine systematische Personalpolitik und *good practice* am Arbeitsplatz implementiert werden; und letztendlich Erkenntnisse der Altersforschung stärker in Managementausbildungen zu verankern, sodass Alter als Langzeitperspektive in der Ausbildung inkludiert ist. Die Durchführung wurde in zwei sich überschneidenden Stufen vorgenommen: einerseits die Generierung, Sammlung und Verteilung von Informationen über das Altern und andererseits die Entwicklung von *good practice* und anwendungsorientierten Maßnahmen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:44ff, 79f).

Schulungsmaßnahmen

In engem Zusammenhang mit dem *Age management*-Projekt ist die Gründung eines Netzwerkes von TrainerInnen zu sehen. In diesem schlossen sich LehrerInnen der Erwachsenenbildung, unabhängige UnternehmensberaterInnen, Personalverantwortliche und TrainerInnen von Arbeitsämtern zusammen. Neben verschiedenen Schulungsseminaren wurden zwischen 1999 und 2002 drei Workshops für die Mitglieder des Netzwerkes durchgeführt. Im ersten stand die Weitergabe von Informationen im Mittelpunkt, die den TeilnehmerInnen dabei helfen soll, die Altersperspektive in ihre eigenen Schulungen einzubringen. Im zweiten Workshop wurden die Erfahrungen, die durch die Benützung von Schulungsmaterial und der Schulungsorganisation gemacht wurden, diskutiert. Im letzten Workshop ging es um die praktische Durchführung von Altersmanagement. Gleichzeitig wurde eine Koordinationsgruppe eingesetzt, die einen Vorschlag von *good practice* und praktischen Maßnahmen für Altersmanagement ausgearbeitet hat (Ministry of Social Affairs and Health 2002:44ff, 79f).

Im Mai 1999 startete das Ministerium für Arbeit eine Kampagne, deren Ziel es war, praktische Managementmaßnahmen und ihre korrekte Anwendung in KMUs zu entwickeln. Dafür wurden Schulungen für BeraterInnen, UnternehmerInnen und das Personal von Arbeitsmarktzentren und Arbeitsämtern angeboten. Der Inhalt der Schulungen umfasste Themen wie Lernprozesse der alternden Belegschaft, Arbeitsplatz- und Unternehmensentwicklung und Arbeitsaufteilung zwischen den Generationen. Diese Kampagne mündete im August 2000 in eine Informations- und Schulungskampagne mit dem Titel *Hyvä Ikä (Prime Years)*, die nicht nur die Inhalte der ersten Kampagne weiterführte, sondern auch eine Vielzahl von Broschüren und Informationsmaterial produzierte (Ministry of Social Affairs and Health 2002:89, 95f, 99f).

Informationskampagnen

Das Arbeitsministerium selbst hat mehrere Projekte zum Thema Altersmanagement durchgeführt. Im Mai 1998 initiierte es eine intensive Informationskampagne, die sich an Unternehmen richtete und gemeinsam mit den ArbeitgeberInnenorganisationen kreiert wurde. Sie zielte auf die Veränderung der Einstellungen gegenüber Älteren, indem auf deren Stärken aufmerksam gemacht und Vorschläge für die Rekrutierung von älteren ArbeitnehmerInnen angeboten wurden. Das Motto dieser Kampagne lautete: *“Finland needs employers who appreciate experience, professional skills, commitment and maturity”*. Sie wurde in einer Vielzahl von Zeitungen und im Fernsehen stark beworben. Eine Nachfolgestudie ergab, dass den Personalverantwortlichen in den Unternehmen die Kampagne bekannt war und besonders die Informationssendungen im Fernsehen einen nachhaltig positiven Eindruck hinterlassen hatten (Ministry of Social Affairs and Health 2002:98).

Auch im Jahre 2001 stand das Altersmanagement im Mittelpunkt der Informationskampagnen des finnischen Arbeitsministeriums. Mehrere neue Broschüren zum Thema erschienen zum Teil in sehr hoher Auflage und Werbebotschaften im Radio wurden gesendet. Neben den bereits in den Vorjahren fokussierten Aspekten wurden im Jahr 2001 *good practice*-Beispiele vorgestellt (Ministry of Social Affairs and Health 2002:100).

Studien und praktische Beispiele

Das *Finnish Employees Management Development Institute* (FEMDI) führte im Auftrag des Arbeitsministeriums eine Studie über Altersmanagement durch, die Gruppen- und Einzelinterviews sowie eine Fragebogenerhebung umfasste. Diese ergab zwei einander widersprechende Ansichten über Ältere am Arbeitsplatz: Einerseits sollten diese mit Respekt behandelt werden und ihr Wissen an die Jüngeren weitergeben und andererseits wurde das Altern als etwas Negatives begriffen. Ein anderes Ergebnis dieser Studie war, dass Unternehmen es schwierig fanden, bei Umstrukturierungen auf die ältere Belegschaft Rücksicht zu nehmen. Ein Viertel der Befragten war ferner der Meinung, dass in ihren Firmen Ältere aufgefordert werden, in Pension zu gehen. Zudem sprachen die Interviewten Älteren die Fähigkeiten ab, weiter lernfähig zu sein und den Umgang mit neuen Technologien erlernen zu können. Trotzdem standen die meisten Befragten der Einführung von Altersmanagement nicht negativ gegenüber (Ministry of Social Affairs and Health 2002:96f).

Im Rahmen des FINPAW evaluierte das Unternehmen *UPM-Kymmene Corporation*, tätig in der Forstwirtschaft, das Durchschnittsalter seiner Belegschaft und stellte fest, dass dieses 43 Jahre beträgt, wobei der Großteil der ArbeitnehmerInnen zwischen 46 und 50 Jahren alt war. Da das durchschnittliche Pensionsantrittsalter unter 57 Jahren lag, gründete UPM-Kymmene eine Arbeitsgruppe, die aus fünf VertreterInnen der Belegschaft, drei der Gesundheitsvorsorge und zwei ManagerInnen, die für *human resources* zuständig sind, bestand. Ihre Aufgabe lag darin, ein Programm zu entwickeln, damit sich das durchschnittliche Pensionsantrittsalter erhöht und ältere ArbeitnehmerInnen somit länger im Betrieb tätig bleiben. Mittel dafür waren die Beibehaltung und Verbesserung der beruflichen Kompetenzen, der physischen Fähigkeiten und der Arbeitsmotivation von älteren ArbeitnehmerInnen. Das Programm umfasste beispielsweise die Modernisierung von bereits bestehenden WHP-Aktivitäten, die Anpassung von Arbeitsmethoden, -inhalt und -umfeld an die individuellen Bedürfnisse der ArbeitnehmerInnen, das Angebot, in Teilpension gehen zu können und Schulungen im IKT-Bereich und in Fremdsprachen. Das Resultat dieser Maßnahmen ist, dass zwischen 1997 und 2001 das durchschnittliche Pensionsantrittsalter von 56,6 auf 58,5 erhöht werden konnte. Bis 2005 soll es weiter auf 60 Jahre angehoben werden (Ministry of Social Affairs and Health 2002:127ff).

Auswirkungen der Maßnahmen zum Altersmanagement deuten sich in Unterschieden zwischen dem WHP-Barometer des Jahres 1998 und des Jahres 2001 an: Es wird festgestellt, dass Altersmanagement bei der zuletzt erhobenen Studie ein verbreiteteres Phänomen ist als noch 1998, obwohl je nach Sektor noch immer 65-80% der Unternehmen kein Altersmanagement eingeführt hatten (Ministry of Social Affairs and Health 2002:131ff).

2.5. Reintegration von älteren Arbeitslosen

Ein Ansatzpunkt des FINPAW war, das Personal derjenigen Organisationen in Bezug auf die Thematik des Alterns zu schulen, die in ihrer täglichen Arbeit mit der älteren Bevölkerungsgruppe am Arbeitsmarkt zu tun haben. Das Ministerium für Arbeit hat deshalb die bereits bestehenden Schulungen für das Personal der Arbeitsverwaltung um den Aspekt des Alterns erweitert. Gleichzeitig wurden zusätzliche Schulungen organisiert, um älteren

ArbeitnehmerInnen auf sie zugeschnittene Lösungen anbieten zu können. Ziel dieser Schulungen war es, generell gültige Richtlinien für die Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung zu entwickeln. In verschiedenen Kursen in den Jahren 1998 bis 2001 behandelte man Themen wie strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt, der Status und die Stärken von Älteren, auf Ältere zugeschnittene Arbeitsmarktmaßnahmen, die Effizienz dieser Maßnahmen, Wohlergehen am Arbeitsplatz, die Ansichten von Älteren, Altersmanagement und Weiterbildungsmaßnahmen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:90f).

In den Jahren 1998 und 1999 führten das *Employment and Economic Development Centre of Northern Ostrobothnia*, das Arbeitsamt in Oulainen und das *Oulainen Institut* ein regionales Schulungsexperiment durch. Der experimentelle Charakter dieses Projektes lag darin, dass über 45-jährige Arbeitslose mit jüngeren Arbeitslosen, die gerade die Schule oder die Universität abgeschlossen hatten, zusammenarbeiteten. Das Projekt fand in zwei 6-Monats-Kursen statt. Gleichzeitig wurden zwei Kooperativen gegründet, in denen fast 20 Personen eine temporäre Beschäftigung fanden. Einige dieser TeilnehmerInnen fanden anschließend Jobs in anderen Firmen und andere ließen sich umschulen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:92).

Zwischen 1999 und 2000 initiierten das Arbeitsministerium und das Ministerium für Soziales und Gesundheit das Projekt *Jobseekers' occupational healthcare – the Seinäjoki network model*. Es verfolgte das Ziel, die Arbeitsfähigkeit und Gesundheit von Arbeitssuchenden und ihre Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden, zu erhöhen. Ein Nebenprodukt dieses Projektes war, die Zuständigkeiten verschiedener Ämter untereinander besser zu koordinieren und gegenseitig mit den Arbeitsweisen anderer Ämter vertrauter zu werden. Die Gesundheitsvorsorge für Arbeitslose wurde insofern verbessert, als eine eigene Anlaufstelle eingerichtet und der bisher zuständigen Person ein Team von ExpertInnen zur Seite gestellt wurde. Insgesamt haben 480 Personen diesen Service in Anspruch genommen, wovon 12% zu weiteren Untersuchungen kommen mussten. Die Evaluierung des Projektes ergab, dass die KlientInnen mit der Anlaufstelle sehr zufrieden waren und die Gesundenuntersuchung als notwendig erachteten. Aufgrund dieser hervorragenden Ergebnisse wurde das Projekt über den Versuchszeitraum hinaus weiter geführt (Ministry of Social Affairs and Health 2002:93).

Ebenfalls auf den Gesundheitszustand von Arbeitslosen war ein ESF Projekt gerichtet, das vom *Finnish Institute of Occupational Health*, dem *Employment and Economic Development Centre* in Uusimaa und zwei Erwachsenenbildungszentren durchgeführt wurde. Im Mittelpunkt stand dabei die physische Fitness von TeilnehmerInnen an Arbeitsmarktkursen, indem sie an einem Trainingsprogramm partizipierten. Eine Studie erhob zudem die Korrelation zwischen physischer Fitness und der Motivation, den Lernkapazitäten, dem Gesundheitszustand und dem Beschäftigungspotential. Zu Beginn des Trainingsprogramms wurde der körperliche Zustand in Bezug auf Arbeitsfähigkeit und Gesundheit festgestellt, mit dem Ergebnis, dass nur wenige den physischen Anforderungen des Arbeitslebens standhalten würden. Durch das Trainingsprogramm konnte die Anzahl der Personen mit guter oder durchschnittlicher körperlicher Kondition erhöht werden. Neben der körperlichen Ertüchtigung wurden die TeilnehmerInnen auch zu einer Veränderung hin zu einem gesünderen Lebensstil ermuntert (Ministry of Social Affairs and Health 2002:94).

Im Jahr 2001 initiierte das Ministerium für Arbeit ein Projekt, das die Übertritte von Langzeitarbeitslosigkeit ins Pensionssystem erfasste und nach Pensionsformen aufschlüsselte, wie etwa Invaliditätspension oder Pension wegen Arbeitslosigkeit. Ein Ergebnis dieses Projektes war, dass aktive Arbeitsmarktmaßnahmen bei den 55 – 59-jährigen Arbeitslosen als besonders notwendig erachtet wurden (Ministry of Social Affairs and Health 2002:90).

Zu Beginn des Millenniums wurden Arbeitslose über 50 Jahre vom finnischen Arbeitsamt zu einem Gespräch gebeten, in dem ihre Gesundheit und andere Bedürfnisse Gegenstand waren (Taylor 2001:67).

Wenn Unternehmen oder Gemeinden Personen einstellen, die erst seit kurzem arbeitslos und zwischen 55 und 59 Jahren alt sind, dann erhalten sie für die Dauer von sechs Monaten eine Subvention des Gehaltes. Da diese Maßnahme sehr bürokratisch ist, wird sie nicht sehr oft in Anspruch genommen (Taylor 2001:66f).

Rehabilitation

Bereits in den 90er Jahren hat die finnische Sozialversicherungsanstalt (KELA) eine beruflich orientierte medizinische Rehabilitation entwickelt, die sich *ASLAK* nennt. *ASLAK* umfasste mehrmonatige Kurse in Rehabilitationszentren, die sich auf bestimmte Berufe bzw. Arbeitsplätze richteten. Im Jahr 2000 nahmen 13.700 Personen an *ASLAK* teil, wovon 9.000 zwischen 45 und 54 und weitere 1.000 über 55 Jahre alt waren. Gemäß einer Studie verbesserten sich die Arbeitsfähigkeit und Lebensqualität von Frauen in einem größeren Ausmaß als jene von Männern. *ASLAK* ist eine Maßnahme, die kein Teil des *Finnischen nationalen Programms für alternde ArbeitnehmerInnen* ist und sich auch nicht explizit an ältere ArbeitnehmerInnen richtet, auch wenn der Großteil der TeilnehmerInnen dieser Altersgruppe entspricht (Ministry of Social Affairs and Health 2002:73).

TYK hingegen wurde speziell für alternde ArbeitnehmerInnen, die eine lange Berufslaufbahn hinter sich haben, entwickelt. Ziel dieser Schulung ist es, die Arbeitsfähigkeiten zu erhalten und zu erhöhen. Es findet in Kooperation zwischen ArbeitnehmerInnen, Firmen und Rehabilitationszentren statt. In den letzten Jahren ist die Zahl der TeilnehmerInnen gestiegen, wobei sich die der 55 – 64-Jährigen am stärksten erhöht hat (Ministry of Social Affairs and Health 2002:73).

KELA, die Arbeitsverwaltung und die Verwaltung für soziale Angelegenheiten und Gesundheit haben bereits im Jahr 1996 eine Studie initiiert, die den Bedarf an Rehabilitation und anderen Leistungen, die KELA anbietet, erhob. Wurde die Studie zu Beginn in zehn finnischen Städten durchgeführt, so ist sie 1998 auf das gesamte Staatsgebiet ausgeweitet worden. Die Zielgruppe setzte sich aus langzeitarbeitslosen 50 – 58-Jährigen zusammen. In einem ersten Schritt wurden die älteren Arbeitslosen auf ihre Bedürfnisse in Bezug auf Rehabilitation hin untersucht. Sollte es notwendig sein, wurden sie zu Rehabilitationsmaßnahmen geschickt. KELA hat speziell für diese Zielgruppe Kurse entwickelt, die sich nicht nur auf berufliche, sondern auch auf lebensweltliche Bereiche bezogen. 1998 nahmen 3.000 Personen teil, 1999 bereits 5.500 und im Jahr 2000 4.700. Seit dem Jahr 2001 steht diese Maßnahme nur mehr den 50 – 54-Jährigen zur Verfügung (Ministry of Social Affairs and Health 2002:74f).

Die Evaluierung, die von Arnkil et al. durchgeführt wurde, hält fest, dass sich die Langzeitarbeitslosigkeit von Älteren verringert hat. Die AutorInnen führen dies neben einer allgemeinen Verbesserung der Beschäftigungslage auf den Umstand zurück, dass der Weg über die Arbeitslosigkeit in die Pension versperrt wurde. Gleichzeitig weist die Studie darauf hin, dass sich der Anteil der über 55-Jährigen in Aktivierungsmaßnahmen erhöht hat. Trotz dieser Ergebnisse war der Fortschritt im Bereich von arbeitslosen Älteren gering und kann nicht über die geringen Beschäftigungsaussichten von älteren Arbeitslosen hinweg täuschen (Arnkil et al. 2002:5f).

2.6. *Lebenslanges Lernen*

Das Ministerium für Bildung hat mehrere Studien über Erwachsenenbildung in Auftrag gegeben und an internationalen Studien teilgenommen. Der *OECD Thematic Review on Adult Learning* kam zu dem Ergebnis, dass unter den OECD-Staaten Finnland die höchste Zahl von TeilnehmerInnen an Erwachsenenbildung aufweist. Finnland verfügt über ein gutes Netzwerk von Institutionen für Erwachsenenbildung und bietet einerseits Kursprogramme speziell für Erwachsene und spezifische Gruppen und andererseits altersunabhängige Schulungen an. Das Erwachsenenbildungssystem in Finnland geht auf die individuellen Bedürfnisse der TeilnehmerInnen ein und ist teilweise derart flexibel angelegt, dass Schulungen unabhängig von Zeit und Raum besucht werden können. Statistics Finland erhob in der Erwachsenenbildung 2000-Studie, dass 1,8 Millionen Erwachsene an Weiterbildungsprogrammen teilgenommen haben, wobei die Anzahl der Frauen höher lag als jene der Männer (Ministry of Social Affairs and Health 2002:108f).

Unter den Studien, die das Ministerium für Bildung in Auftrag gegeben hat, befanden sich zwei, die sich mit dem Potential und den Problemen, die die über 40-Jährigen im allgemeinen und Personen mit einer niedrigen Grundausbildung im besonderen haben, auseinandersetzen. Trotz der hohen Beteiligung an Erwachsenenbildung in Finnland ergaben diese Studien, dass verschiedene Maßnahmen notwendig sind, um Menschen, die sich in einer besonders prekären Position befinden bzw. ein niedriges Ausbildungsniveau haben, an Weiterbildung teilhaben zu lassen. Als eine Möglichkeit, diese Situation zu verbessern, wird vorgeschlagen, Schulungen besser an diese Zielgruppen anzupassen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:109f).

Gemeinsam mit dem ESF hat das Bildungsministerium ein mehrjähriges Projekt initiiert, das Erwachsenenbildung auf die individuellen Bedürfnisse von Personen abstimmt. Gegen Ende des Jahres 2001 partizipierten 40 Bildungsinstitutionen, die Berufskurse für Erwachsene anbieten, an diesem Projekt (Ministry of Social Affairs and Health 2002:103f).

Das *Opintoluotsi* Projekt bietet über das Internet Informationen und Beratung über das gesamte finnische Bildungssystem. Damit soll Personen geholfen werden, entsprechende Schulungen, Kurse oder Programme zu finden. Dieser Internetdienst wird von der Universität Helsinki administriert (Ministry of Social Affairs and Health 2002:106f).

Zu Beginn des FINPAW hat das Ministerium für Bildung das Handbuch *Hyvän iän opinto-opas* herausgegeben, das spezielle Fortbildungsmaßnahmen und *good practice* für Ältere enthält (Ministry of Social Affairs and Health 2002:107).

Mit 1.1.1998 ist ein Gesetz in Kraft getreten, das die selbstinitiierte Weiterbildung von Arbeitslosen unterstützt. Dadurch erhalten Arbeitslose eine Beihilfe, wenn sie an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen. Diese entspricht der Höhe des Arbeitslosengeldes. Voraussetzung dafür ist, dass sie mindestens zehn Jahre gearbeitet haben und in den letzten 12 Monaten mindestens 86 Tage Arbeitslosengeld bezogen haben. Diese Beihilfe wird den Arbeitslosen ab dem Tag gewährt, an dem sie die Schulung beginnen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:107).

Mit 1.1.2001 ist ebenfalls ein Gesetz über die Beihilfe zur Erwachsenenbildung in Kraft getreten. Die Zielgruppe sind hier in Beschäftigung befindliche ArbeitnehmerInnen. Die Weiterbildung wird für die Dauer von 1,5 Jahren gewährt und kann auf einmal oder in mehreren Schritten konsumiert werden. Sie besteht aus einer Beihilfe und einem staatlich garantierten Studiendarlehen. Das Bildungsministerium definiert dabei die Schulungsmaßnahmen, für die diese Beihilfe gewährt wird (Ministry of Social Affairs and Health 2002:1047f).

Entwicklungsplan für Bildung und Forschung

Lebenslanges Lernen wurde in den Entwicklungsplan für Bildung und Forschung, der von 1999 bis 2004 läuft, implementiert. Der Zweck, der damit verfolgt wird, ist, den Schulungsbedarf der älteren Bevölkerungsgruppe und innerhalb dieser, besonders jener mit geringer Grundausbildung und geringen Lernfähigkeiten zu fördern. Der Entwicklungsplan soll die Teilnahme an Erwachsenenbildung attraktiver machen

“by structuring studies around individual people’s own background and keeping study times reasonable, as well as drawing up personal study plans for students.”
(Ministry of Social Affairs and Health 2002:103f)

Dafür wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge für diese Zielgruppe erarbeitete. Diese Arbeitsgruppe bestand aus VertreterInnen der Parteien, der Bildungs- und Arbeitsverwaltung, der *Finnish Local and Regional Authorities*, der Arbeitsmarktorganisationen und der wichtigsten Bildungsinstitutionen. Besonderes Augenmerk legte die Arbeitsgruppe auf die Veränderungen des Arbeitsmarktes und deren Bedeutung für ältere Arbeitskräfte. Ein Ergebnis ihrer Arbeit war, dass die Verbesserung der Fähigkeiten von Älteren deren Arbeitsplatzzufriedenheit erhöht. Ein weiterer Vorschlag war, dass ein 5-Jahres-Programm für Ältere mit geringer Grundausbildung gestartet werden soll. Die Arbeitsgruppe riet auch dazu, dass Erwachsene jedes Jahr über einen kurzen Zeitraum ihre Fähigkeiten auf den neuesten Stand bringen und alle 10 bis 15 Jahre an einer intensiveren Schulung teilnehmen sollten (Ministry of Social Affairs and Health 2002:103f, 110f).

Informations- und Kommunikationstechnologien

Das Arbeitsministerium veranstaltete in den Jahren 1999 und 2000 eine regionale Schulung, die Personen über 45 Jahren Basiswissen über Informations- und Kommunikationstechnologien näher brachte. Die Kurse wurden an die Lernbedürfnisse der Älteren angepasst, indem sie in kleinen Gruppen abgehalten wurden, viele Übungsbeispiele enthielten und den TeilnehmerInnen die Möglichkeit gaben, mit einem ausgeborgten Notebook zu Hause

zu üben. Das wichtigste Ergebnis für die über 45-Jährigen war, dass sich ihr Wissen verbesserte und ihr Selbstbewusstsein im Umgang mit IKT gestiegen ist. Die TeilnehmerInnen bezeichneten die Möglichkeit, nicht nur im Kurs, sondern auch zu Hause viel zu üben, als besonders wichtig. Sie erachteten die Schulung als notwendig und zeigten Interesse, an weiteren Kursen teilnehmen zu wollen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:92f).

Ein regionales Projekt wurde gemeinsam vom Bildungs- und Arbeitsministerium gestartet, das den über 45-Jährigen IKT-Kenntnisse vermitteln sollte. Des Weiteren hat das Ministerium für Bildung das Bildungsscheckexperiment durchgeführt, das ebenfalls die Grundkenntnisse im Umgang mit IKT der älteren und pensionierten Bevölkerungsgruppe und Personen außerhalb des Arbeitsmarktes vermitteln sollte. Das Experiment ergab, dass der Bildungsscheck ein sehr guter Weg ist, ältere Leute dazu zu bringen, an IKT-Schulungen teilzunehmen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:104f).

Das Projekt *Information society skills for all!* des Bildungsministeriums, das von 2000 bis 2004 läuft, versucht der finnischen Bevölkerung die Grundkenntnisse der Informationstechnologie zu vermitteln. Bis 2005 soll die Anzahl jener, die diese Grundkenntnisse zu Projektbeginn nicht hatten (1,5 Millionen), halbiert werden. Den FinnInnen wird die Möglichkeit geboten, diese Kenntnisse angepasst an ihre jeweilige Lebenssituation zu erwerben. Aktivitäten innerhalb des Programms umfassen die Ausweitung der Verfügbarkeit von *Studio generalia*⁶ und anderer Studien, die Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien und die Schulung von beratendem und unterstützendem Personal. Die jährliche Erwachsenenbildungswoche im Jahr 2000 stand unter dem Motto des Projektes. Verschiedene Produkte, wie *ILONET*, das ein speziell für Erwachsene und Ältere entwickeltes Internetservice ist, oder die Bürger @-Karte, die die Grundkenntnisse im Umgang mit dem Computer zertifiziert, wurden dabei vorgestellt. In Zusammenarbeit mit den finnischen Bibliotheken wurde die Veranstaltung *Seniors on the web* durchgeführt (Ministry of Social Affairs and Health 2002:104).

Evaluierung des FINPAW

Lebenslanges Lernen hat eine zentrale Rolle innerhalb des FINPAW gespielt. Die AutorInnen der Evaluierungsstudie des FINPAW halten fest, dass die Auswirkungen des Programms in Bezug auf Bildung und Weiterbildung schwierig festzustellen sind, da das FINPAW in erster Linie die Verbreitung von Information zum Ziel hatte und es eine lange Tradition der Erwachsenenbildung in Finnland gibt. Trotzdem lassen sich zwei Punkte hervorheben: Die bisher verfolgte altersneutrale Erwachsenenbildung in Finnland hat sich insofern verändert als ältere Personen eine eigene Position in der Erwachsenenbildung bekommen haben und sich das Angebot an Kursen für diese vergrößert hat. Inwiefern sich das FINPAW dafür verantwortlich zeichnet, lässt die Studie allerdings offen. Der zweite Aspekt betrifft den Umstand der so genannten „Bildungslücke“ von Älteren: Sowohl der Ausbildungsstand als auch die Teilnahme an Weiterbildung von alternden und älteren Personen entsprechen nicht

⁶ Der Begriff *Studio generalia* bezieht sich auf Kursprogramme, die für die Öffentlichkeit frei zugänglich sind und sich auf interessante Themen beziehen. Sie sind demnach unseren Volkshochschulkursen ähnlich, werden in Finnland allerdings auch von Universitäten angeboten.

dem Durchschnitt der restlichen finnischen Bevölkerung. Arnkil et al. (2002) halten diesbezüglich fest:

“The principle of lifelong learning is not fully applicable to these people.” (Arnkil et al. 2002:22)

Besonders betroffen von der „Bildungslücke“ sind die über 55-Jährigen. Die Hälfte dieser Altersgruppe hat nur die Schulpflicht absolviert. Die Teilnahme an Weiterbildung nimmt mit steigendem Alter ab und mit steigendem Ausbildungsstatus stark zu. Gleichzeitig fehlen den Älteren meist die Fähigkeiten zum Lernen. Es sind aber genau die älteren Personen, die ein hohes Risiko eines möglichen Ausschlusses vom Erwerbsleben tragen, wobei sich dieses nochmals erhöht, wenn Ältere arbeitslos geworden sind. Zynisch halten die AutorInnen fest, dass sich diese „Bildungslücke“ teilweise von alleine schließen wird, wenn die Baby-Boom-Generation in Pension gehen wird. Allerdings werden dann die heutigen 40-Jährigen und deren „Bildungslücke“ ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken (Arnkil et al. 2002:22ff).

Positiv hebt die Evaluierung hervor, dass die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen während der Laufzeit des Programms für (arbeitslose) Erwachsene durch die jeweiligen Beihilfen erleichtert wurde (Arnkil et al. 2002:22).

2.7. *Sensibilisierung der Gesellschaft*

Die Einstellung der finnischen Bevölkerung in Bezug auf Ältere zu beeinflussen, stand ebenfalls im Mittelpunkt des FINPAW. Der Gedanke dabei war, durch Informationskampagnen über Ältere deren Position am Arbeitsmarkt zu verbessern. Diese Kampagnen richteten sich an die unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen, wie etwa ArbeitnehmerInnen, UnternehmerInnen, Arbeitsmarktorganisationen, Bildungseinrichtungen und die gesamte Bevölkerung, und wurden von den drei involvierten Ministerien durchgeführt (Ministry of Social Affairs and Health 2002:39ff).

FINPAW stand unter dem Titel *Kokemus on kansallista pääomaa (Experience is a national asset)* und das eigens für das Programm entwickelte Logo kennzeichnete alle Materialien. Informationen über das gesamte Programm und ihre Zwecke gab das Sozial- und Gesundheitsministerium in der Broschüre *Hyvä ikä (Prime Years)*, die in 16 Auflagen erschien, heraus. Gleichzeitig wurde eine eigene Webseite gestaltet, die Informationen über Altern sowie Forschungsergebnisse und Gesetzesänderungen enthielt (Ministry of Social Affairs and Health 2002:39ff).

Um den Gedanken der Zusammenarbeit zwischen älteren und jüngeren Menschen zu transportieren, haben zwei bekannte finnische Sängerinnen ein Lied mit dem Titel *Tehdään yhdessä (Let's work together)* aufgenommen, dessen Video häufig im Fernsehen gezeigt wurde. Gleichzeitig wurden im Fernsehen Informationssendungen, Ankündigungen und Werbesendungen geschaltet, um auf die Thematik aufmerksam zu machen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:39ff).

Doch nicht nur des Fernsehens bediente man sich, sondern auch andere Massenmedien wurden zur Verbreitung der Inhalte des Programms herangezogen. So hat ein Radiosender in

Helsinki verschiedene halbstündige Programme zusammengestellt, die sich mit dem Thema des Alterns auseinandersetzen. Ein anderer Radiosender hat von Montag bis Freitag über die gesamte Laufzeit des Programms ebenfalls Beiträge zur Frage des Alterns gesendet (Ministry of Social Affairs and Health 2002:39ff).

Zu Beginn des Programms fokussierten sich die Medien auf die Kosten für die Pensionen, die Arbeitskräftenachfrage sowie die Arbeitsfähigkeit und die Motivation der ArbeitnehmerInnen. Die Arbeitsbedingungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, Management und die Arbeitsorganisation standen erst gegen Ende des FINPAW im Zentrum der Informationskampagnen (Ministry of Social Affairs and Health 2002:42f).

Die Evaluierungen der Informationskampagnen kommen zu dem Schluss, dass die Botschaft des Programms sehr gut angekommen ist. Laut einer Evaluierung aus dem Jahr 2001 kennt die Hälfte der StadtbewohnerInnen das Programm zumindest dem Namen nach. Auch die meisten der über 50-Jährigen kennen das Programm und jeder/jede Fünfte von ihnen hat weitere Informationen über das FINPAW eingeholt. Zwischen der Hälfte und zwei Drittel der Befragten hielten das Programm für notwendig und nützlich, wobei es unter den Älteren besser angekommen ist. Der WHP-Barometer 2001 ergab ebenfalls, dass fast alle das Programm kennen, es aber vielen nicht wirklich vertraut ist und nur 10 bis 20 Prozent mit dem Programm nähere Erfahrungen gemacht haben (Arnkil et al. 2002:12f).

2.8. Altersdiskriminierung

Sowohl die finnische Verfassung als auch das Beschäftigungsgesetz verbieten Diskriminierungen aufgrund des Alters. Das Arbeitsschutzamt (*Labour Protection Office*) leistet Personen, die mit Altersdiskriminierung konfrontiert worden sind, Rat und Hilfe. Dort sind nur wenige Fälle bekannt, von denen sich die meisten auf Kündigungen beziehen. Da es aber sehr schwierig ist, die Diskriminierung zu beweisen, ist die Unterstützung des Arbeitsschutzamtes sowie der Gewerkschaften beschränkt, wenn es darum geht, einen Fall vor Gericht zu bringen (Taylor 2001:63ff).

Eine Studie, die das Arbeitsministerium über Alterdiskriminierung in Auftrag gegeben hat, zeigt, dass Unternehmen eher jüngere Arbeitskräfte einstellen, kleinere Firmen eher ältere Arbeitslose beschäftigen und ArbeiterInnen häufiger aufgrund ihres Alters diskriminiert werden als Angestellte. Nichtsdestotrotz verweist Taylor (2001) darauf, dass nur 8% der 55 – 64-Jährigen mit Altersdiskriminierung konfrontiert waren. Altersdiskriminierung spielt weiters eher beim Bewerbungsprozess als am Arbeitsplatz eine Rolle. Ausgehend von diesen Ergebnissen publizierte das Ministerium für Soziales und Gesundheit im Jahr 2000 die Broschüre *Syrjinnän sääntely ja työelämä*, die einen generellen Überblick über Finnlands internationale Vereinbarungen in Bezug auf Diskriminierung gibt (Taylor 2001:63ff, Ministry of Social Affairs and Health 2002:101).

Die WHP-Barometer der Jahre 1998 und 2001 ergaben, dass 90% der Firmen das Altern der Belegschaft nicht als Problem sehen. Gleichfalls hängt die Bereitschaft, ältere Beschäftigte im Erwerbsleben zu halten, von der Größe und der Altersstruktur des Unternehmens ab. In größeren Unternehmen mit einem höheren Anteil an älteren Arbeitskräften ist diese

Bereitschaft eher vorhanden. Dieses Resultat gilt sowohl für das Jahr 1998 als auch für 2001, wenn es sich 2001 auch verbessert hat (Ministry of Social Affairs and Health 2002:135f).

1998 enthielt der WHP-Barometer ferner die Frage, ob ältere ArbeitnehmerInnen zugunsten von jüngeren in Pension gehen sollten. Je nach Sektor stimmten 27-42% der Befragten voll oder teilweise zu. Trotzdem waren 1998 2-17% und 2001 nur 1-5% der ArbeitnehmerInnen mit Altersdiskriminierung konfrontiert. Interessanterweise betraf Altersdiskriminierung nicht nur ältere, sondern auch jüngere Arbeitskräfte. 1998 waren knapp 40% der Meinung, dass beide Altersgruppen Diskriminierungen ausgesetzt sind. Im Jahr 2001 waren noch immer 30% dieser Ansicht. 1998 waren 35% der Beschäftigten von Unternehmen mit einer jungen Altersstruktur der Meinung, dass Diskriminierungen in Bezug auf das Alter auf Jüngere gerichtet sind, wohingegen dies nur 4% der Beschäftigten in Firmen mit einem hohen Durchschnittsalter meinten. Im Jahr 2001 ergab die Studie, dass Altersdiskriminierungen gegen Ältere eher in Unternehmen mit einer älteren Belegschaft (20%) als mit einer jungen Altersstruktur (9%) stattfinden. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die Altersgruppe, die die Mehrheit im Unternehmen stellt, weniger Diskriminierungen ausgesetzt ist, als jene, die sich in der Minderheit befinden (Ministry of Social Affairs and Health 2002:137ff).

Arnkil et al. (2002), die die Evaluierung des Programms durchführten, kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Haltung am Arbeitsplatz gegenüber Älteren zwar verbessert hat, Altersdiskriminierungen allerdings nach wie vor vorkommen, die sich z.B. in Form von Respektlosigkeit zeigen. Ob diese Verbesserung auf das FINPAW zurückzuführen ist, beantworten die EvaluatorInnen nicht ganz eindeutig. Einerseits sind sie der Meinung, dass diese Veränderung hin zu einer positiveren Haltung auch aus der erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften resultieren kann. Andererseits meinen sie aber, dass das Programm wesentlich zu einem besseren Umgang mit älteren Beschäftigten am Arbeitsplatz beigetragen hat. Zwei Studien, die die AutorInnen zitieren, ergaben ferner, dass Frauen Diskriminierungen auf Grund ihres Alters stärker ausgesetzt sind als Männer, und dass sich nach wie vor die Arbeitsplatzsuche für ältere Arbeitslose mühevoll gestaltet. Abschließend stellen Arnkil et al. fest, dass es schwierig ist, ein kohärentes Bild über Altersdiskriminierungen und ihre möglichen Veränderungen zu zeichnen, da Diskriminierungen meist indirekt stattfinden und sie deshalb schwer zu messen sind (Arnkil et al. 2002:14ff).

2.9. Weitere Programme

Zwei weitere Programme, das *FinnAge – Respect for the Ageing* und das *Fitness for all Ages*, wurden bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre durchgeführt. Die Förderung der Gesundheit, der Arbeitsfähigkeit und des Wohlergehens standen im Zentrum dieser beiden Maßnahmen (Taylor 2001:68).

Von 1996 bis 2003 läuft das vom Ministerium für Arbeit und den SozialpartnerInnen gemeinsam initiierte *National Programme for Working Life Development*. Es bezieht sich nicht ausschließlich auf ältere Beschäftigte, diese stellen aber eine eigene Gruppe innerhalb dieses Programms dar. Ziel ist es, die Produktivität und die Qualität des Arbeitslebens zu

verbessern, indem Fähigkeiten und Kenntnisse der Beschäftigten gefördert werden (Taylor 2001:73).

Gemeinsam mit den SozialpartnerInnen hat die finnische Regierung das *Well-being at Work – Research and Action Programme* gegen Ende 1999 gestartet. Es zielt darauf ab, das Pensionsantrittsalter zu heben, indem Stress am Arbeitsplatz reduziert wird (Taylor 2002:73).

2.10. Resümee

Wie die Übersicht gezeigt hat, lag der Schwerpunkt der finnischen Politik für Ältere und insbesondere des Programms FINPAW vor allem auf der Verbreitung von Informationen über die Situation von Älteren am Arbeitsmarkt. Aber auch Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit und der Gesundheit Älterer, Forschung und Entwicklung und Weiterbildung standen im Zentrum der Älterpolitik Finnlands.

Arnkil et al. verweisen in ihrer Evaluierung des FINPAW auf eine Verbesserung der Situation in vielerlei Hinsicht. So sind sie der Meinung, dass das Programm der finnischen Situation angemessen war, dass es gute Ergebnisse erzielte, dass es innovativ war, und dass es die Basis für weitere Maßnahmen gelegt hat. Trotzdem geben sie zu bedenken, dass nicht alle Probleme im Zusammenhang mit der Beschäftigung Älterer gelöst sind, und dass das Programm keinen grundlegenden Wandel erzeugt hat, was von einem 5-Jahres-Programm auch nicht erwartet werden kann. Es wird als erster Schritt in eine positive Richtung gewertet, dem allerdings noch weitere Maßnahmen folgen müssen (Arnkil et al. 2002:31f).

Sieht man sich die hier dargestellten Ergebnisse der Evaluierung an, so kann dieser Eindruck bestätigt werden. Auf der einen Seite wurden durchaus Erfolge in der größeren Verbreitung von Informationen über Ältere und deren Situation, von WHP-Aktivitäten und von Altersmanagement erzielt. Diskriminierungen aufgrund des Alters verringerten sich. Das Weiterbildungsangebot für Ältere wurde ausgeweitet. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen ist gesunken und die Teilnahme von älteren Arbeitslosen an Aktivierungsmaßnahmen hat sich erhöht. Auf der anderen Seite verschlechterte sich die Arbeitskapazität von Älteren, was auf die Abschaffung der Möglichkeiten des vorzeitigen Pensionsantritts zurückgeführt werden kann und ältere ArbeitnehmerInnen trotz schlechteren Gesundheitszustandes länger im Erwerbsleben verbleiben müssen. Weiterhin verfügen viele Unternehmen über kein Altersmanagement. Ältere Arbeitslose haben nach wie vor schlechtere Aussichten, wieder Beschäftigung zu finden. Und letztendlich ist der Einfluss des Programms auf die Problematik der Altersdiskriminierung und des Lebenslangen Lernens nicht eindeutig festzustellen.

Faktum ist aber, dass sich in Finnland während der Laufzeit des Programms die Beschäftigungsquoten der Älteren und zwar sowohl der Frauen als auch bei den Männern erhöht, die Arbeitslosenquoten, auch wenn sie nach wie vor sehr hoch sind, verringert haben und das Pensionsantrittsalter ebenfalls gestiegen ist. Interessanterweise findet sich in der Literatur kein Hinweis darauf, dass das FINPAW für diese positiven Entwicklungen allein verantwortlich ist. Vielmehr könnten auch andere Faktoren und Entwicklungen dafür verantwortlich gemacht werden (Sihto 2003, Arnkil 2000:6, Peer Review 2003:8):

“In interpreting these results, it should be remembered that there were many other factors in the environment of the programme which had similar effects. It is therefore extremely difficult to isolate the specific impact of the programme.” (Arnkil et al. 2002:28)

Bevor diese näher beschrieben werden, sollen hier drei weitere Merkmale des Erfolges der Durchführung des FINPAW erwähnt werden. Erstens ist Finnland ein kleines, homogenes Land, das auf einem starken wohlfahrtsstaatlichen Konzept fußt. Zweitens kann Finnland eine lange Tradition des politischen Konsenses zwischen den verschiedenen Regierungsparteien einerseits und den SozialpartnerInnen andererseits vorweisen. Und drittens, wie eingangs erwähnt wurde, machte sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ein wirtschaftlicher Aufschwung, der u.a. durch die Dynamik der Informations- und Kommunikationstechnologien in Finnland ausgelöst wurde, bemerkbar (Arnkil et al. 2003:34, Peer Review 2003:8).

Welche anderen Faktoren können aber die positive Entwicklung der Beschäftigungsquoten noch beeinflusst haben? Die Steigerung der Beschäftigungsquote der Älteren kann durch demographische Veränderungen verursacht sein. Seit 1999 hat sich der Anteil der 55 – 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter und auch die Zahl der 55 – 64-jährigen Beschäftigten stark erhöht. Dies wurde dadurch ausgelöst, dass die Baby-Boom-Generation, die über ihr gesamtes Arbeitsleben hindurch immer in einem höheren Ausmaß als die Generationen vor ihr beschäftigt waren, dieses Alter erreicht hatte. Trotzdem sprechen zwei Argumente dafür, dass die demographischen Veränderungen zwar einen Einfluss hatten, aber nicht alles erklären können. Erstens gibt es diesen Kohorteneffekt auch in anderen EU-Ländern, aber die Beschäftigungsquote dieser Altersgruppe ist in diesen Ländern nicht im selben Ausmaß gestiegen wie in Finnland. Zweitens hat die Beschäftigungsquote stärker zugenommen als die Erwerbsquote (Sihto 2003, Aho/Virjo 2003).

Sihto führt aus, dass es in Finnland auch Stimmen gibt, die argumentieren, dass nicht das FINPAW Auswirkungen auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote hatte, sondern die Reformen der Pensionsversicherung, die in den 90er Jahren durchgeführt wurden, dafür verantwortlich zeichnen. In Bezug auf Teilpensionen kann dies bestätigt werden, denn der Anteil an Teilzeitarbeit in Kombination mit Teilpensionen ist durch die Ausweitung des BezieherInnenkreises stark angestiegen. Zwischen 1999 und 2001 hat sich die Anzahl der über 55-jährigen Teilzeitbeschäftigten um 22.000 erhöht. Jene der BezieherInnen einer Teilpension erhöhte sich im selben Zeitraum um 19.000.⁷ Gleichzeitig muss darauf hingewiesen werden, dass dieser Anstieg auch zur Erhöhung der Beschäftigungsquote der älteren ArbeitnehmerInnen beigetragen hat. Kann das Argument, dass die Reformen einen Einfluss auf die Steigerung der Beschäftigungsquote hatten, in Bezug auf die Teilpensionen bestätigt werden, so muss festgehalten werden, dass sich der Anteil von älteren Menschen, die eine Pension wegen Arbeitslosigkeit beziehen, nicht wesentlich verändert hat, obwohl auch hier die Altersgrenzen verändert wurden, damit sich die Anzahl der BezieherInnen verändert (Aho/Virjo 2003, Sihto 2003, Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti 2002).

