

Erhaltung der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmender: Ein internationaler Vergleich

Die Forderung, dass Erwerbstätige länger im Arbeitsprozess bleiben sollen, ist nur dann glaubwürdig, wenn die Arbeitsbedingungen und die Gesundheit am Arbeitsplatz dies auch erlauben. Diese Ziele realisieren sich nicht von selbst, sondern müssen durch ein Zusammenwirken aller Beteiligten – auch des Staates – erreicht werden. Gerade weil die Schweiz eine hohe Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmender aufweist, ist in unserem Land auf staatlicher Ebene bisher zu wenig geschehen. Die Erfahrungen anderer Länder – insbesondere von Finnland – zeigen aber auf, dass neben dem Abbau der Segregation älterer Arbeitnehmender wirtschaftliche Effizienzgewinne zu bescheidenen Programmkosten erreicht werden können.



Damit die wachsende Zahl von älteren Erwerbstätigen die erforderliche hohe Arbeitsfähigkeit aufweisen wird, muss bereits heute etwas für die Beschäftigten getan werden. Dies beinhaltet zum Beispiel die Gesundheitsförderung und die leistungsgerechte Gestaltung der Anforderungen in allen Phasen des Erwerbslebens. Bild: Keystone

Alterungsbedingter Leistungswandel im Wandel der Arbeitswelt

Die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmender steigen mit ihrer Arbeitsfähigkeit und Motivation. Beide Faktoren hängen wesentlich von der Gesundheit ab. Ein längeres Verbleiben im Arbeitsprozess kann deshalb mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, einer Anpassung der Arbeitsanforderungen und einer Stärkung der persönlichen Ressourcen gefördert werden. Auch

die Eigenverantwortung spielt eine wichtige Rolle.

Der wirtschaftliche Wandel und die Technologisierung der Arbeitswelt bringen ständig neue Arbeitsanforderungen und -bedingungen mit sich. Ein Teil der Erwerbstätigen bleibt weiterhin in erheblichem Umfang körperlichen Beanspruchungen durch einfache oder repetitive Arbeitstätigkeiten ausgesetzt. Der andere Teil der Beschäftigten hat mit zunehmender Bewegungsarmut und psychischen Belastungen am Arbeitsplatz zu kämpfen. Ein weiterer Risikofaktor, welcher speziell lernentwöhnte Arbeitskräfte betrifft, ist die geringe Weiterbildungsbereitschaft und -fähigkeit.

Damit die grosse Zahl von Erwerbstätigen, welche in etwa zehn Jahren die Altersgrenze von 50 Jahren überschreiten, die erforderliche hohe Arbeitsfähigkeit aufweisen wird, muss bereits heute etwas für die Beschäftigten getan werden. Ein die Arbeitsfähigkeit erhaltendes Altern verlangt eine langfristige und sorgfältige Bewirtschaftung der Gesundheit, Ausbildung und Kompetenz sowie leistungsgerechte Gestaltung der Arbeit (vgl. *Grafik 1*).



Dr. Joseph A. Weiss
Dipl. Physiker ETH, Fachstelle Ergonomie und betriebliche Gesundheitsförderung, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Zürich



Prof. Dr. Juhani E. Ilmarinen
Direktor Life Course and Work, Finnisches Institut für Arbeitsmedizin (FIOH), Helsinki

1 Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen (2003).

Heute ist noch immer die Fehlmeinung verbreitet, dass die Leistungsfähigkeit altersabhängig sei und insgesamt stetig abnehme. Dies ist ein wesentlicher Grund für die aktuelle Diskriminierung älterer Arbeitnehmender.¹ Der alterungsbedingte Leistungswandel verläuft individuell sehr unterschiedlich. Zudem zeigen Studien, dass die Leistungsdifferenz zwischen Personen derselben Altersgruppe meist grösser ist als jene zwischen verschiedenen Altersgruppen. Viele Leistungsvoraussetzungen sind in hohem Mass von den Arbeitsbedingungen abhängig, denen eine Person während ihres Arbeitslebens ausgesetzt war. Sie können durch gezielte Förderung erhalten und bei einer Schwächung wieder gestärkt werden.

