

Productive Ageing

Good Practice zum Thema: »Altern und Arbeiten
in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU«



1. Einleitung

Europa sieht sich mit einer demographischen Entwicklung konfrontiert, die den Prognosen zufolge die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und den Erhalt der sozialen Standards gefährdet.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung beauftragte die Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich die ÖSB Consulting GmbH mit der Erstellung der Recherchestudie »Productive Ageing. Good Practice zum Thema: »Altern und Arbeiten in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU«.¹ Ziel dieser Recherchestudie war es, aufbauend auf einer grundlegenden Darstellung der demographischen Herausforderung, Erfahrungsbeispiele von Maßnahmen zur Aktivierung Älterer aus ausgewählten europäischen Ländern anzubieten.

Die Recherchestudie wurde 2006 abgeschlossen und diente im folgenden u. a. als eine Grundlage für die Verankerung des Productive Ageing in der ESF-Programmperiode 2007–2013.

2. Problemaufriß und Policy-Response in Europa

Die europäische Bevölkerung altert und schrumpft zunehmend. Der Rückgang der Bevölkerungszahl beginnt in einigen Fällen vor 2015 und erreicht in manchen Staaten bis 2050 bis zu 15%.² Die Ursache dieses Alterungsprozesses liegt in einer Kombination aus steigender Lebenserwartung und sinkenden Geburtenraten.

Eine spezifische Auswirkung des demographischen Wandels ist das zunehmende Älterwerden der arbeitenden Bevölkerung. Bereits 2005 verringert sich die Zahl der »Jungen Erwachsenen« (25–39), dies wird sich nach 2010 stark beschleunigen (–16% zwischen 2010 und 2030).³ Dieser in Arbeitskräfteknappheit kulminierende Alterungsprozess könnte zu einem bremsenden Faktor für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum werden.

Wachstumsbremsende Auswirkungen werden auch als Begleiterscheinung einer Überalterung des Arbeitskräftepotentials prophezeit. Verschiedenen Studien zufolge gibt es Hinweise darauf, daß ein höherer Beschäftigungsanteil Älterer mit einem niedrigeren Produktivitätsniveau einhergeht.⁴ Die Defizit-Hypothese, derzufolge Ältere generell häufiger krank, weniger produktiv und unflexibler sind, ist jedoch mehrheitlich einer altersdiskriminierenden Haltung geschuldet.

Diesen Negativszenarien stehen zuwenig beachtete Potentiale in den Bereichen von Fachwissen, Erfahrungswerten und sozialem Kapital gegenüber, die es optimal einzusetzen gilt. Dabei unterstützend wirken Maßnahmen, die Arbeitsprozesse und Arbeitsumwelt umgestalten oder die ältere Arbeitskräfte an neue Herausforderungen heranführen. Die in diesem Kontext umgesetzten Aktivitäten werden unter den Begriffen »Active Ageing« oder »Productive Ageing« subsumiert.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Europa hat sich die Europäische Union die verstärkte Arbeitsmarktintegration der älteren EU-Bevölkerung zum Ziel gesetzt. 2001 kamen die Mitgliedstaaten am Europäischen Gipfel in Stockholm überein, daß bis 2010 die Hälfte der EU-Bevölkerung in der Altersgruppe »55–64 Jahre« in den Arbeitsmarkt integriert sein soll.

3. Nationale Ansätze des aktiven Alterns anhand einer Auswahl von Länderfallstudien

Für die Auswahl der Länder wurden die Ambitioniertheit der Adressierung der demographischen Herausforderung sowie der theoretische »Wohlfahrtsstaatstypen-Ansatz« von Esping-Andersen (1990) herangezogen.⁵ Die Wohlfahrtsstaatstypen sind als historisch gewachsene Konstrukte zu begreifen, die – basierend auf kulturellen Wurzeln – unterschiedlich ausgeprägte institutionelle Strukturen und strategische Zielsetzungen entwickelt haben.