Ebensowenig verändert hat sich der Umstand, dass ältere Arbeitslose nach wie vor große Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Aho und Koponen führen aus, dass von

⁷ Diese Zahl bezieht sich auf das Ende des Jahres.

den 55 – 64-jährigen Arbeitslosen Ende 1996 nur 3,3% ein Jahr später einen Arbeitsplatz gefunden hatten. Von jenen Älteren, die Ende 2000 arbeitslos waren, hatten ein Jahr später nur 4,6% wieder eine Anstellung. Gleichzeitig hat sich die Arbeitslosenquote der Älteren nicht proportional mit dem Steigen der Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen verringert (Sihto 2003, Aho/Koponen 2003).

Der wirtschaftliche Aufschwung Finnlands in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde bereits als möglicher Faktor für die positiven Entwicklungen genannt. Aho und Virjo weisen aber darauf hin, dass sich die Beschäftigungsquote der älteren Vollzeitbeschäftigten schneller erhöhte, als durch die wirtschaftlichen Faktoren erklärt werden kann. Auch die demographischen Veränderungen und die Pensionsreformen der 90er Jahre sind nicht alleine dafür verantwortlich zu machen. Insofern kommen die beiden Autoren zu dem Schluss, dass das *Finnische nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen* zu diesen Veränderungen beigetragen hat. Aber auch sie verweisen darauf, dass es nicht möglich ist, einen direkten kausalen Zusammenhang herzustellen. Sihto bringt allerdings ein, dass nicht das FINPAW alleine, sondern die gesamte Alterspolitik Finnlands ihren Teil zur Verbesserung der Lage von Älteren am Arbeitsmarkt beigetragen hat (Aho/Virjo 2003, Sihto 2003).

Insgesamt sind sich die ExpertInnen in einem Punkt einig, worauf der Erfolg des FINPAW zurückzuführen ist: auf den umfassenden Ansatz, der auf mehreren Ebenen mit verschiedenen AkteurInnen umgesetzt wurde. Dies unterscheidet Finnland auch von anderen Ländern und deren Maßnahmen. Selbstverständlich erfordert diese finnische Vorgehensweise auch den Einsatz hoher finanzieller Mittel.

Auch wenn das *Finnische nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen* bereits beendet ist, plante die finnische Regierung im Jahr 2002 ein Nachfolgeprogramm (NAP Finnland 2002:26).

3. NIEDERLANDE

3.1. Einleitung

Im Gegensatz zu Finnland und auch Schweden⁸ waren die Niederlande bereits in der Mitte der 70er Jahre und noch einmal Anfang der 80er Jahre von zwei Rezessionen gekennzeichnet. Daraus resultierte eine der höchsten Arbeitslosenquoten innerhalb der Europäischen Union zu Beginn der 80er Jahre. Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre kann von einem ökonomischen Aufschwung gesprochen werden. Das gute ökonomische Klima hielt bis zum Jahr 2000 an, und die Niederlande haben sich von einem Land mit hoher Arbeitslosigkeit zu einem Land mit Arbeitskräftemangel entwickelt. Seit 2001 ist in den Niederlanden allerdings wieder ein ökonomischer Rückgang zu verzeichnen (Flecker et al. 2001, Vroom 2001:2, Steene 2003:1).

Diese generelle Entwicklung des Arbeitsmarktes in den Niederlanden hatte bis zum Beginn des Millenniums auch seine Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation von älteren ArbeitnehmerInnen. Wie Finnland und Schweden auch reagierte die niederländische Regierung in Zeiten der Rezession mit der Bekämpfung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit, indem das vorzeitige Ausscheiden von älteren ArbeitnehmerInnen gefördert wurde. Unternehmen, aber auch die älteren Arbeitskräfte selbst machten intensiven Gebrauch von den verschiedenen Möglichkeiten, der Frühpensionierung. Die Folge war eine ausgesprochen niedrige Beschäftigungsquote der Älteren (Peters 1999, Vroom 2001:2, Steene 2003:1).

Vroom spricht sogar davon, dass die geringe Beschäftigungsquote der Älteren ein Charakteristikum der Niederlande war. Neben den Optionen der Frühpensionierung fügt er allerdings noch eine zweite Erklärung hinzu: die niedrige Erwerbsbeteiligung von (älteren) Frauen. Dies hat ihren Ursprung im *full-time male worker/full-time female carer*-Modell, „which reflected until recently the dominant ideological and cultural beliefs in the Dutch society about the way work and care should be divided between the sexes“ (Vroom 2001:2). Das *male breadwinner*-Modell zeichnete natürlich auch für die niedrige Erwerbsbeteiligung der (älteren) Frauen verantwortlich (Vroom 2001:2, Delsen 2002:300f).

Der ökonomische Aufschwung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre und die daraus resultierende Arbeitskräfteknappheit machte eine Reintegrationspolitik für Ältere (aber auch für Frauen) notwendig (Vroom 2001:2, Peters 1999).

Als weitere Charakteristika für den niederländischen Arbeitsmarkt sind eine sehr hohe Teilzeitbeschäftigung und eine geringe durchschnittliche Jahresarbeitszeit zu nennen (Vroom 2001:6). Ein anderes Spezifikum ist das so genannte „Polder Modell“, das seit den frühen 80er Jahren in den Niederlanden existiert (Flecker et al. 2001:131f) und gekennzeichnet ist von

⁸ Siehe weiter unten.

„a highly developed consultation structure and a vital role for social partners in the decision-making process, combined with the willingness to make compromises, wage moderation on a high degree of labour peace.“ (Kaar 2002)

Dies bedeutet, dass die SozialpartnerInnen eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung, Formulierung und Implementierung von politischen Maßnahmen auf nationaler, sektoraler und Unternehmensebene spielen (Delsen 2002:300, Peters 1999, Vroom 2001:14). Die Stiftung für Arbeit (*Stichting van de Arbeid* – STAR) und der sozialökonomische Rat (*Sociaal-Economische Raad* – SER) müssen im Zusammenhang mit dem Polder Modell noch genannt werden. Die STAR ist das wichtigste beratende Gremium der SozialpartnerInnen, und der SER, der sich aus RepräsentantInnen der SozialpartnerInnen und von der Regierung eingesetzten ExpertInnen zusammensetzt, beeinflusst maßgeblich die Entwicklung politischer Maßnahmen, durch seine von der Regierung gewünschten Empfehlungen (Kaar 2002, Peters 1999).

3.2. Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten

Die Niederlande verzeichnen hinter Dänemark zwar die zweithöchste Beschäftigungsquote bei den 15 – 64-Jährigen, aber die der 55 – 64-Jährigen liegt nur im Mittelfeld der acht hier beschriebenen Länder. Dies erscheint auch deshalb interessant, weil die Beschäftigungsquote der Älteren in den Niederlanden am zweitstärksten gestiegen ist. Jene der 15 – 64-Jährigen nahm seit 1991 (62,5%) kontinuierlich zu und erreichte im Jahr 2001 74,1%. Jene der älteren Beschäftigten erhöhte sich von 28,5% (1991) auf 39,6% (2001) (Europäische Kommission 2002a:183).

Tabelle 3-1: Entwicklung der Beschäftigungsquoten, in %

	1991	1994	1997	2001
Allgemein				
15 – 64	62,5	63,9	68,0	74,1
55 – 64	28,5	29,1	31,8	39,6
Männer				
15-64	75,7	74,6	78,3	82,8
55-64	42,4	40,9	43,8	51,1
Frauen				
15-64	48,9	52,9	57,4	65,2
55-64	15,2	17,6	19,8	28,0

Quelle: Europäische Kommission 2002a:186.

Die Beschäftigungsquote der Männer fiel zwischen 1991 und 1994 von 75,7% auf 74,6% und stieg bis 2001 auf 82,8%. Bei den älteren Männern nahm die Beschäftigungsquote von 1991

bis 1995 von 44% auf 40,1% ab und erhöhte sich dann bis zum Jahr 2001 auf 51,1% im Jahr 2001 (Europäische Kommission 2002a:183).

Bei den Frauen hingegen nahm zwischen 1991 und 2001 die Beschäftigungsquote sowohl der 15 – 64-Jährigen als auch der 55 – 64-Jährigen zu. Bei den 15 – 64-Jährigen erhöhte sie sich von 48,9% (1991) auf 65,2% (2001). Die der 55 – 64-Jährigen stieg von 15,2% (1991) auf 28% im Jahr 2001 (Europäische Kommission 2002a:183).

Die Arbeitslosenquote der 15 – 64-Jährigen hatte innerhalb der letzten 10 Jahre 1994 mit 6,8% ihren Höchststand erreicht und reduzierte sich dann auf 2,4% im Jahr 2001 (Europäische Kommission 2002a: 183). Die Arbeitslosenquote der älteren Frauen verringerte sich zwischen 1995 und 2000 von 3,2 auf 2,1% und jene der älteren Männer im selben Zeitraum von 3,6% auf 1,7% (Taylor 2002:14).

Tabelle 3-2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten der 55 – 64-Jährigen nach Geschlecht

	1995	2000
Männer	3,6	1,7
Frauen	3,2	2,1

Quelle: OECD Employment Outlook, nach Taylor 2002:14.

Die niederländische Regierung führt die Erhöhung der Beschäftigungsquote der 15 – 64-Jährigen großteils auf die Steigerungen bei den Frauen und den 55 – 64-Jährigen zurück (NAP Niederlande 2002: 6). Jene der Frauen stieg zwischen 1991 und 2001 um 16,3 Prozentpunkte und jene der älteren Frauen um 12,8 Prozentpunkte. Die Beschäftigungsquote der Älteren erhöhte sich innerhalb von 10 Jahren um 11,1 Prozentpunkte, wobei der Großteil der Erhöhung auf die Jahre 1997 bis 2001 entfällt (+7,8 Prozentpunkte). Trotzdem liegt diese mit knapp 40% unter jener von Schweden, Dänemark, dem Vereinigten Königreich und Finnland. Bedenkt man gleichzeitig, dass ein großer Teil der (älteren) Frauen und älteren Männer einer Teilzeitarbeit⁹ nachgehen, relativiert sich sowohl die Höhe der Beschäftigungsquote der Älteren als auch die der Frauen wiederum (Delsen 2002:299). Vroom spricht in diesem Zusammenhang davon, dass sich das *male breadwinner*-Modell in ein *male breadwinner/female part-time carer*-Modell umgewandelt hat (Vroom 2001:6).

Vor diesem Hintergrund muss auch gesehen werden, dass die Niederlande nicht nur eine ausgesprochen hohe Steigerung bei den Beschäftigungsquoten der Älteren verzeichnet, sondern außerdem über die niedrigste Arbeitslosenquote sowohl bei den 15 – 64-Jährigen als auch bei den älteren Frauen und Männern verfügt.

⁹ 1999 lag die Teilzeitquote der Frauen bei 68,8% und die der Männer bei 17,9% (Flecker et al. 2001:120). Der Anteil der älteren Männer an Teilzeitarbeit betrug 1995 für die älteren Männer 22,8% und der für die älteren Frauen 81,7% (Delsen 2002:299).

3.3. *Der niederländische Ansatz*

Seit Anfang der 90er Jahre steht die Erhöhung der Beschäftigungsquote von Älteren im Zentrum der niederländischen Politik. Diese konzentrierte sich zu Beginn vor allem auf eine flexiblere Form der Pensionierung und die Förderung einer altersbewussten Personalpolitik. Auch heute noch stellt die Erhöhung der Beschäftigungsquote einen wichtigen Politikbereich in den Niederlanden dar. Denn trotz der starken Erhöhung der Beschäftigungsquote der Älteren in den letzten Jahren beträgt sie erst 40%. Dieser Umstand führt dazu, dass die niederländische Regierung im NAP 2001 festgelegt hat, dass die Beschäftigung der Älteren um 0,75 Prozentpunkte pro Jahr angehoben werden soll. Damit würden die Niederlande im Jahr 2030 eine Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen von über 50% erreichen. Für das Jahr 2001 konnte dies allerdings nicht erreicht werden, denn sie erhöhte sich nur um 0,5 Prozentpunkte.¹⁰ Allerdings legte bzw. legt die Regierung dabei nur die Rahmenbedingungen fest und überließ bzw. überlässt es den SozialpartnerInnen, einzelnen Unternehmen und Personen innerhalb derer aktiv zu werden und zu handeln (Delsen 2002:307, Peters 1999, NAP Niederlande 2002:7, Delsen 2002:310).

Die SozialpartnerInnen widmen sich in der Stiftung für Arbeit (STAR) bereits seit dem Jahr 1993 der Beschäftigung von älteren ArbeitnehmerInnen. Der Fokus liegt dabei auf der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer, ständiger Fortbildung und einer den Älteren angepassten Form der Beschäftigung. Im Jahr 1997 arbeitete STAR Empfehlungen für altersbewusstes Personalmanagement aus, die die Beschäftigung von Älteren fördern sollen. Im Mittelpunkt stehen dabei vor allem die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Verhinderung von Altersdiskriminierung, wobei besonders die Aus- und Weiterbildung und Altersgrenzen bei Stellenausschreibungen hervorgehoben wurden. Aber auch Themen wie Laufbahnberatung, angemessene Arbeitsbedingungen, Anpassung des Aufgabenbereiches und/oder der Arbeitszeiten fanden in den Empfehlungen ihre Berücksichtigung (Taylor 2001:56, Peters 1999, Steene 2003:12, Velzen 1997).

Auch der SER gab 1999 seine Empfehlungen für politische Maßnahmen im Bereich der Älteren ab. Sie umfassen eine veränderte Haltung und Einstellung von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, das Schaffen von finanziellen Anreizen für einen längeren Verbleib im Arbeitsleben, die Implementierung von altersbewusster Personalpolitik, die Vermeidung von Entlassungen älterer ArbeitnehmerInnen genauso wie die Reintegration älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt und den Wechsel zu flexibleren Pensionssystemen (Peters 1999, Delsen 2002:329f).

¹⁰ Laut dem niederländischen CPB (Central Bureau of Statistics) betrug die Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen im Jahr 2000 34% und erhöhte sich auf 34,5% im Jahr 2001. Die nationalen Daten weichen in allen Ländern von den hier verwendeten Eurostat-Daten ab. In den Niederlanden liegt dies daran, dass Personen, die zwischen einer und zwölf Stunden arbeiten in den nationalen Daten nicht erfasst sind (NAP Niederlande 2002:6).

3.4. *Längerer Verbleib im Erwerbsleben*

3.4.1. *Pensionssystem*

Die niederländische Alterssicherung basiert auf dem Allgemeinen Alterssicherungssystem (*Algemene Ouderdomswet* - AOW), das nach dem Umlageverfahren finanziert wird. Es ist nicht an eine Erwerbstätigkeit gebunden, sondern an den Wohnsitz und erfasst demnach alle EinwohnerInnen unabhängig von ihrem Einkommen, ihrer Nationalität oder ihrer Erwerbsbiographie. Voraussetzung ist allerdings, dass sie zwischen ihrem 15. und 65. Lebensjahr in den Niederlanden wohnten. Für jedes Jahr, das sie z.B. durch Aufenthalte im Ausland nicht versichert waren, wird der volle Pensionsanspruch um 2% verringert. Anspruch auf die volle Alterspension erwirbt man nach 50 Versicherungsjahren. Für jedes fehlende Versicherungsjahr wird der volle Pensionsanspruch ebenfalls um 2% gekürzt. Das Alterssicherungssystem AOW entspricht in den Niederlanden dem gesetzlichen Mindestlohn (Vroom 2001:12, Europäische Kommission 2001a:66f, Europäische Kommission 2002c:162).

Das AOW wird durch die betriebliche Altersvorsorge ergänzt, die sozialpartnerschaftlich verhandelt wird und nach dem System der Kapitaldeckung finanziert ist. Sowohl ArbeitnehmerInnen als auch ArbeitgeberInnen leisten Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge. Im Unterschied zur AOW sind nicht alle ArbeitnehmerInnen von ihr erfasst. Im Jahr 1991 lag die Versicherungsquote bei 91%. Die SozialpartnerInnen haben sich aber darauf geeinigt, diese auf 100% zu erhöhen. Die Höhe der betrieblichen Altersvorsorge hängt von der Beschäftigungszeit und dem erzielten Einkommen ab. Dadurch beziehen Personen, die nur für kurze Zeit einer Erwerbsarbeit nachgingen oder nie erwerbstätig waren (meist Frauen und Langzeitarbeitslose), weniger oder gar keine betriebliche Pension (Vroom 2001:12, Europäische Kommission 2002c:162ff).

Für Frauen ist es auch von Nachteil, dass bis 1994 Teilzeitbeschäftigte von der betrieblichen Altersversorgung ausgeschlossen waren, da sie fast 70% aller Teilzeitbeschäftigten ausmachen. Die AutorInnen des Gemeinsamen Berichtes über angemessene und nachhaltige Renten sprechen deshalb von der Gefahr einer weiteren Vergrößerung der Kluft beim relativen Lebensstandard von älteren Frauen und Männern (Europäische Kommission 2002c:162f).

Vorzeitiges Ausscheiden und gradueller Übergang

Alterspensionen des Allgemeinen Alterssicherungssystems werden prinzipiell erst ab dem 65. Lebensjahr gewährt und bieten somit keinerlei Formen der Frühpensionierung (Flecker et al. 2001:126). Das Erwerbsunfähigkeits- und Arbeitslosenversicherungssystem und auch das System der Frühpensionierung hingegen ermöglichen den NiederländerInnen vorzeitig aus dem Arbeitsleben auszuschneiden.

System der Frühpensionierung

In den frühen 70er Jahren wurden Möglichkeiten der Frühpensionierung durch die VUT - Systeme (*voluntary early retirement*) geschaffen, die der Reduzierung der (Jugend-)Ar-

beitslosigkeit dienen. Sie basieren auf dem Umlageverfahren und werden durch Rückstellungen oder spezielle Fonds von den ArbeitgeberInnen finanziert. Die VUT-Systeme werden sozialpartnerschaftlich auf Branchen- oder Unternehmensebene ausgehandelt, weswegen es mehrere hundert Varianten gibt, die sich in Bedingungen, Pensionsanfallsalter und Höhe der Leistung unterscheiden. Trotzdem kann man sagen, dass sie sich in mehreren Punkten ähnlich sind. Das bezieht sich zuerst einmal auf die Möglichkeit, eine mehrjährige Frühpension vor dem 65. Lebensjahr, meist ab 60 Jahren, zu erhalten. Zweitens beziehen die FrühpensionistInnen in etwa 80% ihres zuletzt bezogenen Bruttoeinkommens an VUT. Und drittens reduziert sich die Höhe der Pension oder man verliert den Anspruch zur Gänze, wenn Personen neben dem Bezug dieser Pension einer Erwerbsarbeit nachgehen (Vroom 2001:21f, Delsen 2002:304, Europäische Kommission 2001a:70, InforMISEP 1999, Europäische Kommission 2002c:164).

VUT-Systeme waren und sind nach wie vor eine von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen gern genutzte Form, das Arbeitsleben frühzeitig zu verlassen. Die niederländische Regierung bevorzugt deshalb einen Wechsel von diesen Systemen zu flexiblen Vorruhestandssystemen (*flexibel prepensioen*). Da dies aber Gegenstand von Kollektivvertragsverhandlungen und somit Angelegenheit der SozialpartnerInnen ist, obliegt der Regierung diese Veränderung ausschließlich im öffentlichen Sektor, wo sie als Arbeitgeberin fungiert und diese auch schon durchgeführt hat. Allerdings will die Regierung auf fiskalpolitische Mittel zurückgreifen, um den Wechsel im privaten Sektor voranzutreiben. Laut einer Gesetzesvorlage sollen die steuerlichen Vergünstigungen für die VUT-Systeme zurückgenommen werden (Vroom 2001:21f, Delsen 2002:304, NAP Niederlande 2002:24, Kaar 1998).

Der größte Unterschied zwischen den VUT-Systemen und den neuen flexiblen Vorruhestandssystemen liegt in der Finanzierungsform. Die VUT-Systeme sind umlagefinanziert, was bedeutet, dass sie der einzelnen ArbeitnehmerIn keine Kosten verursachen, sondern die Leistungen der VUT werden durch Beiträge der arbeitenden Bevölkerung gedeckt. Die flexiblen Vorruhestandssysteme hingegen sind kapitaldeckungsfinanziert. Jede ArbeitnehmerIn bildet dabei ihre eigene Pensionsleistung, indem sie während ihres gesamten Arbeitslebens Beiträge anspart. Dadurch entsteht ein gewisser Druck, länger zu arbeiten, um dann mehr Pension beziehen zu können. Insofern findet diese Umwandlung zu Lasten der Beschäftigten statt (Europäische Kommission 2001a:70, InforMISEP 1999, Europäische Kommission 2002c:164, NAP Niederlande 2002:24, Steene 2003:5).

Die Position der SozialpartnerInnen zum Wechsel von den VUT-Systemen zu den flexiblen Vorruhestandssystemen unterscheidet sich auf nationaler Ebene übrigens nicht von jener der Regierung. Ein Problem stellt jedoch ihre Implementierung auf Branchen- und Unternehmensebene dar (Vroom 2001: 22). Dies kann daran liegen, dass die Umwandlung in der Übergangszeit Zahlungen in doppelter Höhe verlangt: Einerseits müssen die bereits gewährten VUT-Pensionen gezahlt werden und andererseits müssen Beitragszahlungen für die neuen flexiblen Vorruhestandssysteme geleistet werden (Kaar 1998).

1998 enthielten fast die Hälfte der niederländischen Kollektivverträge Vereinbarungen zur Umwandlung der VUT-Systeme in flexible Vorruhestandssysteme. Zusätzlich wurden die VUT-Systeme dahingehend verändert, dass die Leistungen aus der VUT verringert und das

Pensionsanfallsalter erhöht wurde (Delsen 2002:308). Ferner stand zu Beginn des Millenniums zur Diskussion, dass VUT-BezieherInnen nicht länger den Anspruch auf ihre Pension verlieren bzw. sich die Höhe ihrer Pension verringert, wenn sie gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Vroom 2001:22). Diese Verringerung der VUT-Pensionen wurde bei der Niederländische Eisenbahn (*Nederlands Spoorwegen*), im Bildungssektor und im Gesundheitssektor aus Arbeitskräftemangel abgeschafft (Delsen 2002:319).

Erwerbsunfähigkeitsversicherung

Die Erwerbsunfähigkeitsversicherung (*Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering - WAO*), die bereits 1967 eingeführt worden war, stellt die zweite Möglichkeit dar, in den Niederlanden frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Innerhalb der WAO existiert zwar keine Form der vorzeitigen Erwerbsunfähigkeitspension als solche, aber Struktur und Aufbau der WAO ermöglichen es, den Arbeitsmarkt vor dem 65. Lebensjahr zu verlassen. Denn eine Person hatte bzw. hat Anspruch auf die WAO, wenn sie bereits ein Jahr lang krank war und Leistungen aus der Krankengeldversicherung bezog. Somit können (ältere) NiederländerInnen zuerst in den Krankenstand gehen und im Anschluss die WAO beziehen. Gleichzeitig ermöglichte das Kriterium der „Arbeitsmarktsituation“ Personen, die zwar nur teilweise erwerbsunfähig waren, aber Schwierigkeiten haben würden, einen Arbeitsplatz zu bekommen, als voll erwerbsunfähig eingestuft zu werden. Besonders Mitte der 70er Jahre (Knecht 2001) bzw. Anfang der 80er Jahre (Kaar 1999) bedienten sich deshalb die ArbeitgeberInnen der WAO, um Umstrukturierungsmaßnahmen in ihren Unternehmen durchzuführen und älteren ArbeitnehmerInnen das frühzeitige Ausscheiden zu ermöglichen. Diese Vorgehensweise wurde sowohl von den SozialpartnerInnen unterstützt als auch von der Regierung geduldet. Dies kann u.a. daran liegen, dass ein vorzeitiges Ausscheiden von älteren Arbeitskräften mittels WAO den niedrigeren Leistungen der Arbeitslosenversicherung vorgezogen wurde (Flecker et al. 2001:126, Kaar 1999, Knecht 2001, Vroom 2001:14f).

Die Folge der Umstrukturierungsmaßnahmen war, dass sich die Anzahl der BezieherInnen der WAO enorm erhöhte und die niederländische Regierung dem durch eine Reihe von Reformen begegnen wollte. So wurde 1984 die Leistungshöhe bei voller Erwerbsunfähigkeit von 80% auf 70% reduziert (Kaar 1999, Flecker et al. 2001:126). Als 1991 bereits mehr als 900.000 Personen die WAO bezogen, wurde es endgültig zu einem wichtigen Ziel der niederländischen Politik, die Zahl der BezieherInnen zu verringern (Kaar 1999). Ab Anfang der 90er Jahre¹¹ war es dann nicht mehr zulässig, die Arbeitsmarktsituation für die Berechnung des Ausmaßes der Erwerbsunfähigkeitspension heranzuziehen, wovon besonders die Älteren betroffen waren (Vroom 2001:18).

Eine grundlegende Reform der WAO fand 1993 statt. Die Definition der Erwerbsunfähigkeit wurde eingeschränkt, jene der „annehmbaren Arbeit“ ausgedehnt und die Bestimmung eingeführt, dass die Erwerbsunfähigkeit von Personen unter 50 Jahren nach einer bestimmten Zeit neu beurteilt werden muss (Flecker et al. 2001:126f, Kaar 1999, Knecht 2001, Delsen 2002:303, Vroom 2001:18). Die Reform hatte allerdings nur einen kurzfristigen Effekt.

¹¹ Delsen gibt an, dass das Argument der Arbeitsmarktsituation bereits 1987 abgeschafft wurde (Delsen 2002:302).

Bezogen auf die 55 – 64-Jährigen verringerte sich die Zahl der jährlich gewährten Neuanträge von 14.300 (1993) auf 10.000 (1995), stieg dann allerdings bis 1997 wieder auf 14.900 an (Vroom 2001:33).

Da ein einjähriger Krankenstand die Voraussetzung für den Bezug der WAO darstellt, wurde im Jahr 1994 im Zuge der Privatisierung des Krankengeldversicherungsgesetzes (*Ziektewet - ZW*) die Bezahlung des Krankengeldes auf die ArbeitgeberInnen abgewälzt, sodass die Unternehmen dieses statt 2 Tage 6 Wochen lang bezahlen müssen. 1996 kam es zu einer weiteren Ausdehnung dieser Zeitspanne. Die ArbeitgeberInnen müssen nunmehr ihren Arbeitskräften 70% ihres vorherigen Gehalts während des ersten Jahres des Krankenstandes bezahlen.¹² Dadurch sollte den Unternehmen mehr (finanzielle) Verantwortung für den Gesundheitszustand der ArbeitnehmerInnen übertragen werden (Kaar 1999, Mudde 1997).

Im Jahr 1998 kam es wiederum zu einer Reform der WAO, die die Anzahl der BezieherInnen verringern sollte und ebenfalls auf die ArbeitgeberInnen gerichtet war: die Differenzierung der Beitragssätze. Das bedeutet, dass die Beiträge eines Unternehmens zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung umso höher sind, je mehr ehemaligen MitarbeiterInnen diese gewährt wird. Jedoch besteht für Unternehmen die Möglichkeit, dass sie sich gegen die Effekte der Beitragsdifferenzierung versichern können (Taylor 2001:58f, Kaar 1999, Peters 1999).

Interessanterweise haben diese finanziellen „Anreize“ nicht den erhofften Erfolg gehabt, denn die Anzahl der WAO-BezieherInnen stieg weiter an und betrug im August 2001 fast eine Million¹³ (Flecker et al. 2001:126f, Kaar 1999, Grünell 2001). Einerseits werden dafür Frauen und die unter 35-Jährigen (Frauen) verantwortlich gemacht (Grünell 1999, Grünell 2000a), andererseits aber auch der steigende Anteil von Älteren an der Erwerbsbevölkerung, der sich mit dem Alter verschlechternde Gesundheitszustand sowie die Erschwernis über andere Versicherungssysteme frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden (Vroom 2001:19). Delsen gibt an, dass die 40 – 65-jährigen Männer die Hälfte der 920.000¹⁴ BezieherInnen der WAO ausmachen (Delsen 2002:303), und auch Vroom spricht davon, dass sich der Anteil der 55 – 64-Jährigen an den BezieherInnen seit 1997 weiter erhöht hat (Vroom 2001:33).

Aufgrund der weiteren Erhöhung der Anzahl der BezieherInnen der WAO plant die Regierung weitere Reformen, die sich gerade im Diskussionsstadium befinden. Einer der interessantesten Aspekte ist, dass nur mehr jenen Personen die WAO gewährt werden soll, die als voll erwerbsunfähig eingestuft wurden und es auch bleiben werden. Personen hingegen, die eine

¹² In 80% der Fälle bekommen die kranken ArbeitnehmerInnen aufgrund von Kollektivvertragsbestimmungen ihr volles Gehalt (Fluit 1999).

¹³ Diese relativ hohe Anzahl an WAO-BezieherInnen in den Niederlanden können insofern relativiert werden, als Personen, die in anderen Ländern der Europäischen Union Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten, in den Niederlanden Anspruch auf WAO-Leistungen haben. Dies erklärt auch die niedrige Arbeitslosenquote in den Niederlanden. Knegt geht davon aus, dass, wenn die derzeit diskutierten Reformen umgesetzt werden, die Arbeitslosenquote steigen wird (Knegt 2001, Grünell 2000b, 2000a).

¹⁴ Delsen nennt leider nicht, auf welches Jahr oder Monat sich diese Zahl bezieht (Delsen 2002:303).

partielle Erwerbsminderung aufweisen, sollen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden (Grünell 2001, Grünell 2002, Kaar 2002).

Arbeitslosenversicherung

Die dritte Möglichkeit, vorzeitig den Arbeitsmarkt zu verlassen, stellte die Erwerbslosenversicherung (*Werkloosheidswet* - WW) dar. Sie beinhaltete zwei Bestimmungen, die ein frühzeitiges Ausscheiden ermöglichten: die so genannte Richtlinie für Ältere und die 57,5-Altersregel.

Die Richtlinie für Ältere wurde bei Massentlassungen, die in den 70er und 80er Jahren wegen Umstrukturierungsmaßnahmen im Zuge der beiden Rezessionen vorkamen, oft angewendet und legitimierte es, dass die Älteren unter den ersten Gekündigten sein konnten. 1994 wurde sie durch eine Bestimmung ersetzt, die besagt, dass im Falle von Massentlassungen das Alter der Gekündigten dem Altersprofil des Unternehmens entsprechen muss (Vroom 2001:24, Delsen 2002:307).

Die 57,5-Altersregel nahm Arbeitslose, die älter als 57,5 Jahre alt sind, von der Verpflichtung der Arbeitsplatzannahme und Arbeitssuche aus. Seit Mai 1999 müssen sie sich wieder beim Arbeitsamt melden und einen angebotenen Arbeitsplatz annehmen. Die Einführung der Verpflichtung zur aktiven Arbeitsplatzsuche machte die niederländische Regierung von den realistischen Chancen älterer Arbeitsloser am Arbeitsmarkt abhängig. Der *Council for Work and Income* (RWI) hat diese Aussichten erhoben und vorgeschlagen, dass die Verpflichtung nur für jene Personen eingeführt werden könnte, deren Berufserfahrung noch nicht lange zurück liegt. Deswegen wurde diese nur für die über 57,5-Jährigen eingeführt, die kürzer als ein Jahr arbeitslos sind (Vroom 2001:24, Delsen 2002:311 bzw. 330, NAP Niederlande 2002: 25, Steene 2003:8).

Gegen Ende des Jahres 2002 legte die Regierung dem Parlament einen Gesetzesentwurf vor, der vorsieht, dass ArbeitgeberInnen einen höheren Beitrag zur Arbeitslosenversicherung leisten müssen, wenn sie eine Person, die 57,5 Jahre und älter ist, entlassen und diese um Arbeitslosenunterstützung ansucht. Mittlerweile wurde das Gesetz beschlossen und ist seit Mai 2003 in Kraft. Somit gilt für die Arbeitslosenversicherung die Beitragsdifferenzierung ebenso wie für die WAO (Europäische Kommission 2002c:164, NAP Niederlande 2002:24, Steene 2003:8).

Pensionsanfallsalter

Das Pensionsanfallsalter beträgt bei Frauen und bei Männern 65 Jahre. Die niederländische Regierung hatte ursprünglich eine Erhöhung des Antrittsalters geplant, was allerdings vom Sozialökonomischen Rat zurückgewiesen wurde (Peters 1999). Im Jahr 2001 betrug das reale Pensionsantrittsalter bei den Männern 61,9 und bei den Frauen 61 Jahre (Europäische Kommission 2002c:166).

3.4.2. Flexible Arbeitszeiten

Die bisherigen Ausführungen haben an mehreren Stellen bereits auf flexible Arbeitszeiten hingewiesen. So ist der Anteil der Älteren, die Teilzeit arbeiten, sehr hoch. Delsen führt dies auf einige Kollektivverträge zurück, die für die 55 – 59-Jährigen eine Verkürzung der Arbeitswoche vorsehen und für die 60 – 64-Jährigen Formen des graduellen Übergangs geschaffen haben, indem die Leistungshöhe für VUT-Pensionen nicht länger reduziert werden, wenn BezieherInnen einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Delsen 2002:299).

Die Anpassung der Arbeitszeiten haben wie bereits erwähnt, Eingang in die Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik der SozialpartnerInnen gefunden. Auch wenn die Implementierung der Empfehlungen nur langsam vor sich geht, enthielten laut einer von der Niederländischen Gewerkschaftsbewegung (*Federatie Nederlandse Vakbeweging* - FNV) durchgeführten Evaluierung bereits vor 1997 50% der Kollektivverträge Bestimmungen für ältere Arbeitskräfte. Diese bezogen sich zumeist auf eine Reduzierung der Arbeitszeiten, vorwiegend für über 55-Jährige (Delsen 2002:315). Die Kollektivvertragsverhandlungen im Jahr 1999 ergaben Vereinbarungen, die den über 50- bzw. 55-Jährigen die Gelegenheit bieten, – in Abstimmung mit den ArbeitgeberInnen – anstelle von Lohnerhöhungen zusätzliche, freie Tage zu konsumieren. Diese Verhandlungsrunde hatte auch die Einführung von Teilzeitpensionen in einigen Kollektivverträgen zur Folge (Delsen 2002:316).

Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass in der Praxis in vielen Unternehmen flexible Arbeitszeiten nicht auf die Bedürfnisse älterer ArbeitnehmerInnen abgestimmt werden. Eine Studie, die vom Arbeitsinspektorat (*Arbeidsinspectie*) durchgeführt und 1999 veröffentlicht wurde, stellte fest, dass es zwar in 63% der Unternehmen unregelmäßige Arbeitszeiten gibt, aber nur in 10% dieser Firmen Bestimmungen existieren, die die über 55-jährigen Beschäftigten von diesen ausnehmen (Peters 1999, Steene 2003:12f).

Auch wenn die niederländische Regierung nicht in Kollektivvertragsverhandlungen und somit in die Implementierung der Empfehlungen eingreift, so legt sie doch gesetzliche Rahmenbedingungen fest. Im Falle des Arbeitszeitanpassungsgesetzes allerdings können Kollektivverträge von diesem abweichen. Das Arbeitszeitanpassungsgesetz ist seit Juli 2000 in Kraft und gilt für Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten. Es ermöglicht Arbeitskräften, die bereits ein Jahr im Unternehmen tätig sind, weniger oder mehr Stunden zu arbeiten. Die ArbeitgeberInnen können diesen Antrag nur aus besonders wichtigen Gründen ablehnen. Delsen stellt fest, dass dieses Gesetz den älteren Arbeitskräften insofern entgegen kommt, als diese laut Umfrage ihre Arbeitszeit um 75 bis 80 Minuten pro Woche verringern wollen. Er ist der Meinung, dass die Reduzierung der Arbeitszeit dazu beiträgt, die Gesundheit der Älteren zu erhalten und diese somit länger im Erwerbsleben verbleiben können. Ein Nachteil könnte sein, dass Unternehmen, nachdem sie mehr oder weniger zu einer Zustimmung gezwungen werden, nicht dazu angeregt werden, in die interne Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. Wenn hingegen die älteren ArbeitnehmerInnen auf Grund der Arbeitszeitreduzierung tatsächlich länger im Erwerbsleben verbleiben, dann, so Delsen, würden sich die Ausgaben für die Weiterbildung wiederum rentieren (Delsen 2002:317ff).

3.4.3. *Arbeitsbedingungen, Arbeitsumgebung, Gesundheit und Altersmanagement*

Die Privatisierung der Krankengeldversicherung steht, wie zuvor ausgeführt, in engem Zusammenhang zur Anzahl der Beziehenden der WAO. Denn Anspruch auf WAO hat nur, wer zuvor ein Jahr Leistungen aus der Krankenversicherung bezogen hat. Durch die Privatisierung wurden die finanziellen Kosten der Krankenstände auf die Unternehmen übertragen, damit diese die Arbeitsbedingungen dahingehend verbessern, dass die Gesundheit der ArbeitnehmerInnen erhalten bleibt, sodass längere Krankenstände und in der Folge WAO-Bezug verhindert werden (Knecht 2001).

Eine Studie im Jahr 1998 ergab allerdings, dass sich die Anzahl der Krankenstände nur kurzfristig reduzierte. Außerdem wurden ArbeitgeberInnen bei der Auswahl ihres Personals selektiver und bezogen den Gesundheitszustand der BewerberInnen in den Rekrutierungsprozess mit ein. Dieses Vorgehen versuchte die Regierung mit einem Gesetz zu unterbinden, das Gesundheitsuntersuchungen für neue Beschäftigte untersagt. Unternehmen umgingen diese Bestimmung, indem sie zunehmend auf Leiharbeitskräfte auswichen (Grünell 1998).

Ein weiteres Ergebnis dieser Studie war, dass Unternehmen der Prävention weniger Aufmerksamkeit schenken (Grünell 1998), was darauf schließen lässt, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen nicht im Zentrum der Unternehmenspolitik steht.

Ähnlich unproduktiv können die „Aktivitäten“ der Unternehmen gesehen werden, kranke ArbeitnehmerInnen in den Arbeitsalltag zu reintegrieren. Die Vorgaben der Regierung, dass die Unternehmen für jede kranke Arbeitnehmerin und jeden kranken Arbeitnehmer einen Reintegrationsplan vorlegen müssen, mussten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mehrmals abgeändert werden, da die Organisation sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der verantwortlichen Institution nicht funktionierte (Fluit 1999).

Eine Erklärung für die Verhaltensweisen der UnternehmerInnen findet sich möglicherweise darin, dass sich die Unternehmen gegen die Verpflichtung zu Krankengeldzahlungen versichern. Eine andere Begründung könnte sein, dass Unternehmen normalerweise nach drei Monaten Ersatz für die kranken ArbeitnehmerInnen suchen und abwarten, bis diese Anspruch auf WAO erworben haben. In diesem Licht müssen auch die derzeitigen Bestrebungen gesehen werden, die vorsehen, dass es zu einer Unterscheidung zwischen voll erwerbsunfähigen Personen, die WAO beziehen können, und teilweise erwerbsunfähigen Personen, die reintegriert werden müssen, kommen soll (Kaar 1999, Knecht 2001).

Die beschriebenen Effekte der Privatisierung der Krankengeldversicherung haben natürlich Folgen für die Älteren. Erstens kann sich der selektivere Rekrutierungsprozess besonders nachteilig auf ältere Arbeitslose auswirken (Delsen 2002:317). Zweitens, wenn bereits die Reintegration von kranken Personen nicht funktioniert, dann ist jene von teilweise erwerbsunfähigen Personen ein noch viel größeres Problem. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei WAO-Beziehenden zu 50% um 40 – 65-jährige Männer handelt, können deren Chancen, wieder in den Arbeitsmarkt reintegriert zu werden, als minimal angesehen werden.

Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik

Die von der Stiftung für Arbeit (STAR) ausgearbeiteten Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik enthalten, wie zuvor beschrieben, neben dem Bereich der Arbeitszeiten die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch interne Aus- und Weiterbildung,¹⁵ Anpassung des Aufgabenbereichs an die Bedürfnisse der Älteren, angemessene Arbeitsbedingungen und die Laufbahnberatung.

Die Regierung unterstützt zwar die Implementierung der Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik, sie obliegt aber allein den SozialpartnerInnen. Die Einführung dieser Empfehlungen in den Kollektivverträgen kommt allerdings nur sehr langsam voran und findet hauptsächlich in größeren Unternehmen statt. Das *Arbeidsinspektie* (Arbeitsinspektorat) hat 1999 die Kollektivverträge dahingehend untersucht und festgestellt, dass nur 19% der Kollektivverträge Bestimmungen zur Laufbahnberatung und 7% Bestimmungen zur Anpassung der Berufslaufbahn enthalten. Laut einer ebenfalls vom Arbeitsinspektorat durchgeführten Studie finden in knapp 40% der Unternehmen Gespräche über die Laufbahnentwicklung statt, in aber nur 11% dieser Firmen werden sie mit unter 50-Jährigen durchgeführt. In 63% der befragten Unternehmen werden belastende Tätigkeiten ausgeführt, wobei nur in 24% dieser Unternehmen ältere MitarbeiterInnen eine Anpassung ihres Aufgabenbereichs verlangen können (Peters 1999, Steene 2003:12f).

Good practice-Beispiele auf Unternehmensebene

Das müllverarbeitende Unternehmen AVR hat es zu Beginn der 90er Jahre für notwendig erachtet, den Aufgabenbereich in zeitlicher und struktureller Hinsicht an die älteren ArbeitnehmerInnen anzupassen, da der Gesundheitszustand der Arbeitskräfte sich mit zunehmendem Alter verschlechterte. AVR ist ein Betrieb mit über 500 Beschäftigte, die ein Durchschnittsalter von 40 Jahren hatten. Die Anpassung des Aufgabenbereiches war auf die über 50-jährigen SchichtarbeiterInnen gerichtet. AVR führte kein generelles Konzept ein, stimmte aber seine Maßnahmen auf die individuellen Bedürfnisse der MitarbeiterInnen ab, sofern diese es wünschten und es für notwendig erachtet wurde. Aufgrund der Tatsache, dass AVR ein Produktionsbetrieb ist, war die interne Mobilität der MitarbeiterInnen begrenzt. AVR löste dieses Problem insofern, als es sechs bereits ausgelagerte Arbeitsbereiche wieder in das Unternehmen eingliederte, in denen die älteren ArbeitnehmerInnen eingesetzt wurden (Walker/Taylor 1998:152).

Bouwbedrijf Hazenberg BV ist ein Bauunternehmen, das 100 Personen beschäftigte. Das Durchschnittsalter der Belegschaft betrug nur 37 Jahre, obwohl die meisten Beschäftigten zwischen 46 und 50 Jahren alt waren. Dies bedeutet, dass das Unternehmen sehr junge Personen eingestellt hatte und vorhatte, dies auch weiterhin zu tun. Damit das Wissen und die Erfahrung der Älteren nicht verloren ging, hat sich *Hazenberg* dazu entschlossen, jüngere und ältere Arbeitskräfte zusammen arbeiten zu lassen, indem die Älteren eine Art von MentorInnenstatus innehaben und nicht länger anstrengende Tätigkeiten durchführen müssen. Da die Arbeiten im Baugewerbe die Gesundheit sehr beeinträchtigen, hat *Hazenberg*

¹⁵ Siehe weiter unten.

zusätzlich regelmäßige Gesundenuntersuchungen durch BetriebsärztInnen eingeführt. Diese berieten gemeinsam mit den ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, welche Arbeitsbelastungen den letzteren noch zuzumuten waren (Walker/Taylor 1998:155).

