



Finnland 2007

Strategien für aktives Altern – ein Beitrag zur sozialen Eingliederung

Synthesebericht

Henri Sterdyniak
OFCE (Paris)



Im Auftrag von:
Europäische Kommission
GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Inhalt

Zusammenfassung	3
Strategien für aktives Altern – ein Beitrag zur sozialen Eingliederung	6
Teil A. Aktives Altern im europäischen Kontext.....	6
Teil B. Der finnische Kontext – die finnische Rentenpolitik im Überblick.....	9
Teil C. Finnlands Politik zur Förderung des aktiven Alterns.....	12
Teil D. Relevanz und Übertragbarkeit	17
Teil E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse.....	23
Literatur.....	25

Zusammenfassung

In den kommenden Jahren ist in allen Staaten der Europäischen Union mit einem starken Anstieg des Bevölkerungsanteils älterer Menschen zu rechnen. Aus diesem Grund ist es erforderlich, Strategien für *aktives Altern* in Gang zu setzen. Finnland liefert in diesem Zusammenhang ein besonders interessantes Beispiel, da das Land bei den Erwerbsquoten älterer Arbeitskräfte einen bemerkenswerten Aufwärtstrend herbeigeführt hat. Finnland hat umfassende Programme zur Förderung des *aktiven Alterns* in die Wege geleitet. Unter Mitwirkung der SozialpartnerInnen ist es gelungen, das Erwerbsleben älterer Menschen zu verlängern und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern. Diese Programme begünstigten die Umsetzung von Reformen der Frühverrentungspläne und des Altersrentensystems.

Die Peer Review fand am 22./23. November 2007 in Helsinki (Finnland) statt, in den Räumlichkeiten des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Gesundheit. Neben dem Gastgeberland nahmen acht Peer-Länder teil: Dänemark, Estland, Deutschland, Ungarn, die Niederlande, Norwegen, Rumänien und Slowenien. Daneben waren auch Mitglieder von Interessenvertretungen (AGE – European Older People's Platform) sowie der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit) anwesend.

Teil A: Aktives Altern im europäischen Kontext

Im Hinblick auf die Bevölkerungsalterung in allen EU-Staaten in den kommenden 40 Jahren liegt in der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte eine bedeutende sozial- und beschäftigungspolitische Herausforderung für Europa. Strategien für *aktives Altern* müssen folgende Punkte beinhalten: eine substanzielle Heraufsetzung des Rentenzugangsalters, mit dem Ziel, die Last der Rentenkosten zu verringern und die Gesamtbeschäftigung zu erhöhen; eine Verbesserung des körperlichen Zustands älterer Arbeitskräfte und von SeniorInnen; Wahrung eines hohen Einkommensniveaus in der Rente ohne große Lücke gegenüber dem Erwerbseinkommen; und schließlich die Einbeziehung von RentnerInnen in soziale Aktivitäten.

Strategien zur Förderung des *aktiven Alterns* sind eine wichtige Komponente der Lissabon-Strategie, die auf die Modernisierung der Sozialschutzsysteme in der EU ausgerichtet ist. Die Erfahrung aus Finnland macht deutlich, dass die Beeinflussung der Einstellung gegenüber älteren Arbeitskräften in der Arbeitswelt und folglich die Verwertung von Erfahrung und Know-how Älterer möglich ist. Neue Weichenstellungen angesichts der demografischen Herausforderungen sind auch vor dem Hintergrund einer diffizilen Beschäftigungssituation realisierbar. Die finnische Erfahrung veranschaulicht ferner, dass eine derartige Strategie sich positiv auf Beschäftigung und Produktivität auswirken kann – wichtige Faktoren, um die demografische Herausforderung zu bewältigen, eine zufriedenstellende Wachstumsrate beizubehalten und so die finanziellen Grundlagen unserer Wohlfahrtssysteme zu untermauern. Die beste Option zur Festigung der sozialen Kohäsion ist die Anhebung der Erwerbsrate und die Wahrung eines hohen Niveaus an Bildung und sozialer Aktivierung. Hohe Beschäftigungsquoten, die Verlängerung des Erwerbslebens und die Eindämmung der Langzeitarbeitslosigkeit sind wirksame Lösungen, um soziale Ausgrenzung in den Griff zu bekommen – ein weiteres wichtiges Ziel der Lissabon-Strategie.