Schon im Jahr 1980 veröffentlichte die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) ihre Empfehlung Nr. 162 betreffend die älteren Arbeitnehmenden mit folgenden Aktions-schwerpunkten:

- Abbau der Altersdiskriminierung in den Unternehmen;
- günstige Regelung der Arbeitszeit (Beschäftigungsgrad, Arbeitszeitform und -flexibilität);
- leistungsgerechte Arbeitsanforderungen und Arbeitsbedingungen in allen Stadien des Erwerbslebens;
- Schutz und Förderung der Gesundheit.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass insbesondere eine gute Führungsqualität und eine ergonomische Arbeitsgestaltung zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit beitragen.

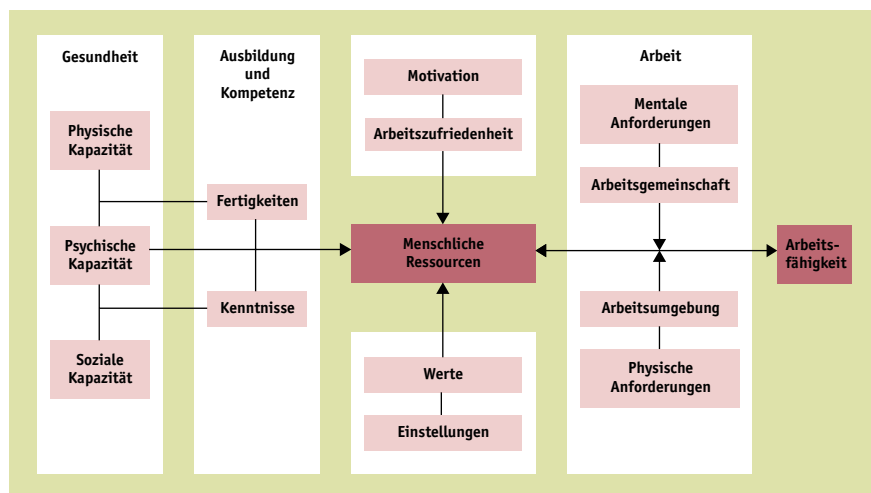
Förderung der Arbeitsfähigkeit älterer Erwerbstätiger in der Europäischen Union

Die EU-Kommission beschäftigt sich seit den frühen Neunzigerjahren mit dem Problem des frühen Ausscheidens von älteren Erwerbstätigen aus dem Arbeitsmarkt. Ein wichtiger Meilenstein zur Lösungsfindung bildete die Konferenz, welche im Jahr 1999 unter der finnischen Präsidentschaft des Europäischen Rates mit etwa 140 Teilnehmenden aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Forschung, der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in den EU-Mitgliedstaaten sowie relevanten EU-Einrichtungen in Turku (Finnland) stattfand. In der Diskussion zentral waren die Entwicklung, Erprobung und Evaluierung von aktiven und integrierten Massnahmen zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmender sowie die gesammelten Erfahrungen. Auf diesen aufbauend sollten Empfehlungen für erfolgreiche Konzepte und Massnahmen formuliert werden. Ein Ausgangspunkt war die Überzeugung, dass Massnahmen besonders in jenen Politikbereichen umzusetzen seien, die auf die Verbesserung der Gesundheit, die Qualifikation, die Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Bedingungen des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben abzielen. Herausragend war dabei die Frage, wie die verschiedenen Akteure und Handlungsebenen miteinander verknüpft werden können, damit mehr integrierte Ansätze sowohl in der Politik wie auch in der betrieblichen Praxis zustande kommen.