Das Unternehmen *WAVIN* verfolgte eine Personalpolitik, die sich zwar nicht explizit auf ältere ArbeitnehmerInnen richtet, aber sich auch auf diese auswirkten. Der Schwerpunkt dieser Personalpolitik lag auf dem Erhalt der Produktivität und der Gesundheit, sodass die Beschäftigten erst mit 65 Jahren in Pension gehen. Im Bereich der Ergonomie und der Anpassung des Arbeitsplatzes wurde der Balance zwischen Arbeitsbelastung und Kapazitäten mehr Aufmerksamkeit gewidmet (Walker/Taylor 1998:186f).

Hadewe BV ist ein Post- und Papiermaschinen produzierendes Unternehmen, das altersgerechte Laufbahngespräche mit ihren MitarbeiterInnen durchführte. Der Unterschied zwischen den Gesprächen mit jüngeren und älteren ArbeitnehmerInnen lag darin, dass bei jüngeren die betriebsinterne Karriere und bei älteren ihre letzten Jahre im Unternehmen im Vordergrund standen. Mit diesen Gesprächen verfolgte *Hadewe* das Ziel, die Entwicklungsmöglichkeiten der Belegschaft zu erkennen und das Wohlergehen und die Motivation zu verbessern (Walker/Taylor 1998:120f).

Auch *Gastec (Netherlands Centre for Gas Technology)*, dessen Belegschaft zu knapp 50% aus über 40-jährigen Personen mit Universitäts- bzw. hoher beruflicher Ausbildung bestand, führte im Zuge seiner altersbewussten Personalpolitik Laufbahngespräche ein, um die interne Mobilität zu erhöhen. Zuerst mussten die ArbeitnehmerInnen ein Formular ausfüllen, das Tätigkeiten und Aufgaben enthielt, die ihren Interessen entsprachen. Wenn eine Position im Unternehmen frei wurde, wurden diese zuerst herangezogen. Da die Angaben zu unterschiedlich und nicht immer aussagekräftig waren, wurden individuelle Laufbahngespräche eingeführt, die dieses Thema intensiver behandelten (Walker/Taylor 1998:122f).

Ein Beispiel dafür, wie das Wissen von bereits pensionierten Personen genutzt wird, stellte Die Kleinoed Stiftung (*The Kleinoed Foundation*) dar. Diese Stiftung wurde 1979 von mehreren Firmen mit dem Zweck gegründet, UnternehmerInnen von Klein- und Mittelbetrieben über die zukünftige Entwicklung ihrer Firmen kostenlos zu beraten. Die Beratung wurde von ManagerInnen, DirektorInnen, SpezialistInnen und ehemaligen UnternehmerInnen aus der Industrie durchgeführt, die bereits in Pension waren und auf diesem Weg ihr Wissen und ihre Erfahrung ihren jüngeren KollegInnen zukommen ließen. Mitte der 90er Jahren betrug die Anzahl der pensionierten ExpertInnen 190 (Walker/Taylor 1998:70).

3.4.4. *Finanzielle Anreize*

Einige der gesetzlich fixierten finanziellen Anreize wurden bereits im Abschnitt über „Vorzeitiges Ausscheiden und graduellen Übergang“ vorgestellt. Sowohl die Beitragsdifferenzierung für die Erwerbsunfähigkeits- und Arbeitslosenversicherung als auch die Zahlung des Krankengeldes im ersten Jahr des Krankenstandes einer Arbeitskraft gehen zu Lasten der Unternehmen. Die niederländische Regierung führte gleichzeitig aber auch positive finanzielle Anreize ein, ältere ArbeitnehmerInnen nicht zu entlassen.

Seit Jänner 2002 erhalten Unternehmen einen steuerlich absetzbaren Pauschalbetrag für teilweise erwerbsunfähige Personen und einen einkommensbezogenen steuerlich absetzbaren Betrag für ältere Personen (NAP Niederlande 2002:16, Delsen 2002:331).

Ferner können Unternehmen den ArbeitnehmerInnen einen Bonus anbieten, der bis zu einer gewissen Grenze steuerfrei ist. Dieser Bonus erhöht sich mit zunehmendem Alter von €227 für die 58-Jährigen auf €681 für die über 63-Jährigen (Europäische Kommission 2002d:16).

Die niederländische Regierung bietet positive finanzielle Anreize aber nicht nur für ArbeitgeberInnen an, sondern auch für ArbeitnehmerInnen. So erhöhte sie im Jahr 2002 den Steuerfreibetrag für ältere Beschäftigte von € 45 auf €289, um einen Anreiz für diese zu schaffen, länger im Erwerbsleben zu bleiben. Zusätzlich führte sie im selben Jahr einen Steuerfreibetrag für die über 57-Jährigen ein. Dieser erhöht sich mit steigendem Alter ebenso wie oben genannter Bonus von €227 für die 58-Jährigen auf €681 für die über 63-Jährigen (NAP Niederlande 2002:16, Europäische Kommission 2002d:16).

Im neuen Pensionsgesetz wurde eine spezielle gesetzliche Bestimmung eingeführt, die verhindern soll, dass Personen Pensionsrechte verlieren, wenn sie freiwillig eine weniger gut bezahlte Arbeit annehmen. Der SER hat dies vorgeschlagen und die Regierung hat dies dem Parlament vorgelegt (NAP Niederlande 2002:25, NAP Niederlande 2001:15).

Hier soll noch ein Nachteil der Beitragsdifferenzierung für die Erwerbsunfähigkeitsversicherung beschrieben werden, der in der Form nicht auf die Arbeitslosenversicherung zutrifft. Das Ziel der Beitragsdifferenzierung ist, wie bereits ausgeführt, der längere Verbleib von älteren Arbeitskräften im Erwerbsleben, indem Unternehmen umso höhere Beiträge zur Erwerbsunfähigkeits- und Arbeitslosenversicherung zahlen müssen, je mehr ihrer MitarbeiterInnen um diese ansuchen. Delsen ist der Meinung, dass Unternehmen tatsächlich ältere Arbeitskräfte durch diese Maßnahme länger im Betrieb halten werden, gleichzeitig werden sie aber davon absehen, diese auch einzustellen, weil ihnen eventuell höhere Kosten dadurch erwachsen könnten. Für die Erwerbsunfähigkeitsversicherung mag dies zutreffen. Für die Arbeitslosenversicherung allerdings nicht, denn die Beitragsdifferenzierung gilt nicht für Personen, die nach ihrem 50. Geburtstag eingestellt werden (Delsen 2002:331,317, Steene 2003:9).

3.5. Reintegration von älteren Arbeitslosen

Die Ausführungen über das Pensionssystem beinhalten bereits drei Maßnahmen, die die Reintegration von älteren Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt fördern sollen. Es waren dies die 57,5-Altersregel, die Richtlinie für Ältere und die Beitragsdifferenzierung für die Arbeitslosenversicherung.

Seit 1999 bekommen ältere Arbeitslose (55+), die einen Job mit geringerem Einkommen als das vorherige annehmen, bei neuerlicher Arbeitslosigkeit die Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes (Taylor 2001:59, Peters 1999).

Veränderungen nahm die niederländische Regierung bei den reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen für Langzeitarbeitslose vor, um für Unternehmen einen höheren Anreiz zu schaffen, ältere ArbeitnehmerInnen einzustellen. Mit 1.Jänner 2001 wurde der

BezieherInnenkreis durch die Senkung der Altersgrenze von 57,5 auf 50 Jahre ausgeweitet. Die über 50-Jährigen müssen auch nicht langzeitarbeitslos sein, sondern können weniger als 12 Monate arbeitslos gewesen sein. Ein weiteres Kriterium für die Reduzierung der Beiträge stellt das vor der Arbeitslosigkeit bezogene maximale Einkommen dar. Vor der Reform betrug es 130% des gesetzlichen Mindestlohnes und wurde nunmehr auf 150% erhöht. Im Unterschied zu den Langzeitarbeitslosen gibt es bei den Älteren keine Mindestdauer der Beschäftigung (NAP Niederlande 2001:15, Europäische Kommission 2001c:7, Vroom 2001:24, Delsen 2001:331, Steene 2003:8).

Eine Maßnahme, die ebenfalls die Langzeitarbeitslosigkeit betrifft, ist auch auf ältere Personen gerichtet. Innerhalb des ersten Jahres der Arbeitslosigkeit sollen die BezieherInnen einen individuellen Plan zur Jobsuche erhalten, damit das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit minimiert wird (Taylor 2001:59).

3.6. *Lebenslanges Lernen*

Zu den Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik, die von der niederländischen Stiftung für Arbeit 1997 erstellt worden sind, gehört auch die innerbetriebliche Fortbildung. Doch nicht nur die Empfehlungen, sondern auch die *Agenda 2002* sowie Maßnahmen im Rahmen der niederländischen Strategie des Lebenslangen Lernens, leisten ihren Beitrag für die Weiterbildung älterer ArbeitnehmerInnen. Allerdings sind sowohl die *Agenda 2002* als auch die Strategie des Lebenslangen Lernens nicht explizit an Ältere gerichtet, sondern müssen als altersunabhängig gesehen werden.¹⁶

Im Juni 1998 veröffentlichte die Stiftung für Arbeit einen Bericht mit dem Titel *Lifelong learning and working* (Lebenslanges Lernen und Arbeit), in dem die SozialpartnerInnen sich zu ihrer Verantwortung für die Basisqualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten bekennen. Dieser Bericht hatte zur Folge, dass die Regierung 1999 damit begann, die *Agenda 2002* zu implementieren (NAP Niederlande 2000:11). Diese ist als Rahmenvereinbarung von den SozialpartnerInnen beschlossen worden und legt das Programm für Kollektivvertragsverhandlungen bis zum Jahr 2002 fest (Peters 1999). Die *Agenda 2002* enthält Empfehlungen, die darauf abzielen, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu erhöhen. Ein Bereich dieser Empfehlungen bezieht sich auf Weiterbildung und Lebenslanges Lernen. So sollten Tarifvereinbarungen Bestimmungen darüber enthalten, wie alle Beschäftigten von Weiterbildungsmöglichkeiten profitieren können. Ferner sollen die Bemühungen, die Teilnehmerate von Arbeitskräften an Weiterbildung zu erhöhen, intensiviert und für jede einzelne ArbeitnehmerIn ein persönlicher Plan für das berufliche Weiterkommen entwickelt werden (NAP Niederlande 1998:20).

Eine konkrete Maßnahme, die die *Agenda* enthält, ist beispielsweise eine Auszeichnung für Firmen, die in die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Belegschaft investierten. Ziel dieses Preises ist es, die interne Fortbildung zu einem selbstverständlichen Bestandteil der Unternehmenskultur

¹⁶ Hier wird nur auf jene Maßnahmen eingegangen, die sich explizit an Erwachsene, Beschäftigte und Arbeitslose, und nicht an SchülerInnen und Lehrlinge wenden.

zu machen (NAP Niederlande 2000:11). Zwei weitere Maßnahmen der *Agenda 2002*, die auch Gegenstand des Aufgabenbereiches der *Steering Group*¹⁷ sind, wurden in der Zwischenzeit implementiert. Zum einen handelt es sich um ein Zentrum, das seit Jänner 2001 mit der Aufgabe betraut ist, ein System der gegenseitigen Anerkennung von beruflichen Qualifikationen zu entwickeln (NAP Niederlande 2000:11, NAP Niederlande 2001:16). Zum anderen wurde eine Maßnahme mit experimentellem Charakter gestartet, das ein System für die mögliche Einführung von individuellen Bildungskonten zum Ziel hat. Im Jahr 2001 wurden dafür acht Projekte gestartet, in denen insgesamt 1.200 Bildungskonten eröffnet werden sollen (NAP Niederlande 2001:16, NAP Niederlande 2002:20f).

Im Nationalen Aktionsplan des Jahres 2001 hat sich die niederländische Regierung zum Ziel gesetzt, den Anteil der Erwerbsbevölkerung, der an beruflicher oder einer anderen Form von Weiterbildung teilnimmt, zu erhöhen. Bis zum Jahr 2010 sollen die Niederlande mit Dänemark und Schweden, die diesbezüglich die europäischen Länder anführen, gleichauf liegen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wurde die *Vocational Education and Training Steering Group*, die aus VertreterInnen der Regierung, der SozialpartnerInnen und Bildungsinstitutionen besteht, gegründet. Die Arbeit der *Steering Group* beinhaltet eine Verbesserung der beruflichen Bildung einerseits und der Weiterbildung, die nach dem Erwerb von Basiskenntnissen gemacht werden kann, andererseits. Dies umfasst eine verbesserte Kontinuität zwischen den verschiedenen Stufen der beruflichen Bildung genauso wie die bereits erwähnten individuellen Bildungskonten und das Zentrum zur gegenseitigen Anerkennung von beruflichen Qualifikationen (NAP Niederlande 2001:10, NAP Niederlande 2002:12f).

Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien legt die niederländische Regierung besonders darauf Wert, dass sich am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen, wie gering qualifizierte Personen, SozialleistungsbezieherInnen und Ältere, diese IKT-Kenntnisse aneignen können. Die *Risseeuw Commission* hat mehrere Projekte gestartet, die Kurse, die vom Wirtschaftsministerium subventioniert werden, genau für diese Zielgruppe anbieten. Auch besteht in mehreren Städten für benachteiligte Gruppen die Möglichkeit, IKT-Kenntnisse mit Hilfe von BetreuerInnen zu erwerben. Fortbildungskurse in IKT können auch von LeistungsbezieherInnen der Sozialversicherung im Zuge von Aktivierungs- und Reintegrationsmaßnahmen besucht werden. Das Pilotprojekt *Digital Vocational School* hat den Zweck, gering qualifizierten Arbeitslosen Kenntnisse in Informations- und Kommunikationstechnologien zu vermitteln (NAP Niederlande 2001:17, NAP Niederlande 2002:27).

Neben diesen Maßnahmen führte die niederländische Regierung zwei Formen von Steuerreduzierungen für Unternehmen ein. So erhalten diese seit 1998 eine Steuererleichterung, wenn sie in die Fortbildung ihrer Beschäftigten investieren. Innerhalb dieses Programms sind auch die über 40-Jährigen als spezielle Zielgruppe erfasst (Peters 1999). Seit dem Jahr 2002 bekommen Unternehmen eine Steuerreduzierung, wenn sie Arbeitskräften, die vormals arbeitslos waren und keine Grundausbildung haben, eine solche Fortbildungsmaßnahme zukommen lassen. Die Regierung erhofft sich, dass 2002 15.000

¹⁷ Siehe weiter unten.

ArbeitnehmerInnen und ab dem Jahr 2005 30.000 Beschäftigte an diesem Programm teilnehmen (NAP Niederlande 2002:20).

Mit wenigen Ausnahmen ist der Großteil der bisher beschriebenen Maßnahme nicht speziell auf ältere ArbeitnehmerInnen gerichtet. Die Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik allerdings umfassen auch den Bereich der Fort- und Weiterbildung. Es wurde ebenfalls bereits mehrmals darauf hingewiesen, dass ihre Implementierung nur sehr langsam vorankommt. Traf dies zu Ende der 90er Jahre noch besonders auf den Bereich der internen Weiterbildung zu (Peters 1999), so hat sich die Situation zu Beginn des Millenniums scheinbar zum Besseren gewandelt. Diese Entwicklung, die nicht losgelöst von den bisher beschriebenen Maßnahmen gesehen werden kann, soll mit einigen Forschungsergebnissen nachgezeichnet werden.

Die von der Niederländischen Gewerkschaftsbewegung *FNV* 1997 durchgeführte Evaluierung der Kollektivverträge, die sich auf die Zeit vor der Erstellung der Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik bezieht, hat ergeben, dass nur wenige Bestimmungen für spezielle Fortbildungsprogramme enthalten waren. Als Beispiele wären hier ein Beschäftigungsfonds der Metallindustrie, der u.a. einen Fortbildungstag für die über 50-Jährigen finanziert oder zwei zusätzliche Tage, die ZahntechnikerInnen, die älter als 44 Jahre alt sind, als Fortbildungsurlaub konsumieren können, zu nennen (Delsen 2002:315f).

Eine Untersuchung aus demselben Jahr hat gezeigt, dass die unter 45-jährigen ArbeitnehmerInnen doppelt so häufig wie die Arbeitskräfte zwischen 45 und 60 Jahren an interner Fortbildung teilnehmen (Delsen 2002:312, Peters 1999). Delsen hält zudem fest, dass weniger Frauen als Männer an diesen Weiterbildungsmaßnahmen beteiligt sind (Delsen 2002:312).

Zu einem ähnlichen Schluss kommt die zuvor zitierte Studie des Arbeitsinspektorats aus dem Jahr 1999. Laut dieser ist, verglichen mit 1996, die Zahl der Unternehmen, die ihren MitarbeiterInnen Weiterbildung anbieten, von 53% auf 66% gestiegen. Dabei hat auch die Zahl der älteren TeilnehmerInnen an diesen zugenommen. Trotzdem hält die Studie fest, dass die Beteiligung an internen Weiterbildungsprogrammen mit steigendem Alter abnimmt (Peters 1999).

Eine Untersuchung, die von der Organisation für Strategische Arbeitsmarktforschung (*Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek – OSA*) durchgeführt wurde, bestätigt ebenfalls, dass der Anteil der älteren Beschäftigten, die an beruflichen Weiterbildungskursen zwischen 1993 und 1998 teilgenommen haben, gestiegen ist, aber noch immer nicht jenem der jüngeren TeilnehmerInnen entspricht: Die Teilnahme von 45 – 54-Jährigen an der beruflichen Weiterbildung erhöhte sich von 18,4% auf 35,9% und jene der 55 – 64-Jährigen von 5% auf 23,7%. Im Vergleich dazu stieg die Teilnahme der 25 – 34-Jährigen von 34,8% auf 43,6% und jene der 35 – 44-Jährigen von 26,3% auf 41,2%. Allerdings lassen sowohl Delsen als auch Peters offen, ob diese Kurse unternehmensintern abgehalten wurden oder ob es sich dabei auch um externe, gegebenenfalls selbst zu finanzierende Maßnahmen gehandelt hat (Delsen 2002:315, Peters 1999).

Ende 2002 legte die Stiftung für Arbeit einen Bericht vor, der festhielt, dass im Jahr 2001 bereits in 121 von insgesamt 125 Kollektivverträgen, die vom Arbeitsinspektorat evaluiert worden sind, Bestimmungen über Weiterbildung enthalten sind. Außerdem hatten 90% aller Unternehmen Fortbildungsprogramme implementiert. Unter den kleineren Unternehmen stieg

die Anzahl der Firmen, die Weiterbildung für ihre MitarbeiterInnen anboten von 53% im Jahr 1993 auf 85% im Jahr 1999. Weiters stellt der Bericht fest, dass 5% der Arbeitskosten in Weiterbildung investiert wurde (Grünnel/ Kaar 2003). Ob und wie sich der Anteil der älteren Arbeitskräfte an diesen Maßnahmen verändert hat, lassen die beiden AutorInnen offen. Da aber Delsen in seinem 2002 erschienenen Artikel darauf hinweist, dass der Anteil der älteren TeilnehmerInnen an interner Fortbildung zwar gestiegen ist, sie aber noch immer unter jener der jüngeren ArbeitnehmerInnen liegt (Delsen 2002:312), kann davon ausgegangen werden, dass sie aber noch immer nicht im selben Ausmaß wie die Jüngeren an diesen teilnehmen, auch wenn mehr Unternehmen Weiterbildung anbieten, mehr Kollektivverträge Fortbildungsbestimmungen enthalten und sich eventuell auch die Anzahl der älteren Personen erhöht hat.

Als Gründe für die (bisherige) mangelnde Investition in die Weiterbildung ihrer älteren MitarbeiterInnen geben mehrere AutorInnen einerseits Vorurteile und andererseits den Kostenfaktor an. UnternehmerInnen sind der Meinung, dass Ältere mit der Entwicklung nicht mithalten können und weniger produktiv als jüngere ArbeitnehmerInnen sind. Dies wird durch Forschungsergebnisse nicht bestätigt. Demnach sind Ältere nach Fortbildungsmaßnahmen sogar produktiver als Jüngere, ihre Zufriedenheit steigt und die Anzahl und Dauer ihrer Krankenstände sinkt. Der Kostenfaktor kommt vor allem deshalb zum Tragen, da Unternehmen für Arbeitskräfte, die aufgrund ihres Alters das Unternehmen in absehbarer Zeit verlassen werden, keine teuren Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung stellen wollen (Delsen 2002:312, Peters 1999, Steene 2003:12).

Good practice-Beispiele auf Unternehmensebene

Das Unternehmen *Fontijne Holland* beschäftigte 153 ArbeitnehmerInnen, von denen knapp über 40% älter als 40 Jahre waren. Da Weiterbildungskurse nur für die jüngeren Arbeitskräfte angeboten wurden, fühlten sich die Älteren zurückgesetzt und konnten bei den technologischen Fortschritten nicht mehr mithalten. Das Unternehmen reagierte darauf, indem es einen Auffrischkurs über Arbeitsplatztechnologie anbot, der zu zwei Drittel in der arbeitsfreien Zeit absolviert werden musste (Walker/Taylor 1998:83).

Waterleiding Friesland war ein Unternehmen, in dem mehr als 70% der Beschäftigten über 40 Jahre alt waren. Die Firmenleitung entschloss sich, nicht jüngere, teurere Arbeitskräfte aufzunehmen, sondern den älteren MonteurInnen (40+) einen Weiterbildungskurs zu offerieren, der auf freiwilliger Basis besucht werden konnte. Trotzdem die MonteurInnen an diesem Kurs zuerst nicht teilnehmen wollten und Druck auf sie ausgeübt werden musste, wurde er letztendlich als sehr bereichernd erlebt (Walker/ Taylor 1998:84).

Heineken Nederland Beheer BV, ein Unternehmen dessen Belegschaft zu fast 50% über 40 Jahre alt war, legt besonders großen Wert auf Aus- und Weiterbildung und Auffrischkurse. Es hatte zwei Workshops für über 40-jährige ManagerInnen entwickelt, deren Ziel es war, die Flexibilität, Mobilität, Beschäftigungsfähigkeit und den Willen zu Veränderung zu erhöhen. Die Evaluierung dieser Maßnahmen ergab, dass sie diese sehr gut bei den TeilnehmerInnen angekommen waren, was u.a. daran lag, dass sie alle einer Altersgruppe angehörten und sich somit ein Grundverständnis unter ihnen entwickelte, was in altersgemischten Kursen normalerweise fehlt (Walker/Taylor 1998:85f).

3.7. *Sensibilisierung der Gesellschaft*

Die niederländische Regierung ist der Meinung, dass eine Erhöhung der Beschäftigungsquote der Älteren nur dann zu erreichen sein wird, wenn es zu einem Wandel in Einstellung und Verhalten sowohl bei den ArbeitnehmerInnen als auch bei den ArbeitgeberInnen kommt. Dabei verfolgt die Regierung ebenfalls einen indirekten Ansatz, indem sie zwar die Rahmenbedingungen schafft, es aber gleichzeitig den SozialpartnerInnen überlässt, innerhalb dieser aktiv zu werden (InforMISEP 1999, Peters 1999).

Im Juni 2001 richtete die niederländische Regierung die *Older Workers Taskforce* ein, die eine Veränderung in der Mentalität von Unternehmen und Beschäftigten fördern soll. Sie setzt sich aus VertreterInnen der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen, des privaten Sektors, von Organisationen für ältere Menschen, von Minderheiten, von Wissenschaft, Politik und Medien zusammen. Die Schwerpunkte ihrer Arbeit liegen auf der Förderung von altersbewusster Personalpolitik und auf Veränderungen in der Kombination von Alter und Arbeit. Neben Beratung und Information für Unternehmen, wie sie Ältere länger im Erwerbsleben halten können, subventioniert die *Taskforce* Unterstützungszentren für Ältere. Die Verbreitung von Information gehört ebenfalls zu ihren Tätigkeiten. Einerseits sucht sie nach *good practice*- Beispielen, die sie in den Medien verbreitet, andererseits aber werden von ihr in Auftrag gegebene Forschungsergebnisse in Broschüren oder bei Kongressen veröffentlicht (Steene 2003:11f). Mitte des Jahres 2003 wird die *Taskforce* die von ihr erarbeiteten Vorschläge für eine Veränderung in der Mentalität von Unternehmen und Beschäftigten dem Sozialministerium vorlegen (NAP Niederlande 2002:25).

3.8. *Altersdiskriminierung*

Im ersten Artikel der niederländischen Verfassung sind Diskriminierungen aufgrund von Religion, politischer Überzeugung, Lebensphilosophie, Ethnizität und Geschlecht verboten. Die Aufnahme von Alter als weiteres Kriterium wurde mehrmals diskutiert, ist aber bis heute nicht hinzugefügt worden. Allerdings gibt es seit der Mitte der 90er Jahre in den Niederlanden den Versuch, ein Gesetz gegen Altersdiskriminierungen zu erlassen. 1997 legte die Regierung das erste Mal ein Gesetz vor, das Altersdiskriminierung im Bewerbungsprozess verbietet. Dieses wurde insofern kritisiert, als der Diskriminierungsbereich zu eng gefasst war. 1999 wurde das zweite Gesetz vorgelegt und abermals abgelehnt. Dies lag daran, dass es zu viele Ausnahmeregelungen für Unternehmen enthielt. Außerdem war es enger als die in der Zwischenzeit vorgegebene EU-Richtlinie gefasst, denn in der niederländischen Gesetzesvorlage fehlten Entlassungen und Beschäftigungsbedingungen als Diskriminierungsbereiche. Mittlerweile gibt es die dritte Gesetzesvorlage, die weniger Ausnahmen vorsieht und die in der EU-Richtlinie enthaltenen Bereiche aufgenommen hat. Weiters beziehen sich die Diskriminierungsverbote auf die Bereiche Fortbildung und Beförderungen sowie auf Mitgliedschaften in ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenorganisationen. Im Herbst 2002 wurde es im Parlament diskutiert und wird voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 in Kraft treten (LBL 2003, Vroom 2001:16f, Velzen 1997, Europäische Kommission 2002c:164, Taylor 2001:57).

Auch wenn das Altersdiskriminierungsgesetz noch auf sich warten lässt, so richtete das Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport auf Drängen des *National Council on Policy for the Elderly* und der Gewerkschaft für ältere Menschen bereits im Jahr 1994 das *National Office against Age Discrimination* ein, das mittlerweile in *Expertise Centre Age and Society* (LBL) umbenannt wurde. Die Arbeit des LBL richtet sich auf die Veränderung des Bewusstseins, auf die Meinungsförderung und auf das Beeinflussen von politischen Entscheidungsprozessen. Seine Tätigkeiten erstrecken sich von Informationsverbreitung über Forschung und deren Veröffentlichung bis zu öffentlichen Diskussionen von Vorurteilen gegenüber Älteren. In den Aufgabenbereich des LBL fällt es auch, Maßnahmen zu initiieren, die eine Veränderung in Bezug auf die Altersdiskriminierung mit sich bringen. Außerdem bringt das *Expertise Centre Age and Society* Altersdiskriminierung immer wieder auf die Tagesordnung der politischen EntscheidungsträgerInnen. Eigentlich war das LBL für einen Zeitraum von vier Jahren vorgesehen gewesen. Da sich aber seine kontinuierliche Notwendigkeit gezeigt hatte, erhielt es einen dauerhaften Status (LBL 2003).

Im Jahre 1996 organisierte das LBL einen nationalen Altersdiskriminierungstag, an dem die Bevölkerung dazu aufgefordert wurde, telefonisch ihre Erfahrungen mit Altersdiskriminierung mitzuteilen. Knapp über 2.500 NiederländerInnen nutzten diese Gelegenheit. Mehr als 60% der Beschwerden bezogen sich auf den Arbeitsmarkt und betrafen hauptsächlich die Bereiche Weiterbildung und Bewerbung (Vroom 2001:18).

Studien über die Einstellung von Unternehmen zeigen ein Bild, das auf negativen Vorurteilen gegenüber älteren Arbeitskräften beruht. So seien diese weniger produktiv, weniger flexibel, sind weniger motiviert, Innovationen gegenüber nicht aufgeschlossen, verweigern die Fortbildung und gleichzeitig ist ihr Wissen nicht auf dem letzten Stand. Diese Stereotype finden sich nicht nur in Forschungen aus den 90er Jahren, sondern auch in einer kürzlich veröffentlichten. Diese ergab ferner, dass nur 13% der Unternehmen den Verbleib von Älteren bis zum gesetzlichen Pensionsanfallsalter fördern und nur 20% der befragten Organisationen ältere Arbeitskräfte einstellen. Sollte allerdings die Arbeitskräfteknappheit ansteigen, würden 40% der ArbeitgeberInnen Ältere rekrutieren. Noch weniger Unternehmen würden Personen einstellen, die bereits eine VUT-Pension beziehen. Zurzeit bevorzugen ArbeitgeberInnen es, Frauen und Personen, die teilweise erwerbsunfähig sind, einzustellen (Delsen 2002:323f, Steene 2003:10).

3.9. *Resümee*

Sowohl die Regierung als auch die SozialpartnerInnen widmen sich in den Niederlanden seit einem guten Jahrzehnt der Situation von Älteren auf dem Arbeitsmarkt. Im Mittelpunkt steht dabei die Erhöhung der Beschäftigungsquote. Als Schwerpunkte der Politik können die Reform der Pensions- und der Sozialversicherungssysteme, die Implementierung von altersbewusstem Personalmanagement, die Sensibilisierung in Bezug auf bzw. die Bekämpfung von Altersdiskriminierung sowie die Weiterbildung genannt werden.

Ein wichtiges Moment dieser Politik ist, dass die HauptakteurInnen die SozialpartnerInnen sind, die auf nationaler, sektoraler und Unternehmensebene für die Implementierung von

politischen Maßnahmen sorgen, und dass sich die Aufgabe der Regierung auf das Schaffen von Rahmenbedingungen beschränkt. Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass bei der Festlegung der politischen Ziele Einigkeit zwischen den SozialpartnerInnen und der Regierung erreicht wird. Dies trifft auch auf die hier beschriebenen Schwerpunkte der Politik für Ältere zu.

Die niederländische Politik zielte auf eine Trendumkehr weg von Frühpensionierungen und hin zu einem längeren Verbleib im Erwerbsleben. Die Umwandlung der für ArbeitnehmerInnen vorteilhafteren VUT-Systeme in flexible Vorruhestandsformen ist zur Zeit voll im Gang. Durch Reformen der Erwerbsunfähigkeitsversicherung und des Krankengeldversicherungsgesetzes wird seit Mitte der 80er Jahre versucht, die Erhöhung der Anzahl der WAO-BezieherInnen aufzuhalten. Und auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung wurden Veränderungen vorgenommen, um das frühzeitige Verlassen des Arbeitsmarktes einzuschränken.

Die Implementierung der Empfehlungen für altersbewusste Personalpolitik kommt im Allgemeinen nur sehr langsam voran. Dies trifft auf die Anpassung sowohl der Arbeitszeiten als auch der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse älterer Beschäftigter sowie auf die Laufbahnberatung zu. Allerdings muss gesagt werden, dass die hier verwendeten Daten 1999 veröffentlicht wurden und sich deshalb auf die Zeit davor beziehen. Im Bereich der internen Fortbildung traf dies ebenfalls bis gegen Ende der 90er Jahre zu. Mittlerweile hat sich die Situation aber zum Positiven verändert, wobei aufgrund der Datenlage offen bleiben muss, ob dies auch auf die ältere Belegschaft zutrifft.

Eine Möglichkeit, die der niederländischen Regierung zur Verfügung steht, um direkt einzugreifen, ist es, finanzielle Anreize zu schaffen, damit ältere Personen länger im Erwerbsleben verbleiben bzw. wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dabei verfolgen die Niederlande die Strategie, nicht nur den ArbeitgeberInnen, sondern auch den älteren ArbeitnehmerInnen positive finanzielle Anreize zu gewähren. Gleichzeitig drohen den Unternehmen negative finanzielle Konsequenzen, wenn ihre (älteren) MitarbeiterInnen krank werden bzw. nach dem Ausscheiden Leistungen aus der WAO und der Arbeitslosenversicherung beziehen.

Aufgrund der niedrigen Arbeitslosenquoten von älteren Frauen und Männern stehen diese nicht im Zentrum der niederländischen Politik. Allerdings ist, wie bereits erwähnt, die Möglichkeit des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt über die Arbeitslosenversicherung in den Fokus der politischen Maßnahmen gerückt.

Die Sensibilisierung der Gesellschaft und die Bekämpfung von Altersdiskriminierung bilden einen weiteren Kernbereich in den Niederlanden. Trotzdem die Einführung eines Gesetzes gegen Altersdiskriminierung noch auf sich warten lässt, existieren nunmehr zwei Institutionen, die sich ausschließlich diesem Thema widmen. Aufgrund der noch immer existierenden Vorurteile und Stereotype über ältere ArbeitnehmerInnen, scheint sowohl ein Gesetz als auch die weitere Sensibilisierung der Gesellschaft notwendig.

Während der Zeit der Reformen in den 90er Jahren stiegen die Beschäftigungsquoten der älteren Männer und (älteren) Frauen stark an, und die Arbeitslosenquoten, die sich, verglichen mit anderen Ländern, Mitte der 90er Jahre bereits auf einem niedrigen Niveau befanden, reduzierten sich weiter.

Worauf sind diese positiven Entwicklungen zurückzuführen? Vroom weist darauf hin, dass die Umwandlung der VUT-Systeme in flexible Vorruhestandssysteme (bisher) nicht für diese Entwicklung verantwortlich gemacht werden kann. Er führt den Anstieg der Beschäftigungsquote der 50 – 64-jährigen Männer vielmehr darauf zurück, dass weniger über 60-jährige Männer den Arbeitsmarkt verlassen haben. Die VUT-Systeme bieten aber den über 60-Jährigen die Möglichkeit, frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Auch die innerhalb der WAO durchgeführten Reformen hatten nur kurzfristig die erwarteten Auswirkungen auf die Anzahl der älteren BezieherInnen. Vielmehr hatte, so Vroom, die Abschaffung der Richtlinie für Ältere und die Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche einen direkten Einfluss (Vroom 2001:33).

Auch der ökonomische Aufschwung spielte für die Erhöhung der Beschäftigungsquoten der Älteren eine Rolle. Allerdings nur teilweise. Die Beschäftigungsquoten erhöhten sich zwar in Zeiten des ökonomischen Aufschwungs in den 90er Jahren, taten dies aber auch noch, als sich die ökonomische Situation im Jahr 2000 wieder zu verschlechtern begann (Steene 2003:1).

Steene betont vielmehr die Rolle der Politik, deren Fokussierung auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote und auf entsprechende Maßnahmen, und schreibt dieser einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Beschäftigungsquote der älteren ArbeitnehmerInnen in den Niederlanden zu (Steene 2003:1). Vroom stimmt dem zu, führt aber gleichzeitig noch die Veränderung weg vom *male breadwinner*-Modell hin zum *male breadwinner/female part-time carer*-Modell an (Vroom 2001:33).

4. SCHWEDEN

4.1. Einleitung

Wie Finnland auch wurde Schweden zu Beginn der 90er Jahre von einer tiefen Rezession erfasst. Die Beschäftigungsquoten verringerten sich, und im Unterschied zu Finnland dauerte dieser Trend in Schweden bis 1997 an. Die Zeiten, in denen Schweden Beschäftigungsquoten von um die 80% aufweisen konnte, waren somit vorbei. Trotzdem hat Schweden nach wie vor eine hohe allgemeine Beschäftigungsquote und bei Frauen und Älteren die höchsten Beschäftigungsquoten innerhalb der EU. Schweden gibt sich mit der Erreichung der Lissabon Ziele nicht zufrieden, sondern ist bestrebt, Vollbeschäftigung zu erreichen. Im schwedischen Modell der Vollbeschäftigung spielt die Arbeitsmarktpolitik eine weitaus größere Rolle als gesetzliche Regelungen, die den Arbeitsmarkt betreffen. Denn sie ermöglicht – so die Argumentation –, dass der Arbeitsmarkt besser funktioniert und dass Personen, die Probleme am Arbeitsmarkt haben, leichter wieder Beschäftigung finden (NAP Schweden 2002:8, Ministry of Social Affairs and Health et al. 2003:147, Olofsson 2001:3).

Schweden ging in Zeiten der Rezession denselben Weg, den auch Finnland und die Niederlande eingeschlagen hatten: Damit die Arbeitslosigkeit der jüngeren Bevölkerung reduziert werden konnte, wurde älteren Personen durch verschiedene Maßnahmen ein vorzeitiges Ausscheiden ermöglicht. Diese Möglichkeiten, den Arbeitsmarkt vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter zu verlassen, wurden auch nach der Rezession – und werden nach wie vor – stark genutzt. Die Beschäftigungsquote der Älteren verringerte sich zwar dadurch aber ausgehend von einem hohen Niveau, sodass sie nach wie vor die höchste in der EU darstellt. Trotzdem versucht die schwedische Regierung, diesen Trend zur Frühpensionierung mit verschiedenen Maßnahmen umzukehren (Ministry of Social Affairs and Health et al. 2003:147).

Ein zweites, großes Problem, das mit der Rezession auftauchte und ein wichtiger Bereich der schwedischen Arbeitsmarktpolitik wurde, war die Arbeitslosigkeit. Innerhalb von nur wenigen Jahren stieg diese auf 8%¹⁸ an. Auch hier lässt sich eine Differenz zu Finnland feststellen: In Finnland begann wie bei der Beschäftigungsquote auch bei der Arbeitslosenquote eine Trendumkehr im Jahr 1994. In Schweden jedoch stieg die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 1997 an. Die für schwedische Verhältnisse sehr hohe Arbeitslosenquote veranlasste die schwedische Regierung zu dem ehrgeizigen Ziel, sie bis zum Jahr 2000 auf weniger als 4% zu verringern. Dies hat sie auch erreicht (Arnkil/Spangar 2001:15).

Auch die demographischen Veränderungen in der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung spielen in Schweden ebenso wie in anderen Ländern eine Rolle, wenn auch nicht eine sehr dringliche. So prognostiziert *Statistics Sweden*, dass sich zwischen 2000 und 2050 die Zahl

¹⁸ Die hier benutzen von Arnkil und Spangar (2001) übernommenen Daten weichen von den Daten des nächsten Kapitels ab. Dies liegt an den unterschiedlichen Daten, die die EU und die einzelnen Nationen benutzen.

der über 65-jährigen Frauen um 6,4 Prozentpunkte und die der über 65-jährigen Männer um 7,8 Prozentpunkte vergrößern wird. Dem steht eine Verringerung des Anteils der 20 – 64-jährigen Frauen um 4,1 Prozentpunkte und des der gleichaltrigen Männer um 5,3 Prozentpunkte gegenüber (Olofsson 2001:4).

Hier soll noch auf zwei Spezifika Schwedens aufmerksam gemacht werden. Zum einen ist der Anteil der Älteren an den Teilzeitarbeitenden sehr hoch. Zum anderen ist Schweden eines jener Länder, in denen die Lohn- und Gehaltsentwicklung weniger stark an das Senioritätsprinzip gebunden ist. Insofern verursachen ältere Beschäftigte weniger hohe Kosten für Unternehmen und Anreize, diese zu entlassen, sind somit geringer. Gleichzeitig gelten für ältere ArbeitnehmerInnen in den Arbeitsschutzgesetzen besonders strenge Regelungen, wie sich z.B. bei den Kündigungszeiten zeigt: Diese steigen mit dem Alter. So haben beispielsweise 45 – 64-Jährige eine Kündigungsfrist von sechs Monaten (Thoursie 1999, Wadensjö 2002:381).

4.2. *Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten*

Schweden hat die höchste Beschäftigungsquote bei älteren ArbeitnehmerInnen sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern in der EU. Bei der Beschäftigungsquote der 15 – 64-Jährigen allerdings nimmt Schweden gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich Platz drei hinter Dänemark und den Niederlanden ein. Diese fiel zwischen 1990 und 1997 von 80% auf 68,1% und erhöhte sich bis 2001 auf 71,7%. Jene der 55 – 64-Jährigen fiel mit leichten Schwankungen ebenfalls von 70,2% auf 61,8% und stieg auf 66,5% im Jahr 2001, was einem Plus von 4,7 Prozentpunkten zwischen 1997 und 2001 entspricht (Europäische Kommission 2002a:187).

Tabelle 4-1: Entwicklung der Beschäftigungsquoten, in %

	1990	1994	1997	2001
Allgemein				
15 – 64	80,0	69,2	68,1	71,7
55 – 64	70,2	62,4	61,8	66,5
Männer				
15-64	81,2	69,4	69,6	70,3
55-64	74,2	64,3	64,2	69,1
Frauen				
15-64	78,7	69,1	66,6	70,4
55-64	66,4	60,6	59,4	63,8

Quelle: Europäische Kommission 2002a:187.

Bei den 15 – 64-jährigen Männern nahm die Beschäftigungsquote zwischen 1990 und 1994 in einem diskontinuierlichen Verlauf von 81,2% auf 69,4% ab. Zwischen 1997 und 2000 erhöhte

sie sich von 69,6% auf 72,2%, um im darauf folgenden Jahr wieder auf 70,3% zurückzufallen. Bei den älteren Männern reduzierte sich die Beschäftigungsquote zwischen 1990 und 1997 von 74,2% auf 64,2%. Sie stieg bis 1999 (67,2%) an, verringerte sich im darauffolgenden Jahr leicht (-0,1 Prozentpunkte) und erhöhte sich 2001 auf 69,1%.

Auch bei den 15 – 64-jährigen Frauen nahm die Beschäftigungsquote von 78,7% (1990) auf 66,6% (1997) ab und stieg bis 2001 auf 70,4%. Die der älteren Frauen hatte denselben Verlauf und fiel zwischen 1990 und 1997 von 66,4% auf 59,4%. Bis zum Jahr 2001 erhöhte sie sich um 4,4 Prozentpunkte und machte 63,8% aus (Europäische Kommission 2002a:187).

Die Arbeitslosenquote der 15 – 64-Jährigen betrug 1997 9,9% und hatte damit ihren höchsten Wert in den letzten zehn Jahren erreicht. Seitdem ist sie rückläufig und betrug im Jahr 2001 5,1% (Europäische Kommission 2002a: 187). Die Arbeitslosenquote der 55 – 64-jährigen Männer verringerte sich zwischen 1995 und 2000 von 8,5% auf 6,9%. Jene der älteren Frauen fiel im selben Zeitraum von 6,3% auf 5,3% (Taylor 2002:14).

Tabelle 4-2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten der 55 – 64-Jährigen nach Geschlecht, in %

	1995	2000
Männer	8,5	6,9
Frauen	6,3	5,3

Quelle: OECD Employment Outlook, nach Taylor 2002:14.

Wie bereits erwähnt, ist die Arbeitsmarktsituation in Schweden von hohen Beschäftigungsquoten sowohl bei den 15 – 64-Jährigen als auch bei den 55 – 64-Jährigen gekennzeichnet. Sieht man sich die Steigerung dieser beiden Beschäftigungsquoten an, dann zeigt sich, dass sich die der 15 – 64-Jährigen zwischen 1997 und 2001 um nur 3,6 Prozentpunkte, jene der 55 – 64-Jährigen allerdings um 4,7 Prozentpunkte erhöhte. Interessant ist, dass die Beschäftigungsquote der Männer dies im Ausmaß von 1,9 Prozentpunkten von 2000 auf 2001 rückläufig. Die Arbeitslosenquote verringerte sich zwar, ihre Reduktion fiel aber bei den 15 – 64-Jährigen stärker aus als bei den älteren Frauen und älteren Männern.