Teil B: Der finnische Kontext – die finnische Rentenpolitik im Überblick

Die Erwerbsquote unter älteren finnischen Arbeitskräften ist EU-weit die vierthöchste. Seit 1995 konnte eine in der gesamten Union unerreichte Steigerung von 17 % verwirklicht werden. In den 1980-ern war ein sozialer Konsens zugunsten der Frühverrentung gegeben, um jungen Menschen eine Chance auf dem Arbeitsmarkt einzuräumen und wirtschaftliche Umstellungen einleiten zu können. Gegen Ende der 1990-er setzte sich in der finnischen Gesellschaft die Erkenntnis durch, dass die Frührentenpolitik nicht länger finanzierbar war. Seit 1999 herrscht ein neuer Konsens darüber, den Möglichkeiten zum verfrühten Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit ein Ende zu setzen. Der Anstieg der Erwerbsquote unter älteren finnischen Arbeitskräften verdankt sich einer Verbesserung des Wirtschaftskontextes, institutionellen Reformen (u. a. der anfänglichen Reformierung des Frührentensystems und später der Rentenreform 2005), aber auch den groß angelegten Programmen zur Begünstigung des aktiven Alterns – einer finnischen Besonderheit.

Einige finnische Besonderheiten begünstigen die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitskräfte: Anwendung des Grundsatzes "zuletzt geheuert – zuerst gefeuert"; geringe Lohnstreuung; und geringe Gehaltszuwächse auf der Basis der Seniorität. Die Unternehmen selbst sind interessiert daran, die Arbeitsfähigkeit ihrer Beschäftigten zu erhalten und Frühpensionierungen zu vermeiden. Die Rückkehrquote zur Erwerbsarbeit bleibt unter älteren Arbeitskräften vergleichsweise gering. Die steigenden Erwerbsquoten älterer Arbeitskräfte resultieren aus dem abnehmenden Abgang aus der Erwerbstätigkeit in die Nichtbeschäftigung, und nicht so sehr aus verbesserten Beschäftigungsaussichten für Arbeitslose.

Teil C: Finnlands Politik zur Förderung des aktiven Alterns

Es wurden umfassende Programme zur sozialen Mobilisierung ins Leben gerufen, mit drei Zielvorgaben: Begünstigung eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben, Verstärkung der Akzeptanz einer verlängerten Berufstätigkeit und Verbesserung der sozialen Eingliederung für ältere Arbeitskräfte und RentnerInnen. Das finnische Institut für Arbeitsmedizin spielte eine tragende Rolle, indem es das Rahmenwerk zur Arbeitsfähigkeit als Eckpfeiler der Strategie verankerte. Das *Nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen (FINPAW, 1997-2002)* wurde gemeinsam von mehreren Ministerien und in Zusammenarbeit mit SozialpartnerInnen, der Sozialversicherung und den Rentenanstalten in die Tat umgesetzt. Den Hauptschwerpunkt des Programms bildeten Forschungsprojekte, Aufklärungsarbeit und Kampagnen. Im Abschlussbericht (2002) sind Erfolge auf vier Gebieten ausgewiesen: Förderung der Erwerbsfähigkeit (Messung im Rahmen des Barometers zur Erhaltung der Erwerbsfähigkeit); Schaffung vermehrter Arbeitsgelegenheiten (erkennbar am Rückgang der Diskrepanz in der Erwerbsquote zwischen alternden Arbeitskräften und der Gesamtheit der Arbeitskräfte); Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Begünstigung der Pflege des sozialen Kapitals; Forschungsförderung zu Fragen der Beschäftigungsfähigkeit und Rehabilitation. Dieses Programm wurde in mehreren Folgeprogrammen weitergeführt (*Wohlbefinden am Arbeitsplatz*, "*Veto*", "*Tykes*", "*Kesto*", "*Kaiku*" und "*Noste*"). Diese für das Berufsleben relevanten Programme ebneten den Weg zur Reformierung des Systems der einkommensbezogenen (Früh-)Renten im Jahr 2005.

Teil D: Relevanz und Übertragbarkeit

Die Stellungnahmen aus den Peer-Ländern gingen wiederholt darauf ein, dass das finnische Konzept eine solide Konsensgrundlage besitzt. Die TeilnehmerInnen der Peer Review diskutierten die relevanten Erkenntnisse aus der finnischen Erfahrung und die Möglichkeiten, den einen oder anderen Aspekt auf

andere Länder zu übertragen. Die angesprochenen Kernpunkte sind u. a.:

- Das finnische Modell besitzt eine solide Konsensgrundlage, aus der sich Einschränkungen für die Übertragbarkeit ergeben. Eine Initiative für aktives Altern ist indessen eine Möglichkeit, zu Konsens zu gelangen. Folglich sollten Programme für aktives Altern einer Reformierung des Rentensystems vorausgehen.
- Das Bewusstsein für Strategien zur Förderung des aktiven Alterns muss verstärkt werden, sowohl unter ArbeitgeberInnen als auch -nehmerInnen.
- Gesetze gegen Altersdiskriminierung spielen eine wichtige Rolle.
- Strategien zur Förderung des aktiven Alterns sind wirksamer als finanzielle Anreizinstrumente zugunsten älterer ArbeitnehmerInnen.
- Es bedarf Änderungen in der Arbeitsorganisation, um aktives Altern zu fördern. Die Option der Frühpensionierung muss u. U. für bestimmte Kategorien von "SchwerarbeiterInnen" aufrecht erhalten werden.
- Finnlands Bemühungen zugunsten der Weiterbeschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen sind erfolgreicher als die Strategien zur Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser.
- Die soziale Eingliederung von RentnerInnen muss in Strategien für aktives Altern einen wichtigen Stellenwert einnehmen.
- Die finnische Strategie ist ein Weg, die Zuversicht der ArbeitnehmerInnen zu bestärken, dass sie angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Alterns nicht alleine gelassen werden.