Die europäische Beschäftigungsstrategie 2003–2010 verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten nun dazu, «...das aktive Altern zu fördern und vor allem die Arbeitsbedingungen so zu gestalten, dass Arbeitsplätze erhalten – z.B. durch den Zugang zu kontinuierlicher Ausbildung, das Erkennen der besonderen Bedeutung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, mit innovativen und flexiblen Formen der Arbeitsorganisation – und die Anreize für ein frühes Verlassen des Arbeitsmarktes eliminiert werden, besonders durch das Reformieren der Frühberentungssysteme und die Gewähr, dass es sich lohnt, im Arbeitsmarkt aktiv zu bleiben. Zudem sollen Arbeitgeber motiviert werden, ältere Erwerbsfähige zu beschäftigen...». Die Lissabonner Zielvorgabe verlangt eine Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte von 50% bis 2010; und der Europäische Rat forderte ein um durchschnittlich fünf Jahre späteres Ende des Arbeitslebens. Um diese Ziele zu erreichen, entwickelten mehrere Länder bereits früher Aktivitäten, welche sich – u.a. wegen ihrer verschiedenen Ausgangslagen – voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle 1).

Grafik 1

Arbeitsfähigkeit als Verhältnis der persönlichen Ressourcen zur Arbeitsanforderung



Quelle: Ilmarinen (1999) / Die Volkswirtschaft



Bild: Keystone

Das in Finnland realisierte Programm FINPAW gilt international als Modell guter Praxis. Dessen Ziele waren der Abbau der indirekten Altersdiskriminierung und die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der älteren Erwerbstätigen.

Das in Finnland 1998–2002 von einer breiten interinstitutionellen Trägerschaft erfolgreich realisierte *Nationale Programm für ältere Arbeitskräfte (FINPAW)* gilt international als Modell guter Praxis. Die Ziele dieses vom Finnischen Ministerium für Soziales und Gesundheit geleiteten und den Ministerien für Arbeit und Ausbildung unterstützten Programms waren der Abbau der indirekten Altersdiskriminierung und die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der älteren Erwerbstätigen. In dessen Verlauf wurden 40 Massnahmen realisiert, welche die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen berücksichtigen und

auf die vier Ebenen «Arbeitsleben und -markt», «Unternehmen», «Arbeitsplatz» und «Individuum» zielten. Ihre Schwerpunkte waren:

- Langfristige an die Bevölkerung gerichtete Informationskampagne, um Fehlmeinungen gegenüber älteren Erwerbstätigen abzubauen;
- Forschungs- und Entwicklungsprojekte, u.a. um Modelle guter Praxis der betrieblichen Gesundheitsförderung zu sammeln und damit die Informationskampagne zu speisen;
- Ausbildungsprogramme für Führungskräfte und Personalverantwortliche, Ausbilder, Arbeitsinspektoren sowie Sicherheits- und Gesundheitsbeauftragte in Betrieben;
- gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeber zur Berücksichtigung des Alters beim Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie zur betrieblichen Gesundheitsförderung;
- Änderungen im Pensionierungssystem und bei den Rehabilitationsmethoden;
- Einrichtung von Monitoringsystemen für «Erfolgsbarometer»;
- neues Dienstleistungssystem der Arbeits- und Arbeitnehmerschutzbehörden zur Unterstützung der Betriebe.

Die Ergebnisse des Programms und der Rentenreform zeigen, dass die Beschäftigungsrate der über 55-jährigen Personen im Zeitraum 1998–2004 um mehr als 14% anstieg (Stand 2005: 51%). Als für den Erfolg massgebend wurden die folgenden Gründe identifiziert:

Tabelle 1

Merkmale nationaler Aktivitäten

Merkmal / Land	Deutschland	Österreich	Frankreich	Belgien	Niederlande
Zielgruppe	ältere Arbeitskräfte	ältere Arbeitskräfte	ältere Arbeitskräfte	ältere Arbeitskräfte	ältere Arbeitskräfte
Handlungsebenen	Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen, Personen	Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen, Personen	Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen, Personen	Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen	Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen
Hauptaktivitäten	Sensibilisierung, Unterstützung, Forschung	Sensibilisierung, Unterstützung, finanzielle Anreize	Sensibilisierung, Unterstützung	finanzielle Anreize	Empfehlungen, finanzielle Anreize
Handlungsfelder	Altersdiskriminierung, Arbeitsbedingungen & Gesundheit, Personalpolitik, flexible Arbeitszeiten, lebenslanges Lernen	Altersdiskriminierung, Arbeitsbedingungen & Gesundheit, Personalpolitik, flexible Arbeitszeiten	Altersdiskriminierung, Arbeitsbedingungen & Gesundheit, Personalpolitik, flexible Arbeitszeiten	Arbeitsbedingungen & Gesundheit, flexible Arbeitszeiten, lebenslanges Lernen	Altersdiskriminierung, Personalpolitik, flexible Arbeitszeiten, lebenslanges Lernen
Gesetzesänderungen	Arbeitsförderungsgesetz	–	Diskriminierungsverbot	Diskriminierungsverbot	Arbeitszeitanpassung, Erwerbsunfähigkeitsversicherung
Rolle und Beitrag der Regierung	federführend, vermittelnd, unterstützend	vermittelnd, unterstützend	vermittelnd, unterstützend	vermittelnd, unterstützend	vermittelnd, unterstützend
Rolle und Beitrag der Sozialpartner	aktiv, hoch	aktiv, hoch	aktiv, hoch	aktiv, hoch	aktiv, hoch
Beteiligung von NGO	hoch	hoch	gering	gering	gering