4.3. Der schwedische Ansatz

Die schwedische Regierung versucht die Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen in dreierlei Weise zu beeinflussen. Die Ansatzpunkte sind erstens Bestimmungen und Regelungen der Pensionssysteme, der Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung; zweitens Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Sinne von Flexibilisierung der Arbeitszeiten, von Teilzeitarbeit, von einem graduellen Übergang und von Fortbildung im Alter im Mittelpunkt und drittens die Änderung der negativen Einstellung und des Verhaltens gegenüber Älteren, die bei Bewerbungen und Entlassungen eine Rolle spielen (Olofsson 2001:6).

Neben diesen Maßnahmen und Reformen, die weiter unter ausführlich beschrieben werden, hat die schwedische Regierung einige Initiativen gestartet, die sich auf Ältere am Arbeitsmarkt, aber auch auf Ältere in der Gesellschaft beziehen. Ein Beispiel für PensionistInnen als Zielgruppe der schwedischen Politik ist das so genannte *Äldreprojektet* (Älterenprojekt). Es wurde 1998 vom Sozialministerium dazu eingesetzt, den *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken* (Nationalen Handlungsplan der Politik für ältere Menschen) durchzuführen. Das Ziel dieses Handlungsplanes ist es, älteren Menschen ein würdiges Altern zu gewährleisten, indem vor allem eine adäquate Pflege bereitgestellt wird. Dem *Äldreprojektet* gehören verschiedene Interessenvertretungen an. Es hatte seine Arbeit bis zum Jahr 2000 abgeschlossen, wurde dann allerdings bis 2002 verlängert. Im März 2002 präsentierte es in einer Konferenz, dem *Idéforum 2002* (Ideenforum 2002), die Initiativen und Maßnahmen, die im Rahmen des Projektes stattgefunden haben. Schwerpunkte des *Äldreprojektet* waren z.B. Demenz, soziale Aktivitäten, Wohnen, Angehörigenunterstützung, psychische Krankheiten, aber auch das Zusammentreffen unterschiedlicher Generationen innerhalb von verschiedenen Projekten, ältere MigrantInnen und IT-Ausbildungen für PensionistInnen (Regeringskansliet 1998b, *Idéforum 2002* 2003, *Äldreprojektet* 2003, Regeringskansliet 1998a).

Seit dem Jahr 1999 hat das Sozialministerium eine parlamentarische Kommission - *Senior 2005* – einberufen, dem 17 Mitglieder verschiedenster Interessenvertretungen und Parteien angehören. Sie beschäftigt sich mit der Situation von Älteren in der Gesellschaft ab dem Jahr 2005. Neben ihrem Beitrag zur Umsetzung des Nationalen Handlungsplanes besteht die Aufgabe von *Senior 2005* auch darin, die Gründe herauszufinden, die Ältere daran hindern, im Arbeitsleben zu verbleiben. Im November dieses Jahres wird dieser Ausschuss seinen Endbericht vorlegen. Der Zwischenbericht von *Senior 2005* mit dem Titel *Riv ålderstrappan!* (Reißt die Alterstreppe nieder!) wurde bereits im April 2002 veröffentlicht.

“The report examines the opportunities available to the elderly to play an active, influential part in working, political and cultural life, the social economy and their everyday lives. However, it does not propose solutions to specific political problems; nor does it take an ideological stand on issues involved.” (*Senior 2005* 2002c)

Die Methode, die die Kommission einsetzt, heißt *backcasting*, bei der der erwünschte Soll-Zustand entworfen wird und im Anschluss daran überlegt wird, wie dieser erreicht werden kann. Schweden ist sich der heterogenen Zusammensetzung der „Gruppe“ der Älteren bewusst. Demzufolge verfolgt auch *Senior 2005* einen Ansatz, der auf die individuellen Unterschiede der älteren Menschen eingeht (Regeringskansliet 2002b:8ff, *Senior 2005* 2002c).

Da der Endbericht von *Senior 2005* nicht vor November 2003 vorliegen wird, hat das Wirtschaftsministerium im Herbst 2001 die Arbeitsgruppe *Seniorgruppen* gegründet, die sich zwar denselben Anliegen wie *Senior 2005* widmet, dabei aber eine kurzfristige Perspektive verfolgt. Diese Arbeitsgruppe kann, sofern es notwendig wäre, Verfassungsänderungen vorschlagen und soll sich in ihrer Arbeit mit den Erfahrungen anderer skandinavischer Länder auseinandersetzen. Diese Vorschläge beziehen sich auf flexible Anstellungsformen, auf flexible Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand und auf flexible Formen der Anpassung des Arbeitslebens an die Fähigkeiten und Fertigkeiten von Älteren. *Forum 50+*, ein Verein, der sich dem Thema der Sensibilisierung der Gesellschaft widmet, kritisierte, dass gegen Ende

2002 noch immer keine Projekte, die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen worden waren, gestartet wurden (Regeringskansliet 2002b:8ff, Forum 50+ 2003).

Schon in diesen ersten Ausführungen deutet sich an, dass Schweden im Bezug auf ältere ArbeitnehmerInnen am Arbeitsmarkt sich gerade im Stadium der Recherche und des Zusammentragens von Informationen befindet. So meint beispielsweise der Präsident des Vereines *Forum 50+* in einem Interview im Jahr 2001, dass schon genug Forschung zum Thema durchgeführt wurde, dass aber zu wenig Maßnahmen und Projekte gestartet wurden (Forum 50+ 2003). Auch der Zwischenbericht von *Senior 2005* weist in diese Richtung, denn er enthält zu den unterschiedlichsten Themenbereichen Problemdiagnosen und gibt mögliche Richtungen von Maßnahmen vor. Konkrete Maßnahmen können darin hingegen nicht gefunden werden. Trotzdem sollen die Ausführungen von *Senior 2005* Eingang in die Beschreibung der Situation Schwedens finden.

4.4. Längerer Verbleib im Erwerbsleben

Für die schwedische Regierung stehen die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Arbeitsqualität im Zentrum ihrer Bemühungen, ältere Arbeitskräfte länger im Arbeitsleben zu halten. Maßnahmen, die die schwedische Regierung setzen will, betreffen die Modernisierung der Arbeitsorganisation, die Verbesserung der Arbeitsumgebung, die Bekämpfung arbeitsbezogener Krankheiten, und das Schaffen der Voraussetzungen für Lebenslanges Lernen (NAP Schweden 2002:42).

Vor der Beschreibung dieser Maßnahmen soll im folgenden das Pensionssystem Schwedens und die in den letzten Jahren durchgeführten Reformen dargestellt werden, denn diese dienen gleichfalls dem längeren Verbleib von Älteren am Arbeitsmarkt.

4.4.1. Pensionssystem

In Schweden trat im Jahr 2001 ein neues Pensionssystem in Kraft. Dieses umfasst die gesamte Bevölkerung Schwedens, deren Pension sich aus einer garantierten Mindestpension und einer beitragsabhängigen erwerbsbezogenen Pension zusammensetzt. Die Mindestpension ist an den Preisindex gebunden. Die beitragsabhängige erwerbsbezogene Pension hingegen ist an den Einkommensindex gebunden und wird zu einem großen Teil umlagefinanziert. Ein wesentlich kleinerer Teil wird in einen Fonds eingezahlt, den sich die Versicherten selbst aussuchen können. Die Höhe der zu erhaltenden Pension richtet sich nach dem gesamten Lebenseinkommen (Europäische Kommission 2002c:184ff, Europäische Kommission 2001a:98 bzw. 99, Thoursie 1999, NAP Schweden 2002:21).

Die zusätzliche betriebliche Altersvorsorge wird tarifvertraglich festgelegt und umfasst ca. 90% der ArbeitnehmerInnen (Europäische Kommission 2002c:184).

Ein Anspruch auf die garantierte Mindestpension besteht dann, wenn eine Person mindestens 40 Jahre in Schweden gelebt und das 65. Lebensjahr vollendet hat. Da dies u.a. MigrantInnen ausschließt, wird ab dem heurigen Jahr eine bedarfsorientierte Leistung für Menschen

ausbezahlt, die kein Anrecht auf die garantierte Mindestpension haben (Europäische Kommission 2002c:184).

Ähnlich wie in den Niederlanden kann es im Alter zu einer Einkommenskluft zwischen Frauen und Männern kommen. Dies liegt einerseits daran, dass Frauen weniger Einkommen als Männer haben, daher eher nur die garantierte Mindestpension beziehen, die nur an den Preisindex gekoppelt ist, während erwerbsbezogene Pensionen an den höheren Einkommensindex gebunden sind. Andererseits wurde die Höhe der Witwen-/Witwerpension verringert, wovon Frauen aufgrund der höheren Lebenserwartung wiederum stärker betroffen sind. Positiv hingegen kann der Umstand gesehen werden, dass vier Jahre der Kinderbetreuung (genauso wie Bundesheer- und Studienzeiten auch) für den Pensionsanspruch angerechnet werden (Europäische Kommission 2001a:99, Europäische Kommission 2002c:185).

Vorzeitiges Ausscheiden und gradueller Übergang

Innerhalb des alten Pensionssystems existierten zwei Möglichkeiten, die vorzeitige Alterspension in Anspruch zu nehmen: die Teilzeitpension (part-time pension) und die Altersfrühpension. Die Teilzeitpension galt für Personen zwischen 61 und 64 Jahren und bot die Möglichkeit einer maximalen Arbeitszeitverringerung von 10 Stunden/Woche. Die ArbeitgeberInnen mussten der verringerten Arbeitszeit allerdings zustimmen. Die Altersfrühpension konnte zwischen dem 61. und dem 65. Lebensjahr bezogen werden und ihre Höhe verringerte sich proportional mit dem Zeitpunkt des Ausscheidens. Die Altersfrühpension und auch Teilpensionen aus der Erwerbsunfähigkeitspension wurden nicht so stark in Anspruch genommen wie die Teilzeitpension (Thoursie 1999, Wadensjö 2002:388f).

Neben diesen beiden Formen gab es zwischen den 70er und 90er Jahren zwei Wege aufgrund von eingeschränkter Erwerbsfähigkeit und Vermittelbarkeit vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Einerseits bestand in Schweden seit 1970 die Möglichkeit, eine Erwerbsunfähigkeitspension zu beziehen, die sowohl aus Gründen der Invalidität als auch aus arbeitsmarktbedingten Gründen zugestanden wurde. Diese Pensionsform wurde bis 1976 den über 63-Jährigen und ab diesem Zeitpunkt den über 60-Jährigen gewährt. Mit Jänner 1997 wurde sie abgeschafft. Andererseits konnten die über 63-Jährigen seit 1972 und ab 1974 die über 60-Jährigen eine Erwerbsunfähigkeitspension beziehen, die aus Gründen der Arbeitsmarktsituation gewährt wurde, auch wenn keine Invalidität vorlag. Da SchwedInnen, wenn sie über 55 Jahre alt waren, für maximal 90 Monate Arbeitslosengeld erhielten, gingen sie mit 58 Jahren und 3 Monaten zuerst in die Arbeitslosigkeit und bezogen dann die Erwerbsunfähigkeitspension, weswegen diese auch „Arbeitslosenpension“ genannt wurde. Schwedische Unternehmen bedienten sich bei Umstrukturierungsmaßnahmen dieser Kombination, um einen Teil ihrer älteren Beschäftigten abzubauen. Nach Abschaffung dieser Möglichkeit im Oktober 1991 wurden den ArbeitnehmerInnen unternehmensfinanzierte Pensionen angeboten, damit sie ihren Arbeitsplatz zur Verfügung stellten (Thoursie 1999, Wadensjö 2002:393f, Olofsson 2001:19).

Vor allem die Reform 1997 hat die Zahl der gewährten Neuanträge für Erwerbsunfähigkeitspensionen massiv beeinflusst. Bei den 60 – 64-jährigen Männern reduzierte sich die Zahl von 8.241 im Jahr 1997 auf 3.970 im Jahr 1998. Bei den Frauen derselben Altersgruppe fiel

die Reduktion nicht so dramatisch aus. Sie machte aber immerhin noch 2.560 aus und betrug im Jahr 1998 3.636 (Wadensjö 2002:394f).

Mit diesen beiden Reformen im Jahr 1991 und 1997 wurde die Erwerbsunfähigkeitspension dahingehend verändert, dass nunmehr eine Erwerbsunfähigkeitspension vor dem gesetzlichen Pensionsanfallsalter dann geleistet wird, wenn die Erwerbsfähigkeit um mindestens 25% verringert ist (Europäische Kommission 2001a: 100). 1998 betrug die Zahl der BezieherInnen 420.000, wobei mehr als die Hälfte davon (55%) Frauen waren. Die Mehrzahl dieser Personen (80% der Männer und 72% der Frauen) bezog eine volle Erwerbsunfähigkeitspension und war somit zur Gänze aus dem Erwerbsleben ausgeschieden (Thoursie 1999). Wadensjö stellt zusätzlich Daten bereit, die sich auf die Zahl der neu bewilligten Erwerbsunfähigkeitspensionen bezieht. Diese liegt im Jahr 2000 bei den 16 – 64-jährigen Frauen bei 27.934 und bei den 16 – 64-jährigen Männern bei 21.303. Da sie höher als jene aus dem Jahr 1997 (Frauen: 21.166, Männer: 20.032)¹⁹ waren, scheint die Abschaffung der Frühpensionen innerhalb der Erwerbsunfähigkeitsversicherung im Jahre 1997 nur kurzfristige Auswirkungen gehabt zu haben. Wadensjö führt dies auf die hohe Anzahl von Langzeitkrankenständen in den Jahren vor 2000 zurück, die meist in einer Erwerbsunfähigkeitspension enden (Wadensjö 2002:394f).

Mit Jänner 2000 führte die schwedische Regierung die Möglichkeit ein, die Erwerbsunfähigkeitspension weiterhin zu erhalten, wenn die BezieherInnen wieder einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nur wenige haben allerdings von dieser Gelegenheit Gebrauch gemacht. Um diese Möglichkeit bekannter zu machen, wurde das schwedische Sozialversicherungsinstitut angewiesen, intensive Informationskampagnen zu starten (NAP Schweden 2001:13, NAP Schweden 2002:42).

Die SchwedInnen können neben dem Bezug einer Voll- und Teilpension weiterhin erwerbstätig sein und erwerben dadurch wiederum Pensionsansprüche. Personen, die schon frühpensioniert sind, verlieren ihren Anspruch auf Frühpension nicht, wenn sie für die Zeit von maximal drei Jahren wieder erwerbstätig werden. Außerdem bietet das schwedische Pensionssystem die Möglichkeit, jederzeit von einer Voll- zu einer Teilpension zu wechseln (Europäische Kommission 2001a:99, NAP Schweden 2002:21 bzw. 28).

Pensionsanfallsalter

Das neue erwerbsbezogene Pensionssystem ermöglicht es, nach der Vollendung des 61. Lebensjahrs in Pension zu gehen. Es gibt keine Obergrenzen mehr. Das reale Pensionsantrittsalter betrug im Jahr 2001 bei den Männern 63,3 und bei den Frauen 62,7 und gehört damit zu den höchsten der untersuchten Länder. Die Pension ist umso höher, je länger eine Person im Erwerbsleben bleibt. Auch wenn die Obergrenzen entfallen sind, enthält das Beschäftigungsschutzgesetz die Regelung, dass ArbeitnehmerInnen bis 67 Jahre das Recht haben, zu arbeiten. In den Kollektivverträgen haben die SozialpartnerInnen dieses Alter zum Teil auf 65 Jahre reduziert. Seit September 2001 ist es ihnen allerdings nicht mehr erlaubt, eine

¹⁹ Dies trifft auch auf die 50 – 59-jährigen Frauen und Männer zu. Nicht jedoch auf die 60 – 64-Jährigen, obwohl bei ihnen die Anzahl der neu bewilligten Anträge seit dem dramatischen Rückgang von 1997 auf 1998 ebenfalls wieder gestiegen ist (Wadensjö 2002:394f).

Altersgrenze vorzusehen, die unter 67 Jahren liegt (Europäische Kommission 2002c:185ff, NAP Schweden 2002:28, Thoursie 1999, Olofsson 2001:14).

4.4.2. Flexible Arbeitszeiten

Wie bereits erwähnt, wurde die Möglichkeit, eine Teilzeitpension mit einer Arbeitszeitreduzierung in Anspruch zu nehmen, abgeschafft. Sieht man sich die Daten der Personen, die Teilzeitarbeit verrichten, an, so zeigt sich, dass für die über 61-Jährigen die Teilzeitpension ein viel genutzter Weg war, den Übergang von der Erwerbsarbeit in die Pension zu gestalten. So arbeiteten in der Altersgruppe der 55 – 59-jährigen Männer im Jahr 2000 nur 9,2% Teilzeit, wohingegen dieser Anteil bei den 60 – 64-Jährigen 23,8% betrug, was auf die Teilzeitpension zurückzuführen ist. Bei den Frauen gingen im selben Jahr 34,9% der 55 – 59-Jährigen und 48,1% der 60 – 64-Jährigen einer Teilzeitarbeit nach. Dass der Anstieg bei den Schwedinnen nicht so stark ist wie bei den Schweden, liegt daran, dass im allgemeinen eher Frauen als Männer Teilzeit arbeiten (Wadensjö 2002:387ff).

Im Dezember 2000 hat die schwedische Regierung eine Kommission eingesetzt, die u.a. Vorschläge über die Flexibilisierung von Arbeitszeiten erarbeiten soll. Einer der Ausgangspunkte für diesen Schritt war, dass Schweden seine Arbeitszeiten gemäß der EU-Richtlinie gestalten musste. Diese „Maßnahme“ richtet sich natürlich auf die gesamte Erwerbsbevölkerung. Der schwedische Nationale Aktionsplan weist allerdings darauf hin, dass flexiblere Arbeitszeiten auch den Älteren zugute kommen. Im Zentrum der Tätigkeiten dieser Kommission stand, Möglichkeiten herauszufinden, wie ArbeitnehmerInnen ihre individuellen Arbeitszeiten beeinflussen können, ohne dass dabei die Flexibilität der Unternehmen beeinträchtigt wird. Die Kommission hat im Juni 2002 einen Bericht vorgelegt, der vorschlug, dass ArbeitnehmerInnen bis 2007 fünf zusätzliche bezahlte freie Tage bekommen sollen, die sie flexibel nehmen können. Auch sollte eine der Urlaubswochen flexibel in einzelnen Tagen oder auch Stunden konsumiert werden können. Andere Vorschläge betrafen Ruhezeiten und die Nachtarbeitszeit. Auch sollten ArbeitgeberInnen die Wünsche einzelner Arbeitskräfte über die Länge und den Zeitpunkt der Arbeitszeiten berücksichtigen. Die Vorschläge wurden von der ArbeitnehmerInnenvertretung sehr gut aufgenommen, wohingegen die ArbeitgeberInnenseite diese zurückwies. Die schwedische Regierung wird heuer oder im nächsten Jahr über diese Vorschläge entscheiden (NAP Schweden 2001:24, NAP Schweden 2002:63, Berg 2001a, Berg 2001b, Berg 2002a, Berg 2003a).

Senior 2005 hat in ihrem Zwischenbericht festgestellt, dass flexible Arbeitszeiten ein Bestandteil einer angepassten Arbeitsumgebung von älteren Arbeitskräften sind. Der schwedische Arbeitsmarkt ist aus Sicht von *Senior 2005* zurzeit von Arbeitsplätzen mit einer Vollzeit- oder gar keiner Anstellung geprägt. Flexibilität sollte daher sowohl von den ArbeitgeberInnen angeboten, als auch von den ArbeitnehmerInnen angenommen werden. Laut einer von *Senior 2005* in Auftrag gegebenen Studie können sich viele vorstellen, dass sie die Arbeitszeit bei gleichzeitiger Verringerung des Einkommens verkürzen (*Senior 2005* 2002a 9 bzw. 19, *Senior 2005* 2002b:23).

Eine vom *Arbetslivsinstitutet (National Institute of Working Life)* durchgeführte Studie *Ett hållbart arbetsliv för alla åldrar* (Ein dauerhaftes Arbeitsleben für alle Alter) erhob die

Bedingungen, unter denen die SchwedInnen länger im Arbeitsleben verbleiben wollen. Diese postalische Befragung von 3.500 Personen unterschiedlichen Alters fand heraus, dass ca. die Hälfte der Befragten bis zum regulären Pensionsanfallsalter arbeiten will. Dabei gab es keine Unterschiede zwischen Frauen und Männern und auch nicht zwischen den verschiedenen Altersgruppen. Dabei würde die Verkürzung der Arbeitszeiten einem Großteil der Interviewten das Weiterarbeiten erleichtern, wobei dies für Frauen attraktiver ist als für Männer. Eine andere Möglichkeit, um dieses Ziel zu erreichen, wäre ein weiterer freier Arbeitstag in der Woche (Torgén et al. 2001:30).

Das schwedische Unternehmen *SSAB Borlänge*, das in der Stahlindustrie tätig ist, hat auf mehreren Ebenen flexible Arbeitszeiten für seine älteren MitarbeiterInnen eingeführt. Die Zielsetzung dieser Maßnahme war, einen längeren Verbleib von Älteren im Arbeitsprozess zu erreichen, da viele bereits mit 58 Jahren aus dem Unternehmen ausgeschieden sind. Da *SSAB* ein Schichtbetrieb ist, hat es mehrere interne Tests durchgeführt, um herauszufinden, wie sich Schichtarbeit auf die älteren MitarbeiterInnen auswirkt. Die Ergebnisse dieser Tests waren, dass die dreigeteilte Schicht (vormittags, nachmittags, abends) für die Älteren am besten geeignet ist. Auch ist es für ältere Arbeitskräfte möglich, einer Teilzeitarbeit nachzugehen. Die Möglichkeit, dass sich mehrere Personen eine Schicht oder einen Arbeitsplatz teilen, wurde ebenfalls bei *SSAB* eingeführt (Senior 2005 2001:9).

4.4.3. *Arbeitsfähigkeit, Arbeitsbedingungen, Arbeitsumgebung und Gesundheit*

Ein Problem in Schweden besteht darin, dass die Zahl der Krankenstände stark gestiegen ist. Zwischen 1997 und 2001 erhöhte sich die Zahl der Personen, die länger als ein Jahr im Krankenstand waren von 45.000 auf 120.000. Ein Drittel dieser Personen war länger als 2 Jahre im Krankenstand. Dieser enorme Zuwachs an (Langzeit-)Krankenständen regte die Diskussion über den Erhalt der Beschäftigungs- und Arbeitsfähigkeit an. Die schwedische Regierung versucht diesem Problem mit einer kohäsiven Strategie, in der mehrere Maßnahmen auf verbesserte Arbeitsbedingungen und eine gute Gesundheit im Arbeitsleben abzielen, zu begegnen und setzte sich zum Ziel, die Krankenstände bis zum Jahr 2008 zu halbieren. Dieses *11-Punkte Programm für eine bessere Gesundheit im Arbeitsleben*, das die Regierung im November 2001 vorgelegt hat, ist zwar auf die gesamte Erwerbsbevölkerung ausgerichtet, ältere Arbeitskräfte werden aber als eine eigene Zielgruppe hervorgehoben. Denn ältere ArbeitnehmerInnen (aber auch Frauen anderer Altersgruppen) machen den Großteil der Personen in Langzeitkrankenstand aus, wobei von dieser Gruppe wiederum eher Personen vorzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden (Europäische Kommission 2002c:186, NAP Schweden 2002:17 bzw. 21 bzw. 64, Olofsson 2001:7).

Das 11-Punkte Programm enthält Rehabilitationsmaßnahmen, Maßnahmen, die eine Beeinträchtigung der Gesundheit im Arbeitsleben verhindern sollen, und solche, die das Gesundheitssystem verändern. Durch Gespräche der Regierung mit den SozialpartnerInnen soll ein möglichst weitgehender Konsens über diese Strategie hergestellt werden. Der Inhalt dieser Gespräche umfasst die Themen „Prävention“ und „Rehabilitation“. Hier steht vor allen Dingen die Arbeitsorganisation, wie Einflussmöglichkeiten auf die eigene Arbeitssituation oder die Gestaltung des Arbeitsablaufes, im Mittelpunkt. In einer Anpassung des Arbeitsumfeldes

an die Bedürfnisse der Älteren sieht die schwedische Regierung eine Möglichkeit, die Anzahl und die Länge von Krankenständen zu reduzieren und in weiterer Folge einen längeren Verbleib von älteren ArbeitnehmerInnen im Arbeitsleben zu erreichen. Weiters sollen Unternehmen durch finanzielle Anreize mehr Verantwortung bezüglich der Arbeitsbedingungen und vorbeugender Maßnahmen übernehmen - und ihnen soll diese Verantwortung auch klar zugeteilt werden. Dabei schwebt der Regierung ein *work environment fee* (Arbeitsumgebungsabgabe) vor, die Unternehmen für besonders gelungene Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zurückerhalten. Andere Maßnahmen betreffen die Weiterbildung der schwedischen ArbeitsinspektorInnen im Bereich der Arbeitsumgebung oder die rasche Rückkehr von erkrankten Beschäftigten an den Arbeitsplatz, was durch Veränderungen in der Administration und den Sozialversicherungsinstituten erreicht werden soll. Auch will die schwedische Regierung mehr Forschungen zum Thema in Auftrag geben und die statistische Datenlage verbessern (Europäische Kommission 2002c:186, NAP Schweden 2002:17 bzw. 21 bzw. 64, Olofsson 2001:7, Regeringskansliet 2001, Regeringskansliet 2002a, Berg 2001d).

Die Gespräche zwischen der Regierung und den SozialpartnerInnen, die im November 2001 begonnen hatten, wurden von den ArbeitgeberInnen des privaten Sektors im Dezember 2002 mit der Begründung verlassen, dass die Regierung versucht, die Kosten, die dem Staat durch die Krankenstände erwachsen, auf andere AkteurInnen abzuwälzen. Nichtsdestotrotz ergaben die Gespräche ein Programm mit dem Titel *Ett arbetsliv för alla* (Ein Arbeitsleben für alle), das von den Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisation des öffentlichen Dienstes unterstützt wird. Im Bezug auf die Älteren verpflichten sich ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, aber auch die Regierung dazu, die Hindernisse, die den längeren Verbleib und das Einstellen von Älteren erschweren, zu beseitigen. Des Weiteren hat man sich darauf geeinigt, eine nationale Gruppe einzurichten, die sich einerseits den flexiblen Arbeitszeiten widmet und andererseits die Ergebnisse der Arbeitsgruppe *Seniorgruppen* in ihre Arbeit mit einbezieht (Regeringskansliet 2003:20, Berg 2001d, Berg 2003c).

Im Jänner des heurigen Jahres hat die schwedische Regierung einige Vorschläge für Maßnahmen, die aus dem 11-Punkte-Programm resultieren, vorgelegt. Gemäß dieser Vorschläge soll das System der Krankschreibung durch ÄrztInnen verbessert werden. Frühpensionen, die aufgrund von Krankheit gewährt wurden, gelten zudem für unter 60-Jährige nur mehr für drei Jahre und müssen dann neu bearbeitet werden. Einer der Vorschläge ist der Teilzeitkrankenstand. Dieser soll den Vollzeitkrankenstand, der nur mehr in Ausnahmefällen gilt, ersetzen. Beim Teilzeitkrankenstand sollen Personen, die eigentlich krank sind, im größtmöglichen Ausmaß arbeiten gehen (Berg 2003c).

Bemerkenswert ist der enge Zusammenhang zwischen der Zahl der BezieherInnen einer Erwerbsunfähigkeitspension und den Krankenständen. Interessanterweise begann der enorme Anstieg der Krankenstände 1997, dem Jahr, in dem die Erwerbsunfähigkeitspension aus Gründen der Invalidität und aus arbeitsmarktbedingten Gründen abgeschafft wurde. Mittlerweile war die Zahl der Personen, die Krankengeld beziehen, im November 2002 das erste Mal seit Februar 1998 niedriger als im Monat des vorherigen Jahres. Die Zahl der BezieherInnen der verbleibenden Form der Erwerbsunfähigkeitspension ist aber weiter angestiegen. Im Dezember 2002 bezogen diese insgesamt 488.500 Personen. Das sind um

32.000 Personen mehr als im Dezember des Vorjahres. Gleichzeitig ist die Zahl der neu gewährten Erwerbsunfähigkeitspensionen zwischen Jänner und November 2002 um 23% höher gelegen als im selben Zeitraum des Jahres 2001 (Berg 2003b).

Wie bereits erwähnt, geht Schweden von einem individuellen Ansatz in seiner Politik aus, der auch im Zwischenbericht von *Senior 2005* zum Tragen kommt. Prinzipiell gibt es drei Abschnitte im Leben von Menschen: Schulzeit, Erwerbszeit und das Leben nach der Pensionierung. Besonders aber den Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand erleben Personen individuell. Einige planen ihn schon im Voraus, für andere wiederum kommt er z.B. aufgrund von Krankheit oder Arbeitslosigkeit unerwartet und zum falschen Zeitpunkt. Ein dem Lebenslauf angepasstes Arbeitsleben allerdings gewährt den Individuen die Chance, ihren Lebensverlauf so zu beeinflussen, sodass Ausbildung, Arbeit und Freizeit nebeneinander existieren können. Um diese flexible Lebensführung möglich zu machen, braucht es, so *Senior 2005*, Veränderungen im Bereich der Arbeitsbedingungen, der Arbeitsorganisation und des Arbeitsablaufes in Form einer Anpassung an die Bedürfnisse der Älteren und das Schaffen der Voraussetzungen, sodass man sich in der Arbeit entwickeln oder auch einen neuen Berufsweg einschlagen kann (Senior 2005 2002a:11f, Senior 2005 2002b:10 bzw. 24).

Die vom *Arbetslivsinstitutet* erhobene Studie hat gezeigt, dass der Gesundheitszustand einerseits und das soziale Klima am Arbeitsplatz andererseits zu den wichtigsten Faktoren gehören, weiterhin im Arbeitsleben zu verbleiben. Das Arbeitsklima ist dabei unabhängig von Geschlecht und Alter für alle gleich wichtig. Im Vergleich mit den jüngeren Frauen und Männern sind für ältere Frauen noch weitere Faktoren relevant: So sind dies die physischen Arbeitsbedingungen sowie die Umstrukturierungen des Arbeitsmarktes und der Unternehmen in den letzten Jahren. Letztere erleben besonders die älteren Frauen deshalb als bedrohlich, als sie sich nicht sicher sind, ob sie den neuen Ansprüchen gewachsen sind (Torgén et al. 2001:17ff bzw. 32).

Sowohl in ihrem Nationalen Aktionsplan des Jahres 2001 als auch in jenem von 2002 führt die schwedische Regierung flexible Arbeitsformen als Alternative zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt an. Ältere sollen dabei als MentorInnen von jüngeren Arbeitskräften agieren und dabei ihren Arbeitsumfang verringern. Die Firma *Flextronics* in Visby führt ein MentorInnen-Programm durch. Allerdings handelt es sich bei den Älteren um bereits pensionierte, ehemalige MitarbeiterInnen. Der Personalchef von *Flextronics* hebt hervor, dass dadurch das Wissen und die Erfahrung der Älteren genützt wird und gleichzeitig die Kompetenz im Unternehmen bleibt. Auch in der oben erwähnten Firma *SSAB Borlänge* werden MentorInnen-Programme durchgeführt (NAP 2002:43, NAP 2001:13, Senior 2005 2001:5,9).

In der schwedischen Stadt Malmö wurde ein Projekt für LehrerInnen initiiert, um diese länger im Erwerbsleben zu halten. Der Großteil von ihnen scheidet mit 58 Jahren aus dem Arbeitsmarkt aus, weswegen in den nächsten Jahren 5.000 LehrerInnen rekrutiert werden müssten. Eines der Teilprojekte zielt auf LehrerInnen über 60 Jahren ab und will deren Erfahrungen und Kompetenzen nützen. Dabei sollen ihnen die Schulen gewöhnliche Tätigkeiten erlassen. Gleichzeitig können sie sich andere Aufgaben, wie etwa in der Administration, den Aufbau einer Bibliothek oder die MentorInnenschaft für neue LehrerInnen, aussuchen (Senior 2005 2001:6).

Metal Age, das von dem finnischen Stahlunternehmen *Fundia Wire Oy* und dem *Finnish Institute of Occupational Health* erarbeitet wurde und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und dem Erhalt der Arbeitsfähigkeit von Älteren dient, ist von der schwedischen ArbeitgeberInnenvertretung (*Metallgruppen*) in ihr Trainingsprogramm aufgenommen worden (Ministry of Social Affairs and Health 2002:125).

4.5. *Reintegration von älteren Arbeitslosen*

Obwohl dieses Kapitel dazu dienen soll, Maßnahmen darzustellen, älteren Arbeitslosen den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, erscheint es mir notwendig, auf zwei Maßnahmen hinzuweisen, die noch gegen Ende der 90er Jahre durchgeführt wurden. Denn diese hatten genau gegenteilige Effekte und Zielsetzungen.

Langzeitarbeitslose Personen bekamen in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 die Möglichkeit, um eine spezielle Beihilfe bis zu ihrer Pensionierung anzusuchen. Voraussetzung dafür war, dass die Personen mindestens 60 Jahre alt und bereits seit zwei Jahren arbeitslos waren. Von den Älteren, die um diese Beihilfe angesucht hatten, bekamen sie insgesamt 18.956 Personen (Wadensjö 2002:390f, Olofsson 2001:23).

Eine weitere Maßnahme, die ebenfalls Personen über 63 Jahren das Verlassen des Arbeitsmarktes erleichterte, war eine Beihilfe, die sie bis zu ihrer Pensionierung bekamen, wenn sie ihren Job aufgaben und dieser mit einer langzeitarbeitslosen jungen Person besetzt wurde. In den ersten acht Monaten des Jahres 1998 konnte man sich um diese Beihilfe bewerben. Nur wenige nahmen diese Form von vorzeitigem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt in Anspruch. Dies lag vor allem an den restriktiven Bedingungen, unter denen diese Beihilfe gewährt wurde. Aber auch die niedrige Höhe der Beihilfe kann als Erklärung dafür dienen, denn dadurch war sie nur für ArbeiterInnen und Angestellte mit geringem Einkommen von Bedeutung, und nur wenige von ihnen sind mit 63 Jahren oder mehr noch erwerbstätig (Wadensjö 2002:391, Olofsson 2001:23).

Befristete Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst

Bereits im November 1996 verabschiedete das schwedische Parlament ein Gesetz über das Programm *Temporary Public Sector Jobs for Older Workers (OTA)*. Im Vordergrund stand dabei das Vorhaben der schwedischen Regierung, bis zum Jahr 2000 die offene Arbeitslosigkeit um die Hälfte zu reduzieren. Ein Ziel, das im Übrigen auch erreicht werden konnte. Mit OTA wurden langzeitarbeitslosen Personen zwischen 55 und 64 Jahren Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst vermittelt, um dessen Qualität zu verbessern. Hauptsächlich wurden die langzeitarbeitslosen Älteren im Pflegebereich und im Bereich der sozialen Dienste eingesetzt. Der Vorteil für die ProgrammteilnehmerInnen lag darin, dass sie wieder in den Arbeitsmarkt integriert wurden. Nachteilig war allerdings, dass sie nur ein geringes zusätzliches Einkommen von 7 – 10% zuzüglich zum Arbeitslosengeld für einen 40-Stunden-Job erhielten. Spricht Wadensjö davon, dass dieses Programm zu Beginn ein großer Erfolg war, so stimmt Olofsson dieser Sichtweise nicht zu, denn mindestens 40.000 Personen pro Monat hätten eigentlich an diesem Programm teilnehmen sollen. Einige Monate nach der Einführung von

OTA wurde die Zahl der TeilnehmerInnen auf 15.000 reduziert. Die Zahl der tatsächlichen TeilnehmerInnen belief sich im Jahr 1997 auf 5.351 und stieg 1998 auf 7.741 und im darauf folgenden Jahr weiter auf 7.780. Im Jahr 2000 wurden keine zusätzlichen Arbeitsplätze eingerichtet, weswegen die Anzahl der TeilnehmerInnen auf 5.553 sank. Ab 2001 durften nur mehr Personen, die vor dem 1.1.1999 62 Jahre alt waren, weiterhin im Programm verbleiben. Dadurch sank die Zahl der teilnehmenden Personen im Mai 2001 auf 124 (Wadensjö 2002:391f, Olofsson 2001:22f).

Werden ältere Arbeitslose von den Arbeitsämtern vernachlässigt?

In einem anderen Punkt sind sich Olofsson und Wadensjö ebenfalls nicht einig. Olofsson meint, dass, da die Effizienz von Arbeitsämtern an den Kriterien Arbeitsplatzvermittlung und Weiterbildungskurse gemessen wird, Personen, die ohnehin besonders gute Chancen haben, wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen, höhere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Deshalb werden ältere Arbeitslose in der Praxis vernachlässigt. Wadensjö argumentiert in ihrem Artikel, den sie ein Jahr nach dem von Olofsson veröffentlichte, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik Schwedens nicht nur besonders wichtig für die Älteren sei, sondern dass Schweden auch mehr Geld als andere Länder dafür ausgibt. So nimmt auch der Großteil der älteren Arbeitslosen in Schweden an Arbeitsmarktprogrammen teil, in denen berufliche Weiterbildung angeboten wird und Arbeitserfahrungen gesammelt werden können. Im Mai 2001 waren von den insgesamt 35.173 älteren Arbeitslosen 19.146, also mehr als die Hälfte, in diesen Programmen. Wadensjö führt im Übrigen die hohe Beschäftigungsquote der Älteren auf die hohe Teilnahmequote der Älteren in den Programmen zurück (Wadensjö 2002:390 bzw. 398, Olofsson 2001:17).

Im Jahr 1998 trat ein neues Arbeitslosenversicherungssystem in Kraft, das im darauf folgenden Jahr insofern verändert wurde, als ältere Arbeitslose (57+) nicht mehr wie bisher 450 Tage lang, sondern nur mehr 300 Tage lang Arbeitslosengeld beziehen können (Thoursie 1999).

Aktivierungsmaßnahmen

Im August 2000 führte die schwedische Regierung ein neues Arbeitsmarktprogramm ein: die Aktivitätsgarantie. Die Zielgruppe dieser Maßnahme sind Personen über 20 Jahre, die bereits seit mehr als 24 Monaten arbeitslos gemeldet sind bzw. gemeldet sein werden. Im Besonderen geht es darum, den Kreislauf zwischen Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen und offener Arbeitslosigkeit zu durchbrechen, den diese Personen durchliefen. Gleichzeitig sollen sie die Fähigkeiten erwerben, wieder einer regulären Beschäftigung nachgehen zu können. Die TeilnehmerInnen werden in Kleingruppen zusammengefasst und jede bzw. jeder einzelne von ihnen arbeitet gemeinsam mit BetreuerInnen einen Arbeitsaktionsplan aus. Das Programm umfasst Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Hilfestellung bei der Arbeitsplatzsuche und die Möglichkeit, bei einem subventionierten Arbeitsplatz wieder die nötigen Arbeitserfahrungen zu sammeln. Eine Person, die sich weigert, an der Aktivitätsgarantie teilzunehmen, kann ihre Arbeitslosenunterstützung verlieren. Außerdem müssen die TeilnehmerInnen einen Arbeitsplatz, der innerhalb des Programms angeboten wird, annehmen, sofern sie nicht triftige Gründe für ihre Verweigerung geltend machen können (Wadensjö 2002:399, Olofsson

2001:24f, Europäische Kommission 2001c:28f, NAP Schweden 2001:8+11, NAP Schweden 2002:42).

Ende 2000 wurde innerhalb der Aktivitätsgarantie eine spezielle Einstellungsbeihilfe für die über 57-Jährigen, die bereits drei Monate an der Aktivitätsgarantie teilgenommen haben, eingeführt. Für die Dauer von 24 Monaten erhält das Unternehmen eine Subvention der Personalkosten in der Höhe von 75%. Bis zum Ende des Jahres 2001 betrug die Zahl der Personen, die auf diese Weise eine Beschäftigung gefunden hatten, 1.700, was weit unter den Erwartungen geblieben ist (Olofsson 2001:24, Europäische Kommission 2001c:28f, NAP Schweden 2001:11, NAP Schweden 2002:42, Ministry of Social Affairs and Health et al. 2003:143).

Eine andere Maßnahme, die sich auf die Reintegration von Arbeitslosen bezieht, ist der so genannten Übergangsarbeitsplatz. Sie wird Personen gewährt, die bereits ein Jahr an der Aktivitätsgarantie teilgenommen und noch keinen Arbeitsplatz gefunden haben, wobei jeder Fall individuell entschieden wird. Für die Dauer von zwei Jahren bekommen die TeilnehmerInnen eine Arbeitsstelle im öffentlichen Sektor und sind während dieser Zeit verpflichtet, weiter nach einem regulären Arbeitsplatz zu suchen. Diese Maßnahme wird in der Praxis das OTA ersetzen (Olofsson 2001:24f).

Der Erfolg der Aktivitätsgarantie kann wie folgt beschrieben werden: Von den 7.000 Personen, die im August 2000 in die Maßnahme eingetreten waren, hatten bis Ende Februar 2001 21% eine Anstellung gefunden. 3% hatten eine Ausbildung angefangen und weitere 4% hatten das Programm freiwillig verlassen (Europäische Kommission 2001c:29).

Auch wenn die Aktivitätsgarantie und die Übergangsarbeitsplätze nicht speziell auf ältere Arbeitslose gerichtet sind, so sprechen alle AutorInnen davon, dass diese speziell ihnen zugute kommen werden, da sie zu einem großen Teil in der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen vertreten sind. So waren z.B. von den 32.905 TeilnehmerInnen der Aktivitätsgarantie in der letzten Augustwoche im Jahr 2001 10.521 zwischen 55 und 64 Jahre alt (Wadensjö 2002:399, Olofsson 2001:25, Europäische Kommission 2001c:29).

Bildungskarenz

Im Februar 2002 führte die schwedische Regierung die Bildungskarenz ein. Allerdings hat diese Maßnahme noch experimentellen Charakter und wurde nur in zehn Gemeinden gestartet. ArbeitnehmerInnen können bis zu einem Jahr in Bildungskarenz gehen, wenn während dieser Zeit eine arbeitslose Person eingestellt wird. Voraussetzung ist, dass die ArbeitnehmerInnen bereits seit zwei Jahren beschäftigt sind und die Unternehmen der Bildungskarenz zustimmen. Die Personen, die in Bildungskarenz sind, erhalten während dieser Zeit 85% des Arbeitslosengeldes, das ihnen bei Arbeitslosigkeit zustehen würde. Während der Bildungskarenz können sie sich weiterbilden oder auch zu Hause bei den Kindern bleiben. Dann allerdings würden sie nicht im Zuge der Bildungskarenz finanziert werden, sondern über die normalen staatlichen Unterstützungen erhalten. Außerdem besteht noch die Möglichkeit, die Bildungskarenz dazu zu nutzen, ein eigenes Unternehmen zu eröffnen. Diese Maßnahme zielt zwar ebenfalls nicht direkt auf Ältere, kann ihnen aber sowohl bei der Weiterbildung und

Unternehmensgründung als auch durch die dabei gesammelte Berufserfahrung bei der Arbeitsplatzsuche behilflich sein (Berg 2002c).