Teil E: Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Das finnische Programm für alternde Menschen kann als "Erfolgsgeschichte" bezeichnet werden. Es ebnete den Weg für die Neugestaltung der Frühverrentungsmechanismen und des Rentensystems, die in Zusammenarbeit mit den SozialpartnerInnen umgesetzt werden konnte, ohne dass eine soziale Krise ausgelöst worden wäre. Die Erwerbsquote alternder Arbeitskräfte ist in Finnland schneller gestiegen als in jedem anderen Mitgliedstaat. In Zusammenhang mit diesem bemerkenswerten Trend ist es jedoch nicht einfach, die Wirkung des Wirtschaftswachstums, der Reform der Frühpensionierungsmodelle und der Strategie zur Förderung des aktiven Alterns auseinander zu halten.

Die finnische Erfahrung macht deutlich, dass eine umfassende Mobilisierung der Gesellschaft, der Unternehmen und der ArbeitnehmerInnen erforderlich ist, um den Trend zum verfrühten Renteneintritt umzukehren und eine Strategie zu entwickeln, die dem Verbleib alternder Arbeitskräfte im Erwerbsleben Vorschub leistet. Die Schwerpunkte der finnischen Strategie lagen auf der Gesundheit der ArbeitnehmerInnen, der Pflege der Arbeitsfähigkeit sowie der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Andere Aspekte wie die berufsbezogene Ausbildung und die Anpassung an neue Technologien waren im Programm hingegen offensichtlich eher nebensächlich. In vielen Ländern wird zudem die Relation zwischen Lohn/Gehalt und Produktivität stärker in Betracht zu ziehen sein.

Es ist nicht möglich, das finnische Modell einfach in andere gesellschaftliche Kontexte zu übernehmen. Dennoch bieten die meisten seiner Aspekte nützliche Anhaltspunkte. Dazu zählen insbesondere die

ganzheitliche Vorgehensweise, der breite gesellschaftliche Konsens und das intensive Zusammenspiel zwischen den beteiligten AkteurInnen.

Strategien für aktives Altern – ein Beitrag zur sozialen Eingliederung

In den kommenden Jahren ist in allen Staaten der Europäischen Union mit einem starken Anstieg des Bevölkerungsanteils älterer Menschen zu rechnen. Deshalb ist es erforderlich, Strategien zugunsten der sozialen Eingliederung Älterer in Gang zu setzen, und zwar sowohl aus wirtschaftlichen als auch sozialen Gründen. Diese Strategie für *aktives Altern* muss folgende Punkte beinhalten: eine substanzielle Heraufsetzung des Rentenzugangsalters, mit dem Ziel, die Last der Rentenkosten zu verringern und die Gesamtbeschäftigung zu erhöhen; eine Verbesserung des körperlichen Zustands älterer Arbeitskräfte und von SeniorInnen; Wahrung eines hohen Einkommensniveaus in der Rente ohne große Lücke gegenüber dem Erwerbseinkommen; und schließlich die Einbeziehung von RentnerInnen in soziale Aktivitäten.

Finnland liefert in diesem Zusammenhang ein besonders interessantes Beispiel, da das Land bei den Erwerbsquoten älterer Arbeitskräfte einen bemerkenswerten Aufwärtstrend herbeigeführt hat. Finnland hat umfassende Programme zur Förderung des *aktiven Alterns* in die Wege geleitet. Unter Mitwirkung der SozialpartnerInnen ist es gelungen, das Erwerbsleben älterer Menschen zu verlängern und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern. Diese Programme begünstigten die Umsetzung von Reformen der Frühverrentungspläne und des Altersrentensystems. Die hier zusammengefasste Peer Review war der Analyse dieser Programme gewidmet. Welche Wirkung verbuchen sie, was die Anhebung der Erwerbsquote älterer finnischer Arbeitskräfte und die soziale Eingliederung angeht? Können sie anderen EU-Staaten mit ähnlichen Problemstellungen als Modell dienen?

Die Peer Review fand am 22./23. November 2007 in Helsinki (Finnland) statt, in den Räumlichkeiten des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Gesundheit. Neben dem Gastgeberland nahmen acht Peer-Länder teil: Dänemark, Estland, Deutschland, Ungarn, die Niederlande, Norwegen, Rumänien und Slowenien. Daneben waren auch Mitglieder von Interessenvertretungen (AGE – European Older People's Platform) sowie der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit) anwesend.