- Struktur des nationalen Programms und seine Schwerpunkte;
- gute Zusammenarbeit der drei Ministerien sowie die Unterstützung der aktiv einbezogenen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften;
- Arbeit mit wissenschaftlich gut fundierten Daten;
- Abbau der – v.a. indirekten – Altersdiskriminierung;
- Aufbau eines Netzwerks mit Ausbildungsinstituten für die Promotion des betrieblichen Altersmanagements und der staatlichen Ausbildungslehrgänge;
- direkte Unterstützung von KMU;
- laufende Evaluierung der Programmauswirkungen in der betrieblichen Praxis.

Im Gegensatz zum erfolgreich abgeschlossenen Programm Finnlands sind die Massnahmen und Programme der meisten anderen Staaten gegenwärtig in der Planungs- oder Umsetzungsphase. Ein wesentliches Ergebnis der Wirkungsanalysen von Massnahmen(-paketen) auf die Entwicklung der Beschäftigungsquote Älterer ist, dass die Auswirkungen einzelner Faktoren nicht extrahiert und präzise angegeben werden konnten. Grund dafür sind die vielen unterschiedlichen Einflüsse – wirtschaftlicher Aufschwung, nationale Besonderheiten (Systeme der sozialen Sicherheit, Politik der Sozialpartner etc.), demografische Entwicklung, Änderungen in der Beschäftigungspolitik und in beschränktem Mass auch die Rentenreform – und all deren Wechselwirkungen.

Situation und Handlungsansätze in der Schweiz

Wie in vielen Ländern Europas ist die Diskriminierung von älteren Arbeitnehmenden heute auch in der Schweiz verbreitet. Zudem wird dem alterungsbedingten Leistungswandel bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen und Weiterbildung gegenwärtig zu selten die notwendige Beachtung geschenkt.

Eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsfähigkeit älterer Erwerbstätiger kann nur durch eine Zusammenarbeit zwischen Staat, Sozialpartnern, Wirtschaft und Erwerbstätigen selbst erreicht werden. Nur so ist das gesellschaftspolitische Ziel einer Beseitigung der Segregation Älterer zu erreichen. Dazu kann sich eine derartige Politik als wirtschaftlich sehr effizient erweisen. Wenn man beachtet, welche Lasten auch nur eine geringfügige Senkung der Erwerbsquote älterer Erwerbstätiger für die Sozialversicherungen (ALV, IV), den Staat (Sozialhilfe) und die Unternehmen verursachen, erweisen sich die für ein entsprechendes Programm einzusetzenden Mittel als sehr bescheiden. Die Erfahrungen in Finnland haben dies deutlich aufgezeigt.

Die für eine integrative betriebliche Alterspolitik erforderliche Verhaltensänderung macht aber auch deutlich, dass die Interessen je nach Akteur unterschiedlich und besonders bei den Arbeitgebern und Arbeitnehmenden teilweise gegenläufig sind. So stellt eine erhöhte Flexibilität und Mobilität für die älteren Arbeitnehmenden eine zusätzliche Belastung, für die Unternehmen dagegen einen Vorteil dar. Bei den leistungsgerechten Arbeitsanforderungen und -bedingungen sind die Belastungen und Vorteile eher umgekehrt verteilt. Flexiblere Arbeitszeiten sind wiederum vorteilhaft für beide Parteien. Das Spannungsfeld neuer Strategien der betrieblichen Alterspolitik ist daher nicht gering. Nicht zuletzt deshalb soll auf der bestehenden gesetzlichen Grundlage eine Paketlösung in Form eines nationalen Programms realisiert werden, welches allen Beteiligten genügend Anreize bietet und gegenseitige Blockierungen vermeidet.