4.6. *Lebenslanges Lernen*

Bildungspolitik ist für Schweden ein Weg, Beschäftigung zu fördern und Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Das Ziel der schwedischen Bildungspolitik besteht darin, eine wissensbasierte Gesellschaft aufzubauen, die durch eine hohe Qualität und Lebenslanges Lernen charakterisiert ist. Demzufolge wird Bildungspolitik als die wichtigste Möglichkeit gesehen, Lebenslanges Lernen in der Gesellschaft zu verankern. Lebenslanges Lernen umfasst in Schweden die Zeit der Vorschule und der Schule, die der höheren Bildung und die der Erwachsenenbildung. Besonderes Augenmerk richtete die schwedische Regierung in den letzten Jahren auf das formale Bildungssystem, die Erwachsenenbildung und die betriebsinterne Weiterbildung und legte ihre Schwerpunkte auf die Förderung der höheren Schulbildung (*gymnasium*)²⁰ und auf betriebsinterne Kompetenzentwicklung (NAP Schweden 20015, NAP Schweden 2002:34).

In den 90er Jahren hat Schweden die höhere Schulbildung reformiert. Mit der Reform bekamen alle Programme eine Dauer von drei Jahren und die berufsbezogenen Programme unter ihnen wurden dahingehend verändert, dass sie auch allgemeine Gegenstände enthielten. Auch die höhere Bildung wurde strategischen Reformen unterzogen. So wurde die Anzahl der Ausbildungsstätten für höhere Bildung vergrößert. Innerhalb der Programme gibt es nunmehr Kurse, die auch einzeln besucht werden können. Außerdem ist es möglich, Kurse zu besuchen, die am Abend oder am Wochenende stattfinden. Des Weiteren plant die Regierung, dass neue Kurse eingeführt werden, die Lebenslanges Lernen fördern. Gleichzeitig werden die Universitäten dazu angehalten, Studienprogramme vorzulegen, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen (NAP Schweden 2002:35f).

Erwachsenenbildung

Seit Juli 1997 bis zum Ende des Jahres 2002 lief in Schweden ein Programm, das *Adult Education Initiative* hieß. Das Programm hatte das Ziel, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, die Erwachsenenbildung weiterzuentwickeln, Bildungsunterschiede zu verringern und folglich das Wirtschaftswachstum zu verbessern. Die Zielgruppe der *Adult Education Initiative* bildeten Arbeitslose oder Menschen, die keine höhere Schulbildung haben. Ihnen sollte durch das Programm die Chance gegeben werden, eine höhere Ausbildungsstufe zu erreichen. Dem liegt der Gedanke zu Grunde, dass eine gute Basisausbildung der Ausgangspunkt für Lebenslanges Lernen ist und damit auch die Beschäftigungschancen in späteren Phasen des Erwerbslebens erhöht. Wie bei anderen Maßnahmen, die Schweden gesetzt hat, standen individuelle Wünsche, Bedürfnisse und Fähigkeiten im Mittelpunkt des Programms: Ort, Zeit und Art der Weiterbildung wird auf die Individuen abgestimmt. Vor und während der Kurse

²⁰ In Schweden gibt es in Anschluss an die Gesamtschule das *gymnasium*, das aus mehreren Programmen besteht, die alle mit Matura abschließen. Neben der uns bekannten Oberstufe eines Gymnasiums können diese Programme auch berufsbezogen sein, die von Bereichen wie FriseurInnen bis zu MechanikerInnen reichen.

wurde mit BeraterInnen ein individueller Plan ausgearbeitet, der auch abgeändert werden konnte, sofern das notwendig war. Innerhalb des Programms arbeiteten verschiedene AkteurInnen, wie die Gemeinden, Länder, Volkshochschulen, nationale Erwachsenenschulen und Weiterbildungsunternehmen zusammen. Im Jahr 2000 haben 223.000 Personen an der *Adult Education Initiative* teilgenommen. Drei Viertel der TeilnehmerInnen haben laut einer Evaluierung im Anschluss an das Programm einen Arbeitsplatz gefunden oder sich zu zusätzlichen Weiterbildungen entschlossen. Pro Jahr gab die schwedische Regierung SEK 3,5 Mrd. (ca. €420 Mio.) für die *Adult Education Initiative* aus (NAP Schweden 2001:14, Regeringskansliet 1999, *The Adult Education Initiative* 1999:3ff).

In ihrem Budgetentwurf des Jahres 2001 hat die schwedische Regierung entschieden, Programme der höheren Schulbildung um 30 Stunden und Programme der berufsbezogenen höheren Schulbildung um 60 Stunden zu erhöhen. Damit soll gewährleistet sein, dass alle die Gelegenheit erhalten, sich das notwendige Wissen aneignen können (NAP Schweden 2001:14).

Im Juli 2001 hat die Regierung eine neue Studienbeihilfe eingeführt, die 25 – 50-Jährigen zugute kommt, denen 3 Jahre der höheren Schulbildung fehlen und die arbeitslos sind bzw. werden. Die Kurse, die besucht werden können, müssen entweder die allgemeine oder die höhere Schulbildung betreffen (NAP Schweden 2001:15).

Das Pilotprojekt *Learning in working life* ist ebenfalls darauf ausgerichtet, Programme der höheren Schulbildung zu fördern. 2.000 Studienplätze wurden dafür eingerichtet, wobei ein Drittel des Programms an einem Arbeitsplatz stattfindet (NAP Schweden 2002:44).

Ein Großteil der beschriebenen Maßnahmen richtet sich auf den Erwerb der höheren Schulbildung. Der NAP 2002 enthält Daten über die Veränderung des Anteils der Erwerbsbevölkerung, der mindestens höhere Schulbildung erreicht hat. So ist zwischen 1997 und 2001 der Anteil der 55 – 64-jährigen beschäftigten Männer mit höherer Schulbildung von 38,5% auf 45,9% und jener der beschäftigten Frauen derselben Altersgruppe von 39,0% auf 47,3% gestiegen. Bei den arbeitslosen älteren Männern fiel dieser Anteil von 2,8% auf 2,1% und bei den älteren Frauen hat er sich ebenfalls von 2,0% auf 1,5% reduziert (NAP Schweden 2002 Annex 2:9).

Im Gesetzesentwurf *Adult Learning and the Development of Adult Education* macht die Regierung Vorschläge, wie sich die Erwachsenenbildung in Schweden weiter entwickeln soll. Wiederum steht das Individuum und seine Bedürfnisse im Mittelpunkt: Weiterbildung soll auf den bereits bestehenden individuellen Kompetenzen und Wissen aufgebaut werden können (NAP Schweden 2001:14).

Hochschulbildung

Die *National Agency for Higher Education* präsentierte im Jänner 2001 einen Bericht, in dem sie feststellte, dass Lebenslanges Lernen sehr gut im schwedischen Hochschulsystem verankert ist und die schwedischen Universitäten verschiedene Formen von Studienprogrammen anbieten. Trotzdem hat die Regierung die Universitäten dazu aufgefordert, Lebenslanges Lernen besser zu integrieren. Wenn sie neue Studienpläne, die nicht nur auf junge StudentInnen gerichtet sind, einführen, dann erhalten sie zwischen 2001 und 2003

zusätzliche finanzielle Mittel. Ebenfalls im Jahr 2001 hat die *National Agency for Higher Education* von der schwedischen Regierung den Auftrag bekommen, zu analysieren, wie Universitätsstudien und -kurse den Anforderungen des Arbeitsmarktes besser entsprechen können und hat auch die Möglichkeit erhalten, Beurteilungen über die Qualität der Studien abzugeben. Zwischen 1997 und 2003 wurden in Schweden in etwa 100.000 zusätzliche Studienplätze geschaffen (NAP Schweden 2001:14 bzw. 16, NAP Schweden 2002:45).

Informations- und Kommunikationstechnologien

SwIT ist ein Weiterbildungsprogramm, das von Dezember 1997 bis März 2000 dauerte und in dem es darum ging, Wissen über Informations- und Kommunikationstechniken zu vermitteln. Die vorwiegende Zielgruppe waren arbeitslose Personen, aber auch Frauen, MigrantInnen und Behinderte standen im Mittelpunkt dieses Programms. Insgesamt haben 11.000 Personen daran teilgenommen, wovon drei Viertel arbeitslos waren. Laut einer Evaluierung von *SwIT* haben 60% der TeilnehmerInnen sechs Monate nach Kursende einen Arbeitsplatz gefunden (NAP Schweden 2001:12).

Die *National School for Adults* (SVV) hat neue Methoden für internetbasierte Kurse entwickelt und die Gemeinden bei deren Einführung unterstützt. Im Jahr 2002 wurde dann eine neue Institution gegründet, die sich aus der *National School for Adults* und dem *distance education agency* (Distum) zusammensetzt. Dieses *National Centre for Flexible Learning* (CFL) soll Fernstudien und flexibles Lernen in der Erwachsenenbildung in Gemeinden fördern (NAP Schweden 2001:16, NAP Schweden 2002:47).

Unternehmensinterne Weiterbildung

Kollektivverträge enthalten in Schweden auch Bestimmungen über betriebsinterne Kompetenzentwicklung in Form von generellen Regelungen, sodass der Spielraum auf Betriebsebene größer ist. Die Finanzierung der internen Weiterbildung ist ebenfalls unterschiedlich. Entweder tragen die Unternehmen die Kosten alleine oder sie werden zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen aufgeteilt. Eine dritte Möglichkeit bieten speziell für Kompetenzentwicklung eingerichtete Konten. Ein Beispiel stellt die Bestimmung für TransportarbeiterInnen dar. Die Unternehmen bieten ihren MitarbeiterInnen bezahlte Weiterbildung in der Höhe von 8 Stunden jährlich für die Dauer von 5 Jahren an (NAP Schweden 2002:66 bzw. Annex 5:4f).

In Schweden werden auch Daten über betriebsinterne Fortbildungsprogramme erhoben. Für 1997 ergaben diese, dass insgesamt 25% der älteren Männer und 24% der älteren Frauen mindestens fünf Tage lang auf Schulungsmaßnahmen geschickt wurden, die zur Gänze von den Unternehmen bezahlt wurden. Da 25% der Frauen und 27% der Männer aller Altersstufen an diesen Weiterbildungen teilgenommen haben, kann davon ausgegangen werden, dass Ältere einen ähnlich guten Zugang zu interner Fortbildung haben wie andere Altersgruppen (Thoursie 1999).

Der schwedische NAP des Jahres 2002 stellt ebenfalls Daten vor, die ein ähnliches, aber differenzierteres Bild zeigen. Der Anteil der männlichen Beschäftigten, die an Mitar-

beiterInnenschulungen teilgenommen hat, ist zwischen 1997 und 2001²¹ von 35% auf 45% gestiegen. Jener der 45 - 54-jährigen Männer stieg von 34% auf 44% und jener der 55 – 64-Jährigen von 34% auf 38%. Bei den Frauen waren im selben Zeitraum ebenfalls eine Steigerung zu verzeichnen, wobei diese bis bei den 55 – 64-Jährigen stärker ausfiel: So hat sich der Anteil der Frauen von 24% auf 47% erhöht, jener der 45 – 54-Jährigen von 40% auf 54% und jener der 55 – 64-Jährigen von 41% auf 45% (NAP Schweden 2002 Annex 2:10).

Nationales System der Kompetenzentwicklung

Ende 1999 setzte die Regierung in Schweden eine Kommission ein, mit dem Auftrag, Vorschläge für ein neues System der Kompetenzentwicklung auszuarbeiten. Ein Jahr später empfahl die Kommission, ein landesweites System individueller Bildungskonten einzuführen. Im April 2002 präsentierte die Regierung eine Gesetzesvorlage, die im heurigen Jahr in Kraft treten soll. Der Grundgedanke der individuellen Bildungskonten ist, dass ArbeitnehmerInnen ein Sparkonto anlegen, das sie für Weiterbildung und Kompetenzentwicklung verwenden sollen. Pro Jahr bekommen die SchwedInnen maximal SEK 9.500 (ca. € 1.140) des Einkommens steuerbefreit, wenn sie diesen Betrag auf ihr Bildungskonto einzahlen. Wenn sie allerdings Geld von diesem Konto abheben, dann müssen sie für diesen Betrag wiederum Einkommenssteuer zahlen. Um die SchwedInnen aber trotzdem dazu zu animieren, Geld für Weiterbildungsaktivitäten abzuheben, wird ihnen eine Prämie in Form einer Steuervergünstigung gewährt. Die Höhe dieser Prämie richtet sich nach der Anzahl der Weiterbildungstage, wobei diese mindestens 5 Tage betragen müssen. Zusätzlich wird allen eine Prämie in der Höhe von SEK 1.000 (ca. € 120) gewährt. Werden die Ersparnisse abgehoben, ohne dass an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen wurde, so ist dieser Betrag zur Gänze einkommenssteuerpflichtig. Auch ArbeitgeberInnen steht es frei, auf die Konten ihrer MitarbeiterInnen Zahlungen zu tätigen, für die sie ebenfalls Steuervergünstigungen erhalten. Für die Durchführung der Maßnahme hat die schwedische Regierung SEK 3,65 Mrd. (ca. €436 Mio.) zur Verfügung gestellt (Berg 2002c, Heidemann 2001:4).

Stipendien für Ältere

Die bisher beschriebenen Maßnahmen beziehen sich alle auf die gesamte Erwerbsbevölkerung, obwohl davon ausgegangen werden kann, dass sie Älteren besonders zugute kommen. Denn diese richten sich einerseits auf arbeitslose Personen und andererseits auf Menschen mit geringer Ausbildung, und Ältere sind in beiden Gruppen überproportional vertreten. Außerdem zeigen die dargestellten Daten, dass ältere Frauen und Männer an Maßnahmen, die die interne Weiterbildung betreffen, partizipieren.

Eine explizit auf Ältere gerichtete Maßnahme im Bereich Lebenslanges Lernen ist folgende: Um die Fortbildung von Älteren zu forcieren, gewährt die schwedische Regierung Personen, die zwischen 51 und 55 Jahre alt sind, Stipendien für die Aufnahme von universitären, berufsbezogenen Kursen. Voraussetzung dafür ist aber, dass dies Berufe sind, in denen eine

²¹ Die Daten beziehen sich sowohl für das Jahr 1997 als auch für das Jahr 2001 auf die Monate Juli bis Dezember.

Arbeitskräfteknappheit aufgetreten ist oder auftreten wird (NAP Schweden 2001:13f, NAP Schweden 2002:42).

Olofsson kritisiert, dass der Zugang zu Studiendarlehen für Ältere durch Altersgrenzen und striktere Regelungen schwieriger geworden ist. So wurde beispielsweise mit dem neuen System der Studienfinanzierung das Alterslimit zwar von 45 auf 50 erhöht, allerdings nimmt die Studiendauer, für die Darlehen gewährt werden, mit steigendem Alter ab. Mit 41 bekommt man ein Darlehen für die Dauer von fünf Jahren, mit 45 für die Dauer von drei Jahren. Bis 50 nimmt die Dauer weiterhin ab (Olofsson 2002:15ff).

“This change contrasts sharply with the political and rhetorical emphasis on life-long learning. More precisely we may conclude that support for further education will be shifted to the young and the middle-aged segment of the work force.” (Olofsson 2001:16)

Auch *Senior 2005* kritisiert dies in ihrem Zwischenbericht und meint, dass der Zugang zu Aus- und Weiterbildung zu jeder Zeit im Leben eines Menschen gegeben sein muss, denn mit dem Ende der formalen Schul- und Universitätsbildung hat man sich nur einen Teil dessen angeeignet, was man im Leben an Wissen braucht. *Senior 2005* verweist weiters darauf, dass eine höhere Schulbildung besonders dann notwendig ist, wenn eine Person arbeitslos geworden ist, denn diese ermöglicht es, dass man am Arbeitsmarkt konkurrieren kann. Einen weiteren Aspekt, den *Senior 2005* einbringt, ist der, dass viele Leute nicht in dem Beruf arbeiten, in dem sie gerne tätig sein wollten. Diesen Personen soll es ermöglicht werden, Ausbildungen in dem gewünschten Beruf zu machen (Senior 2005 2002a:15ff, Senior 2005 2002b:25).

4.7. *Sensibilisierung der Gesellschaft*

Schon im Jahr 1993 wurde das *Forum 50+* gegründet. Es handelt sich dabei um einen ideellen Verein, der sich zur Aufgabe gemacht hat, die Einstellungen gegenüber Älteren in der Gesellschaft zu ändern. Ziel von *Forum 50+* ist es, dass bei ArbeitnehmerInnen nicht mehr das Alter, sondern deren Kompetenzen, Fähigkeiten und Fertigkeiten im Mittelpunkt stehen. Um die Meinung über ältere ArbeitnehmerInnen zu verändern, organisiert *Forum 50+* Konferenzen und Seminare zum Thema und nimmt aktiv an der öffentlichen Diskussion teil. So veranstaltete *Forum 50+* gemeinsam mit *Senior 2005*, dem Wirtschaftsministerium und dem Sozialministerium im März 2001 eine Konferenz mit dem Titel *Den mest erfarna arbetskraften* (Die erfahrenste Arbeitskraft), der auch einige Beispiele für diese Länderbeschreibung entnommen sind. Auch beteiligte sich das *Forum 50+* an dem Projekt, im Zuge dessen die hier zitierte Studie des *Arbetslivsinstitutet, Ett hållbart arbetsliv för alla åldrar* (Ein dauerhaftes Arbeitsleben für alle Alter), entstanden ist (Forum50+ 2003).

4.8. *Altersdiskriminierung*

In Schweden gibt es kein Gesetz gegen Altersdiskriminierung. Auch die Kollektivverträge enthalten keinerlei Regelungen, die vor Altersdiskriminierung schützen. Dass Alter nicht in das

Diskriminierungsgesetz als Grund aufgenommen wurde, kann daran liegen, dass es in der öffentlichen Debatte in Schweden zu einem Wandel weg von einzelnen diskriminierten Gruppen hin zum stärker positiv geprägten Aspekt der Vielfalt (*diversity*) gekommen ist (Thoursie 1999, Berg 2001c, Olofsson 2001:17 bzw. 18).

Altersdiskriminierung und Unternehmen

Senior 2005 kommt in ihrem Zwischenbericht zu dem Schluss, dass die Einstellungen der unmittelbaren Umgebung besonders ausschlaggebend dafür sind, ob ältere ArbeitnehmerInnen weiterhin im Erwerbsleben verbleiben wollen und Unternehmen ältere Arbeitskräfte einstellen werden. Eine Studie, die *Senior 2005* in Auftrag gegeben hat, erhob, dass für die UnternehmerInnen Personen mit 45 Jahren als „alt“ gelten. Einerseits sehen sie sie als Arbeitskräfte, die sehr gut mit Kunden umgehen können. Andererseits aber auch als Personen, die mehr Freizeit haben und die bald in Pension gehen wollen. Laut dieser Untersuchung sind die ArbeitgeberInnen der Meinung, dass Ältere langsamer arbeiten, eine Veränderung der Arbeit nicht akzeptieren und nichts Neues dazu lernen wollen (*Senior 2005 2002a:1, Senior 2005 2002b:22*).

Eine ähnliche Sichtweise als die UnternehmerInnen haben die Befragten der Studie des *Arbetslivsinstitutet*. So sind nur wenige der Interviewten der Meinung, dass Ältere nicht flexibel genug sind und nichts Neues mehr erlernen wollen. Dies wird sowohl von Frauen als auch von Männern vertreten. Ein Großteil der Befragten und hier vor allem die älteren Frauen geben an, dass ArbeitgeberInnen ihre ältere Belegschaft diskriminieren. Auch bekommen jüngere Frauen und Männer in einem höheren Ausmaß ein positives Feedback von ihren KollegInnen als ältere ArbeitnehmerInnen (Torgén et al. 2001:17ff bzw. 35f).

Das *National Social Insurance Board* hat im Jahr 2001 eine Erhebung veröffentlicht, in der sie 750 Unternehmen über ihre Einstellung zu älteren ArbeitnehmerInnen befragte. Ca. die Hälfte der Befragten ist der Meinung, dass Ältere Schwierigkeiten mit Veränderungen am Arbeitsplatz haben und etwa 40% verneinen die Aussage, dass ältere ArbeitnehmerInnen länger im Erwerbsleben verbleiben sollten. Nur knapp 20% glauben allerdings, dass jüngere Arbeitskräfte produktiver sind als ältere. Die Branchen „Bildung“ und „Gesundheit“ sind jene, in denen negative Einstellungen gegenüber Ältere am seltensten anzutreffen sind. Unternehmen mit einer jungen Belegschaft haben ebenfalls eine positivere Sichtweise auf ältere Arbeitskräfte. Diese Unternehmen bieten übrigens auch ihren älteren MitarbeiterInnen bessere Chancen der beruflichen Weiterbildung. Olofsson bezieht sich noch auf eine andere Studie, die ebenfalls eine Erhebung unter Unternehmen durchführte. Ein Ergebnis war, dass 75% der Firmen über 50-Jährige nicht einstellen würden. Dieses Resultat ist allerdings nicht neu, da es bereits in früheren Studien gefunden wurde (Berg 2001c, Olofsson 2001:26f).

Senior 2005 schlägt in ihrem Zwischenbericht vor, dass die Einstellungen gegenüber älteren Arbeitskräften verändert werden müssen, denn sie basieren auf Vorurteilen und einem Wissensmangel. Mittels Verbreitung von Informationen über den Wert der älteren ArbeitnehmerInnen kann dem entgegen gewirkt werden (*Senior 2005 2002b:22*).

4.9. Resümee

Betrachtet man die Politik Schwedens in Bezug auf die Beschäftigung von Älteren, so zeigt sich ein sehr ambivalentes Bild. So führte Schweden beginnend mit 1998 Projekte und Maßnahmen durch, die die Situation von PensionistInnen, also der über 65-Jährigen, verbessern sollten. Dies zeigt sich beim „Nationalen Handlungsplan der Politik für ältere Menschen“ und dem damit betrauten *Äldreprojektet* genauso wie bei *Senior 2005*, deren Tätigkeiten sich auch auf die Umsetzung des Handlungsplanes richten. Mittlerweile ist die Arbeit des *Äldreprojektet* abgeschlossen. Hingegen wurde die Situation von Älteren am Arbeitsmarkt mit *Senior 2005*, das dieses Thema als Teilbereich untersuchte, erst 1999 ins Leben gerufen worden und konkrete Maßnahmen lassen im Unterschied zur Politik der PensionistInnen noch auf sich warten.

Die Reformen des Pensionssystems zeigen ein ähnliches Bild. Einerseits hat Schweden mehrere Formen der Frühpensionierung abgeschafft. Allerdings auch jene, die sich als besonders beliebt bei den Älteren erwies, einen graduellen Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand zu vollziehen: die Teilzeitpension. Andererseits besteht die weniger geschätzte Teilpension noch immer und die Möglichkeit für FrühpensionistInnen einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ohne Anspruch auf die Frühpension zu verlieren, wurde eingeführt.

Ein besonderes Phänomen ist der Zusammenhang zwischen Krankenstand und der Erwerbsunfähigkeitspension. Mit der Abschaffung der Erwerbsunfähigkeitspension aus Arbeitsmarkt- und Invaliditätsgründen tauchte das Problem der starken Zunahme von (Langzeit-)Krankenständen auf. Diese resultierten dann aber in einer Zunahme der Anzahl der BezieherInnen der verbleibenden Erwerbsunfähigkeitspension. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass es wenig Sinn macht, den vorzeitigen Zugang zur Pension zu blockieren, wenn die Beschäftigten nicht in der Lage sind, länger zu arbeiten und nicht ausreichend altersgerechte Arbeitsplätze angeboten werden.

Dem Problem der Krankenstände widmete sich die schwedische Regierung mit dem 11-Punkte-Programm für eine bessere Gesundheit im Arbeitsleben. Besonders zu betonen ist, dass ältere Menschen in diesem eine eigene Rolle zugeordnet bekamen. Allerdings ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass sich die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse der Älteren in dem 11-Punkte-Programm erschöpft und konkrete Maßnahmen des Programms noch nicht gestartet wurden.

Auch im Bereich der Flexibilisierung von Arbeitszeiten wurden bislang keine konkreten Maßnahmen eingeleitet. Vor kurzem ist eine nationale Gruppe eingesetzt worden, die sich in ihrer Arbeit ausschließlich der älteren Bevölkerung annimmt und von der noch keine Ergebnisse vorliegen. Eine Kommission hat sich dem Thema in Bezug auf die Gesamtbevölkerung bereits gewidmet, wobei die Regierung in der nahen Zukunft erst über deren Ergebnisse entscheiden wird.

Schweden verfolgt auch in anderen Bereichen eine Politik, die sich auf die gesamte Bevölkerung und nicht speziell auf die Älteren richtet. Zu nennen sind hier die Aktivitäten zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und Lebenslanges Lernen. In beiden Bereichen wurden ausgesprochen viele Maßnahmen umgesetzt, an denen die Älteren teilnehmen können. Aber

nur vier wenden sich explizit an arbeitslose Ältere, wovon zwei ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt begünstigen und eine die Fortbildung von Älteren zum Gegenstand hat. Zudem sind die Maßnahmen, die sich auf die Studienbeihilfen für Ältere beziehen, ebenfalls widersprüchlich: einerseits wird die Altersgrenze für Stipendien hinaufgesetzt, andererseits aber die gewährte Dauer der Stipendien mit zunehmenden Alter geringer.

Besonders erstaunlich ist, dass Altersmanagement in Schweden bislang kein Thema zu sein scheint. Sieht man sich allerdings die Einstellungen und Vorurteile über Ältere auf Unternehmensseite an, scheint es notwendig, nicht nur Altersmanagement, sondern auch Altersdiskriminierung zum Thema zu machen. Die Sensibilisierung der Gesellschaft über die Situation von Älteren am Arbeitsmarkt erscheint ebenso wichtig wie ein Gesetz, das Altersdiskriminierung verbietet.

Man gewinnt den Eindruck, dass Maßnahmen für Ältere gesetzt bzw. Ältere in Maßnahmen einbezogen wurden, wenn es in andere nationale Ziele passt, sei es in den Bereichen Arbeitszeiten, Gesundheit, Lebenslanges Lernen und vor allen Dingen Arbeitslosigkeit. Deshalb ist auch der Reintegration von älteren Arbeitslosen bereits mehr Aufmerksamkeit geschenkt worden als, mit Ausnahme der Reform des Pensionssystems, dem längeren Verbleib von älteren Beschäftigten im Erwerbsleben. Das Einsetzen der parlamentarischen Kommission *Senior 2005* weist allerdings darauf hin, dass sich die schwedische Regierung diesem Thema in der Zukunft widmen wird.

Der Grund für die hier aufgezeigte ambivalente Politik könnte daran liegen, dass Schweden bereits über die höchste Beschäftigungsquote von Älteren innerhalb der Europäischen Union verfügt und die Beschäftigungsziele von Lissabon bereits erreicht hat. Gleichzeitig hat sich Schweden die Vollbeschäftigung zum Ziel gesetzt. Vergleicht man die Entwicklung der Beschäftigungsquoten und der Arbeitslosenquoten von Schweden und Finnland, dann unterstützt die Gegenüberstellung diese Erklärung: Sowohl Finnland als auch Schweden waren zu Beginn der 90er Jahre von einer Rezession gekennzeichnet. In Finnland verringerten sich allerdings die Arbeitslosenquoten und erhöhten sich die Beschäftigungsquoten bereits 1994. In Schweden kam es erst 1997 zu dieser Trendumkehr. Bei diesem Vergleich muss selbstverständlich das Ausgangsniveau der Quoten berücksichtigt werden. Denn in Finnland waren im Unterschied zu Schweden die Arbeitslosenquoten um vieles höher und die Beschäftigungsquoten um vieles niedriger. In Finnland war somit der Druck auf die Regierung zu handeln weit größer als in Schweden. Und in Anbetracht der Quoten von 2001 trifft dies auch noch auf die heutige Situation zu.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In den 70er und 80er Jahren schufen die meisten europäischen Regierungen verschiedenste Möglichkeiten, die es den ArbeitnehmerInnen erlauben, den Arbeitsmarkt vor dem gesetzlichen Pensionsanfallsalter zu verlassen. Finnland, die Niederlande und Schweden stellen hierbei keine Ausnahme dar. So boten bzw. bieten diese Länder über die Alterspension, die Erwerbsunfähigkeitspension und/oder wegen Arbeitslosigkeit Möglichkeiten, das Erwerbsleben frühzeitig zu verlassen.

Sowohl Finnland als auch Schweden waren zu Beginn der 90er Jahre von einer schweren Rezession gekennzeichnet. In den Niederlanden kam es bereits Mitte der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre zu einem Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums. In Zeiten dieser Rezessionen verfolgten die Regierungen das Ziel, die (Jugend-)Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, indem Älteren in großer Zahl die Möglichkeit geboten wurde, über Formen der Frühpensionierung den Arbeitsmarkt zu verlassen. Unternehmen nutzten diese Optionen reichlich, um Umstrukturierungsmaßnahmen durchzuführen. Man kann in diesem Zusammenhang durchaus von einer „Junge vor Alte“-Philosophie sprechen. Die Konsequenz dieser Politik war sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der älteren ArbeitnehmerInnen, dass die Frühpensionierung zu einer Selbstverständlichkeit wurde. Nicht mehr das reguläre Pensionsanfallsalter, sondern jenes der Frühpensionierung rückte in den Mittelpunkt.

Die Folge der Rezessionen war, dass sich die Arbeitslosenquoten der Älteren erhöhten und in Folge der häufig genutzten Frühpensionierungen die Beschäftigungsquote der Älteren sank. Hier muss noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass diese Entwicklung in den Niederlanden bereits Mitte der 80er Jahre stattfand. Seither erhöhten sich zwar die Beschäftigungsquoten aller Altersgruppen, also auch der Älteren, aber dies ist auf die höhere Erwerbsbeteiligung von (älteren) Frauen zurückzuführen. Die Muster der Frühpensionierung stabilisierten sich hingegen auch in den Niederlanden.

Eine Analyse der Problemdiagnose ist in den einzelnen Ländern schwierig. Dies muss darauf zurückgeführt werden, dass die Europäische Union, wie einleitend festgehalten wurde, das Thema seit ca. 1993 auf ihre Agenda gesetzt hat und die Erklärungsversuche für die Notwendigkeit einer Behandlung des Themas in den Mitgliedsländern davon nicht unabhängig gesehen werden können. Neben dem Internationalen Jahr der Älteren (1999) ist hier vor allem das Ziel der Erhöhung der allgemeinen Beschäftigungsquote auf 67% bis zum Jahr 2005 und der Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen auf 50% bis zum Jahr 2010 zu nennen, die der Europäische Rat in Lissabon und Stockholm festgelegt hat. Mittlerweile wird die Beschäftigung Älterer in den Nationalen Aktionsplänen in einer eigenen Richtlinie behandelt.

Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in den Veröffentlichungen der Regierungen und natürlich der EU finden sich als Ausgangspunkt für die Dringlichkeit der Beschäftigung mit der Situation der Älteren die demographischen Entwicklungen, die sich in den nächsten Jahrzehnten abzeichnen. Diese sagen voraus, dass immer mehr alten Menschen immer weniger junge Personen am Arbeitsmarkt gegenüberstehen werden. Da aber die heutigen 35 – 55-

Jährigen, die so genannte Baby Boom-Generation, die nächsten sind, die das Frühpensionsalter erreichen (werden), würden immer weniger Personen erwerbstätig und immer mehr Personen in (Früh-)Pension sein, wenn sich die Muster der Frühpensionierung mit der Selbstverständlichkeit wie bei den Generationen vor ihnen fortsetzen. Die Konsequenzen dieses Szenarios sind zwar durchaus in ihrer Wichtigkeit unterschiedlich betont, letztendlich aber dieselben: die Finanzierbarkeit der Pensionen ist in Gefahr; das Durchschnittsalter der Belegschaft wird sich erhöhen; die hohe Zahl von (langzeit-)arbeitslosen Älteren wird zu einem vordringlichen gesellschaftlichen Problem und ein Arbeitskräftemangel zeichnet sich ab, wodurch die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft beeinträchtigt ist.

Diese allgemeinen Problemdiagnosen treffen auch auf Finnland, die Niederlande und Schweden zu und führten zu einem Umdenken in der „Politik des frühzeitigen Ausscheidens“. Die Erhöhung der Beschäftigungsquoten von Älteren trat fortan in den Mittelpunkt der Politik dieser drei Länder. Dies fand allerdings zu unterschiedlichen Zeitpunkten statt. Widmeten sich die Niederlande dem Thema bereits zu Beginn der 90er Jahre, so geschah dies bei Finnland erst Mitte und bei Schweden gegen Ende der 90er Jahre.

In den Niederlanden stieg zwar die Beschäftigungsquote der Älteren seit Ende der 80er Jahre laufend an, aber dies kann eher der höheren Erwerbsbeteiligung älterer Frauen zugeordnet werden. Die der Männer war in der ersten Hälfte der 90er Jahre sogar noch rückläufig, weswegen es zu einem Handlungsbedarf in den Niederlanden gekommen ist. Der ökonomische Aufschwung und der daraus resultierende Arbeitskräftemangel in der zweiten Hälfte der 90er Jahre machten ferner Maßnahmen notwendig. In Finnland, wo die Beschäftigungsquote der Älteren 1994 ihren Tiefpunkt erreicht hatte, waren das Ende der Rezession und der ebenfalls durch das gute wirtschaftliche Klima entstehende Arbeitskräftemangel in der zweiten Hälfte der 90er Jahre dafür maßgebend, sich auf diese zu konzentrieren. Schweden reagierte erst vier bis fünf Jahre später als Finnland. Dies kann seine Ursache in den hohen Beschäftigungsquoten Älterer, über die Schweden auch nach der Rezession noch verfügte, haben.

Vor diesem Hintergrund müssen die Strategien und Maßnahmen, die die Regierungen in den einzelnen Ländern gesetzt haben, gesehen werden. *Finnland* startete das Fünf-Jahres-Programm FINPAW, das nicht nur die Beschäftigung fördern, sondern auch sozialen Ausschluss und ein frühzeitiges Verlassen des Arbeitsmarktes verhindern sollte. Das FINPAW umfasste 40 Projekte, die ihrerseits wieder in einzelne Maßnahmen unterteilt waren, und kann als Programm gesehen werden, dessen vorrangigstes Ziel es war, Informationen über die Situation von Älteren zu verbreiten. Das Besondere an FINPAW lag in der Zusammenarbeit verschiedenster Institutionen und Organisationen, wie etwa Ministerien, SozialpartnerInnen, Sozialversicherungsanstalten, Arbeitsmarkt- und Arbeitsschutzorganisationen. Die Implementierung der Maßnahmen oblag aber letztendlich den Unternehmen.

In den *Niederlanden* ist die enge Zusammenarbeit von Regierung und SozialpartnerInnen durch das so genannte „Polder Modell“ bereits von vornherein gegeben, weswegen Regierung und SozialpartnerInnen gemeinsam Vorschläge für politische Maßnahmen in Bezug auf Ältere am Arbeitsmarkt erarbeiten und diskutieren, die in weiterer Folge von den SozialpartnerInnen implementiert und von der Regierung durch das Schaffen gesetzlicher Rahmenbedingungen unterstützt werden.

Schweden hat sich erst kürzlich der Politik Älterer zugewendet. Insofern befindet es sich gerade in einem Stadium der Recherche und Informationssammlung, indem es Arbeitsgruppen und Kommissionen, wie *Senior 2005*, einsetzt, die den Ist-Zustand und den Soll-Zustand erheben sollen. Anhand deren Ergebnisse wird die Regierung in der Zukunft über mögliche Maßnahmen entscheiden.

5.1. Längerer Verbleib im Erwerbsleben

Reformen des Pensionssystems

Eine der gesetzten Maßnahmen, die in allen drei Ländern bereits durchgeführt wurde, ist die Abschaffung bzw. Reform von verschiedenen Formen der Frühpensionierung. *Finnland* wird innerhalb der nächsten zehn Jahre drei Formen der Frühpensionierung – die vorzeitige Alterspension, die individuell vorgezogene Pension und jene aus Gründen der Arbeitslosigkeit - abschaffen. Somit wird es in Finnland, abgesehen von der Erwerbsunfähigkeitspension im Falle der Invalidität, keine Möglichkeit mehr geben, den Arbeitsmarkt frühzeitig zu verlassen. Finnland hat allerdings in den letzten Jahren Reformen der Frühpensionierung durchgeführt, wie etwa die Anhebung des Alters für die individuell vorgezogene Pension oder für die Pension wegen Arbeitslosigkeit.

Die *Niederlande* verfolgen einerseits das Ziel, die VUT-Systeme in flexible Vorruhestandssysteme umzuwandeln, und andererseits die VUT-Systeme derart zu verändern, dass sie weniger attraktiv erscheinen. Beides liegt in der Hand der SozialpartnerInnen, denn die VUT-Systeme sind Gegenstand von Kollektivvertragsverhandlungen. Zurzeit ist diese Umwandlung voll im Gang. Die Erwerbsunfähigkeitsversicherung unterliegt seit Mitte der 80er Jahre Reformen, die darauf abzielen, die Anzahl der BezieherInnen zu reduzieren, die zur Hälfte aus über 40-jährigen Männern bestand. Die Definition der Erwerbsunfähigkeit und der annehmbaren Arbeit wurden verändert und Folgeuntersuchungen für den weiteren Bezug eingeführt. Diese Reformen hatten aber nur einen kurzfristigen Effekt. Die Beitragsdifferenzierung wurde eingeführt und die Dauer, für die Unternehmen das Krankengeld ihrer MitarbeiterInnen zahlen müssen, auf ein Jahr erhöht. Auch diese finanziellen „Anreize“ hatten nicht den erwünschten Effekt gebracht, weswegen die Niederlande gerade weitere Reformen planen. Direkte Auswirkungen hatten hingegen die Reformen, die die Arbeitslosenversicherung betrafen. Sowohl die Abschaffung der Richtlinie für Ältere, die bei Massenentlassungen angewendet wurde, als auch der 57,5-Altersregel, die ältere Arbeitslose von der Arbeitsplatzannahme und der aktiven Arbeitsplatzsuche ausnahm, haben ihre Wirkung, die Zahl der Frühpensionierungen zu reduzieren, nicht verfehlt.

In *Schweden* bestanden vier Formen des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt, die in den 90er Jahren und mit der Pensionsreform 2001 alle abgeschafft wurden. Deswegen besteht mit Ausnahme der Erwerbsunfähigkeitspension, die aufgrund einer Invalidität von mindestens 25% gewährt wird, keine Möglichkeit mehr, den Arbeitsmarkt vorzeitig zu verlassen. Da sich aber die Anzahl der Personen, die in Langzeitkrankenstand sind, in Schweden stark zugenommen hat, und diesen dann meist die verbleibende Form der

Erwerbsunfähigkeitspension gewährt wird, hat sich die Zahl ihrer BezieherInnen sprunghaft erhöht.

Finnland bestreitet in der Zukunft einen Weg, den Schweden bereits zurückgelegt hat: Die Abschaffung von Formen der Frühpensionierung, sodass nur mehr die Erwerbsunfähigkeitspension ermöglicht, den Arbeitsmarkt vorzeitig zu verlassen. Ob sich in Finnland deshalb die Anzahl der BezieherInnen einer Erwerbsunfähigkeitspension ebenfalls erhöhen wird, muss zum jetzigen Zeitpunkt noch offen gelassen werden. Die Niederlande sind mit einem ähnlichen Problem konfrontiert, als Reformen der Erwerbsunfähigkeitsversicherung nicht die erwarteten Auswirkungen hatten und sich die Anzahl der BezieherInnen weiter erhöhte. Die beiden anderen Möglichkeiten, den Arbeitsmarkt vorzeitig zu verlassen, werden durch die Umwandlung der VUT-Systeme in flexible Vorruhestandssysteme gerade verhindert und wurden durch die Reformen der Arbeitslosenversicherung bereits erreicht.

Flexible Arbeitszeiten

Die Anpassung von Arbeitszeiten an die Bedürfnisse von älteren Beschäftigten ermöglicht diesen, länger im Erwerbsleben zu verbleiben. Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten kann durch Arbeitszeitreduzierung, zusätzliche freie Tage, Veränderungen bei Schichtarbeit oder auch durch das Pensionssystem erreicht werden. Alle drei Länder bedienen sich der einen oder anderen Form der flexiblen Arbeitszeitgestaltung für die ältere Belegschaft.

In *Finnland* bestehen zwei Formen der Teilpension, wobei eine innerhalb der Erwerbsunfähigkeitspension, also für invalide Personen, möglich ist. Die andere wird sehr stark von den FinnInnen genutzt, was daran liegen kann, dass 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 und werden folglich oft genutzt. Es sind dies der *job alternation leave* und die Teilzeitbeihilfe, die beide allen FinnInnen zur Verfügung stehen und besonders von den Älteren genutzt werden.

In den *Niederlanden* stehen Teilpensionen nicht im Zentrum der politischen Überlegungen, was daran liegen kann, dass viele der älteren Arbeitskräfte bereits einer Teilzeitarbeit nachgehen, da Kollektivverträge ihnen diese Option bieten. Auch bieten die VUT-Systeme, die ebenfalls Gegenstand von Kollektivvertragsverhandlungen sind, die Möglichkeit einer Teilpension. Das Ausmaß, in dem flexible Arbeitszeiten für die älteren ArbeitnehmerInnen durch Kollektivverträge ermöglicht werden, scheint jedoch noch zu gering. Und dies, obwohl die Anpassung der Arbeitszeiten an die ältere Belegschaft Bestandteil der Empfehlungen für eine altersbewusste Personalpolitik sind. Die Regierung hat mit dem Arbeitszeitanpassungsgesetz einen gesetzlichen Rahmen geschaffen, der allen Beschäftigten, und somit auch den älteren, eine Arbeitszeitverkürzung ermöglicht.

Schweden hat zwar die beliebte Teilzeitpension abgeschafft, bietet aber durch die Pensionsreform noch die Möglichkeit, eine Teilpension in Anspruch zu nehmen. Andere Maßnahmen, die eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten für ältere Menschen vorsehen, lassen zurzeit noch auf sich warten. Allerdings weist die *Senior 2005*-Kommission in ihrem Zwischenbericht auf die Notwendigkeit der Arbeitszeitanpassung hin. Auch die von der Regierung eingesetzte Kommission, die Vorschläge für alle ArbeitnehmerInnen unabhängig von

ihrem Alter erarbeitet hat, stellt Formen der Arbeitszeitverkürzung, wie etwa zusätzliche freie Tage, vor, die der älteren Belegschaft zugute kommen können.

Alle drei Länder ermöglichen also über das Pensionssystem Teilpensionen in Anspruch zu nehmen, was von den älteren Arbeitskräften in hohem Ausmaß genutzt wird. Auf der Ebene der Maßnahmen, die sich jenseits des Pensionssystems auf Arbeitszeitgestaltung beziehen, wendete sich abgesehen von den niederländischen Kollektivverträgen, und diese nur ungenügend, keine speziell an ältere ArbeitnehmerInnen. Welchen Weg Schweden ausgehend vom Endbericht der *Senior 2005*-Kommission gehen wird, muss hier noch offen gelassen werden. Generell kann aber gesagt werden, dass die Anpassung der Arbeitszeiten, unabhängig von Teilpensionen, 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.