Teil A: Aktives Altern im europäischen Kontext

Im Hinblick auf die Bevölkerungsalterung in allen EU-Staaten in den kommenden 40 Jahren liegt in der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte eine bedeutende sozial- und beschäftigungspolitische Herausforderung für Europa. Das Verhältnis zwischen älteren Menschen und der Erwerbsbevölkerung wird sich ab 2005 drastisch zugunsten der ersten Gruppe verschieben. Dafür verantwortlich ist nicht nur die Alterung der Babyboom-Generation, sondern auch der Rückgang der Geburtenhäufigkeit und der Anstieg der Lebenserwartung. In der EU kommen gegenwärtig 25 Personen über 65 Jahren auf 100 Personen zwischen 15 und 65 Jahren; bis 2050 wird sich diese Zahl auf 50 verdoppeln. Nach Prognosen der Europäischen Kommission wird es in vielen EU-Staaten bis 2050 trotz relativ günstiger erwarteter Zuwanderungstendenzen, trotz eines Rückgangs der Arbeitslosenquoten und trotz eines Anstiegs der Erwerbsquoten zu einem erheblichen Einbruch des Beschäftigungsniveaus kommen. Diese Entwicklung hätte fatale Folgen für die betreffenden Nationalökonomien, den Lebensstandard und die Finanzierung der Rentensysteme in diesen Ländern. Sie sind gefordert, wirtschaftliche und soziale Strategien zur Anhebung der Beschäftigungsquoten – insbesondere der älteren Arbeitskräfte –

in die Wege zu leiten.

Die meisten Staaten Europas haben sich mit großzügigen umlagefinanzierten Rentensystemen ausgestattet, die RentnerInnen ein ähnliches Lebensniveau wie während der Erwerbstätigkeit sicherten. Ab 1974 setzten diese Länder angesichts anhaltend hoher Arbeitslosenzahlen Frühverrentungsinstrumente ein, die in der Bevölkerung der 55- bis 65-Jährigen zu einem deutlichen Rückgang der Erwerbsquote führten. Diese Strategie kam bei den späteren Arbeitslosigkeitsschüben Anfang der 1980-er und Anfang der 1990-er wiederholt zum Einsatz. Die Beibehaltung dieses Modells würde gewaltige Rentenausgaben voraussetzen, die zu finanzieren die Unternehmen und die Mehrheit der Erwerbstätigen nicht bereit sind. Da es sozial nicht erstrebenswert ist, starke Kürzungen der öffentlichen Renten vorzunehmen, ist die Anhebung des Renteneintrittsalters unvermeidlich. Die europäischen Staaten müssen den Umstieg von einer Kultur des "Frühausstiegs" zur "Politik des aktiven Alterns" bewältigen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben bereits tiefgreifende Reformen ihrer Rentensysteme in Angriff genommen. Dabei kommen im Allgemeinen folgende Punkte zum Tragen:

1. Maßnahmen zur Kürzung der öffentlichen Renten über eine Neugestaltung der Bezugsregelungen und der Rentenindexierung. Solche Maßnahmen untergraben jedoch das Vertrauen der ArbeitnehmerInnen in das Rentensystem und drohen außerdem, bestimmte ältere Menschen in die Armut abzurängen.
2. Anreizmaßnahmen für ArbeitnehmerInnen, ergänzend zur gesetzlichen Rente auf private Pensionsfonds zurückzugreifen. Dabei besteht wiederum das Risiko, dass nicht alle ArbeitnehmerInnen gedeckt sind und dass die Erwerbsbereitschaft mit steigender Ersparnisbildung abnimmt.
3. Zwangs- oder Anreizmaßnahmen zur Anhebung des Renteneintrittsalters: schrittweise Drosselung oder Abschaffung von Frühpensionsmodellen; Anhebung der Regelaltersgrenze; längere Pflichtbeitragszeiten für den Erwerb eines abschlagsfreien Rentenzugangs; verstärkter Rückgriff auf versicherungsmathematische Methoden zur Festsetzung der Rentenbezüge, sodass die Frühpension finanziell weniger attraktiv und ein späterer Renteneintritt belohnt wird. Das tatsächliche Rentenalter ist jedoch von der Arbeitsmarktsituation und dem Einstellungsverhalten der Unternehmen abhängig.