Weil die Arbeitsfähigkeit verschiedenartige Einflussfaktoren hat, konzentriert sich der Handlungsbedarf nicht auf einige wenige Akteure. Die Herausforderung muss mit der Realisierung einer breiten interinstitutionell getragenen Strategie bewältigt werden, welche darauf abzielt:

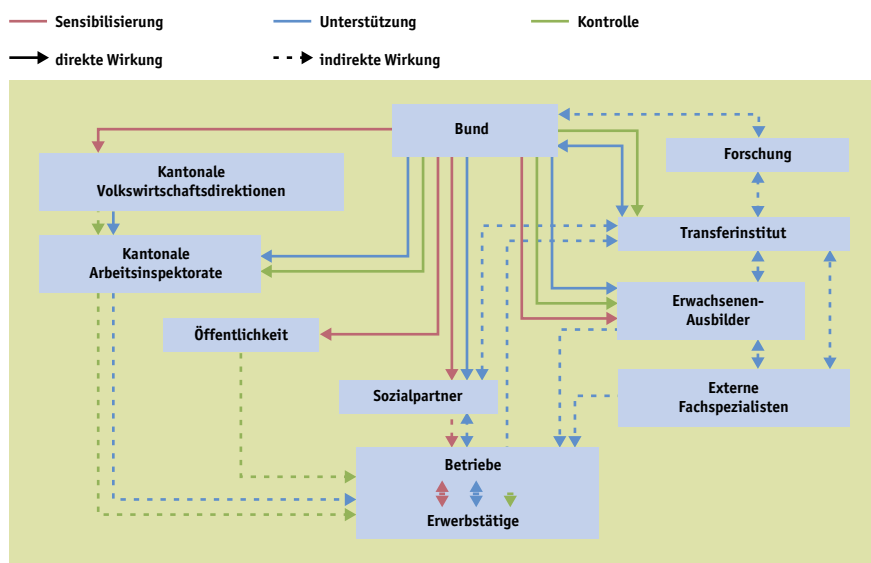
- bereits frühzeitig in die Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Erwerbstätigen aller Altersgruppen zu investieren;
- in den Betrieben die besonderen Stärken der älteren Beschäftigten zu erkennen, zu nutzen und zu fördern.

Schweden	Finnland	Grossbritannien
Arbeitskräfte aller Altersgruppen, speziell ältere	ältere Arbeitskräfte	ältere Arbeitskräfte
Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen	Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen, Personen	Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen, Personen
finanzielle Anreize, Weiterbildung, Forschung	Sensibilisierung, Unterstützung, Weiterbildung, Forschung	Sensibilisierung, Unterstützung, Weiterbildung
Arbeitsbedingungen & Gesundheit, flexible Arbeitszeiten, lebenslanges Lernen	Altersdiskriminierung, Arbeitsbedingungen & Gesundheit, Personalpolitik, flexible Arbeitszeiten, lebenslanges Lernen	Altersdiskriminierung, Personalpolitik
Krankenversicherung, Diskriminierungsverbot	BGF-Pflicht für Arbeitgeber	-
vermittelnd, unterstützend	federführend, vermittelnd, unterstützend	vermittelnd, unterstützend
aktiv, hoch	aktiv, hoch	aktiv, hoch
gering	hoch	hoch

Quelle: Weiss, Itmarinen / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Wirkungsebenen und -zusammenhänge des Programms «Förderung Arbeitsfähigkeit»



Quelle: IDA «Arbeitsbedingungen und Gesundheit» / Die Volkswirtschaft

Das vom Bundesrat Ende 2005 beschlossene Massnahmenpaket² trägt diesem Handlungsbedarf mit den folgenden Zielen Rechnung:

- Förderung der individuellen Wahrnehmung der Eigenverantwortung für die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit im Alter;
- Abbau von Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in den Betrieben und der Öffentlichkeit;
- Erhalt der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit in allen Phasen des Erwerbslebens.