Arbeitsbedingungen

Die Pensionssysteme bieten nicht nur Formen des graduellen Übergangs in den Ruhestand, sondern es besteht auch ein enger Zusammenhang zwischen der Anzahl der Krankenstände und der Erwerbsunfähigkeitspension. Dies trifft besonders auf die Niederlande und Schweden zu. In den *Niederlanden* ist die Anzahl der WAO-BezieherInnen mittlerweile bei einer Million angelangt, wovon in etwa die Hälfte 40 – 65-jährige Männer ausmachen. Voraussetzung für den Bezug der WAO ist, dass man bereits ein Jahr lang krank gewesen ist. Maßnahmen, die gesetzt wurden, damit sich die Unternehmen dem Erhalt der Gesundheit ihrer MitarbeiterInnen widmen, diese nicht dauerhaft krank werden und folglich nicht WAO beziehen müssen, sind bisher nicht besonders erfolgreich gewesen und wurden zum Teil von den ArbeitgeberInnen konterkariert. Dies betrifft die Beitragsdifferenzierung der WAO ebenso wie die Erhöhung der Dauer der Krankenstandszahlungen durch die Unternehmen, indem diese sich dagegen versicherten oder dem Gesundheitszustand der BewerberInnen beim Rekrutierungsprozess mehr Aufmerksamkeit widmeten. Nachdem letzteres untersagt wurde, gingen die ArbeitgeberInnen dazu über, Leiharbeitskräfte einzustellen. Ähnliches gilt auch für die Bestrebungen der Regierung, kranke ArbeitnehmerInnen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mittlerweile steht in den Niederlanden die nächste Reform an. Man wird sehen, ob der Gestaltung von Arbeitsbedingungen, die dem Erhalt der Gesundheit, besonders jener der älteren Arbeitskräfte, dienen, die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird.

In *Schweden* ist die Anzahl der (Langzeit-)Krankenstände ebenfalls enorm gestiegen. Die schwedische Regierung hat daraufhin ein 11-Punkte-Programm vorgelegt, das sich mit verschiedensten Maßnahmen dem Erhalt der Gesundheit im Arbeitsleben widmet. In diesem werden ältere Arbeitskräfte als spezielle Zielgruppe hervorgehoben. Einer der Punkte des Programms war die enge Zusammenarbeit der Regierung mit den SozialpartnerInnen, was aber an den ArbeitgeberInnen des privaten Sektors scheiterte. Trotzdem wurde mittlerweile eine Arbeitsgruppe eingesetzt, und die Regierung hat Vorschläge vorgelegt, die aus dem Programm resultieren und zu denen unter anderem die Einführung des Teilzeitkrankenstandes

zählt. Über beide Maßnahmen kann zum jetzigen Zeitpunkt leider keine Aussage getroffen werden, denn einerseits hat die Arbeitsgruppe noch keine Vorschläge vorgelegt und andererseits befinden sich die Vorschläge der Regierung noch in Bearbeitung.

In Schweden besteht wie in den Niederlanden ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der Krankenstände und jener der BezieherInnen einer Erwerbsunfähigkeitspension. Denn wie bereits ausgeführt, erhöhte sich die Anzahl der (Langzeit)Krankenstände genau dann, als die Erwerbsunfähigkeitspension aus Gründen der Arbeitsmarktsituation oder der Invalidität abgeschafft wurde. Dieser Trend mündete schließlich in eine Steigerung bei den BezieherInnen der verbleibenden Form der Erwerbsunfähigkeitspension. Somit kann gesagt werden, dass in ihrer Gesundheit beeinträchtigte ältere ArbeitnehmerInnen, wenn ihnen Möglichkeiten der Frühpensionierung verwehrt werden, in den Krankenstand gehen müssen und letztendlich über die verbleibende Form der Erwerbsunfähigkeitspension beziehen müssen. Ihr gesundheitlicher Zustand scheint es nicht zuzulassen, dass sie weiterhin erwerbstätig sind. Die Fokussierung auf den Erhalt der Gesundheit, indem die Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse der (älteren) Menschen angepasst wurden, erscheint daher als unbedingt notwendig, wenn ältere Arbeitskräfte länger im gesunden Zustand erwerbstätig sein und nach ihrer Pensionierung nicht dauerhafte gesundheitliche Schädigungen aufweisen sollen.

Für *Finnland* kann dieser Zusammenhang zwischen dem Gesundheitszustand der Älteren und der Reform verschiedener Formen der Frühpensionierung insofern bestätigt werden, als ältere Beschäftigte länger im Erwerbsleben verbleiben, obwohl sich deren Gesundheitszustand verschlechtert hat, wie das Arbeitsleben-Barometer ergab. Dieses Ergebnis ist natürlich insofern interessant, als der Erhalt der Arbeitsfähigkeit und somit der Gesundheit der Beschäftigten in Zentrum des FINPAW stand. Allerdings umfasst der Begriff der Arbeitsfähigkeit neben Gesundheit und funktionellen Kapazitäten auch Ausbildung, Kompetenzen, Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten. Die Arbeitsfähigkeit ist in der theoretischen Konzeption des FINPAW somit mehr als nur der Erhalt der Gesundheit.

Wie sich allerdings die geplante Abschaffung der Formen der Frühpensionierung in Finnland auf die Anzahl der BezieherInnen einer Erwerbsunfähigkeitspension auswirken wird, muss, wie bereits erwähnt, offen gelassen und kann hier nur angedacht werden. Einerseits hatten bereits die Reformen der Frühpensionierungen insofern eine negative Auswirkung, als ältere ArbeitnehmerInnen trotz eingeschränktem Gesundheitszustand im Arbeitsprozess verbleiben müssen. Andererseits hat Finnland mit dem FINPAW der Arbeitsfähigkeit und somit der Erhaltung der Gesundheit von Beschäftigten noch vor der Abschaffung der Frühpensionierungsmöglichkeiten einen wichtigen Stellenwert eingeräumt. Sollten diese Maßnahmen tatsächlich greifen, würden die in Schweden eingetretenen Auswirkungen nicht in dem Ausmaß eintreffen.

Maßnahmen, die sich auf für die Arbeitsfähigkeit fördernde Arbeitsbedingungen und das Arbeitsumfeld bezogen, waren in *Finnland* einerseits Studien, wie die Projekte des *TALVA*, und andererseits Maßnahmen in Klein- und Mittelbetrieben (*Work together with work ability*). Die Entwicklung von *Metal Age*, das mittlerweile auch in Schweden angewendet wird, oder des WHP-Barometers, der das Ausmaß von WHP-Aktivitäten misst, wurden ebenfalls im Rahmen des FINPAW durchgeführt. Der WHP-Barometer stellte fest, dass

mittlerweile zwar in 90% der Unternehmen WHP-Aktivitäten gesetzt werden, aber nichts über die Qualität der Aktivitäten ausgesagt werden kann.

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

Schweden setzt auf das oben erwähnte 11-Punkte-Programm der Gesundheit, das u.a. die Arbeitsbedingungen von älteren ArbeitnehmerInnen zum Gegenstand hat. Auch in flexiblen Arbeitsformen sieht die schwedische Regierung eine Chance zu verhindern, dass ältere Beschäftigte frühzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden. Die *Senior 2005*-Kommission sieht in ihrem Zwischenbericht die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse der Älteren als Möglichkeit den SchwedInnen eine flexible Lebensführung zu ermöglichen.

Im Vergleich zu den intensiven Bemühungen der Regierungen in diesen drei Ländern, die Pensionssysteme zu verändern, um ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern, unternahmen die politisch Verantwortlichen bisher relativ wenig, um einerseits den Gesundheitszustand der Beschäftigten zu erhalten bzw. zu verbessern und andererseits die Arbeitsbedingungen, das Arbeitsumfeld, die Arbeitsorganisation und den Arbeitsplatz an die Bedürfnisse der älteren Beschäftigten anzupassen, wenn diese nunmehr länger erwerbstätig sein sollen. Natürlich obliegt die Gestaltung der Arbeitsbedingungen den ArbeitgeberInnen 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 Intensität fortgeführt wurden, wie es hätte sein können. Hinzu kommt der Umstand, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen erst mittel- und langfristig eintretenden Wirkungen zeitigen. Insofern erscheint eine der tatsächlichen Problemlage adäquatere Vorgangsweise darin zu bestehen, die Wirkung solcher Maßnahmen abzuwarten, bevor die Pensionssysteme reformiert werden so wie das in Finnland angestrebt wird.

5.2. *Reintegration von älteren Arbeitslosen*

Neben dem längeren Verbleib im Erwerbsleben besteht in der Reintegration der älteren Arbeitslosen eine weitere Herausforderung, um die Beschäftigungsquote von Älteren zu erhöhen.

Die Arbeitslosenquoten der 55 – 64-Jährigen waren 1995 in Finnland ausgesprochen hoch. Sie lag bei den Frauen bei 22,8% und bei den Männern bei 16,3%. In den *Niederlanden* waren sie im selben Jahr hingegen sehr niedrig und betragen für die Frauen 3,2% und für die Männer 3,6%. In *Schweden* können - für schwedische Verhältnisse - nicht nur die Arbeitslosenquote der Älteren, sondern auch anderer Altersgruppen als hoch angesehen werden. Die Arbeitslosenquote der Männer lag bei 8,5% und jene der Frauen bei 6,3%.

Aufgrund dieser Daten stand die Reduzierung der Arbeitslosenquote der älteren Frauen und Männer in Finnland und die aller Altersgruppen in Schweden im Zentrum der Politik.

Finnland legte die Schwerpunkte seiner Politik auf die Schulung des Personals der Arbeitsverwaltung und auf die Arbeitsfähigkeit und den Erhalt der Gesundheit von arbeitslosen Älteren. Die Schulungen zielten darauf ab, die Situation von älteren Arbeitslosen dem Personal näher zu bringen und in weiterer Folge altersgerechte Maßnahmen der Reintegration zu erarbeiten. Mit der Fokussierung auf die Arbeitsfähigkeit und die Gesundheit der älteren Arbeitslosen versuchte man innerhalb des FINPAW, die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, zu erhöhen. Stand in einem Projekt die Gesundheitsvorsorge im Mittelpunkt, so drehte es sich bei dem anderen Projekt um ein körperliches Trainingsprogramm, das TeilnehmerInnen von Aktivierungskursen besuchen mussten. Beide Projekte erreichten ausgesprochen gute Ergebnisse. Finnland bietet Unternehmen auch einen finanziellen Anreiz, wenn sie 55 – 59-Jährige einstellen, der aufgrund seiner bürokratischen Struktur wenig genutzt wird. Zudem halten die AutorInnen der Evaluierungsstudie des FINAPW fest, dass sich zwar die Anzahl der langzeitarbeitslosen Älteren verringert hat, aber sich die Chancen von älteren Arbeitslosen nicht gravierend verbessert haben.

In *Schweden* wurden aufgrund der hohen allgemeinen Arbeitslosigkeit und dem von der Regierung gesetzten Ziel, die Arbeitslosigkeit um die Hälfte zu reduzieren, eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, die sich meist auf die gesamte Bevölkerung bezogen, von denen aber auch die älteren Arbeitslosen profitierten. Sowohl die Aktivitätsgarantie, als auch die Übergangsarbeitsplätze oder die erst einzuführende Bildungskarenz kommen auch den Älteren zugute. Innerhalb der Aktivitätsgarantie, die sich an Langzeitarbeitslose wendet, wurde allerdings eine spezielle Einstellungsbeihilfe für die älteren Arbeitslosen eingeführt, bei der Unternehmen für die Dauer von zwei Jahren 75% der Gehaltskosten ersetzt bekommen. Neben dieser Maßnahme ist noch die OTA zu nennen, die die Reintegration arbeitsloser Älterer zum Ziel hatte, indem über 55-jährigen Langzeitarbeitslosen Arbeitsplätze im sozialen Dienst vermittelt wurde. Beide wurden allerdings nicht in dem Ausmaß in Anspruch genommen, wie es sich die Regierung vorgestellt hatte, weswegen die OTA durch die Übergangsarbeitsplätze ersetzt werden. Bei der OTA ist das auch nicht wirklich verwunderlich, denn die beiden darauf folgenden Jahre nach Einführung der OTA ermöglichte es die schwedische Regierung mit zwei Maßnahmen den älteren Arbeitslosen, den Arbeitsmarkt vorzeitig zu verlassen.

Die *Niederlande* versuchten der Arbeitslosigkeit hauptsächlich durch finanzielle Anreize und durch Veränderungen der Arbeitslosenversicherung zu begegnen. Für die Unternehmen wurden zum einen finanzielle Anreize gesetzt, indem diese weniger Sozialversicherung zahlen müssen, wenn sie langzeitarbeitslose Ältere einstellen, zum anderen aber auch Sanktionen, indem sie seit dem heurigen Jahr mehr Sozialversicherungsbeiträge zahlen, wenn ihre ehemaligen MitarbeiterInnen um Arbeitslosengeld ansuchen. Eine positive Maßnahme für die arbeitslosen Älteren selbst besteht darin, dass diese, wenn sie einen Arbeitsplatz mit geringeren Einkommen annehmen, bei erneuter Arbeitslosigkeit die Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes erhalten. Die Arbeitslosenversicherung wurde dahingehend reformiert, dass die über 57,5-Jährigen seit 1999 nicht nur wieder einen Arbeitsplatz, der ihnen angeboten wird, annehmen, sondern seit dem letzten Jahr auch aktiv auf Arbeitsplatzsuche gehen müssen.

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 finanzielle Anreize für ArbeitgeberInnen nicht attraktiv genug, ältere Menschen einzustellen, denn sie bevorzugen nach wie vor jüngere Personen. Für die Niederlande liegen leider keine Daten vor, da die meisten diesbezüglichen Maßnahmen, auch jene, die sich nicht auf die Reintegration beziehen, 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 als auch negative finanzielle Anreize wenig Einfluss auf die Personalpolitik der Unternehmen haben.

5.3. *Lebenslanges Lernen*

Lebenslanges Lernen nimmt innerhalb der EU seit einigen Jahren einen wichtigen Stellenwert ein. Den Hintergrund bildet die Meinung, dass die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung erhalten bleibt, wenn sich diese ständig weiterbildet und somit mit ihrem Wissen und Kenntnissen auf dem Laufenden bleiben. Die heutigen Älteren haben nach dieser Vorstellung eine besonders schlechte Ausgangsposition, denn sie sind es meist, die über eine niedrige Ausbildung verfügen und bei denen die Zeit des Lernens schon lange zurückliegt. Insofern nehmen aber die Älteren wieder eine besondere Stellung ein, wenn Lebenslanges Lernen in den Vordergrund rückt. Auch die hier behandelten Länder führten innerhalb ihrer Strategie des Lebenslangen Lernens Maßnahmen durch, die sich einerseits direkt an Ältere richten oder altersunabhängig waren. Ältere profitierten aber auch von den Maßnahmen, die altersunabhängig gesetzt wurden.

Die während der Laufzeit des FINPAW in *Finnland* gesetzten Maßnahmen, die sich explizit an die Älteren wandten, betreffen zum einen Personen mit einer geringen Grundausbildung und geringen Lernfähigkeiten und haben zum anderen die Vermittlung des Basiswissens über Informations- und Kommunikationstechnologien zum Inhalt. Ausgehend von mehreren Studien stellte die finnische Regierung fest, dass Ältere mit niedrigem Ausbildungsniveau und geringen Lernfähigkeiten eigens auf sie zugeschnittene Kurse brauchen, was in der Evaluierung des FINPAW explizit hervorgehoben wurde. Die beiden regionalen Projekte, die Älteren IKT-Kenntnisse vermitteln sollen, fanden großen Anklang und schufen Interesse, an weiteren Kursen teilzunehmen. Die Möglichkeit, zu Hause das Gelernte zu wiederholen, und der Bildungsscheck scheinen gute Instrumente zu sein, älteren Personen IKT-Kenntnisse näher zu bringen. Finnland hat sich im Übrigen zum Ziel gesetzt die Anzahl der Menschen, die über kein Basiswissen im Bereich der IKT verfügen, zu halbieren. Auch selbstinitiierte Weiterbildung von Älteren wird finanziell unterstützt, was von den EvaluatorInnen des FINPAW sehr positiv gewertet wurde. Da das FINPAW als Informationsverbreitungsprogramm verstanden werden kann, wurden auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung ein Handbuch und eine Internetseite veröffentlicht, die Informationen über Weiterbildungsmaßnahmen für Ältere und das finnische Bildungssystem enthalten.

Auch in den *Niederlanden* kommt dem Bereich des Lebenslangen Lernens ein hoher Stellenwert zu. Das bezieht sich im Falle von Erwachsenen zumeist auf die interne

Weiterbildung in Unternehmen. Im Hinblick auf Informations- und Kommunikationstechnologien geht es um besonders benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt, zu denen auch die älteren ArbeitnehmerInnen zählen. Im Bereich der unternehmensinternen Weiterbildung einigten sich die SozialpartnerInnen darauf, dass die Kollektivverträge Bestimmungen darüber enthalten sollen, die Weiterbildung von Beschäftigten zu fördern. Auch wenn sich dies an alle Arbeitskräfte unabhängig von ihrem Alter richtet, geht dies auch mit den Empfehlungen einer altersbewussten Personalpolitik, deren Teilbereich die interne Weiterbildung ist, konform. An konkreten Maßnahmen existieren mittlerweile ein Zentrum, das ein System der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen erarbeitet, und individuelle Bildungskonten, die als Pilotprojekt eingeführt wurden. Im Bereich der IKT wurden Kurse gestartet, die der ausgewählten Zielgruppe Basiskenntnisse vermitteln sollen. In den letzten Jahren hat sich die interne Weiterbildung insofern verbessert, als 90% der Unternehmen Fortbildungen anbieten, und fast alle Kollektivverträge Bestimmungen über Weiterbildung enthalten, wobei allerdings nicht gesagt werden kann, inwiefern Ältere von diesen profitieren. Es wurde aber eine Studie veröffentlicht, die besagt, dass die Anzahl der Älteren an beruflicher Weiterbildung gestiegen ist, aber noch nicht das Niveau jüngerer Altersgruppen erreicht hat. Offen bei diesem Ergebnis muss allerdings bleiben, um welche Form von Weiterbildung es sich dabei gehandelt hat.

Im Mittelpunkt der *schwedischen* Strategie des lebenslangen Lernens standen in den letzten Jahren die Reform und die Förderung der höheren Schulbildung, die höhere Bildung und die interne Fortbildung in Unternehmen, von denen ältere Beschäftigte und Arbeitslose ebenfalls profitieren können. Die höhere Schulbildung wurde insofern geändert, als berufsbezogene Programme den allgemeinen Programmen gleichgestellt wurden und mit Matura abschließen. Personen zwischen 25 und 50 Jahren, die Kurse der höheren Schulbildung besuchen, erhalten dafür Stipendien. Auch Arbeitslose ohne höhere Schulbildung erhielten durch die *Adult Education Initiative* die Möglichkeit, eine solche zu erwerben. Schweden war bei der Förderung der höheren Schulbildung auch bei den 55 – 64-Jährigen sehr erfolgreich und konnte innerhalb von fünf Jahren sowohl den Anteil der berufstätigen älteren Frauen als auch jenen der berufstätigen älteren Männer mit höherer Schulbildung erhöhen. Die Universitäten sind insofern in den Mittelpunkt des Interesses gerückt, als diese Kurse und Programme nicht nur für die Jüngeren, sondern für alle Altersstufen einführen sollen. Auch die schwedischen Kollektivverträge enthalten Bestimmungen über interne Fortbildung, die aber viel Spielraum für die Unternehmen lassen. Der Anteil der älteren Beschäftigten an unternehmensinterner Weiterbildung erhöhte sich sowohl bei den älteren Frauen als auch bei den älteren Männern zwischen von 1997 und 2001, wobei er sich bei den 45 – 54-Jährigen stärker erhöhte als bei den 55 – 64-Jährigen. Haben die Niederlande bereits ein Pilotprojekt zu individuellen Bildungskonten eingeführt, so soll dieses in Schweden im heurigen Jahr eingeführt werden. Nur eine der in Schweden gesetzten Maßnahmen, die Studienbeihilfe zielt auf die 51 – 55-Jährigen ab. Von ExpertInnen, aber auch im Zwischenbericht von *Senior 2005* wird kritisiert, dass die Höhe der Studienbeihilfe mit steigendem Alter abnimmt.

Mit der offensiven Strategie Schwedens, auf mehreren Ebenen das Bildungssystem zu verbessern, konnte der Anteil der Personen mit höherer Schulbildung, also mit Matura, auch unter den Älteren erhöht werden. Der Anteil der Älteren an unternehmensinterner Fortbildung stieg ebenfalls an. Auch die Erkenntnisse, die Finnland aus dem FINPAW gewann, nämlich, dass Ältere aufgrund ihres niedrigeren Bildungsniveaus und ihrer geringeren Lernfähigkeiten

eigens auf sie zugeschnittene Kurse benötigen, und die Erfolge in der Vermittlung von IKT-Kenntnissen an ältere Menschen erscheinen erwähnenswert. In diesem Bereich sind die Niederlande ebenso bemüht wie Finnland und versuchen gerade der schwächsten Gruppe am Arbeitsmarkt ein Basiswissen an IKT zu vermitteln. Auch sind die Niederlande in den letzten Jahren mit der Implementierung von Kollektivvertragsbestimmungen über die unternehmensinterne Weiterbildung fortgeschritten und der Anteil der Älteren, die an Weiterbildung teilgenommen hat, hat ebenso wie in Schweden zugenommen.

5.4. *Sensibilisierung für und Kampf gegen Altersdiskriminierung*

Ein wichtiger Bereich, wenn es um die Beschäftigung von Älteren und die Erhöhung der Beschäftigungsquote geht, ist die Sensibilisierung der Gesellschaft in Bezug auf die Situation von Älteren am Arbeitsmarkt und der Abbau von Vorurteilen und Stereotypen, die zu Altersdiskriminierung führen.

Eines der Hauptziele des *finnischen* FINPAW war die Veränderung der Einstellung der Bevölkerung. Mit breit angelegten Informationskampagnen in Zeitschriften, Zeitungen, Radio und TV wurde versucht, die Position von Älteren zu stärken, indem auf verschiedene Bereiche, wie Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation und Arbeitsfähigkeit aufmerksam gemacht wurde. Die Evaluierung des FINPAW ergab, dass, vielen zwar die Inhalte nicht im Detail vertraut sind, dem Großteil der FinnInnen aber die allgemeine Botschaft des FINPAW bekannt ist. Ein weiteres Ergebnis war, dass sich durch das Programm der Umgang mit älteren Beschäftigten am Arbeitsplatz verbessert hat.

Sowohl die *Niederlande* als auch *Schweden* haben Institutionen gegründet, deren Ziel es ist, die Gesellschaft in Bezug auf die Problematik von Älteren am Arbeitsmarkt zu sensibilisieren. Tat Schweden dies mit dem *Forum 50+* bereits 1993, so richteten die Niederlande die *Older Workers Taskforce* vor zwei Jahren ein. Allerdings existiert in den Niederlanden seit 1994 das *Expertise Centre Age and Society*, dessen vorrangigstes Ziel die Bekämpfung von Altersdiskriminierung ist.

Finnland ist unter den drei Ländern jenes, das Diskriminierungen aufgrund des Alters sowohl in der Verfassung als auch im Beschäftigungsgesetz verbietet. In den *Niederlanden* besteht bereits seit fünf Jahren der Versuch, ein Gesetz gegen Altersdiskriminierung einzuführen. Dies scheiterte bisher, soll aber nunmehr dieses Jahr in Kraft treten. Nur *Schweden* scheint diesbezüglich einen anderen Weg zu gehen, denn nicht mehr die diskriminierten Gruppen stehen dort im Mittelpunkt der Diskussionen, sondern die Vielfalt, die durch die verschiedenen Gruppen entsteht, prägt die öffentlichen Debatten.

Einstellungen von ArbeitnehmerInnen und UnternehmerInnen über Ältere müssen sehr differenziert gesehen werden, wenn von *Finnland* die Rede ist. Zwar gibt es ein positives Bild, aber trotzdem werden diese in größeren Unternehmen mit hohem Anteil an älteren ArbeitnehmerInnen eher im Betrieb gehalten. Altersdiskriminierungen machen sich zudem eher beim Rekrutierungsprozess als am Arbeitsplatz bemerkbar. Auch die Wahrnehmung von Diskriminierungen unterscheidet sich dort nach der Zusammensetzung der Altersstruktur, denn die Altersgruppe, die die Mehrheit im Unternehmen stellt, ist Diskriminierungen weniger

ausgesetzt als jene, die in der Minderheit ist. Dies bedeutet aber auch, dass nicht nur Ältere, sondern auch jüngere Menschen Diskriminierungen aufgrund ihres Alters ausgesetzt sind. Taylor sagt, dass Altersdiskriminierungen in Finnland selten vorkommen, auch wenn die Evaluierung des FINPAW ergibt, dass sich zwar durch das Programm die Einstellungen gegenüber Älteren verbessert haben, Altersdiskriminierungen aber nach wie vor existieren.

In den *Niederlanden* und in *Schweden* zeigen unterschiedliche Studien, dass Unternehmen ein negatives Bild von älteren ArbeitnehmerInnen haben. Die Antworten sind in beiden Ländern ähnlich und reichen von der geringeren Produktivität über mangelnde Flexibilität bis zur fehlenden Aufgeschlossenheit Innovationen gegenüber. Allerdings ist die Situation in Schweden je nach Branche und Altersstruktur unterschiedlich. So haben UnternehmerInnen in den Branchen „Bildung“ und „Gesundheit“ eine weniger negative Einstellung als die in anderen. In beiden Ländern ist die Bereitschaft, ältere Personen einzustellen, nicht sehr hoch, und dem längeren Verbleib von älteren Arbeitskräften stehen auch nur wenige Unternehmen positiv gegenüber.

In Anbetracht dieser unterschiedlichen Ergebnisse für Finnland auf der einen und Schweden und den Niederlanden auf der anderen Seite scheint die extensive Informationskampagne in Finnland eine gewisse Wirkung auf die Meinungen über ältere MitarbeiterInnen und KollegInnen nicht verfehlt zu haben. Insofern kann gesagt werden, dass mit dem FINPAW ein wichtiges Ziel, nämlich jenes der Informationsverbreitung über die Situation von Älteren auf dem Arbeitsmarkt, erreicht werden konnte.

5.5. *Gibt es einen Zusammenhang zwischen den Maßnahmen und der Erhöhung der Beschäftigungsquote?*

Nach der Darstellung der gesetzten Maßnahmen in Finnland, den Niederlanden und Schweden stellt sich die Frage, inwiefern diese tatsächlich Einfluss auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote hatten. Die Beschäftigungsquoten der Älteren haben sich in allen drei Ländern erhöht. Allerdings begann die Steigerung zu unterschiedlichen Zeitpunkten und fiel auch unterschiedlich stark aus.

In Finnland erhöhte sich die Beschäftigungsquote der Älteren zwischen 1994 und 2001 um 12,3 Prozentpunkte auf 45,7%, zwischen 1997 und 2001 machte die Steigerung 10 Prozentpunkte aus. In den Niederlanden nahm sie von 1991 bis 2001 um 11,1 Prozentpunkte auf 39,6% zu, wobei sie sich zwischen 1994 und 2001 um 10,5 Prozentpunkte und zwischen 1997 und 2001 um 7,8 Prozentpunkte erhöhte. In beiden Ländern fand die stärkste Erhöhung zwischen 1997 und 2001 statt, wobei die Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen in Finnland im Jahr 2001 höher lag als in den Niederlanden (+6,1). In Schweden erhöhte sich die Beschäftigungsquote der Älteren zwischen 1997 und 2001 um 4,7 Prozentpunkte auf 66,5%. Somit lag sie 2001 bei weitem über Finnland und den Niederlanden, hatte aber eine geringere Steigerung zwischen 1997 und 2001 zu verzeichnen als in den beiden anderen Ländern.

Der Einfluss des FINPAW auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote in *Finnland* konnte von keinem der AutorInnen und auch nicht von den EvaluatorInnen des Programms eindeutig hergestellt werden. Dem Programm werden zwar Auswirkungen auf die Steigerung zuerkannt,

allerdings kann das FINPAW nicht alleine dafür verantwortlich gemacht werden. Vielmehr hatten auch andere Faktoren Einfluss auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote der Älteren. Zu nennen wäre hier die demographische Entwicklung. Der Anteil der 55 – 64-Jährigen an der Erwerbsbevölkerung erhöhte sich zwar, allerdings ist dies darauf zurückzuführen, dass diese Generation immer schon in einem hohen und stabilen Ausmaß beschäftigt war. Da dieser Kohorteneffekt auch auf andere Länder, in denen sich die Beschäftigungsquote der Altersgruppe nicht so stark erhöht hat, zutrifft, kommen noch andere Faktoren in Betracht. Einige ExpertInnen in Finnland argumentieren, dass die Reformen des Pensionssystems für die Steigerungen verantwortlich zeichnen, was auf die Teilpensionen zutrifft, auf die Pension wegen Arbeitslosigkeit wiederum nicht, denn die Anzahl der Personen, die diese beziehen, hat sich nicht wesentlich verändert. Der Umstand, dass sich die Arbeitslosenquote im selben Zeitraum verringerte, kann ebenfalls nicht als der bestimmende Faktor genannt werden, denn die Beschäftigungsquote erhöhte sich stärker als sich die Arbeitslosenquote verringerte. Auch der wirtschaftliche Aufschwung, den Finnland seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre hatte, kann nur bedingt als Erklärung dienen, denn die Beschäftigungsquote der Älteren (in Vollzeitäquivalent) erhöhte sich schneller als dies durch wirtschaftliche Faktoren erklärbar wäre. Auch wenn kein direkter Kausalzusammenhang zwischen dem FINPAW und der Steigerung der Beschäftigungsquote hergestellt werden kann, kann gesagt werden, dass dieses zusammen mit den hier genannten Faktoren Auswirkungen auf die Beschäftigungsquote hatte.

In den *Niederlanden* zeichnen ebenfalls der wirtschaftliche Aufschwung, die Reformen der Arbeitslosenversicherung, die Umwandlung des *male breadwinner*-Modells in ein *male breadwinner/female part-time carer* Modell, aber auch die von der Regierung und den SozialpartnerInnen gesetzten Maßnahmen und die Fokussierung auf die Steigerung der Beschäftigungsquote der Älteren dabei für deren Erhöhung verantwortlich. Wie in Finnland müssen sie als ein Zusammenspiel von Faktoren gesehen werden.

In *Schweden* spielten sicherlich auch der wirtschaftliche Aufschwung und die Reformen des Pensionssystems eine Rolle, allerdings ist Schweden mehr von einer ambivalenten Politik gekennzeichnet, die wenige auf Ältere gerichtete Maßnahmen gesetzt hat. Es befindet sich noch im Stadium der Recherche und des Sammelns von Vorschlägen als im Setzen von konkreten Maßnahmen. Wenn es sich allerdings um andere nationale Ziele handelt, dann hat dies, wie bei der Arbeitslosigkeit oder der Gesundheit und dem Lebenslangen Lernen, auch auf die älteren ArbeitnehmerInnen einen Einfluss und sicherlich Wirkungen auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote.

Insgesamt mahnen die in diesem Bericht zusammengestellten Daten und Einschätzungen zur Vorsicht bei Aussagen über die Auswirkung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf die Beschäftigung von Älteren. So wurden in Schweden negativere Einstellungen der UnternehmerInnen gegenüber älteren Arbeitskräften und deutlich weniger explizite Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer festgestellt als in Finnland. Dennoch liegt die Beschäftigungsquote Älterer in Schweden um 20 Prozentpunkte über jener Finnlands. Die Beschäftigung der Frauen in früheren Jahrzehnten in Verbindung mit dem Angebot an Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und mit öffentlicher Kinderbetreuung könnte hier als Hintergrund ebenso wichtig sein, wie die Tradition der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Gesundheit aller Altersgruppen. Schließlich zeitigen ja gerade Maßnahmen zur

altersgerechten Arbeitsgestaltung und zum Erhalt der Gesundheit ihre Wirkungen erst mittel- und langfristig. Sie sollten also fest etabliert sein, bevor daran gedacht wird, den Zugang zur Pension zu erschweren. Letzteres kann zwar die Statistik schönen, aber es ist wohl wenig gewonnen, wenn die nicht mehr Arbeitsfähigen im Langzeitkrankenstand und nicht in der Frühpension sind und so zur Beschäftigungsquote zählen, wie etwa in Schweden. Wenn man bedenkt, dass internationale Erhebungen eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ausweisen und wenig Hoffnung auf eine Umsetzung der Prinzipien alters- und altersgerechter Arbeit auf breiter Basis besteht, ist eine Betrachtungsweise, die sich auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote konzentriert, kritisch zu hinterfragen.

LITERATUR

- Aho, S./Koponen, H. (2003): Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuus 1997-2000, Työvoimapolitiittisia tutkimuksia, Helsinki: työministeriö (in print)
- Aho, S./Kunttu, S. (2001): Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteria ineistojen avulla. Menetelmäkehittelyä ja 1994-1997 toteutettuja toimia koskevia tuloksia, Työpolitiittinen tutkimus 233 85 s.), Työministeriö, Helsinki
- Aho, S./Kunttu, S./Nätti, J. (2001): Evaluating active labour market policies with matched control groups: Employment impact of labour market training and subsidised employment in Finland in 1994 and 1997; in: Holm, Anders/Jensen, Torben Pilegaard (eds.), Nordic Labour Market Research on Register Data. TemaNord, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, S. 413-446
- Aho, S./Österman, P. (1999): Ikääntyvien työssäkäynti, työttömyys ja varhainen eläkkeelle siirtyminen 1987-1996 (128 S.), Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, Helsinki
- Aho, S./Saloniemi, A. (2002): Prevention and activation policies for the unemployed and promotion of social inclusion; in: Impacts of the EES. National evaluation of the effects of the European Employment Strategy in Finland, Ministry of Labour, Helsinki
- Aho, S./Virjo, I. (2003): Miksi ikääntyvien työllisyysaste kohoaa – voiko kohoaminen jatkua? (Forthcoming)
- Äldreprojektet (2003): www.aldreprojektet.gov.se/aldreprojektet/aldreprojektet.htm, im Mai 2003
- Arnkil, Robert/Hietikko, Merja/Mattila, Kati/Nieminen, Jarmo/Rissanen, Pekka/Spangar, Timo (2002): The National Programme on Ageing Workers. Evaluation, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2002:5, Helsinki
- Arnkil, Robert/Nieminen, Jarmo (2000): National Programme for Ageing Workers. Resentation and Assessment of the Policy by an Independent Expert as a Basis for the Review by Peer Countries, October
- Arnkil, Robert/Nieminen, Jarmo/Rissanen, Pekka/Pitkänen, Sari/Lyytinen, Sanna-Mari (2003): Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers (FINPAW), Discussion Paper for the Peer Review, January 20-21
- Arnkil, Robert/Spangar, Timo (2001): Comparing Recent Danish, Finnish and Swedish Labour Market Policy Reforms, First Report of the “Benchmarking Employment Offices – Nordic and Other European Comparisons”, Discussion Paper
- Berg, Annika (2000): Comparative study on ageing workers – the Swedish contribution, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/10/word/se0008153s.doc>
- Berg, Annika (2001a): Working time legislation to be examined again, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/01/inbrief/SE0101176N.html>
- Berg, Annika (2001b): Committee suggests more flexibility in annual leave, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/09/InBrief/SE0109102N.html>

- Berg, Annika (2001c): Employers reluctant to hire older workers, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/10/Feature/SE0110106F.html>
- Berg, Annika (2001d): Tripartite talks launched on improving health at workeironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/11/feature/SE0111108F.html>
- Berg, Annika (2002a): Committee proposes five more days of leave, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/06/Feature/SE0206105F.html>
- Berg, Annika (2002b): Sick pay and rehabilitation reform plan presented, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/02/inbrief/SE0202103N.html>
- Berg, Annika (2002c): Experimental sabbatical leave scheme launched, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/02/InBrief/SE0202102N.html>
- Berg, Annika (2002c): Government proposes individual learning accounts system, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/04/Feature/SE0204102F.html>
- Berg, Annika (2003a): 2002 Annual Review for Sweden, eironline (European Industrial relations observatory on-line) <http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/Feature/SE0301102F.html>
- Berg, Annika (2003b): Sickness absence falls as early retirement increases, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/InBrief/SE0301103N.html>
- Berg, Annika (2003c): Government proposes sick pay reform, eironline (European Industrial relations observatory on-line)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/Feature/SE0301104F.html>
- De Geus, A.J. (2003): Wet houdende invoering van een bijdrage van de werkgever wiens werknemer op of na het bereiken van de leeftijd van 57,5 jaar werkloos wordt (Wet werkgeversbijdragen werkloosheidslasten oudere werknemers), Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- De Grip, A./Van Loo, J./Sanders, J. (2002): Kwalificatieveroudering in sectoren; in: Economisch Statistische Berichten 87
- De Klerk, M. (2001): Rapportage ouderen 2001, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- De Klerk, M./Timmermans, J. (1999): Rapportage ouderen 1998, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Delsen, Lei (2002): Active strategies for older workers in the Netherlands; in: Jepsen, Maria/Foden, David/Hutsebaut, Martin, Active strategies for older workers, European Trade Union Institute, Brussels
- Denys, Jan/Simoens, Peter (1999): Belgien, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999,
http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Europäische Kommission (1999): Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 1999

- Europäische Kommission (2001a): Alterssicherung in Europa, MISSOC_Info 01/2001
- Europäische Kommission (2001b): Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2001
- Europäische Kommission (2001c): Europäisches Beschäftigungsobservatorium. Bericht vom Frühjahr 2001
- Europäische Kommission (2002a): Beschäftigung in Europa 2002
- Europäische Kommission (2002b): Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2002
- Europäische Kommission (2002c): Entwurf eines Gemeinsamen Berichtes der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten
- Europäische Kommission (2002d): Europäisches Beschäftigungsobservatorium. Bericht vom Frühjahr 2002
- Flecker, Jörg/Hermann, Christoph/Mairhuber, Ingrid (2001): Internationale Beispiele für Arbeitszeitverkürzung, -umverteilung und -flexibilisierung, Forba-Forschungsbericht 1/2001
- Fluit, Pieter (1999): New attempts to cut the number of occupationally disabled people, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/10/feature/NL9910167F.html>
- Forum 50+ (2003): www.forum50plus.com, im Mai 2003
- Gineste, Sandrine (1999): Frankreich, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Grünell, Marianne (1998): Company doctors criticise privatisation of Sickness Benefits Act, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/feature/NL9804171F.html>
- Grünell, Marianne (1999): Young employees with psychological complaints add to growth indisability benefit claimants, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/04/feature/NL9904133F.html>
- Grünell, Marianne (2000a): Rising number of female WAO recipients raises issue of prevention, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/08/feature/NL0008103F.html>
- Grünell, Marianne (2000b): Rising number of disability benefit claimants sparks more stringent policy, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/06/feature/NL0006195F.html>
- Grünell, Marianne (2001): Disability insurance reform proves divisive, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/2001/08/InBrief/NL0108139N.html>
- Grünell, Marianne (2002): SER opinion on WAO disability benefit conditionally supported by social partners, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/04/InBrief/NL0204101N.html>
- Grünell, Marianne/Kaar, Robert van het (2003): 2002 Annual Review for the Netherlands, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/N0301105F.html>

- Heidemann, Winfried (2001): Lebenslanges Lernen. Aktuelle Strategien im Sozialdialog in Europa. Ein Überblick, Hans Böckler Stiftung
- Idéforum 2002 (2003): www.aldreprojektet.gov.se, im Mai 2003
- InforMISEP (1997): National Programme for Older Workers. National Labour Market Policies, InforMISEP Policies Edition No. 59, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi62_uk/00100011.asp
- InforMISEP (1999): Attraktivität der Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer soll gesteigert werden, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, InforMISEP, Maßnahmen Nr. 67-68, Herbst 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Jensen, Per (2002): Retiring from the labour market – the Danish situation reviewed in a comparative light, in: CASA & Danish Council of Social welfare 2002: Social Trends, Social Policy in Denmark in an European Perspective, Socialpolitisk Forlag
- Kaar, Robert van het (1998): Pensions and pension funds become major issue in Dutch industrial relations, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/08/feature/NL9808194F.html>
- Kaar, Robert van het (1999): Occupational disability: a Dutch disease?, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/02/feature/NL9902124F.html>
- Kaar, Robert van het (2002): SER reaches agreement on disability benefits, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/01/feature/N0201113F.html>
- Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti (2002): Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2002:15, Helsinki
- Knecht, Robert (2001): Committee recommends occupational disability insurance reform, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/2001/05/Feature/NL0105131F.html>
- LBL (2003): Juni 2003, <http://www.leeftijd.nl>
- Lilja, Reija (1999): Finland, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Lindeboom, M. (2000): De uittredingsroutes van oudere werknemers in internationaal perspectief, OSA-publicatie A172, OSA, Tilburg
- Madsen, Per (1999): Dänemark, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Meager, Nigel/Dench, Sally (1999): Vereinigtes Königreich, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997): Sociale Nota 1998, SDU, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998): Sociale Nota 1999, SDU, Den Haag

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999): Bedrijven besteden nog weinig aandacht aan oudere werknemers, Persbericht 12 mei 1999 (99/083)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999): SER-adviesaanvraag ouderen: langer werken moet aantrekkelijker worden, Persbericht 12 mei 1999 (99/082)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999): Sociale Nota 2000, SDU, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999): Werkloze ouderen per 1 mei verplicht passend werk te aanvaarden, Persbericht 26 februari 1999 (99/023)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000): Kabinetsvoornems om arbeidsdeelname van ouderen te vergroten, Persbericht 14 maart 2000 (00/046)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000): Premiedifferentiatie in wachtgeldfondsen werkloosheidsuitkeringen en eigen risico voor ontslag ouderen, Persbericht 29 juni 2000 (00/129)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001): Sociale Nota 2002, SDU, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001): Werkgever betaalt deel WW bij ontslag oudere werknemers, Persbericht, 15 oktober 2001
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002): Extra arbeidskorting voor oudere werknemers per 1 april, Persbericht 4 april 2002 (02/044)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002): Sociale Nota 2003, SDU, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002): Vermeend en Verstand ondertekenen convenanten herintredende vrouwen, Persbericht 30 mei 2002 (02/068)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002): Vermeend: Nu kansen benutten om de arbeidsdeelname van ouderen te vergroten, Persbericht 23 januari 2002 (02/006)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003): Kabinet neemt maatregelen om arbeidsdeelname ouderen te bevorderen, Persbericht 1 mei 2003 (03/065)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003): Ouderen aan de slag,
http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id=1035&doctype_id=107#top
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003): Ouderen,
http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id=1035&doctype_id=6
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003): Ouderen, Stand van zaken,
http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id=1035&doctype_id=7
- Ministry of Social Affairs and Health (2002): 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 2002:14, Helsinki
- Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Labour, Ministry of Education (2003): The National Programme of Ageing Workers (follow-up), Peer Review, January 20-21
- Mudde, Elijmert (199): Does privatisation improve sickness absence policy within companies?, eironline (European Industrial relations observatory on-line),
<http://www.eiro.eurowfound.ie/1997/10/feature/NL9710138F.html>
- Naegele, Gerhard/Walker, Alan (2002): Ageing and Social Policy: Towards an Agenda for Policy Learning Between Britain and Germany, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, October 2002