Die günstigste Strategie ist – sowohl aus wirtschaftlicher als auch sozialer Perspektive – die Steigerung der Erwerbsraten älterer Arbeitskräfte. Sie setzt einen dreifachen Nutzen frei: 1) Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Leistung; 2) Steigerung der Steuereinnahmen und des Sozialabgabenaufkommens; 3) Drosselung der Rentenausgaben. Die Lissabon-Agenda (2001) hat zwei Zielvorgaben aufgestellt: die Steigerung der Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte (55 bis 64 Jahre) auf über 50 % und die Anhebung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters um 5 Jahre bis 2010. Diese Strategie birgt indessen zwei Risiken. Das eine liegt darin, dass eine beträchtliche Anzahl älterer Arbeitskräfte, denen ein Rentenanspruch nunmehr versagt bleibt, beschäftigungslos bleiben, lange Phasen der Arbeitslosigkeit mit wenig Arbeitslosengeld auf sich nehmen müssen und keine andere Wahl haben, als mit einer niedrigen Rente aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Wie können Unternehmen zur Weiterbeschäftigung oder sogar zur Rekrutierung älterer Arbeitskräfte animiert werden? Das zweite Risiko: Die Ungleichheiten innerhalb der RentnerInnenbevölkerung drohen sich zu verschärfen. Wie sollen unterschiedliche berufliche Belastungsniveaus und Unterschiede hinsichtlich Lebenserwartung und Arbeitsfähigkeit von Menschen über 60 Jahren im Hinblick auf die

Arbeitsverhältnisse aufgerechnet werden?

Die Frühpension kann entweder so interpretiert werden, dass ArbeitnehmerInnen, die gern länger berufstätig geblieben wären, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, oder aber so, dass Menschen bei guter Gesundheit, ohne berufliche und finanzielle Sorgen einen Lebensabschnitt der Freiheit genießen können. Wie kann der frühzeitige Renteneintritt, sobald er eine soziale Entscheidung darstellt, neu beurteilt werden? Es gilt, die Arbeitswelt so anzupassen, dass die Menschen einwilligen, später in Rente zu gehen.

Vor diesem Hintergrund ist es interessant, sich mit den Strategien von Ländern zu befassen, die es geschafft haben, den Verbleib älterer Arbeitskräfte im Erwerbsleben herbeizuführen. Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen betrug 2006 in Schweden 69,6 %, in Dänemark 60,7 %, in Großbritannien 57,4 %, in Finnland 54,5 %, in Deutschland 48,4 %, in Frankreich 37,6 %, in Österreich 35,5 %, in Italien 32,5 % und in Belgien 32,0 %. In sechs Staaten der EU-15 bzw. in neun Staaten der EU-27 (einschließlich baltische Staaten) liegen die Erwerbsquoten der 55- bis 64-Jährigen über dem Stockholm-Ziel von 50 %. In den meisten Fällen – allen voran in Dänemark, Finnland und Schweden – ist im Zuge der Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte der 1990-er ein abrupter Rückgang der Beschäftigungsquote alternder Arbeitskräfte zu verzeichnen; gleichzeitig ist es diesen Ländern aber auch gelungen, zwischen 1995 und 2005 die Erwerbstätigkeit der betreffenden Arbeitskräftekategorie anzukurbeln.

Die Erwerbslage älterer Arbeitskräfte ist von der Arbeitsmarktsituation abhängig. Länder, die für ältere Arbeitskräfte hohe Erwerbsquoten aufweisen, liegen zumeist nahe an der Vollbeschäftigung. Die einzige Ausnahme bildet diesbezüglich Finnland: Hier gelang es, trotz relativ hoher Arbeitslosenzahlen die Erwerbstätigenquote älterer ArbeitnehmerInnen anzuheben. Strategien zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitskräfte können nicht losgelöst von übergeordneten volkswirtschaftlichen, strukturellen und branchenrelevanten Maßnahmen zur Anhebung der Gesamtbeschäftigung betrachtet werden.

Nordische Staaten verwirklichen "*Strategien für aktives Altern*", die darauf abzielen, das Arbeitsplatzangebot für ältere Arbeitskräfte zu vergrößern. Der Maßnahmenkatalog umspannt Steueranreize für Unternehmen, die Ältere einstellen, eine Beschränkung des Gewichts der Seniorität in der Gehaltsentwicklung, die Bekämpfung von Altersdiskriminierung und Kampagnen zur Beschäftigungsförderung Älterer bei ArbeitgeberInnen und -nehmerInnen. Weiterhin werden Anpassungen der Laufbahnbilder sowie eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der beruflichen Aus- und Weiterbildung angeregt. Nicht zuletzt zielen diese Strategien darauf ab, ältere Arbeitskräfte für einen längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit zu gewinnen, wofür verbesserte Arbeitsbedingungen und Weiterbildungsmaßnahmen geboten werden, entweder für alle oder speziell für ältere Arbeitskräfte. Diese Strategien werden von der Regierung und den SozialpartnerInnen gemeinsam umgesetzt, was ein bestimmtes Maß an Konsens bezüglich der Heraufsetzung des Rentenalters voraussetzt.