Der Flexibilisierung der Arbeitszeit – individuelle Gestaltung, Teilzeitarbeit und Flexibilisierung des Pensionierungszeitpunktes – wird dabei eine hohe Bedeutung beigemessen.

Ein nationales Programm für die Schweiz

Der Entscheid des Bundesrates stützte sich auf den Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe³, welche nach der Analyse der aktuellen Situation und Trends in der Schweiz sowie der internationalen Erfahrungen mit der Unterstützung der Arbeitsfähigkeit von älteren Erwerbstätigen ein Massnahmenpaket mit den folgenden Aktivitätsmerkmalen (analog zur *Tabelle 1*) vorgeschlagen hatte:

- **Zielgruppe:** Arbeitskräfte aller Altersgruppen, speziell ältere;
- **Handlungsebenen:** Staat, überbetriebliche Organisationen, Unternehmen, Personen;
- **Hauptaktivitäten:** Sensibilisierung, Unterstützung, Weiterbildung, Forschung;
- **Handlungsfelder:** Altersdiskriminierung, Arbeitsbedingungen & Gesundheit, flexible Arbeitszeiten, lebenslanges Lernen;
- **Gesetzesänderungen:** keine;
- **Rolle und Beitrag der Regierung:** federführend, vermittelnd, unterstützend;
- **Rolle und Beitrag der Sozialpartner:** aktiv, hoch;
- **Beteiligung von NGO:** hoch.

Damit die primär auf Sensibilisierung und Unterstützung beruhenden Massnahmen viele Synergieeffekte erzeugen und in der Summe nachhaltig wirken, müssen sie als ein aufeinander abgestimmtes Programm «aus einem Guss» geplant und realisiert werden (vgl. *Grafik 2*). Mit diesem Vorgehen wird die heutige Politik mit vermehrter Transparenz und Systematik sowie mit einem Controlling gestärkt.

2 Pressemitteilung des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) vom 9.12.2005: Massnahmenpaket zu Gunsten der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. (Internet: www.seco.admin.ch).

3 Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Arbeitsbedingungen und Gesundheit», Bern, 30.11.2005.

Kasten 1

Literatur

- Europäische Kommission, Increasing the Employment of Older Workers and Delaying the Exit from the Labour Market, Brüssel, COM(2004) 146 final, 3.3.2004.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Ageing and Work in Europe – National Social Models, A Comparative Analysis, 2004 (www.eurofound.eu.int).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Age and Working Conditions in the European Union, 2003, ISBN 92-897-0208-7 (www.eurofound.eu.int).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (D), Ageing and Work in Europe – Strategies at Company Level and Public Policies in Selected European Countries, Broschürenreihe: Demographie und Erwerbsarbeit, Projekt «Öffentlichkeits- und Marketingstrategie demographischer Wandel», 2003, ISBN 3-8167-6321-9 (www.demotrans.de).
- Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Politik und Massnahmen für die Beschäftigung Älterer – Erfahrungen in ausgewählten EU-Ländern, FORBA-Forschungsbericht 9/2003 (www.forba.at).
- Ministry of Social Affairs and Health (FIN), The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers – The Concluding Report on the Programme, Publications 2002:14, ISBN 952-00-1150-1.
- Ministry of Social Affairs and Health (FIN), The National Programme on Ageing Workers – Evaluation, Report 2002:5, ISBN 952-00-1151-X.
- Ilmarinen, Juhani E., Ageing Workers in the European Union – Status and Promotion of Work ability, Employability and Employment, Finnish Institute of Occupational Health, Ministry of Social Affairs and Health and Ministry of Labour (FIN), 1999, ISBN 951-802-306-9.
- Bundesamt für Sozialversicherungen, Betriebliche Alterspolitik. Praxis in den Neunzigerjahren und Perspektiven, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA ForAlt), Forschungsbericht 4/03, 2003.