Von einer Auswahl an Fallbeispielen, die über die verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen streut, ist aufgrund der Diversität der Systeme eine größtmögliche Vielfalt an Lösungsansätzen zu erwarten. Nach diesen Selektionskriterien vorgehend wurden Finnland als Vertreter des sozialdemokratischen Typus, Deutschland als Repräsentant des konservativen Typus und das Vereinigte Königreich für den liberalen Wohlfahrtsstaatstypus ausgewählt.

Im Zuge der Fallstudien wurden folgende inhaltlichen Ebenen analysiert: Auf Makroebene werden die politisch gesteuerten Strategien und Programme beobachtet. Die Mesoebene befaßt sich mit der betrieblichen Ebene. Auf Mikroebene werden jene Maßnahmen und Programme beschrieben, die direkt bei den ArbeitnehmerInnen ansetzen.

Im folgenden werden die Fallstudien hier nur im Vergleich skizziert; detaillierte Angaben dazu können dem AMS report 54 entnommen werden.

Finnland

Finnland hat mit dem FINPAW ein umfassendes nationales Programm lanciert, das primär auf die Informierung der Bevölkerung und der relevanten Schlüsselakteure, wie etwa Unternehmen, Personal von Arbeitsämtern und BeraterInnen, fokussierte. Das auf FINPAW folgende Programm VETO zeichnet sich durch einen stärker lebenszyklusorientierten Ansatz⁶ aus. Die Evaluierungen des FINPAW verweisen auf ein gestiegenes Problembewußtsein in der Bevölkerung. Die Reintegrationssituation älterer Arbeitsloser bleibt jedoch schwierig. Trotz dieser Wermutstropfen gilt der FINPAW als Erfolgsprogramm mit Vorbildcharakter. Als zentrale Faktoren für den Erfolg des Programmes werden der umfassende Ansatz, seine Umsetzung auf mehreren Ebenen und die Einbindung verschiedener Akteure identifiziert.

Deutschland

Ein umfassender Ansatz wie in Finnland ist in Deutschland noch nicht in Sicht. Die Thematik des aktiven Alterns erhielt erst vor kurzem einen prominenteren Platz auf der politischen Agenda. Eine breite Palette von Maßnahmen mit Schwerpunkt auf die Reform des Rentensystems, die Informierung der Bevölkerung sowie auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurde gesetzt. Deutliche Auswirkungen der Reformen und Maßnahmen auf die Beschäftigungslage Älterer können bisher nicht festgestellt werden.

Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich kann auf einen umfassenden Ansatz inklusive der Einbindung relevanter Interessenvertretungen verweisen. Hervorzuheben sind zwei Schwerpunkte des UK-Ansatzes: Bewußtseinsbildende Initiativen und Maßnahmen zur Reintegration von Älteren in den Arbeitsmarkt (New Deal 50 Plus). Evaluierungen zeigen, daß in beiden Bereichen kleine Fortschritte erzielt werden konnten.

4. Schlußfolgerungen zu den identifizierten Maßnahmenfeldern

Betrachtet man die Evaluierungen in den verschiedenen Maßnahmenfeldern quer über die Fallbeispiele hinweg, so können folgende zusammenfassende Schlußfolgerungen gezogen werden:

- Die Ausgestaltung der Pensionssysteme gilt als wichtiger Faktor für die Aktivierung Älterer. Über die Anhebung des Pensionsantrittsalters, die Abschaffung von Frühpensionen sowie über verschiedene Flexibilitätsmodelle wird versucht, die Menschen länger in Beschäftigung zu halten. Evaluierungsergebnisse zeigen, daß diese Maßnahmen durchaus in einem leichten Anstieg des Pensionsantrittsalters fruchten, jedoch auch negative »Nebeneffekte« mit sich bringen, so etwa das Anwachsen von Invaliditätspensionen und die »Verschiebung« von FrühpensionistInnen in den Arbeitslosenstatus oder in unsichere und schlechte Arbeitsverhältnisse.
- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Aktivierung Älterer setzen auf Änderung von Teilzeit-, Befristungs- und Kündigungsschutzgesetzen für Ältere, auf verschiedene Modelle der Arbeitszeitflexibilisierung und auf staatliche Arbeitsplatzsubventionen. Evaluierung zeigen, daß staatlich geförderte Modelle der Arbeitszeitflexibilisierung stark nachgefragt werden. Andere Maßnahmen, so etwa Reintegrationsunterstützung durch Beratung, Trainings etc., stießen laut Evaluierungen auf weniger Gegenliebe bei den EmpfängerInnen. Die Reintegration von Älteren in den Arbeitsmarkt ist in allen untersuchten Ländern immer noch sehr problematisch.
- Qualifizierung und lebensbegleitendes Lernen sind wichtige Themen der Strategien zur Aktivierung von Älteren. Ältere weisen häufig eine niedrigere Grundausbildung und sogenannte »Skill Gaps« auf. Außerdem partizipieren ältere ArbeitnehmerInnen weit weniger an innerbetrieblichen Fortbildungsmaßnahmen als ihre jüngeren KollegInnen. Maßnahmen in diesem Bereich umfassen u.a. verschiedenste Formen staatlicher Subventionen für Qualifizierungs- und Weiterbildungsinitiativen. Die Evaluierungen zeigen, daß das oben skizzierte Grundproblem weiterhin virulent ist.
- Ein weiteres zentrales Themenfeld des Productive-Ageing-Ansatzes ist die Gesundheit. Ein guter Gesundheitszustand ist Voraussetzung für einen längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit. In diesem Kontext wurden zahlreiche Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von staatlicher, sozialpartnerschaftlicher und ESF-Seite gestartet und gefördert. Wie die in der Studie dokumentierten Beispiele zeigen, sind hier erste Implementierungsschritte auf dem Weg.
- Nicht zuletzt kommt der horizontalen Thematik der Bewußtseinsbildung eine wichtige Rolle in der Aktivierung von Älteren zu. Wenn sich das Rekrutierungsverhalten

und die Strategien bei Humaninvestitionen auf Arbeitgeberseite und das »Frühpensionsanspruchsdenken« auf ArbeitnehmerInnenseite ändern sollen, muß es zu einer gesamtgesellschaftlichen Neudefinition der Rolle Älterer kommen. Alle analysierten Staaten haben intensiv auf Aufklärungs- und Bewußtseinsbildungskampagnen gesetzt, insbesondere wurde die Alterdiskriminierung adressiert. Laut FINPAW-Evaluierung konnte ein Einstellungswandel gegenüber Älteren am Arbeitsplatz festgestellt werden. Bei der Rekrutierung älterer Arbeitsloser kam es hingegen zu keiner Verbesserung der Situation.

5. Rückschlüsse für Österreich

Die demographische Entwicklung einer alternden Bevölkerung wird von einer sehr niedrigen Beschäftigungsquote Älterer begleitet

Österreich liegt hinsichtlich der demographischen Entwicklung im europäischen Trend, wenn auch jüngste Bevölkerungsprognosen eine Trendverzögerung infolge starker Wanderungsgewinne prognostizieren. Ein Bevölkerungsrückgang ist erst ab Mitte des Jahrhunderts (2050) zu erwarten. Parallel zu dieser Entwicklung wächst die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis 2014 leicht (plus 4%). Mit dem Älterwerden der starken Geburtenjahrgänge der 1950er und 1960er Jahre (Baby-Boom-Generationen) ist zunehmend eine Überalterung der Erwerbsbevölkerung zu beobachten.⁷

Die demographische Entwicklung wird von einer im europäischen Vergleich ungünstigen Beschäftigungsentwicklung im Alterssegment »55–64 Jahre« begleitet (2004: Österreich 28,7%, EU-15: 44,6%⁸).

Schlußfolgerungen und Wünsche an die Politik

Österreich kann trotz seiner beachtlichen Reformanstrengungen und trotz wichtiger Pilotprojekte auf keinen kohärenten holistischen Politikansatz zur Aktivierung von Älteren in Verbindung mit einem präventiven arbeitsmarktpolitischen Lebenszyklusansatz verweisen. Insbesondere auf der Ebene des lebensbegleitenden Lernens sowie auf der Ebene der unternehmensbezogenen Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik ist ein großer Nachholbedarf zu verorten.