Strategien zur Förderung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitskräfte lassen sich in fünf Kategorien einteilen:

- Globale beschäftigungspolitische Maßnahmen umschließen nicht nur makroökonomische, sondern auch strukturelle Maßnahmen, die die Abläufe auf dem Arbeitsmarkt verbessern sollen.
- Reformen der Rentensysteme und Frühruhestandsmodelle

- Steueranreize für ArbeitgeberInnen (Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte) oder ArbeitnehmerInnen (Verlängerung des Erwerbslebens).
- Kampagnen an die Adresse von Unternehmen, um die Weiterbeschäftigung bzw. Rekrutierung älterer Arbeitskräfte anzuregen, und zwar durch Anpassungen der betrieblichen Aus- und Weiterbildungspolitik, des Karrieremanagements und der Arbeitsbedingungen.
- Anreizmaßnahmen für ArbeitnehmerInnen zur Verlängerung des Erwerbslebens (Informationskampagnen; Anpassung von Karriereverlauf, Aus-/Weiterbildung und Arbeitsplatzgestaltung).

Erfolgreiche Länder haben im Allgemeinen die fünf Maßnahmenvarianten parallel eingesetzt, um den wechselseitigen Synergieeffekt auszuschöpfen. In Ländern, in denen es um die Beschäftigungssituation der jüngeren bzw. der Erwachsenenbevölkerung schlecht steht, sind Bemühungen zur Verlängerung des Erwerbslebens Älterer meist vergebens. Aus sozialer Sicht ist es riskant, älteren Menschen die Möglichkeit zur Frühverrentung zu verwehren, wenn die ArbeitgeberInnen nicht bereit sind, ältere Arbeitskräfte einzustellen. Aus diesem Grund ist es besonders schwierig, die Wirkung von Strategien für aktives Altern getrennt vom Effekt der Gesamtheit der umgesetzten Maßnahmen zu betrachten. Für Länder, die vor der Entscheidung stehen, Strategien für aktives Altern in die Wege zu leiten, ist es jedoch von Belang, sich mit den Erfahrungen jener Staaten auseinanderzusetzen, die es geschafft haben, ohne Zunahme der Arbeitslosigkeit unter den 55- bis 64-Jährigen, ohne Verschärfung der RentnerInnenarmut und mit einem soliden gesellschaftlichen Konsens eine Verlängerung des Erwerbslebens herbeizuführen.

Strategien zur Förderung des *aktiven Alterns* sind eine wichtige Komponente der Lissabon-Strategie, die auf die Modernisierung der Sozialschutzsysteme in der EU ausgerichtet ist. Die Erfahrung aus Finnland macht deutlich, dass die Beeinflussung der Einstellung gegenüber älteren Arbeitskräften in der Arbeitswelt und folglich die Verwertung von Erfahrung und Know-how Älterer möglich ist. Neue Weichenstellungen und Richtungsentscheidungen angesichts der demografischen Herausforderungen sind auch vor dem Hintergrund einer diffizilen Beschäftigungssituation realisierbar, solange ein sorgfältig geplantes, zielorientiertes Vorgehen gewählt wird. Die finnische Erfahrung veranschaulicht ferner, dass eine derartige Strategie sich positiv auf Beschäftigung und Produktivität auswirken kann – wichtige Faktoren, um die demografische Herausforderung zu bewältigen, eine zufriedenstellende Wachstumsrate beizubehalten und so die finanziellen Grundlagen unserer Wohlfahrtssysteme zu untermauern. Die beste Option zur Festigung der sozialen Kohäsion ist die Anhebung der Erwerbsrate und die Wahrung eines hohen Niveaus an Bildung und sozialer Aktivierung. Hohe Beschäftigungsquoten, die Verlängerung des Erwerbslebens und die Eindämmung der Langzeitarbeitslosigkeit sind wirksame Lösungen, um soziale Ausgrenzung in den Griff zu bekommen – ein weiteres wichtiges Ziel der Lissabon-Strategie.

Teil B: Der finnische Kontext – die finnische Rentenpolitik im Überblick

Im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung rangiert Finnland im europäischen Mittelfeld. Die Geburtenhäufigkeit liegt bis heute über dem Durchschnitt der EU-17, allerdings setzte verhältnismäßig früh ein rückläufiger Trend ein. Die Bevölkerungsprognosen gehen für Finnland von einer im Vergleich zur EU-25 schwächer ausgeprägten, aber früher beginnenden Verschlechterung aus.

Das finnische Sozialschutzmodell basiert auf drei Elementen: einer präventiven Sozial- und

Gesundheitspolitik, Sozialdienstleistungen und Gesundheitsversorgung, sowie der Sozialversicherung. Es zeichnet sich durch einen universellen Leistungsanspruch aus. Die EinwohnerInnen Finnlands genießen ausnahmslos Sozialversicherungsschutz, und alle erwerbstätigen Personen haben Anspruch auf beschäftigungsbezogene Leistungen. Die Gesamtausgaben als Anteil am BIP liegen hingegen unter dem EU-Durchschnitt. Finnlands Wirtschaft gehört zu den leistungsstärksten, die Arbeitslosigkeit ist niedrig. Dank des umfassenden Systems der sozialen Sicherheit kann ein Umfeld geschaffen werden, das ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum gewährleistet. Insofern stellt Sozialschutz auch eine Investition in Wirtschaftswachstum dar.