- NAP Dänemark (2002): The Government: Denmark's Action Plan for Employment 2002
- NAP Deutschland (2002): Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2002
- NAP Finnland (2002): Finland's National Action Plan for Employment
- NAP Frankreich (1999): National Action Plan for Employment for 1999 and Results of the Plan for 1998, France
- NAP Frankreich (2002): National Action Plan for Employment 2002
- NAP Niederlande (1998): National Action Plan for Employment 1998
- NAP Niederlande (2000): National Action Plan for Employment 2000
- NAP Niederlande (2001): National Action Plan for Employment 2001
- NAP Niederlande (2002): National Action Plan for Employment 2002
- NAP Schweden (2001): Sweden's Action Plan for Employment May 2001
- NAP Schweden (2002): Sweden's Action Plan for Employment 2002
- NAP UK (2002): UK Employment Action Plan 2002
- Nelissen, J.H.M. (2001): Het effect van wijzigingen in vervoegde uittredingsregelingen op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers, Centre for Applied Research – Universiteit van Tilburg
- Noste-ohjelma (2003): Opetusministeriö, lääninhallitukset 14.2.2003
- Olofsson, Gunnar (2001): Age, Work and Retirement in Sweden – View, Policies and Strategies of key Actors, Background paper, „Millennium Project“ Conference, Tokyo
- Olson, Hans (2002), Den äldre arbetskraften: Temarapport 2002:1 från Prognosinstitutet, Statistiska centralbyrån, Stockholm
- Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö (2002): Opetusministeriön työryhmien muistioita 3:20002, Helsinki
- Peer Review (2000): The National Programme for Ageing Workers, Finland: Executive Summary, October 2000
- Peer Review (2000a): The National Programme for Ageing Workers, Finland, Helsinki, October 12/13, 2000, <http://peerreview.almp.org/de/finoct00.htm>
- Peer Review (2003): The National Programme for Ageing Workers (follow-up), Finland, Executive Summary, January 2003
- Peltomäki, P./Viluksela, M./Hiltunen, M-L./Kauppinen, T./Lamberg, ME/Mikkola, J./Pirttilä, I./Räsänen, K./Suurnäkki, T./Tuomi, K./Husman, K. (2002): Tyky-barometri 2001. Työkykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla vuonna 2001, Työterveyslaitos ja sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki
- Peters, Marjolein (1999): Niederlande, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Regeringskansliet (1998a): Nationell handlingsplan för äldrepolitiken: Mål, inrättning och förslag till åtgärder. En kort version av regeringens proposition 1997/98:113, Socialdepartementet

- Regeringskansliet (1998b): The Government's national action plan on policy for the elderly. Fact Sheet of the Ministry of Health and Social Affairs, August 1998, Schweden
- Regeringskansliet (1999): The Adult Education Initiative – A unique programme for adult education. Fact Sheet of the Ministry of Education and Science, January 1999, Schweden
- Regeringskansliet (2001): The Government's 11-point programme for better health in working life, Fact Sheet on the Swedish Government's Budget Bill for 2002, presented to the Parliament on 20 September, 2001, Schweden
- Regeringskansliet (2002a): Regeringskansliets Årsbok 2002
- Regeringskansliet (2002b): Riv hindren för äldre i arbetslivet! En kartläggning och ett diskussionsunderlag från Näringsdepartementets seniorgrupp, Regeringskansliet, Ds 2002:10, Stockholm
- Regeringskansliet (2003): Et arbetsliv för alla. Rapport från trepartsamtalen, Schweden
- Reuße, Michael (2002): Erfahrungen aus dem Thüringer Programm „50-plus“; in: Kuber, Andreas/Kistler, Ernst/Papies, Udo (Hg.), Arbeitslosigkeit Älterer und Arbeitsmarktpolitik im Angesicht des demographischen Wandels. Ergebnisse aus der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin, Stuttgart
- Senior 2005 (2001): Den mest erfarna arbetskraften, Konferensdokumentation, Nalen i Stockholm, 28 Mars 2001, Senior 2005 i samarbete med Näringsdepartementet, Socialdepartementet och Forum 50+
- Senior 2005 (2002a): Riv ålderstrappan! Ett livsanpassat arbetsliv – Reißt die Alterstreppe nieder! Ein lebensangepasstes Arbeitsleben, Sozialministerium, Schweden
- SENIOR 2005 (2002b): Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring, Sammanfattning av diskussionsbetänkandet av den parlamentariska äldreberedningen, Stockholm
- Senior 2005 (2002c): Senior Citizen 2005 – Policies for the elderly: a vision of the future. Schweden
- Sihto, Matti (2003): Background, Character and Prospects of the Finnish Ageing Policy, Vortrag in Rahmen des Dialogforums „Zukunftsfähige Politikprojekte“ des Renner-Institutes und der Arbeiterkammer Wien, „Chancen für ältere ArbeitnehmerInnen: Was kann Österreich von Finnland lernen?“, Wien, 23.5.2003
- Steene, Tom van der (2003): Ageing employees in the Netherlands, interner Expertenbericht
- Taskforce Ouderen en Arbeid (2003): Ouderen en Arbeid, <http://www.ouderenenarbeid.nl/>
- Taylor, Philip (2001): Comparative policy approaches towards older workers. A report to Scottish Enterprise, June 2001
- Taylor, Philip (2002): Improving employment opportunities for older workers: Developing a policy framework. Report to the European Commission, prepared for the Ninth EU-Japan Symposium Improving Employment Opportunities for Older Workers, 21-22 March 2002 in Brussels
- The Adult Education Initiative (1999): The Adult Education Initiative. An overall investment in adult education, Schweden
- Theeuwes, J./Zijl, M (2001): Arbeidsparticipatie van ouderen, OSA, Tilburg

- Thoursie, Anna (1999): Schweden, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Thunissen, M./Thijssen, J./Lange, W. (2000): Beleid zonder management? De praktijk van leeftijdsbewust personeelsbeleid, OSA, Tilburg
- Torgén, Margareta/Stenlund, Carin/Ahlberg, Gunnar/Marklund, Staffan (2001): Ett hållbart arbetsliv för alla åldrar, Arbetslivsinstitutet, Stockholm
- Velzen, Martijn van (1997): Debate centres on new policies for older employees, eironline (European Industrial relations observatory on-line), <http://www.eiro.eurofound.ie/1997/08/feature/NL9708125F.html>
- Vermeend, W.A./Verstand, A.E., e.a. (2002): Convenant herintredende vrouwen, 30 mei 2002, Den Haag
- Virjo, I./Aho, S. (2002): Ikääntyvien työllisyys 1990-luvulla. Rekisteritutkimus yli 50-vuotiaiden erityisongelmista työmarkkinoilla. Työpoliittinen tutkimus 242, työministeriö, Helsinki
- Vogler-Ludwig, Kurt (1999): Bundesrepublik Deutschland, Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Nationale Arbeitsmarktpolitiken, Basisinformationsberichte, Trends Nr. 33, Winter 1999, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_d/index.asp
- Vroom, Bert de (2001): The Shift from Early Exit to Late Exit. Changing Institutional conditions and Individual Preferences. The Case of the Netherlands, „Millennium Project“ Conference, Tokyo
- Wadensjö, Eskil (2002): Active strategies for older workers in Sweden; in: Jepsen, Maria/ Foden, David/Hutsebaut, Martin, Active strategies for older workers, European Trade Union Institute, Brussels
- Walker, Alan (2001): Ageing and Employment in the UK: Towards Active Ageing, prepared for the Japan Institute of Labour Workshop “Towards Active Ageing in the 21st Century”, The Japan Institute of Labour, 29-30th November 2001
- Walker, Alan/Taylor, Philip (ed.) (1998): Combating Age Barriers in Employment: A European Portfolio of Good Practice, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin

ANHANG

1. BELGIEN

Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten

Von den acht hier beschriebenen Ländern ist Belgien jenes mit der niedrigsten Beschäftigungsquote sowohl bei den 15 – 64-Jährigen als auch bei den 55 – 64-Jährigen. Dies trifft nicht nur auf das Jahr 2001, sondern auch auf die vorangegangenen Jahre zu. So erreichte die Beschäftigungsquote der 15 – 64-Jährigen 1996 ihren Tiefpunkt mit 56,3%. Von 1996 bis 2000 erhöhte sie sich um 4,2% auf 60,5% und fiel 2001 um 0,6% auf 59,9%. Diese Entwicklung ist auch bei der Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen zu beobachten. Von 1996 bis 2000 stieg sie von 21,9% auf 26,3% (+4,4%) und sank dann im Jahr 2001 auf 24,1% (Europäische Kommission 2002a:173).

Betrachtet man die Beschäftigungsquoten getrennt nach Männern und Frauen, so zeigt sich, dass auch diese zwischen 1997 und 2000 stiegen und 2001 rückläufig waren. Bei den 15 – 64-jährigen Männern erhöhte sie sich zwischen 1997 und 2000 von 67,1% auf 69,5% und fiel im Jahr 2001 auf 69,1%. Die der 55 – 64-jährigen Männer stieg von 31,7% auf 36,4% und reduzierte sich dann auf 34,4% (Europäische Kommission 2002a:173).

Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Frauen stieg im selben Zeitraum von 46,5% auf 51,5% und fiel auf 50,5% im Jahr 2001 zurück. Jene der älteren²² Frauen erhöhte sich von 12,9% auf 16,6% und verringerte sich um 2,3% auf 14,3% im Jahr 2001 (Europäische Kommission 2002a:173).

Die Arbeitslosenquote der 15 – 64-Jährigen erreichte ihren Höhepunkt 1994 mit 9,8% und verringerte sich auf 6,6 im Jahr 2001 (Europäische Kommission 2002a:173). Jene der Älteren hat sich in Belgien zwischen 1995 und 2000 von 3,8% auf 3,4% (-0,4%) bei den Männern und von 4,4% auf 2,8% (-1,6%) bei den Frauen geringfügig reduziert (Taylor 2002:14).

Interessant ist, dass sich zwischen 2000 und 2001 die Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen stärker reduzierte als die der 15 – 64-Jährigen. Lässt man das Jahr 2001 außer Acht, so kann von einem Anstieg der Beschäftigungsquote der Älteren um einige Prozentpunkte seit 1997 und von einer Verringerung der Arbeitslosenquote der 55 – 64-Jährigen zwischen 1995 und 2000 gesprochen werden. Im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2002 machen die AutorInnen die Konjunkturabschwächung für den Rückgang der Beschäftigungsquote im Jahr 2001 verantwortlich. Eine andere Erklärung für den Rückgang der Beschäftigungsquote der 15 – 64-Jährigen und der Älteren könnte sein, dass die belgische Regierung ihre Maßnahmen auf die (Wieder-)Eingliederung der Jugendlichen fokussierte und dies zu Nachteilen bei den

²² In den Kapiteln „Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote wird für die 55 – 64-Jährigen öfters das Wort „ältere“ benützt.

anderen Altersgruppen führte. Denn die Beschäftigungsquote der 25 – 54-Jährigen ist von 2000 auf 2001 ebenfalls gefallen (von 77,4% auf 75,9%), wohingegen die Beschäftigungsquote der Jugendlichen (15 – 24-Jährigen) seit 1996 angestiegen und auch im Jahr 2001 nicht gefallen ist (Europäische Kommission 2002a:173).

Pensionssysteme

Die belgische Alterssicherung basiert auf einem umlagenfinanzierten, erwerbsbezogenen Pensionsversicherungssystem, das alle Beschäftigte der Privatwirtschaft erfasst. Bei der Pensionsberechnung werden maximal 45 Beitragsjahre berücksichtigt. Die Höhe der Pension basiert auf der Grundlage des Einkommens der gesamten Versicherungszeit. Der Berechnungskoeffizient ist für Männer und Frauen derselbe, unterscheidet sich aber nach alleinstehend (60% des Einkommens der Versicherungszeit) und Haushaltsvorstand (75% des Einkommens der Versicherungszeit) (Europäische Kommission 2002c:117f).

Die betriebliche Altersvorsorge kann von Unternehmen freiwillig geschaffen werden. Ein Jahr nach Beitritt verfällt die Anwartschaft nicht mehr und ist zu neuen ArbeitgeberInnen transferierbar. Die Durchdringungsquote der betrieblichen Pensionsvorsorge lag 1999 bei nur 35%. Damit die Kluft zwischen dem letzten Einkommen und der Pensionshöhe nicht zu hoch ist, will die belgische Regierung den Aufbau der betrieblichen Altersvorsorge forcieren (Europäische Kommission 2002c:117ff).

Die Mindestpensionsleistungen existieren in Belgien seit 1980 und kommen Personen zugute, die zwei Drittel der Zeiten erfüllen, die für einen Anspruch auf Vollpension notwendig sind. Im Jahr 1997 wurde eine Wartezeit von 15 Jahren und eine Mindestleistung pro Versicherungsjahr eingeführt. Diese Mindestleistung wird für jedes Versicherungsjahr dann gewährt, wenn es mindestens einem Drittel einer Vollzeitbeschäftigung entspricht. 90% aller PensionsbezieherInnen haben Anspruch auf eine Mindestpension oder eine höhere Leistung. Personen über 62 Jahre (2009: 65), die keinen Anspruch auf Mindestpension haben, werden durch das Sozialhilfesystem GRAPA geschützt. Trotz der Mindestpension und dem GRAPA liegt das Armutsgefährdungsrisiko der Älteren (65+) über dem der restlichen Bevölkerung (Europäische Kommission 2002c:117 bzw. 119).

Denys und Simoens verweisen in ihrer Beschreibung Belgiens aus dem Jahr 1999 auf vier Möglichkeiten, frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Die kollektivvertragliche Überbrückungspension, die seit 1985 besteht, wird am häufigsten benützt, um den Arbeitsmarkt vorzeitig zu verlassen. Sie besteht für ArbeitnehmerInnen, die über 50 Jahre alt sind, und die in Betrieben arbeiten, die als „in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindlich“ eingestuft werden. Ein weiteres Ziel, das mit der Überbrückungspension verbunden ist, ist die Integration von jugendlichen Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Trotzdem wird nur ein Drittel der frei werdenden Stellen wieder besetzt. Der Grund liegt in den unzähligen Ausnahmen der Wiederbesetzungspflicht. ArbeitnehmerInnen, die mindestens 55 Jahre alt sind, können ihre Arbeitszeit um die Hälfte reduzieren und gleichzeitig die Hälfte der Überbrückungsrente beziehen. Diese Chance wurde 1993 eingeführt, wird aber nur minimal genützt, da ein enormer Verwaltungsaufwand damit verbunden ist. So lag die Anzahl der BezieherInnen im Jahr 1998 bei nur 400 Personen (Denys/Simoens 1999).

Neben der Überbrückungspension ist die zweithäufigste Form des vorzeitigen Ausscheidens das Arbeitslosenprogramm für Ältere. 1996 senkte die Regierung das Mindestalter von 55 auf 50 Jahre. Das Gesetz über Erwerbsunfähigkeitsversicherung ermöglicht den BelgierInnen ebenfalls, frühzeitig das Erwerbsleben zu verlassen (Denys/Simoens 1999).

Die Teilzeit-Berufslaufbahnunterbrechung stellt die vierte Möglichkeit dar, den Arbeitsmarkt vor dem gesetzlich festgelegten Pensionsantrittsalter zu verlassen. Sie wurde 1985 geschaffen und zielt darauf ab, dass ArbeitnehmerInnen für maximal 16 Monate ihre Erwerbstätigkeit einstellen können, wobei sie durch eine vormals arbeitslose Person ersetzt werden. Während der Unterbrechung beziehen sie weiterhin ein Einkommen. Ferner kann die Erwerbstätigkeit um ein Fünftel, ein Viertel, ein Drittel oder die Hälfte reduziert werden. Die Teilzeit-Berufslaufbahnunterbrechung bedarf allerdings der Zustimmung der ArbeitgeberInnen (Denys/Simoens 1999).

Das reguläre gesetzliche Pensionsantrittsalter liegt für Männer bei 65 Jahren. Zur Zeit wird jenes der Frauen gerade angehoben. 1997 betrug es 61 Jahre und wird bis zum Jahr 2009 ebenfalls 65 erreicht haben. Das reale Pensionsalter betrug im Jahr 2001 bei den Männern 58,5 Jahre und bei den Frauen 57,3 Jahre. In Belgien wird die Frühpension von vielen als Normalität angesehen. Bei einer 1999 durchgeführten Untersuchung waren 85% der Befragten der Meinung, dass das reguläre Pensionsantrittsalter weiter gesenkt werden sollte. Interessanterweise sind auch Jugendliche dieser Meinung und ihre Wunschvorstellung von einem Pensionsantrittsalter liegt sogar noch unter jener der Älteren, nämlich bei 56,4 Jahren im Vergleich zu 57,9 Jahren. Am 1. Januar 1999 bezogen in Belgien 1.320.385 Personen eine Alterspension. Von diesen waren 15,14% in Frühpension (Europäische Kommission 2002c:121, Europäische Kommission 2001a:11, Denys/Simoens 1999).

Belgien besteht bei seinen Reformen des Pensionssystems weiterhin auf den Grundsätzen der Solidarität und des Versicherungsprinzips, auf denen das belgische Sozialversicherungssystem beruht (Europäische Kommission 2001a:16).

„Dies ergibt sich aus der eigentlichen Aufgabe des aktiven Sozialstaates, dessen wesentliches Ziel lautet, möglichst viele Personen durch ihre eigene Erwerbstätigkeit am Wohlstand der belgischen Gesellschaft teilhaben zu lassen. Ein entsprechender Sozialschutz erfordert ein starkes Maß an gesellschaftlicher Solidarität.“
(Europäische Kommission 2001a:16)

Maßnahmen

Im Jahr 2001 wurde in Belgien zum ersten Mal ein Maßnahmenkatalog erlassen, in enger Zusammenarbeit mit der Regierung und den SozialpartnerInnen, der ganz gezielt für Ältere konzipiert wurde. Trotzdem bezweifeln die AutorInnen der Gemeinsamen Beschäftigungsberichte 2001 und 2002 die Effektivität der Maßnahmen, und dies obwohl Belgien dem aktiven Altern im NAP 2002 eine Schlüsselpriorität eingeräumt hat (Europäische Kommission 2002b:64, Europäische Kommission 2001b:40).

Ebenfalls im Jahr 2001 richtete das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung einen Fonds ein, der Unternehmen zugute kommt, die praktische Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von über 55-Jährigen durchführen. Das Ziel, das die belgische Regierung

damit verfolgt, ist, die Arbeitsorganisation und die Arbeitszeiten individuell an die Beschäftigten anzupassen (Europäische Kommission 2002d:28).

Ältere Beschäftigte, die ihre Arbeitszeit verkürzt haben und „Arbeitsunterbrechungszuschüsse“ erhalten, haben seit 2001 die Möglichkeit, in ihrer arbeitsfreien Zeit in ihrem eigenen oder in einem anderen Unternehmen ihrer Branche auszubilden, unterstützende und beratende Aufgaben zu übernehmen (Europäische Kommission 2002d:28).

Die belgische Regierung hat Ende der 90er Jahre mehrere Initiativen gestartet, die ältere Menschen in subventionierte befristete Beschäftigung verhelfen sollen. Sogenannte Smet-Jobs zielen z.B. auf langzeitarbeitslose Ältere. Bis 1999 konnten in dieser Maßnahme nur Personen teilnehmen, die länger als zwei Jahre arbeitslos waren. Mittlerweile wurde diese Zeit auf sechs Monate verkürzt (Denys/Simoens 1999).

Ein Projekt, das besondere Erfolge zu verzeichnen hat, ist jenes, in dem älteren Arbeitslosen (45+) Vermittlungshilfen bei der Jobsuche angeboten werden. Trotzdem viele dieser Personen mehr als zwei Jahre arbeitslos waren, hatten nach nur fünf Monaten 30% eine reguläre Beschäftigung und 14% waren entweder selbständig oder ZeitarbeiterInnen (Denys/Simoens 1999).

In Belgien existiert ein Abkommen für jüngere Arbeitslose, das sich „erster Arbeitsplatz“ nennt und in dessen Rahmen Unternehmen eine bestimmte Anzahl jugendlicher Arbeitsloser einstellen müssen. Wenn keine jungen Menschen verfügbar sind, können Unternehmen nunmehr auch ältere Arbeitslose (45+), die mindestens ein Jahr lang arbeitslos waren, einstellen (Europäische Kommission 2002d:29).

Die Sozialpartner der Bauindustrie, in der ein akuter Personalmangel zu verzeichnen ist, haben sich 1999 darauf geeinigt, dass ältere ArbeitnehmerInnen (58+) eine Prämie erhalten, wenn sie weiterhin auf dem Arbeitsmarkt bleiben (Denys/Simoens 1999).

Bereits im Jahr 1996 senkte die Regierung die Sozialversicherungsbeiträge, wenn Unternehmen ältere Arbeitslose (45+) einstellten. Im ersten Jahr beträgt die Reduktion 50%, in den folgenden Jahren 25%. Die Wirkung dieser Maßnahme ist nur schwer feststellbar. Da sie nicht speziell auf Ältere, sondern auch auf andere Gruppen gerichtet ist, sind Daten für die über 55-Jährigen nur schwer zu erhalten. Es lässt sich aber vermuten, dass die Maßnahme bei ihnen nur wenig greift, da von den über 40-Jährigen nur 14% eingestellt wurden. Mit der Reform im Jahr 2001 wurde nunmehr eine zusätzliche Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge vorgenommen, die sich ausschließlich auf Ältere (58+) richtet und deren Höhe vom Alter des Beschäftigten abhängt (Denys/ Simoens 1999, Europäische Kommission 2002d:28).

Damit Unternehmen dazu bereit sind, die betriebliche Altersvorsorge in Kollektivverträgen festzusetzen, soll es ebenfalls zu steuerlichen Begünstigungen kommen (Europäische Kommission 2002c:119).

Für ArbeitnehmerInnen, die älter als 45 Jahre alt sind und entlassen wurden, wurde das Recht auf Wiedereinstellung geschaffen. ArbeitgeberInnen, die dem nicht nachkommen, müssen eine Strafe in den Fonds für berufliche Wiedereingliederung zahlen. Diese darf allerdings nicht niedriger sein, als die Kosten, die das Unternehmen für die Wiedereingliederung zahlen müsste (Europäische Kommission 2002d:28).

Ein Gesetz aus dem Jahr 1998 verbietet in Belgien, dass im Bewerbungsprozess Altersgrenzen eine Rolle spielen. Allerdings gehört Belgien zu den europäischen Ländern, in dem hartnäckige Stereotype über ältere ArbeitnehmerInnen, wie etwa langsamere Auffassungsgabe, geringere körperliche Belastbarkeit, Widerstand gegen Neuerungen, Mangel an Kreativität, etc., vorherrschen. So stellten Unternehmen 1998 von allen ArbeitnehmerInnen nur 3% Ältere (45+) ein (Denys/Simoens 1999).

Bewertung

Die Situation in Belgien ist einerseits von steigenden Beschäftigungsquoten zwischen 1997 und 2000 gekennzeichnet, andererseits gehören diese aber nach wie vor zu den niedrigsten innerhalb der EU. Gleichzeitig zeigen Umfragen, dass in Belgien noch kein Umdenkprozess stattgefunden hat. Frühpensionen sind die Normalität, Vorurteile gegenüber Älteren weit verbreitet.

Hinzu kommt, dass die belgische Regierung erst relativ spät damit begonnen hat, Maßnahmen, die die Beschäftigung Älterer betreffen, zu setzen. Maßnahmen, die direkt auf ältere Beschäftigte und Arbeitslose zielten, existieren erst seit 2001. Den Schwerpunkt dieser Maßnahmen legte die belgische Regierung auf die Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser, indem sie den Unternehmen finanzielle Anreize bietet. Andererseits dürfen Unternehmen Ältere nicht entlassen (Wiedereinstellungsrecht), es sei denn, sie nehmen eine finanzielle Strafe in Kauf. Besonders hervorzuheben ist, dass Belgien im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern von Beginn an bei seinen Maßnahmen auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen setzt.

Trotzdem kann man sagen, dass Belgiens Weg zur Erhöhung der Beschäftigungsquote der Älteren erst in den Kinderschuhen steckt und insofern auch keinerlei Aussagen darüber gemacht werden können, ob die gesetzten Maßnahmen erfolgreich sein werden.

2. *BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND*

Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten

Unter den hier behandelten Ländern verzeichnete Deutschland im Jahr 2000 die höchste Arbeitslosenquote bei den älteren Frauen und bei den älteren Männern und nimmt bei der Beschäftigungsquote der 15 – 64-Jährigen und auch der 55 – 64-Jährigen den drittletzten Platz ein. Jene der 15 – 64-Jährigen fiel zwischen 1992 und 1997 von 66,4% auf 63,7%. Zwischen 1997 und 2001 stieg sie um 2,1% auf 65,8%. Die der älteren Beschäftigten erhöhte sich von 1993 auf 1997 von 35,8% auf 38,1%. 1998 fiel sie geringfügig auf 37,7%, blieb die nächsten Jahre in etwa auf diesem Niveau und betrug 2001 wieder 37,7% (Europäische Kommission 2002a:176).

Die Beschäftigungsquote der Männer zwischen 15 und 64 Jahren reduzierte sich von 1992 auf 1997 von 76,7% auf 71,9%. In den folgenden vier Jahren stieg sie um nur 0,7% auf 72,6% im

Jahr 2001. Die Beschäftigungsquote der älteren Männer fiel von 1995 bis 2001 von 48,5% auf 46,1% (Europäische Kommission 2002a:176).

Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Frauen stieg von 1993 kontinuierlich von 55,1% auf 58,8% im Jahr 2001 an. Jene der älteren Frauen erhöhte sich im selben Zeitraum von 24% auf 29,5% (Europäische Kommission 2002a:176).

Die Arbeitslosenquote der 15 – 64-Jährigen stieg zwischen 1992 und 1997 von 6,6% auf 9,9%. Seitdem reduzierte sie sich und betrug im Jahr 2001 7,9% (Europäische Kommission 2002a:176). Die Arbeitslosenquote der Älteren nahm zwischen 1995 und 2000 sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen zu. Die der Männer erhöhte sich von 10,4% auf 12,6% und die der Frauen von 13,1% auf 15% (Taylor 2002:14).

Die Beschäftigungsquote der Älteren blieb zwischen 1996 und 2001 mehr oder weniger gleich. Die der älteren Frauen stieg allerdings, während sich die der älteren Männer verringerte. Im NAP 2002 weist die deutsche Regierung darauf hin, dass die Beschäftigungsquoten der 55 – 60-Jährigen und der 60 – 65-Jährigen seit 1994 eigentlich steigen. Nur die Aggregation der beiden Altersgruppen ist für die mehr oder weniger stagnierende Entwicklung der Beschäftigungsquote in den letzten Jahren verantwortlich. Der Grund kann darin gefunden werden, dass die Anzahl der 55 – 60-jährigen zurück geht, wohingegen die der 60 – 64-Jährigen steigt. Insofern liegt die eigentliche Herausforderung für die deutsche Politik bei den 60 – 64-Jährigen. Die Arbeitslosenquote der älteren Frauen und jene der Männer war in Deutschland im Jahr 1995 hinter Finnland am zweithöchsten. Im Unterschied zu Finnland gelang es der BRD jedoch nicht, diese zu senken, im Gegenteil, sie stieg sogar weiter an. Mit Ausnahme von Frankreich und hier auch nur bei den Frauen, erhöhte sich in keinem der zu untersuchenden Ländern die Arbeitslosenquote der Älteren, wie dies in der BRD der Fall war.

Pensionssystem

Das Altersvorsorgesystem in der BRD besteht aus einem gesetzlichen erwerbsbezogenen Pensionsversicherungssystem, das umlagenfinanziert ist und 82% der erwerbstätigen Bevölkerung umfasst. Für Bauern und Angehörige der freien Berufe existieren Sondersysteme und Beamte haben ein eigenes Versorgungssystem. In der BRD stammen 78% der Einkommen der über 65-Jährigen aus diesem Versicherungssystem (60% alte Bundesländer, 90% neue Bundesländer). Die Anpassung der Pensionen erfolgte bis 1991 entsprechend der Bruttolöhne. Seitdem wird die Entwicklung der Nettolöhne dafür herangezogen. In den Jahren 2000 und 2001 allerdings erfolgte die Anpassung entsprechend der Preisentwicklung, was als solidarischer Beitrag der PensionistInnen zur langfristigen Sicherung der Altersvorsorge zu verstehen ist (Europäische Kommission 2002c:127, Europäische Kommission 2001a:23).

Die betriebliche Altersvorsorge existiert in Form von Pensionsrückstellungen, externen Fonds oder Gruppenversicherungen in privaten Unternehmen. Für den Verbreitungsgrad ist die Größe des Unternehmens ausschlaggebend: So sind in Großunternehmen mit mehr als 5.000 ArbeitnehmerInnen fast 90% über die betriebliche Altersvorsorge versichert. Die Pensionsreform 2001 ermöglicht, dass Beitragssysteme auch auf Branchenebene eingerichtet werden können. Zur Zeit stammen 7% aller Einkommen der Älteren aus der betrieblichen Altersvorsorge (Europäische Kommission 2002c:127).

Nachdem keine Mindestsicherung im deutschen Pensionssystem existiert, muss auf Sozialhilfeleistungen zurückgegriffen werden. Die Reform im Jahr 2001 schaffte die Berücksichtigung der Einkommen und des Vermögens von Familienangehörigen und im Haushalt lebenden Personen (mit Ausnahme der Lebensgefährten oder EhepartnerInnen) für den Anspruch auf Sozialhilfe ab, wodurch mehr Menschen in ihren Genuss kommen werden (Europäische Kommission 2002c:127 bzw. 129).

Das Pensionssystem in Deutschland ist so aufgebaut, dass

“(h)igh income and long and/or continuous periods of employment lead to a satisfactory income in old age. A low income and/or short, discontinuous working life will raise the risk of becoming impoverished in old age.” (Naegele/Walker 2002:4)

Besonders betroffen von der Armutsgefährdung sind demnach Frauen. Ihre Beschäftigungsquote liegt wesentlich unter jener der Männer, da sie ihre Erwerbstätigkeit wegen der Kindererziehung unterbrechen und häufig Teilzeit arbeiten. Um der Armutsgefährdung der Frauen zu begegnen, will die deutsche Regierung nicht nur die Beschäftigungsquote der Frauen anheben, sondern sie führte im Jahre 2001 auch im Zuge der Pensionsreform Veränderungen ein. So werden nunmehr Kindererziehungszeiten in der Höhe des Durchschnittseinkommens der letzten drei Jahre für die Pensionshöhe angerechnet. Arbeiten Mütter im Anschluss daran Teilzeit, dann wird bis zum 10. Lebensjahr des Kindes das dadurch entstandene niedrigere Einkommen höher bewertet. Hat die Frau zwei Kinder und ist nicht mehr erwerbstätig, dann kommt es ebenfalls zu einer Aufwertung. Relevant in diesem Zusammenhang sind für Frauen auch die Veränderungen in Bezug auf die Witwen/Witwerpensionen. Obwohl der Anspruch von 60% auf 55% der Pension des/der Verstorbenen gesenkt wurde, erhöht die Anrechnung der Kindererziehungszeiten diese wiederum (Europäische Kommission 2002c:128 bzw. 130).

Die Reform der Pensionen im Jahr 1992 änderte den Vorruhestand dahingehend ab, dass pro Jahr, das Erwerbstätige früher als das gesetzlich festgelegte Pensionsantrittsalter in Pension gehen, ein Abschlag von 3,6% pro Jahr vorgenommen wird. Im NAP 2002 spricht die deutsche Regierung von jährlichen Abschlägen in der Höhe von bis zu 18% (Vogler-Ludwig 1999, Europäische Kommission 2001a: 24, NAP Deutschland 2002:16).

Der graduelle Übergang wurde ebenfalls 1992 in Deutschland eingeführt. Bei der Teilpension können die Betroffenen zwischen dem Bezug von einem Drittel, der Hälfte und zwei Dritteln der vollen Pension wählen. Nichtsdestotrotz zeigte eine Studie in der Metallindustrie, dass 98%, die sich zwischen einer vollen und einer Teilpension entscheiden konnten, die volle wählten (Taylor 2001:45, Vogler-Ludwig 1999).

Durch die Pensionsreformen 1992 wurde das gesetzliche Pensionsantrittsalter in der Bundesrepublik von 60 Jahren bei den Frauen und 63 Jahren bei den Männern schrittweise auf 65 Jahre angehoben, was 2012 erreicht sein soll. Das reale Pensionsantrittsalter lag 2001 bei den Frauen bei 61,4 und bei den Männern bei 61,7 Jahren (Europäische Kommission 2002c:129 bzw. 132, Vogler-Ludwig 1999).

Anspruch auf eine Alterspension wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit hat eine Person dann, wenn sie 15 Jahre Beiträge gezahlt hat. Die Altersgrenzen für diese Formen der Pension wurden zwischen 1997 und 2004 von bisher 60 auf das gesetzliche Pensionsantrittsalter von 65 angehoben. Die Altersgrenze bei der Erwerbsunfähigkeitspension

wurde ebenfalls erhöht, allerdings nicht auf 65 Jahre, sondern von 60 auf 63 Jahre. Die Wartezeit bei dieser Pension ist allerdings höher als bei der Pension wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit, denn sie beträgt 35 Jahre (Europäische Kommission 2001a:23, NAP Deutschland 2002:16).

Damit Ältere von sich aus länger im Erwerbsleben verbleiben, besteht für sie als positiver Anreiz die Möglichkeit, einen Pensionszuschuss in der Höhe von 0,5% zu erhalten, wenn sie über das 65. Lebensjahr hinaus erwerbstätig bleiben (NAP Deutschland 2002:16).

Maßnahmen

Mehrere Faktoren weisen darauf hin, dass aktives Altern in der BRD erst seit Kurzem eine Rolle spielt. Neben den niedrigen Beschäftigungsquoten stellt das vorzeitige Verlassen des Arbeitsmarktes sowohl für ältere Erwerbstätige, als auch für Unternehmen nach wie vor eine Normalität dar. Auch der Umstand, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung zur Zeit ein großes Forschungsprogramm fördert, dessen Ziel es ist, Probleme zu erkennen und Lösungsvorschläge zu entwickeln, damit sich die Arbeitsbedingungen der Älteren verbessern, weist in diese Richtung (Taylor 2001:44 bzw. 48ff).

Ein weiteres Indiz dafür, dass die deutsche Regierung sich relativ spät dem Thema aktives Altern zuwandte, ist, dass sie erst im März 2001 mit dem Beschluss „*Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*“ einen Paradigmenwechsel weg von einem vorzeitigen Ausscheiden und hin zu einer verstärkten Beschäftigung von Älteren einleitete. Ein erster Schritt, diesen Beschluss umzusetzen, wurde mit dem Arbeitsförderungsgesetz, das mit 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, gesetzt. Die zukünftige Strategie, die die deutsche Regierung verfolgt, besteht darin, „den eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Gesellschaft und in der Arbeitswelt zu verankern“ (NAP Deutschland 2002:7).

Aus diesem Grund kann gesagt werden, dass die öffentliche Debatte über die Beschäftigung von Älteren erst relativ spät einsetzt. Naegele stellt in seiner Darstellung der Situation Älterer in der Bundesrepublik fest, dass diese in einem großen Ausmaß von Diskriminierung betroffen sind. Dies zeigt sich u.a. darin, dass die Arbeitslosenquote in den letzten Jahren gestiegen ist. Ältere Beschäftigte, die arbeitslos werden, sind dann eher langzeitarbeitslos und haben ein hohes Risiko, dauerhaft vom Erwerbssystem ausgeschlossen zu bleiben. Über die Hälfte findet keinen neuen, stabilen Arbeitsplatz mehr. Doch nicht nur bei der Bewerbung sind Ältere mit Diskriminierung konfrontiert, sondern auch am Arbeitsplatz sind sie in Bezug auf Weiterbildung und Karriereförderung benachteiligt. Gleichzeitig beklagt Naegele, dass in der BRD kein Bewusstsein über die Vorteile von älteren Beschäftigten herrscht (Naegele/Walker 2002:3).

Im Jahr 2000 startete die Bundesarbeitsmarktbehörde eine Kampagne mit dem Titel „*50 plus – die können es*“. Ziel dieser Initiative ist es, das Bewusstsein über die Fähigkeiten älterer Beschäftigter zu erhöhen und ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Auf regionaler Ebene wurden Berufsorientierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen innerhalb dieses Programms gestartet. Damit „*50 plus*“ erfolgreich ist, nehmen mehrere politische AkteurInnen daran teil: Ministerien, Kammern, Wirtschaftsverbände und natürlich die Arbeitsämter sind daran beteiligt, ältere Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Da die Arbeitsämter bisher die Einstellung vertraten, dass es wenig bringt, in ältere Arbeitslose zu

investieren, kann dieses Programm als Umorientierung angesehen werden. Taylor bemängelt allerdings, dass es keinen systematischen Ansatz und Aktivitäten innerhalb dieses Programms gibt (Taylor 2001:47, Reuße 2002).

Ebenfalls auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen gerichtet, sind verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie z.B. Arbeitsbeschaffungs- oder Trainingsmaßnahmen. Die Anzahl der teilnehmenden älteren Arbeitslosen an diesen hat sich von 2000 auf 2001 erhöht und betrug im Jahr 2001 im Durchschnitt 22,6% (NAP Deutschland 2002:31).

Eine weitere Maßnahme, die auf die Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser gerichtet ist, ist die Job-Rotation. Sind Beschäftigte auf Weiterbildung, dann können arbeitslose Ältere für diesen Zeitraum ihre Tätigkeit ausüben und somit Joberfahrung sammeln (Europäische Kommission 2001c:28).

Mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz wurde der Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen mit über 58-Jährigen ermöglicht, die auch wiederholt abgeschlossen werden können (NAP Deutschland 2002:15).

Das Arbeitsförderungsgesetz zielt auf Veränderungen der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsorganisation, um damit einen längeren Verbleib älterer Beschäftigter im Erwerbsleben zu ermöglichen (NAP Deutschland 2002:31).

Taylor, der sich auf ExpertInneninterviews bezieht, hält fest, dass ältere deutsche Männer im Fokus der Programme und Forschung stehen und keine eigens auf Frauen oder MigrantInnen gerichtete Maßnahmen existieren (Taylor 2001:47).

Bereits seit 20 Jahren erhalten Unternehmen in der BRD 50% des Gehaltes ersetzt, wenn sie ältere ArbeitnehmerInnen für eine bestimmte Zeit einstellen.²³ Seit fünf Jahren existiert ein ähnliches Programm auch für alle Langzeitarbeitslosen und seit 1999 gilt dies auch für die über 50-Jährigen, die mindestens 6 Monate arbeitslos waren. 1/3 der Subventionen in diesem Programm wurde für die Älteren aufgewendet. Trotzdem wird dies nicht als Erfolg gewertet, weil Unternehmen weiterhin eine Politik der Reduzierung älterer ArbeitnehmerInnen verfolgen. Dieser Anreiz scheint für Betriebe offensichtlich nicht attraktiv genug zu sein (Taylor 2001:46).

Unternehmen, aber auch Vereinen, Kommunen und anderen Organisationen werden im Zuge der Initiative „50 plus – die können es“ Zuschüsse gewährt, wenn sie Arbeitslose einstellen. Wenn sie zusätzliche, dauerhafte Arbeitsplätze schaffen, dann besteht die Möglichkeit, die finanziellen Unterstützungen zu verlängern (Reuße 2002).

Am 1.1.2002 ist das Job-AQTIV-Gesetz in Kraft getreten. AQTIV steht für Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln. Bisherige arbeitsmarktpolitische Instrumente wurden mit diesem Gesetz für ältere ArbeitnehmerInnen verbessert. Im Mittelpunkt steht die berufliche Weiterbildung nicht nur von Arbeitslosen, sondern auch von älteren Beschäftigten. So beteiligt sich die Arbeitsverwaltung bis zum Jahre 2005 an den Kosten betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen für die über 50-Jährigen, die in Klein- und Mittelbetrieben arbeiten. Außerdem regelt dieses Gesetz, die Zuschüsse, die Unternehmen erhalten, wenn sie arbeitslose Ältere einstellen. Die Altersgrenze für den Anspruch auf diese

²³ Dies ist einzige auf Ältere gerichtete Maßnahme in Deutschland, die seit längerem existiert.

Eingliederungszuschüsse wurde dabei von 55 auf 50 Jahre reduziert (NAP Deutschland 2002:91 bzw. 66).

In der BRD existiert bisher kein Gesetz, das Altersdiskriminierung verbietet. Selbst die Diskussion über den Artikel 13 der Amsterdamer Verträge, inkludierte Alter nicht als diskriminierenden Faktor. Das Arbeitsverfassungsgesetz bietet älteren ArbeitnehmerInnen allerdings einigen Schutz (Taylor 2001:46).

Bewertung

Die deutsche Situation ist von einem späten Eingreifen in die Beschäftigung Älterer geprägt. Im Großen und Ganzen kann gesagt werden, dass sich die deutsche Regierung erst seit dem Jahr 2000 dem Problem der Älteren am Arbeitsmarkt widmet. Dies zeigt sich auch in der Entwicklung der Beschäftigungsquote der älteren Bevölkerung, die über die letzten Jahre hinweg mehr oder weniger auf niedrigem Niveau stagnierte, während die an sich bereits hohe Arbeitslosenquote der Älteren weiter stieg.

Die Strategie, die die deutsche Regierung seit 2000 verfolgt, zielt auf einen Paradigmenwechsel, den sie auch als solchen benennt. Die Maßnahmen beziehen sich zum einen auf die Erhebung der Problemsituation durch erhebliche Mittel für Forschungen auf diesem Gebiet und auf Reformen des Pensionssystems. Die Grundstruktur der deutschen Altersvorsorge wurde dabei nicht verändert. Die deutsche Regierung setzt hier hauptsächlich auf die Verhinderung des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt, indem sie die Altersgrenzen, die einen Anspruch auf Pension ermöglichen, erhöhte.

Ein anderer Schwerpunkt scheint sich auf die Vermeidung des Armutsrisikos im Alter zu richten. Denn es wurde nicht nur der BezieherInnenkreis der Sozialhilfe vergrößert, sondern auch die besondere Situation der Frauen fand in den Reformen Berücksichtigung.

Zum anderen richtet sich der Großteil der deutschen Maßnahmen auf die Wiedereingliederung von älteren Arbeitslosen. Dabei steht deren Qualifizierung und die finanzielle Förderung von Unternehmen, die arbeitslose Ältere einstellen, im Mittelpunkt.

3. DÄNEMARK

Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten

Die hinsichtlich der Höhe der Beschäftigungsquoten festgelegten EU-Ziele wurden in Dänemark bereits erreicht. Denn Dänemark verzeichnet die höchste Beschäftigungsquote bei den 15 – 64-Jährigen und die zweithöchste hinter Schweden bei den Älteren. Die der 15 – 64-Jährigen fiel zu Beginn der 90er Jahre und erreichte ihren Tiefpunkt 1993 (72,1%). Bis zum Jahr 2000 stieg sie und verringerte sich von 2000 auf 2001 um 0,1% auf 76,2%. Die der 55 – 64-Jährigen erreichte erst 1996 ihr Minimum mit 49,1% und erhöhte sich seither auf 58% (2001), was einem Plus von 8,9% entspricht (Europäische Kommission 2002a:175).

Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Männer stieg von 1993 auf 1997 von 75,8% auf 80,5% und stabilisierte sich bis 2001 mit leichten Schwankungen auf diesem Niveau. Von 1993 bis 1998 schwankte die Beschäftigungsquote der 55 – 64-jährigen Männer, wobei die Differenz der Veränderung bis zu 3% ausmachte. 1998 erreichte sie ihren absoluten Tiefstand mit 61,3% und stieg seither auf 65,5% (2001) an (Europäische Kommission 2002a:175).

Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Frauen fiel bis 1995 auf den mit 66,7% niedrigsten Wert. Seither erhöhte sie sich und erreichte im Jahr 2001 72%. Die Entwicklung jener der älteren Frauen verlief genauso und wies ebenfalls 1995 mit 36% ihren tiefsten Wert auf. In den darauffolgenden sechs Jahren stieg sie aber um 13,8% auf 49,8% (Europäische Kommission 2002a:175).