Die Schwerpunktsetzung innerhalb der aktivierenden Maßnahmen auf die Reform des Pensionssystems hat dazu geführt, daß die »negativen Begleiterscheinungen« der Pensionsreformen (Anstieg von Invaliditätspensionen und Arbeitslosigkeit) nicht optimal abgedeckt werden konnten.

Vor diesem Hintergrund wäre eine Neuausrichtung der österreichischen Aktivierungspolitik für Ältere basierend auf einer nationalen Strategie wünschenswert, die von einem präventiven lebenszyklischen Ansatz geprägt sein sollte. Bei der Implementierung einer nationalen Strategie gilt – mit Verweis auf den FINPAW – der Einsatz eines Multi-Level-

Governance-Ansatzes als erfolgversprechender Zugang, der sowohl auf horizontaler Ebene (Politikfelder übergreifend) als auch auf vertikaler Ebene (Politikebenen übergreifend) alle relevanten Akteure in die Umsetzung der Strategien einbezieht.

Empfehlungen an das AMS

Das AMS könnte aufgrund seiner strukturellen Organisation und seiner inhaltlichen Ausrichtung eine Schlüsselrolle in der Umsetzung von Strategien, die Ältere aktivieren, einnehmen.

Die Organisationsstruktur des AMS verfügt mit den Regionalen Geschäftsstellen über eine ideale Ressource, um einen unmittelbaren Beitrag zu Bottom-up-Maßnahmen zu leisten; die Landesgeschäftsstellen und die Bundesgeschäftsstelle des AMS sind wiederum Organisationseinheiten, die die Vernetzung mit den übergelagerten Politikebenen betreiben können (vertikale Governance-Vernetzung).

Darüber hinaus könnte das AMS bei seinen Zielgruppen – Arbeitslose, Beschäftigte und Unternehmen – mit Aktivierungsmaßnahmen ansetzen und verstärkt als »Intermediator« für die »Zusammenführung« der Arbeitslosen und Unternehmen wirken. Folgende Auswahl an Maßnahmen könnte in diesem Kontext gesetzt werden:

Informationstransmitter und MitarbeiterInnenschulung

Zuallererst gilt es, die Zielgruppen für die Problemlage zu sensibilisieren. Ziel ist es, eine Neudefinition der Rolle älterer Arbeitskräfte anzubieten, die bei Arbeitgebern wie ArbeitnehmerInnen ein Umdenken in der Besetzung traditionell geprägter Altersrollen im Arbeitsleben einleiten soll. Es gilt, Arbeitgebern die Stärken der Ressource »Ältere Arbeitskräfte« näher zu bringen und auf die Vorteile einer altersdiversen Belegschaft hinzuweisen sowie über Maßnahmen zur Förderung des längeren Verbleibs im Arbeitsleben (Humankapitalinvestitionen, Arbeitsplatzgestaltung, Arbeitsgestaltung etc.) aufzuklären. Den ArbeitnehmerInnen wiederum sind die Vorteile eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben zu vermitteln.

In der Umsetzung dieser Maßnahmen stehen dem AMS gewachsene Strukturen für die Rolle des »Informationstranmitters« zur Verfügung. ArbeitnehmerInnen könnten über die Beratungsgespräche und die AMS-Homepage erreicht werden, Arbeitgeber über regelmäßige Kontaktmodi, wie z. B. AMS on Tour, Qualifikationsberatung für Betriebe oder Flexibilitätsberatung für Betriebe. Voraussetzung der Implementierung von bewußtseinsstiftenden Maßnahmen zum »Aktiven Altern« im AMS wäre eine umfassende MitarbeiterInnenschulung hinsichtlich der Thematik.

Unterstützung des Matchingprozesses durch Bedarfs- und Potentialanalysen

Ein zweiter wichtiger Aufgabenbereich für das AMS könnte in einer ausdifferenzierten Unterstützung des Matchingprozesses für Ältere liegen.

Zwei Instrumente bieten sich in diesem Kontext an: Eine Bedarfsanalyse auf Betriebsebene einerseits und eine Potentialanalyse bei den älteren Arbeitssuchenden andererseits. In beiden Fällen sollte es nicht bei der Feststellung von Ausbildungsprofilen, Berufserfahrungen und Fertigkeiten bleiben, sondern die Erfahrungsressourcen, das Erfahrungswissen (Tacit Knowledge) und die Sozialkompetenzen sollten explizit Gegenstand der Analysen sein.