Bis 1989 wies das BIP uneingeschränkt zufriedenstellende Wachstumsraten auf. Im Zeitraum 1990-1993 kam es infolge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs der UdSSR, der wirtschaftlichen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa und aufgrund einer Finanzkrise zu einer ebenso abrupten wie schwerwiegenden Depression. Nach 1994 legte das finnische Wachstum durch den Expansionseffekt im Bereich der neuen Technologien wieder zu.

Finnland erreichte Ende der 1980-er die Vollbeschäftigung, die Arbeitslosenquote stand 1992 bei nur 3,2 %. Die Krise in den 1990-ern verursachte ein Emporschnellen der Arbeitslosenrate auf 16,6 % bis 1994. Seitdem verbessert sich die Lage nur langsam – 7,7 % im Jahr 2006 (etwas über dem EU-Durchschnitt). In den Krisenjahren 1990-1994 verzeichnete die Erwerbsrate älterer Arbeitskräfte einen starken Rückgang, und zwar von 42 % im Jahr 1990 auf 35,5 % im Jahr 1994.

In den 1980-ern war ein sozialer Konsens zugunsten der Frühverrentung gegeben, um jungen Menschen eine Chance auf dem Arbeitsmarkt einzuräumen und wirtschaftliche Umstellungen einleiten zu können. Ein Konsens, der sich während der Wirtschaftskrise Anfang der 1990-er festigte. Die Krisenjahre 1991-1994 lösten eine vehemente Zunahme der Arbeitslosigkeit aus, insbesondere unter älteren ArbeitnehmerInnen. Sie hatten kaum Aussichten, eine neue Arbeit zu finden, da sie oftmals gering qualifiziert waren und aus rückläufigen Sektoren stammten. Die meisten Frühpensionierten waren froh über ihre Situation, da sie keinen Arbeitsplatzverlust mehr zu fürchten hatten und sich nicht länger den schwierigen Anforderungen ihres Berufs stellen mussten – sei es in körperlicher Sicht (Gegensatz zwischen einer anstrengenderen Arbeit unter Vernachlässigung der intellektuellen Fertigkeiten) oder intellektueller Sicht (Gegensatz zwischen beschränkter Bildung und einem immer anspruchsvolleren technischen Fortschritt). Die Strategien zur Frühverrentung entsprachen den Wünschen der ArbeitnehmerInnen, indem das Arbeitslosigkeitsrisiko innerhalb der erwachsenen Erwerbsbevölkerung auf die Älteren verlagert wurde, denen günstige Rentenbedingungen zuteil wurden. Diese Strategien kamen auch den Anliegen der Unternehmen entgegen – Senkung der Lohnkosten, Einstellung von qualifiziertem und flexiblem Personal, einfache Möglichkeiten zur Personalanpassung und zu kurzfristigen Strukturveränderungen. Unternehmen waren folglich versucht, sich von älteren Arbeitskräften zu trennen, umso mehr als diese unter günstigen finanziellen Bedingungen ausscheiden konnten. So setzte eine Spirale des Stellenabbaus unter 55- bis 64-Jährigen ein. Diese Politik wurde zwar in den 1980-ern in Frage gestellt, doch waren die aufeinander folgenden Regierungen außer Stande, angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen und des starken Zuspruchs zu diesen Maßnahmen seitens der Bevölkerung eine Reform einzuleiten. Die Rezession in den Jahren 1991-1994 führte zu einer weiteren Verschärfung der Arbeitsmarktlage und machte die langfristige Bestandsfähigkeit des Systems zum Thema.

Gegen Ende der 1990-er setzte sich in der finnischen Gesellschaft die Erkenntnis durch, dass die Frührentenpolitik nicht länger finanzierbar war. Ab 1999 erleichterte die günstigere Arbeitsmarktsituation die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte. Ein neuer Konsens stellt sich ein: Die Möglichkeiten zum verfrühten Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit sollten abgeschafft werden. Die Prognosen gehen für Finnland von einer im Vergleich zum Durchschnitt der EU-15 rapideren Verschlechterung der

demografischen Entwicklung aus, sodass die Angst vor einem "Arbeitskräftemangel" entstanden ist. Die weibliche Erwerbstätigenquote ist bereits sehr hoch, außerdem ist aufgrund klimatischer und sprachlicher Aspekte kein außerordentlicher Anstieg der Zuwanderung zu erwarten. Fazit: Die Erwerbsquote der Bevölkerung zwischen 55 und 68 Jahren muss angehoben werden. Der gesellschaftliche Paradigmenwechsel wurde durch die traditionelle Verhandlungskultur unter SozialpartnerInnen in sozialen und wirtschaftlichen Belangen begünstigt.