Die Arbeitslosenquote der 15 – 64-Jährigen erreichte ihren höchsten Wert 1993 mit 9,5% und fiel bis 2001 auf 4,3% (Europäische Kommission 2002a:175). Die der älteren Männer sank von 1995 auf 2000 von 6,9% auf 3,9%. Die Arbeitslosenquote der älteren Frauen verringerte sich im selben Zeitraum von 9,8% auf 4,2% (Taylor 2002:14).

In der 2. Hälfte der 90er Jahre stieg die Beschäftigungsquoten der Älteren am drittstärksten von den acht Ländern an. Besonders hervorzuheben ist der enorme Anstieg der Beschäftigungsquote der älteren Frauen in der Höhe von 13,8%. Gleichzeitig verringerte sich zwischen 1995 und 2000 die Arbeitslosenquote der älteren Frauen und Männer um 5,5 bzw. 3 Prozentpunkte.

Pensionssystem

Die dänische Alterssicherung basiert auf dem Volkspensionssystem, einer obligatorischen ArbeitnehmerInnenzusatzversicherung und einer freiwilligen betrieblichen Altersvorsorge. Das beitragsunabhängige Volkspensionssystem erfasst die gesamte Wohnbevölkerung. Sie setzt sich aus einer einheitlichen Grundpension und einer erwerbsbezogenen Leistung zusammen. Zu Beginn des Millenniums bezogen 99% die Volkspension, wobei wiederum 99% die Grundpension und 64% die volle Zulage erhielten. In der beitragsabhängigen ArbeitnehmerInnenzusatzversicherung (ATP) richten sich die Beitragssätze und auch die Höhe der Pensionen nach der Arbeitszeit und nicht nach dem Einkommen. Darüber hinaus verwalten die ATP-PensionsträgerInnen ein sogenanntes Vorsorgesparen. Demnach zahlen die Beschäftigten und auch die Selbständigen 1% ihres Bruttoerwerbseinkommens in dieses System ein. Nach der Vollendung des 65. Lebensjahres bekommen die PensionistInnen 10 Jahre lang einen Pensionsbetrag aus dem Vorsorgesparsystem (Europäische Kommission 2002c:122, Europäische Kommission 2001a:17ff).

Die betriebliche Altersvorsorge ist sozialpartnerschaftlich vereinbart und wird ebenfalls im Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Mittlerweile sind 80% der Beschäftigten von dieser erfasst. Dies kann auf die niedrige Pensionshöhe aus dem Volkspensionssystem und der ATP zurückgeführt werden. Obwohl sie auf individuellen Pensionskonten beruht, enthält sie solidarische Merkmale, wie den Zugang zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung ohne Gesundheitsprüfung. Ein weiteres positives Merkmal der dänischen betrieblichen Altersvorsorge ist, dass sie nicht verfällt und innerhalb der Systeme übertragbar ist. Ein Problem kann sich daraus ergeben, dass viele Beschäftigte in Dänemark erst seit kurzer Zeit in

der betrieblichen Altersvorsorge versichert sind und eventuell große Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, wenn sie in Pension gehen (Europäische Kommission 2002c:122f).

Dänemark bietet zusätzlich noch verschiedene Leistungen, wie etwa kostenlose Gesundheitsvorsorge, Langzeitpflege und Freizeitangebote, aber auch Geldleistungen wie Wohngeld oder Heizzulage, um einen angemessenen Mindeststandard zu gewährleisten (Europäische Kommission 2002c:123).

Das freiwillige Frühpensionssystem wurde 1979 in Dänemark eingeführt. Personen, die einem Arbeitslosenversicherungssystem angehören und zwischen 60 und 66 Jahren alt sind, können in den Ruhestand gehen und eine Pension beziehen, die maximal dem höchsten Arbeitslosengeld entspricht. Dieses System wurde mehrmals verändert. Im Jahre 1999 wurden die Anreize, den Arbeitsmarkt später zu verlassen, verstärkt. Vor allem die 60- und 61-Jährigen stellten eine besondere Zielgruppe dar. Außerdem wurde die Finanzierung der freiwilligen Frühpensionierung insofern verändert, als zukünftig nur mehr Personen, die 25 der letzten 30 Jahre in dieses Versicherungssystem eingezahlt haben, diese in Anspruch nehmen können. Die Anzahl der BezieherInnen ist deshalb in den letzten Jahren zurückgegangen (Europäische Kommission 2002c:124, Madsen 1999, NAP Dänemark 2002:14f).

Um der hohen Arbeitslosigkeit zu Beginn der 90er Jahre zu begegnen, wurde 1992 das Übergangsgeld eingeführt. 55 – 59-Jährige konnten in Pension gehen, wenn sie langzeitarbeitslos waren. Die Höhe der Pension entsprach dabei der Höhe des Arbeitslosengeldes. Im Jahr 1994 wurde der BezieherInnenkreis auch auf die 50 – 54-Jährigen ausgedehnt und die Höhe der Pension auf 82% des Arbeitslosengeldes reduziert. Da 46.000 Personen im Jahr 1996 diese Variante in Anspruch nahmen, wurde das Programm noch im selben Jahr gesperrt und soll im Jahr 2006 ganz auslaufen (Europäische Kommission 2002c:124, Madsen 1999, NAP Dänemark 2002:15).

Personen unter 67 Jahren (ab 2004: 65 Jahre), die unfähig sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, bekommen eine Erwerbsunfähigkeitspension. Diese wurde in den letzten Jahren mehrmals verändert. Seit 1998 wird die Erwerbsunfähigkeitspension nicht gewährt, wenn die Person nicht an verschiedenen Maßnahmen teilgenommen hat, die ihre Arbeitsfähigkeit verbessern. Im Jahr 2001 fand die letzte Reform statt, deren Neuregelungen aber erst im heurigen Jahr wirksam werden. Diese betreffen vor allem einen Wandel weg von einer passiven hin zu einer aktiven Unterstützung und eine Einschränkung auf Personen mit extrem verringerter Arbeitsfähigkeit. So werden neue administrative Verfahren eingeführt, die die Arbeitsfähigkeit besser beurteilen. Es stehen dabei aber nicht mehr die Defizite einer Person im Mittelpunkt, sondern deren Kapazitäten. In den letzten Jahren kam es zu einer Reduzierung des BezieherInnenkreises der Erwerbsunfähigkeitspension. Dies liegt zum einen an Maßnahmen, die darauf abzielten, Beschäftigung für diese Personengruppe zu finden und zum anderen an der Änderung der Beihilfen, die eher in aktive als in passive Programme fließen. Gleichzeitig stieg aber auch die Anzahl der BezieherInnen für Sozialhilfe und Krankengeld. Die dänische Regierung geht trotzdem nicht davon aus, dass ehemalige Anspruchsberechtigte der Erwerbsunfähigkeitspension in diese Systeme abgewandert sind, sondern macht andere Faktoren dafür verantwortlich (Europäische Kommission 2002c:124, Madsen 1999, NAP Dänemark 2002:6, 15ff, 39).

Im Jahr 1987 wurde eine Teilpension eingeführt, die es ArbeitnehmerInnen und Selbständigen zwischen 60 und 67 Jahren ermöglicht, einer Teilzeitbeschäftigung bei gleichzeitigem Bezug einer Teilpension nachzugehen. Diese Möglichkeit ist in Dänemark nicht weit verbreitet. Madsen führt an, dass 1997 nur 4.500 Personen eine Teilpension in Anspruch nahmen. Im NAP 2002 sieht die dänische Regierung in der Schaffung von weiteren Formen des graduellen Übergangs in den Ruhestand eine Möglichkeit, ältere Personen zu einem längeren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt zu bewegen (Europäische Kommission 2001a:20f, Madsen 1999, NAP Dänemark 2002:22).

Das gesetzliche Pensionsantrittsalter wird beginnend mit 2004 von 67 auf 65 Jahre verringert. Das reale betrug bei den Männern im Jahr 2001 63,7 und bei den Frauen 63 Jahre (Madsen 1999, Jensen 2002:102, Europäische Kommission 2002c:126).

Maßnahmen

Per Jensen hebt in seinem Artikel hervor, dass eine Besonderheit in Dänemark darin besteht, den Fokus auf positive Anreize zu legen, um die Beschäftigten dazu zu bringen, später in Pension zu gehen, ist (Jensen 2002:105). D.h. Ältere werden nicht bestraft, wenn sie früher in Pension gehen, sondern belohnt, wenn sie dies später tun.

Ein Grundprinzip der dänischen Arbeitsmarktpolitik besteht laut Madsen darin, dass es keine auf Ältere gerichtete Maßnahmen gibt. Sie erhalten dieselben Angebote wie andere Altersgruppen auch, wobei die Instrumente an die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung angepasst werden und auch miteinander kombiniert werden können (Madsen 1999).

Im Widerspruch dazu steht allerdings, dass der Nationale Arbeitsmarktrat, die über 50-Jährigen als spezielle Zielgruppe definiert hat. So müssen die regionalen Arbeitsämter seit 1998 darauf achten, dass ältere Arbeitslose in größerer Zahl wieder einen Arbeitsplatz finden und ihr Anteil an Aktivierungsmaßnahmen nicht geringer ist als der anderer Altersgruppen (Madsen 1999).

1997 gründete die dänische Regierung ein staatliches Komitee für Seniorenpolitik, an dem die SozialpartnerInnen beteiligt sind. Dieses Komitee hat mehrere Initiativen und Projekte gestartet. Z.B. wurden drei verschiedene Fonds eingerichtet, um erstens Initiativen zu finanzieren, die die Integration älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt fördern; um zweitens Selbsthilfegruppen, die einander bei der Jobsuche helfen, zu unterstützen; und um drittens interessierten Unternehmen kostenlose Beratung von erfahrenen Unternehmensberatungsfirmen zu diesem Problembereich zukommen zu lassen (NAP Dänemark 2002:38, Madsen 1999).

Obwohl 80% der Unternehmen ihren Beschäftigten Fortbildungsmaßnahmen anbieten, nehmen nur wenige Ältere an diesen teil, wobei ihr Anteil noch dazu mit steigendem Alter abnimmt. Madsen vermutet auch, dass Unternehmen in Dänemark der Fortbildung Älterer einen geringeren Stellenwert einräumen (Madsen 1999).

Auf der anderen Seite verfügte bereits Ende der 80er Jahre eine Vielzahl von Unternehmen über spezielle Programme für ältere ArbeitnehmerInnen. So bieten diese Möglichkeiten der Teilzeitarbeit und des Arbeitsplatzwechsels inklusive Umschulung innerhalb des Unternehmens, aber auch Beratung an (Madsen 1999).

Als erwähnenswertes Vorzeigeprojekt wird in Dänemark das Beispiel einer großen Einzelhandelskette, die ein Geschäft eröffnet hat, in dem alle Beschäftigten über 45 Jahre alt sind, angeführt (Madsen 1999).

Bewertung

Dänemark stellt in mehrerer Hinsicht eine Besonderheit in Bezug auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung innerhalb der acht zu vergleichenden Länder dar. Die Beschäftigungsquoten sind bereits sehr hoch und die Arbeitslosenquoten niedrig. Das reale Pensionsantrittsalter gehört ebenfalls zu den höchsten in Europa. Die Finanzierung des Pensionssystems scheint in der Zukunft ebenfalls gesichert zu sein. Reformen, die vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt betreffen, sind im Vergleich zu anderen Ländern moderat ausgefallen. Außerdem ist das dänische Pensionssystem derart aufgebaut, dass das Armutrisiko gering gehalten wird, was durch zusätzliche Leistungen gewährleistet ist. Per Jensen führt diese besondere Situation Dänemarks auf die kulturell geprägte Einstellung und das Verhalten der Bevölkerung zurück:

“And the reason there will be relatively more people in employment can be put down to the Danish tradition for older people to remain in the workforce longer than they do in the rest of the EU.” (Jensen 2002:102)

Auch in Bezug auf die hier beschriebenen Maßnahmen nimmt Dänemark eine Sonderstellung ein. Die dänische Regierung setzt ihren Schwerpunkt auf positive anstelle von negativen Anreizen. Ältere stellen innerhalb der Arbeitsmarktpolitik eine Gruppe unter anderen dar. Gleichzeitig haben Unternehmen bereits spezifische Programme für Ältere implementiert. Die Frage, die sich aufdrängt und die einer näheren Betrachtung bedarf, ist folglich die, ob es zwischen der hohen Beschäftigungsquote Älterer und der Arbeitsmarktpolitik einerseits und/oder dem Umgang von Unternehmen mit ihrer älteren Belegschaft andererseits einen Zusammenhang gibt.

4. FRANKREICH

Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten

Von den in die Untersuchung einbezogenen Ländern verzeichnet Frankreich nach Belgien die zweitniedrigste Beschäftigungsquote sowohl bei den 15 – 64-Jährigen als auch bei den 55 – 64-Jährigen. Jene der 15 – 64-Jährigen erreichte ihren tiefsten Wert 1994 mit 59,1% und blieb in den darauffolgenden vier Jahren in etwa auf diesem Niveau. Erst 1998 stieg die Beschäftigungsquote weiter an und zwar von 60% auf 63,1% im Jahr 2001. Im Gegensatz dazu war die Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen seit 1990 rückläufig und erreichte 1998 ihren Tiefstand (28,9%). Seither erhöhte sie sich auf 31,0% (2001) an (Europäische Kommission 2002a:179).

Im Jahr 1997 war die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Männer am niedrigsten und hatte einen Wert von 66,9% erreicht. Seither stieg sie auf 70,3% im Jahr 2001 an. Die

Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen Männer hingegen war von 1990 bis 1999 rückläufig (von 36,8% auf 33,1%) und erhöhte sich erst in den Jahren 2000 und 2001 an. Im Jahr 2001 betrug sie 35,4% (Europäische Kommission 2002a:179).

Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Frauen stieg im Unterschied zu den Männern seit 1990 kontinuierlich von 51,1% auf 56,1% (2001) an. Die Beschäftigungsquote der 55 – 64-jährigen Frauen hingegen entwickelte sich zwischen 1990 und 2001 in Wellen und hatte ihren niedrigsten Wert im Jahr 1998 (24,8%). Zwischen 1998 und 2001 erhöhte sie sich auf 26,7% (Europäische Kommission 2002a:179).

Die Arbeitslosenquote stieg von 8,6% (1990) auf 11,9% (1996) und ist seitdem rückläufig (2001: 8,6%) (Europäische Kommission 2002a:179). Die Arbeitslosenquote der Älteren betrug 1995 bei den Männern 7,7% und verringerte sich innerhalb von 5 Jahren geringfügig um 0,1%. Die Arbeitslosenquote der Frauen hingegen stieg zwischen 1995 und 2000 von 6,6% auf 8,3% (Taylor 2002:13).

Gehört die Beschäftigungsquote der Älteren schon zu den niedrigsten der acht Länder, so sind auch die Steigerungen in den letzten Jahren nicht besonders hoch. Sie betragen bei den 55 – 64-Jährigen 2,1%, bei den älteren Männern 2,3% und bei den 55 – 64-jährigen Frauen lediglich 1,9%. Interessanterweise erhöhte sich die Beschäftigungsquote der älteren Frauen bereits seit 1998, die der älteren Männer stieg erst zwei Jahre später. Auch die Arbeitslosenquote der Älteren entspricht nicht dem Trend der meisten anderen Ländern: Bei den Männern blieb sie mehr oder weniger gleich und bei den Frauen stieg sie sogar um 1,7%.

Pensionssystem

Das französische Pensionssystem umfasst die gesamte Erwerbsbevölkerung, ist aber höchst komplex. Es besteht aus 26 Basissystemen, die man in 3 Kategorien zusammenfassen kann: das System der nicht abhängigen Beschäftigten, wie Landwirte, freiberuflich Tätige, Kaufleute und Künstler, das System der ArbeitnehmerInnen in der Privatwirtschaft und das Sondersystem städtischer Angestellter und der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, der Eisenbahn, der Elektro- und Gasindustrie, des Pariser Verkehrswesens (Europäische Kommission 2001a:37).

Die beiden erstgenannten umfassen fast 80% der Erwerbsbevölkerung und sind nach dem Versicherungsprinzip aufgebaut. Mit Ausnahme der Landwirte und der Kaufleute werden diese Systeme durch obligatorische Zusatzsysteme ergänzt und beruhen wie die Basissysteme auch auf dem Umlageverfahren (Europäische Kommission 2001a: 37f).

Eine weitere Form von Zusatzsystemen bilden berufsständische Systeme. Diese werden wie die obligatorischen Zusatzsysteme auch sozialpartnerschaftlich geregelt und gelten entweder für eine Branche oder für das jeweilige Unternehmen (Europäische Kommission 2001a:37).

Das Sondersystem der ArbeitnehmerInnen basiert auf dem Satzungsprinzip und unterscheidet nicht nach einem Grund- und einem Zusatzsystem. Vielmehr handelt es sich um „einheitliche“ oder „integrierte“ Systeme, in denen die berufliche Situation zur Zeit des Eintritts in den Ruhestand die Höhe der Pension bestimmt (Europäische Kommission 2001a:37).

Für die Berechnung der Höhe der Pension wurde bis 1993 das jährliche Durchschnittseinkommen der besten zehn Jahre herangezogen. Nunmehr wird dieser Zeitraum stufenweise ausgeweitet, sodass im Jahr 2008 die besten 25 Jahre ausschlaggebend sein werden. Eine weitere Veränderung, die aus der Reform 1993 hervorging, ist, dass die Pensionen nicht mehr an die Löhne, sondern an die Preisentwicklung angepasst werden (Europäische Kommission 2002c:145, Europäische Kommission 2001a:39).

Die garantierte Mindestpension in Frankreich kann als bedarfsorientierte Ergänzungsleistung verstanden werden, die aus anderen Systemen, wie etwa dem Alterssolidaritätsfonds, gewährt wird. Das Armutsgefährdungsrisiko ist in Frankreich bei den Älteren nicht höher als bei der restlichen Bevölkerung (Europäische Kommission 2002c:143, Europäische Kommission 2001a:40).

In der allgemeinen Pensionsversicherung besteht keine generelle Möglichkeit, den Arbeitsmarkt vor dem 60. Lebensjahr zu verlassen. Trotzdem existieren verschiedene Maßnahmen, die ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt ermöglichen. Zu Beginn des Millenniums wurden sie von jedem Fünften der 55 – 59-Jährigen (20%) in Anspruch genommen (Europäische Kommission 2001a:39).

Unter den französischen Maßnahmen ist vor allem auf die von der Arbeitslosenversicherung (UNEDIC) gewährleistete ARPE (*Allocation de Remplacement pour l'Emploi*) hinzuweisen. Sie wurde erst 1995 eingeführt und bietet ArbeitnehmerInnen, die mindestens 57 Jahre alt sind und bereits 42 Beitragsjahre geleistet haben, die Möglichkeit, in den Vorruhestand zu gehen. Dazu bedarf es nicht nur der Zustimmung der ArbeitgeberInnen, sondern diese müssen auch eine oder mehrere Personen als Ersatz einstellen, weswegen auch Jugendliche und junge Erwachsene von dieser Maßnahme profitieren. Am häufigsten wird die ARPE von kleinen und mittleren Betrieben und von Unternehmen im Dienstleistungssektor genutzt. Im NAP 2002 plante die französische Regierung für das Jahr 2002 eine Senkung der Zugänge zur ARPE von 21.000 im Jahr 2001 auf nur 1.000 im Jahr 2002 (NAP Frankreich 2002:25, Gineste 1999).

Außerdem wird in Frankreich zwischen voller Frühpensionierung (AS-FNE – *Allocation Spécifique – Fond National pour l'Emploi*) und gleitender Frühpension unterschieden. Die AS-FNE wurde 1980 eingeführt. Beschäftigte, die älter als 56 Jahre und 2 Monate alt sind und aus wirtschaftlichen Gründen gekündigt werden, erhalten 70% ihres Bruttogehalts. 1982 wurde die AS-FNE dahingehend reformiert, dass auch ein gradueller Übergang in den Ruhestand möglich ist. Beschäftigte, die älter als 55 Jahre sind, erhalten bei voller Frühpension 70% ihres Einkommens und bei teilweiser Frühpension 30%. Anfang der 90er wurden die staatlichen Leistungen eingeschränkt, damit weniger ArbeitnehmerInnen in den Vorruhestand gehen. Das AS-FNE verliert zur Zeit zugunsten von ARPE und der gleitenden Frühpension immer mehr an Bedeutung (Taylor 2001:36, Gineste 1999).

Gineste bezeichnet die gleitende Frühpensionierung als die einzige Form aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Ältere dazu bringen kann, dass sie zumindest teilweise am Arbeitsmarkt verbleiben. Sie wurde 1992 eingeführt und 1997 erstmals reformiert. Die gleitende Frühpensionierung wird vor allem von großen Unternehmen, hauptsächlich in der Industrie verwendet. Die Unternehmen, die ein Abkommen über gleitende Frühpensionierungen unterschreiben, müssen

seit 1997 schwer vermittelbare Personen als Ersatz einstellen und/oder sind verpflichtet, eine Pönale (den sogenannten Delalande-Beitrag) zu zahlen, die die Regierung im Jahre 1999 verdoppelt hat (Gineste 1999, NAP Frankreich 1999).

Im Jahr 2000 führte Frankreich eine weitere Maßnahme ein, um in Frühpension gehen zu können. CATS (*cessation anticipée d'activité pour certains travailleurs salariés*) ist ein sozialpartnerschaftlich ausgehandeltes Abkommen, das entweder für eine ganze Branche oder für einzelne Unternehmen gilt. Bestimmte ArbeitnehmerInnen können für maximal 5 Jahre voll oder teilweise in Frühpension gehen, wenn sie mindestens 55 Jahre alt sind. Die Unternehmen, die diese Abkommen unterzeichnet haben, sind während dieser Zeit von der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge befreit. CATS bietet auch die Möglichkeit, dass der Staat einen Teil der Frühpension zahlt, wenn die ArbeitnehmerInnen 57 Jahre erreicht haben und z.B. 15 Jahre Schichtarbeit geleistet haben oder invalide sind. Voraussetzung dafür ist, dass die Unternehmen die 35-Stunden-Woche eingeführt haben (Taylor 2001:40f).

Ältere Arbeitslose zwischen 60 und 65 Jahren profitieren von speziellen Beihilfen, die sie zusätzlich zum Arbeitslosengeld beziehen: es sind dies einerseits die ACA (*Allocation chômeurs âgés*) und andererseits die ASS (*Allocation de Solidarité Spécifique*). Gleichzeitig wurden Bestimmungen erlassen, die BezieherInnen beider Beihilfen von der Verpflichtung zur Arbeitssuche befreien. Arbeitslos registrierte Personen, die jünger als 60 sind und mindestens 40 Beitragsjahre nachweisen können, kommen in den Genuss der ACA. Für BezieherInnen der ASS, die ebenfalls 40 Beitragsjahre geleistet haben, besteht außerdem noch die Möglichkeit, eine spezielle Wartebeihilfe zu beziehen. Die ACA wurde 1997 eingeführt und das Gesetz für die spezielle Wartebeihilfe wurde 1998 beschlossen (Gineste 1999).

Unabhängig von den Versicherungszeiten besteht in Frankreich ein Anspruch auf den vollen Pensionssatz, wenn eine Person 65 Jahre alt ist. Wenn sie allerdings 40 Beitragsjahre geleistet hat, dann hat sie auch einen Anspruch auf diesen vollen Pensionssatz schon ab der Vollendung des 60. Lebensjahres. Fehlen einige Jahre auf diese 40 Versicherungsjahre, dann kann eine Person zwischen 60 und 65 trotzdem in Pension gehen, nur muss sie für jedes fehlende Quartal einen Abschlag von 1,25% hinnehmen. Eine zukünftige Änderung stellt die Anhebung der Beitragsjahre auf 42,5 Jahre für den Anspruch auf volle Pension bis zum Jahr 2019 dar. Gleichzeitig werden allerdings Ausbildungszeiten und Zeiten der Erwerbslosigkeit mitberücksichtigt (Europäische Kommission 2001a:38f, Gineste 1999).

Das reale Pensionsantrittsalter betrug bei den Männern im Jahr 2001 58,7 und bei den Frauen 58,6 Jahre (Europäische Kommission 2002c:147). Gineste (1999) macht in ihrem Länderbericht u.a. die Einstellung und den Wunsch für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt sowohl von Seiten der ArbeitgeberInnen, als auch von Seiten der ArbeitnehmerInnen für die geringe Beschäftigungsquote von Älteren in Frankreich verantwortlich. Gleichzeitig verweist sie auch auf einen „festgefahrenen sozialen Dialog“ (Gineste 1999), der Reformen schwierig gestaltet. Im Jahr 2001 z.B. hat die französische ArbeitgeberInnenorganisation vorgeschlagen, dass die volle Pension nur mehr ab einem Alter von 65 bezogen werden sollte, und dass Frühpensionen eingedämmt werden sollten. Es wurden allerdings keine konkreten Aussagen darüber gemacht, wie ältere ArbeitnehmerInnen in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, weswegen es keine Überraschung ist, dass die Gewerkschaft dies abgelehnt hatte (Taylor 2001:34).

Maßnahmen

Die französische Regierung hält daran fest, zwar die Aktivitätsraten zu erhöhen, gleichzeitig aber Rücksicht auf Personen zu nehmen, die einerseits schwierige Arbeitsbedingungen haben und andererseits sehr früh in ihrem Leben erwerbstätig wurden. Die französische Regierung legte im NAP 2002 fest, dass sie die Erwerbsbeteiligung der über 55-Jährigen auf mindestens 35% im Jahr 2010 erhöhen will. Gleichzeitig stehen aber langzeitarbeitslose Ältere im Fokus der Maßnahmen und nicht so sehr ältere Beschäftigte als spezielle Gruppe (NAP Frankreich 2002:6f, Taylor, 2001:35).

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, hat die französische Regierung auf der individuellen Ebene hauptsächlich Maßnahmen gesetzt, die die Reform des Pensionssystems betreffen. Der PAP-ND (*Personalised Action Plan for a New Start*), der sich auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen richtet, stellt eine Ausnahme dar. Allerdings wurden dabei ältere Arbeitslose als weitere Zielgruppe in eine bestehende Maßnahme integriert (NAP Frankreich 2002:8 bzw. 25, Taylor, 2001:36).

Auch auf der Ebene der Unternehmen gibt es keine einzige arbeitsmarktpolitische Maßnahme, die direkt auf ältere Beschäftigte gerichtet ist, sondern sie sind in anderen Programmen als weitere Gruppe integriert. Zu erwähnen sind hier der CIE (*contrat initiative emploi*), der CES (*contrat emploi solidarité*) und der CEC (*contrat emploi consolidé*). Der CIE ist auf die Privatwirtschaft gerichtet, wohingegen die beiden anderen auf öffentliche und nicht-profitorientierte Unternehmen abzielen. Der CIE befreit Unternehmen von der Zahlung nationaler Versicherungsbeiträge, wenn sie arbeitslose Ältere (50+) einstellen. Der CES ist ein Programm, deren Zielgruppe Langzeitarbeitslose darstellen, die ebenfalls älter als 50 Jahre sind. Wenn Unternehmen sie mit einem befristeten Vertrag zwischen 3 und 12 Monaten einstellen, dann finanziert der Staat 65 oder 85% des Nettolohnes. Der CEC dient dazu, Personen, die den CES beenden, eine stabilere Anstellung zu ermöglichen. Der Staat übernimmt die Nettolohnkosten zu einem bestimmten Prozentsatz, der entweder zeitlich begrenzt ist oder sich mit der Zeit verringert, wenn die Anstellung unbegrenzt ist. Wie beim CIE, müssen die Unternehmen beim CES und CEC keine Sozialversicherungsbeiträge leisten. Trotz dieser Fördermaßnahmen werden nur wenige ältere ArbeitnehmerInnen über diese drei Maßnahmen eingestellt (Taylor 2001:36 bzw. 42f).

In Frankreich herrscht bei ArbeitgeberInnen ein negatives Bild über ältere Personen vor. Unternehmen argumentieren, dass ältere Beschäftigte weniger produktiv sind, gleichzeitig aber höhere Lohnkosten verursachen. Insofern nutzen sie Formen der Frühpension, um den Personalstand zu verringern und dadurch Personalkosten zu sparen. Um der Diskriminierung von Älteren zu begegnen, fügte das Antidiskriminierungsgesetz vom Jahr 2001 zu den bestehenden Motiven das Alter hinzu. Gleichzeitig wurde mit diesem Gesetz eine Veränderung der Beweislast zugunsten der ArbeitnehmerInnen insofern erlassen (Gineste 1999, Taylor 2001:35, NAP Frankreich 2002:40).

Bewertung

Das Charakteristikum der französischen Situation scheint die widersprüchliche Politik zu sein, die zwar darum bemüht ist, die Beschäftigungsquote der Älteren zu erhöhen, gleichzeitig aber

noch im Jahr 2000 mit dem CATS die Möglichkeit geschaffen hat, dass Ältere in den Vorruhestand gehen können.

Zudem kommt hinzu, dass es keine eigens für Ältere geschaffenen Maßnahmen gibt, sondern Ältere wurden als Zielgruppe erst relativ spät in bestehende Maßnahmen integriert. Außerdem beschränkt sich die französische Regierung auf Reformen der Pensionsysteme und die Wiedereingliederung arbeitsloser Älterer in den Arbeitsmarkt, indem sie Unternehmen entweder von der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge befreit oder einen Teil der Lohnkosten bezahlt.

Auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Literatur kann gesagt werden, dass in Frankreich bis jetzt die Sensibilisierung der Gesellschaft in Bezug auf die Diskriminierung von Älteren kein Thema zu sein scheint. Insofern spielen Punkte, wie Anpassung von Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation und flexiblen Arbeitszeiten an die Bedürfnisse älterer Menschen keine Rolle.

5. GROSSBRITANNIEN

Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten

Von den acht untersuchten Ländern verzeichnet Großbritannien gemeinsam mit Schweden die dritthöchste Beschäftigungsquote bei den 15 – 64-Jährigen sowie die dritthöchste Beschäftigungsquote bei den Älteren hinter Schweden und Dänemark. Demzufolge hat das Vereinigte Königreich die quantitativen Ziele von Lissabon und Stockholm erfüllt. Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-Jährigen erhöhte sich zwischen 1993 und 2001 von 68% auf 71,7%. Die der 55 – 64-Jährigen stieg im selben Zeitraum von 46,8% auf 52,3%, wobei sie zwischen 1997 und 2001 um 4% zunahm (Europäische Kommission 2002a:188, Europäische Kommission 2002b:110).

Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Männer erreichte 1993 ihren tiefsten Wert und betrug 74,5%. Von 1993 bis 2001 erhöhte sie sich auf 78,3%. Die Beschäftigungsquote der älteren Männer stieg zwischen 1995 und 2001 von 56,2% auf 61,7% (Europäische Kommission 2002a:188).

Die Beschäftigungsquote der 15 – 64-jährigen Frauen nahm von 61,4% (1993) auf 65,1% (2001) zu. Die der älteren Frauen fiel zwischen 1995 und 1997 von 39% auf 38,5% und erhöhte sie sich dann um 4,6% auf 43,1% im Jahr 2001 (Europäische Kommission 2002a:188).

Die Arbeitslosenquote der 15 – 64-Jährigen erreichte analog zur tiefsten Beschäftigungsquote ihren Höhepunkt im Jahr 1993 mit 10,2% (1990: 6,9%). Von 1993 bis 2001 verringerte sie sich auf 5% im Jahre 2001 (Europäische Kommission 2002a:188). Die Arbeitslosenquote der älteren Männer reduzierte sich zwischen 1995 und 2000 von 10,1% auf 5,5%. Jene der 55 – 64-jährigen Frauen verringerte sich von 3,7% auf 2,8% (Taylor 2002:14).

Interessant ist, dass die Beschäftigungsquote der 55 – 64-Jährigen im Jahr 2001 über dem Wert von 1990 lag. Da dies für jene der älteren Männer nicht zutrifft, muss dies auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote von älteren Frauen zurückgeführt werden, die im Jahr 2001 sogar um 6,7% höher lag als im Jahr 1990. Großbritannien verzeichnet in den acht zu untersuchenden Ländern eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten bei den älteren Frauen. Gemeinsam mit Belgien liegt sie hinter den Niederlanden auf Platz zwei. Die Arbeitslosenquote der älteren Männer liegt im guten Durchschnitt.

Pensionssystem

Das Altersversorgungssystem im Vereinigten Königreich besteht aus einem Volkspensionssystem und einer erwerbsbezogenen Zusatzpension (*state second pension*). Die *state second pension* soll Beschäftigten mit geringem Einkommen die Möglichkeit bieten, eine höhere Pensionsanwartschaft zu erzielen. Personen, die weniger als £10.800 verdienen, werden so behandelt als hätten sie ein Einkommen in dieser Höhe. Außerdem werden Kindererziehungs-, Erwerbsunfähigkeitszeiten und Krankenstände angerechnet. Die Besonderheit liegt darin, dass man von der Zusatzpension zugunsten einer privaten oder betrieblichen Vorsorge, deren Leistungen gleichwertig oder besser sind, wechseln kann. 60% der ArbeitnehmerInnen nehmen diese Regelung bereits in Anspruch. Um die volle Grundpension beziehen zu können, müssen Frauen 38 und Männer 44 Versicherungsjahre vorweisen können (Europäische Kommission 2002c:188 bzw. 190).

Die betriebliche Altersvorsorge wird nur von einzelnen Unternehmen angeboten und hängt von der Dauer der Zugehörigkeit zum Betrieb ab. Zur Zeit beruht sie meist auf einer Leistungszusage, wobei immer öfter eine Umwandlung in eine Beitragszusage durchgeführt wird (Europäische Kommission 2002c:188).

Die private Vorsorge wurde in Großbritannien 1988 eingeführt, um Personen, die nicht über die betriebliche Altersvorsorge versichert sind bzw. ihren Arbeitsplatz oft wechseln, eine Zusatzversicherung zu ermöglichen. Im Jahr 2001 sind sogenannte *Stakeholder pensions* eingeführt worden. Sie bieten den Versicherten mehr Flexibilität in Bezug auf Beitragshöhe und Wechsel zwischen den Systemen. Im Vereinigten Königreich sind die staatlichen Ausgaben für das Pensionssystem gering, weswegen die private Altersvorsorge eine wichtige Stellung einnimmt (Europäische Kommission 2002c:188).

Die britische Mindesteinkommenssicherung (*Minimum Income Guarantee (MIG)*) kann als Mindestpension angesehen werden und wird Menschen über 60 Jahren gewährt. Sie ist beitragsunabhängig und bedarfsorientiert. Die MIG wird erst nach einer Prüfung des individuellen Einkommens und Kapitalsvermögens gewährt. Sie wurde eingeführt, weil sich die Einkommen der ärmsten PensionistInnen zwischen 1979 und 1996 um nur 30% im Vergleich zu 64% bei allen PensionistInnenhaushalten und 36% bei den Durchschnittseinkommen erhöhten. Seit dem heurigen Jahr wird diese Mindestsicherung durch eine neue Form (*Pension Credit*) ersetzt, die sowohl 25% der ärmsten Haushalte als auch ca. 50% der Haushalte von Älteren (60+) zugute kommen soll. Dabei wurden die Zugangsbestimmungen im Vergleich zur Mindestpension gelockert. Z.B. müssen die über 60-Jährigen ihre Ersparnisse bis zu einer gewissen Höhe nicht mehr angeben. Außerdem hat die derzeitige Regierung für ihre Amtszeit

festgelegt, dass sie diese Leistung an die Einkommensentwicklung koppelt (Europäische Kommission 2002c:188f bzw. 190, Naegele/Walker 2002:22).

Die Armutsgefährdung von älteren Menschen stellt in Großbritannien ein großes Problem dar. Besonders betroffen sind davon Frauen im hohen Alter. Einige Schritte wurden bereits gesetzt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese das Armutsrisiko tatsächlich senken können, da einige Maßnahmen erst langfristig den gewünschten Erfolg bringen werden, denn Personen, die in den nächsten Jahren in Pension gehen werden, werden von diesen nicht profitieren können (Europäische Kommission 2002c:190).

Im Vereinigten Königreich wurde bereits im Jahre 1988 mit der Abschaffung des *Job Release Schemes* die Möglichkeit, in den Vorruhestand zu gehen, versperrt. Nur die Minimum Income Garantie kann, wie bereits erwähnt, ab dem 60. Lebensjahr beantragt werden. Betriebliche Altersvorsorgepläne hingegen ermöglichen häufig Formen der Frühpension (Meager 1999, Europäische Kommission 2002c:190).

Im Jahr 2002 begann die britische Regierung damit, Unternehmen den graduellen Übergang in die Pension näher zu bringen. Das *Employers Forum on Age* hat gerade Ergebnisse einer Studie zu diesem Thema veröffentlicht, die auch good practice Beispiele enthält (NAP UK 2002:18).

Das gesetzliche Pensionsantrittsalter ist in Großbritannien zur Zeit für Frauen und Männer noch unterschiedlich: Es beträgt 60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer. Jenes der Frauen wird aber zwischen 2010 und 2020 auf 65 angehoben. Das reale Pensionsantrittsalter liegt bei den Frauen bei 62 und bei den Männern bei 64,2 Jahren (Europäische Kommission 2002c:188f bzw. 193, Meager 1999).

Die Regierung im Vereinigten Königreich hat Anreize in Form von Zuschlägen für ArbeitnehmerInnen eingeführt, damit sie über das gesetzliche Pensionsantrittsalter hinaus in Beschäftigung bleiben. Zur Zeit gibt es eine Altersbeschränkung nach oben, die aber im Jahr 2010 aufgehoben werden wird (Europäische Kommission 2002c:191).

Maßnahmen

Der weltweite Rückgang des Wirtschaftswachstums im Jahr 2001 hat sich im Vereinigten Königreich nicht in dem Maße ausgewirkt wie in anderen europäischen Ländern. Selbst die Jahre davor konnte Großbritannien immer einen höheren Zuwachs an Wirtschaftswachstum verzeichnen. Außerdem war es nicht von den deflationären Auswirkungen der Konvergenzkriterien der Währungsunion beeinflusst. Dies, aber auch die andere Zusammensetzung des Arbeitsmarktes, der von einer geringen Sicherung, einem niedrigen Einkommen, hoher Teilzeitarbeit und einem hohen Anteil des Dienstleistungssektors charakterisiert ist, zeichnet für die hohe Arbeitsmarktpartizipation Älterer verantwortlich. Etwas weniger ausschlaggebend ist die aktive Arbeitsmarktpolitik, die im Vereinigten Königreich in den letzten Jahren verfolgt wurde (Walker 2001:2, Europäische Kommission 2002b:110).

Die Strategie der britischen Regierung liegt auf der Propagierung des „Aktiven Altern“ und auf der Beseitigung der Altersdiskriminierung. So wird im Vereinigten Königreich ein Ansatz entwickelt, der für die gesamte Regierung gilt und die Frage des Alterns in allen

Politikbereichen berücksichtigt. 1998 wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit den Problemen der Älteren auf dem Arbeitsmarkt auseinandersetzt. Ein weiterer Schwerpunkt ist in der Gründung von Partnerschaften zu sehen, die ArbeitgeberInnen, Einzelpersonen und Organisationen umfasst. Ziel dieser Partnerschaften ist die Förderung von good practice (Meager 1999).

Im Jahr 2000 wurde der New Deal, der vorher Personen ab 25 Jahren umfasste, auf die über 50-Jährigen ausgedehnt. Der New Deal stellt ein Arbeitsmarktprogramm dar, das auf die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen gerichtet ist. Es beinhaltet neben Beratung und Unterstützung auch die Möglichkeit der Fortbildung von zumindest einem Jahr. Arbeitslose Ältere, die einen niedrig entlohnten Job annehmen, erhalten für die Dauer von einem Jahr einen Zuschuss. Die Höhe dieses Zuschusses hängt von der Höhe der wöchentlichen Arbeitszeit ab. Mittlerweile fanden 60.000 ältere Personen über das New Deal Projekt wieder in das Erwerbsleben zurück. Unternehmen, die Personen, die am Programm New Deal 50+ teilnehmen, einstellen, erhalten für die Dauer von sechs Monaten eine Geldleistung (Meager 1999, NAP UK 2002:17f).

Bis zum Jahr 2006 will die britische Regierung Unternehmen Anreize bieten, ihre Beschäftigungspraktiken zugunsten von älteren ArbeitnehmerInnen zu gestalten. Es wurden auch verschiedene Kampagnen gestartet, um Unternehmen davon zu überzeugen, ältere Personen einzustellen, fortzubilden und nicht zu entlassen oder in Frühpension zu schicken. Zu erwähnen ist z.B. die *Age Positive Campaign*, die darauf abzielt, Unternehmen den *Code of Practice on Age Diversity in Employment* näher zu bringen. Die Auswirkungen auf Unternehmen wurden bereits evaluiert. Es ist zwar eine Veränderung zu bemerken, aber vor allem kleinere Firmen sind von den Vorteilen einer Altersdiversität noch zu überzeugen. Aus diesem Grund hat die Regierung gemeinsam mit den SozialpartnerInnen ein Pilotprogramm in Form eines eintägigen Workshops gestartet, der kleineren Firmen altersbezogene Beschäftigungspraktiken vermittelt. Aufgrund des Erfolges wird dieses Programm geographisch ausgeweitet. Auch die *Age Positive Homepage* zeigt Unternehmen Möglichkeiten auf, wie sie von altersbezogenen Beschäftigungspraktiken profitieren können (Europäische Kommission 2002c:191, Naegele/Walker 2002:18, NAP UK 2002:17f).

Die Regierung in Großbritannien hat sich dazu entschlossen, kein Gesetz zu beschließen, das Altersdiskriminierung verbietet, sondern auf das Prinzip der Freiwilligkeit zu setzen. Im Jahre 1999 wurde daher der *Code of Practice on Age Diversity in Employment* herausgegeben, der Richtlinien für Unternehmen vorschlägt, die diese bei der Einstellung, Beförderung, beruflichen Weiterbildung, Entlassung und Pensionierung beachten sollen. Das Fehlen gesetzlicher Sanktionsmöglichkeiten wurde von verschiedenen Organisationen, u.a. auch von ArbeitgeberInnenorganisationen, kritisiert. Seit 1998 dürfen *Job Centres* allerdings keine Altersbeschränkungen mehr in von ihnen angebotenen offenen Stellen anführen (Meager 1999).

Bewertung

Das Vereinigte Königreich verzeichnet – so wie Dänemark und Schweden auch – hohe Beschäftigungsquoten, ein hohes reales Pensionsantrittsalter und eine niedrige Arbeitslosigkeit, insbesondere bei älteren Frauen. Die Politik, die Großbritannien aber verfolgt, geht in Richtung

privater Vorsorge. Dies bedeutet, dass die Bevölkerung selbst für ein ausreichendes Einkommen in der Pension verantwortlich ist. Positiv kann die Reform der Mindestpension bewertet werden, deren BezieherInnenkreis sich dadurch vergrößern wird. Nichtsdestotrotz besteht für ältere Menschen im Vereinigten Königreich nach wie vor ein hohes Armutsrisiko.

Jenseits der Pensionssysteme existieren vielfältigste Maßnahmen, die einerseits auf die Wiedereingliederung von arbeitslosen Älteren und andererseits auf die Beschäftigungssituation in den Unternehmen abzielen. Den Schwerpunkt setzt die britische Regierung allerdings eher auf Aufklärung, Bewusstseins- und Einstellungsveränderung, als auf Sanktionen und konkrete Verbote. Nichtsdestotrotz gibt es eine Vielzahl von Forschungen zum Thema und Initiativen, um die Idee des aktiven Altern zu verbreiten.