Lebenszyklusorientierung: Betriebliche Gesundheitsförderung und altersgerechte Qualifizierung

Last but not least könnte das AMS einen Beitrag zur Förderung dieses Matchingprozesses leisten, indem die Employability der älteren Arbeitssuchenden gestärkt wird. Hier geht es einerseits um Qualifikationsinvestitionen in die Zielgruppe, andererseits ist auch die Einführung eines Gesundheitsprogrammes für Arbeitslose anzudenken. Vorbildwirkung könnten die in Finnland erprobten Maßnahmen haben. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen ist zu beachten, daß diese – unabhängig von der Altersdimension – speziell auf die Bedürfnisse der Zielgruppe zugeschnitten sein sollten.

Bei Qualifizierung und Gesundheitsförderung ist der lebenszyklische Ansatz hervorzuheben. Dieser präventive An-

satz setzt bei allen Altersgruppen an und zählt dabei auf die nachhaltige Wirkung von Maßnahmen.

Auf programmatischer Ebene könnte ein generelles Mainstreaming des Productive-Ageing-Ansatzes in die Aktivitäten des AMS angedacht werden. Ähnlich der Implementierung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes gilt es somit, den präventiven Productive-Ageing-Ansatz in seiner holistischen Façon als Querschnittsmaterie in das gesamte Serviceangebot des AMS einzubauen.

Fußnoten

- 1 Die Studie ist als AMS report 54 verfügbar; Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »AMS-Publikationen« – Jahr 2006.
- 2 Vgl.: Europäische Kommission (2005): Grünbuch »Angesichts des demographischen Wandels. Eine neue Solidarität zwischen den Generationen«, Brüssel.
- 3 Ebenda.
- 4 Vgl. z. B. Gelderblom, A./De Koning, J./Kroes, H. (2003): Leeftijdssamenstelling en bedrijfsprestaties (Age Distribution and Performance of Companies), OSA-Publikation A 201.
- 5 Vgl. Esping-Anderson, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- 6 In frühen Lebensabschnitten eingesetzte präventive Maßnahmen sollen später nötige, teure Maßnahmen vermeiden helfen.
- 7 Quelle: Statistik Austria 2005, Pressekonferenz vom 17. Oktober 2005.
- 8 Vgl. OECD (2005): Employment Outlook, OECD, Paris.

www.ams-forschungsnetzwerk.at

... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

Für eine ausführliche Darstellung dieser Fragestellung siehe auch: Rudolf Götz unter Mitarbeit von Isabel Naylon und Ehrenfried Natter (2006): AMS report 54: Productive Ageing in Europa – Recherchestudie zu Good Practice in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »AMS-Publikationen« – Jahr 2006.

Für inhaltliche Rückfragen zu diesem AMS info

ÖSB-Consulting GmbH, Mag. Rudolf Götz
Meldemannstraße 12–14, A-1200 Wien, Tel.: +43 (0)1 331 68-0,
Fax (0)1 331 68-101, E-Mail: officewien@oesb.at
Internet: <http://www.oesb.at>

Die Publikationen der Reihe AMS info können als pdf über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere interessante Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z. B. AMS report oder AMS-Qualifikationsstrukturbericht, u. v. m.) zur Verfügung.

www.ams-forschungsnetzwerk.at oder
www.ams.at – im Link »Forschung«

Ausgewählte Themen des AMS info werden als Langfassung in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder schriftlich bei der Communicatio bestellt werden.

AMS report Einzelbestellungen

€ 6,- inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

AMS report Abonnement

12 Ausgaben AMS report zum Vorteilspreis von € 48,- (jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten; dazu kostenlos: AMS info)

Bestellungen und Bekanntgabe von Adreßänderungen bitte schriftlich an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, A-1190 Wien, Tel.: +43 (0)1 370 33 02, Fax: (0)1 370 59 34, E-Mail: verlag@communicatio.cc

P. b. b.
Verlagspostamt 1200, 02Z030691M