Der Anstieg der Erwerbsquote unter älteren finnischen Arbeitskräften verdankt sich einer Verbesserung des Wirtschaftskontextes, institutionellen Reformen (u. a. der anfänglichen Reformierung des Frührentensystems und später der Rentenreform), aber auch den groß angelegten Programmen zur Begünstigung des aktiven Alterns – einer finnischen Besonderheit. Mit diesen Programmen soll dem Verbleib alternder Arbeitskräfte im Erwerbsleben Vorschub geleistet und die soziale Akzeptanz einer verlängerten Erwerbstätigkeit gefördert werden; dafür werden die SozialpartnerInnen auf den Plan gerufen und Schritte für mehr Wohlbefinden am Arbeitsplatz gesetzt. Diese Initiativen wurden vor den institutionellen Reformen eingeleitet und begünstigten so deren Umsetzung.

Die umfassende Reform des einkommensbezogenen Rentensystems trat Anfang 2005 in Kraft. Ihr Hauptziel ist es, den Renteneintritt hinauszuzögern und eine Anpassung des Rentensystems an die gestiegene durchschnittliche Lebenserwartung vorzunehmen:

- Einführung einer flexiblen Pensionierung mit einer Altersrente für Personen zwischen 63 und 68 Jahren.
- Höhere Anrechnung von Pensionszeiten (4,5 %) für ältere ArbeitnehmerInnen (63+).
- Abschaffung vieler Vorruhestandsregelungen.
- Die Altersgrenze für Frühverrentungsinstrumente wurde hinaufgesetzt.
- Einführung eines "Lebenserwartungskoeffizienten".

Die Gewerkschaften billigten die Reform, da sie eine Verbesserung der Rentenhöhe zur Folge hat. Die Menschen konnten es in Kauf nehmen, länger zu arbeiten, wenn sie dafür eine höhere Altersrente beziehen.

Finnland hat es geschafft, die Erwerbsquote der älteren Arbeitskräfte deutlich anzuheben – von 35,5 % im Jahr 1994 auf 54,5 % im Jahr 2006. Es handelt sich um eine europaweit unerreichte Anstiegsrate, und dies trotz des Umstandes, dass die finnische Arbeitslosenrate unverändert hoch geblieben ist. Finnland hat das Lissabon-Ziel – Beschäftigungsrate von 50 % unter 55- bis 64-Jährigen – schon heute erreicht. Allerdings liegt die finnische Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte hinter jener in anderen skandinavischen Staaten (61 % in Dänemark, 70 % in Schweden). Das durchschnittliche Renteneintrittsalter wurde 2004 auf 59 und 2006 auf 59,5 geschätzt. Die finnische Regierung tritt an, bis 2025 eine Anhebung auf 61 bzw. bis 2050 auf 62 Jahre herbeizuführen.

Finnland rangiert in der EU-15 an 13. Stelle, was die Großzügigkeit des Rentensystems angeht (durchschnittliche Rentenhöhe gegenüber dem durchschnittlichen Erwerbseinkommen, in %). Die Armutsrate unter Menschen über 65 Jahren beträgt 17 %, in der Gesamtbevölkerung nur 12 %. Die durchschnittliche Altersrente macht 50 % des durchschnittlichen Lohneinkommens aus. Die Durchschnittsrente liegt bei 75 % des Einkommens der restlichen Bevölkerung. Das Rentensystem ist nicht besonders großzügig. In einem Land mit geringen Ungleichheiten erweisen sich RentnerInnen als weniger bevorzugte soziale Gruppe.

Im Rahmen des von der Regierung 2005 eingeleiteten Stabilitätsprogramms soll der Anteil der öffentlichen Renten am BIP zwischen 2005 und 2050 von 10,4 % auf 13,8 % angehoben werden. Die

Rentenbeitragssätze (2005: 21,6 %) sollen bis 2030 um 6 Prozentpunkte nach oben gehen. Die Brutto-Einkommensersatzrate für Unselbständige mit einem Gehalt/Lohn von durchschnittlicher Höhe und vollständiger Beitragszeit soll von 56,5 auf 54 % fallen, die Nettorate jedoch von 62,5 auf 63,5 % steigen.

Einige finnische Besonderheiten begünstigen die Erwerbstätigkeit älterer Menschen: Die LIFO-Methode ("zuletzt geheuert – zuerst gefeuert") ist im Allgemeinen in Kollektivvereinbarungen stark verankert; die Lohnstreuung ist relativ gering; das Gewicht der Seniorität in der Gehaltsentwicklung ist verhältnismäßig gering, v. a. für Frauen.

Die Beiträge zu Renten-, Berufsunfähigkeits- und Arbeitslosenversicherungen steigen mit zunehmendem Alter der ArbeitnehmerInnen und mit der Höhe der an die Beschäftigten eines Unternehmens ausgeschütteten Arbeitslosengelder und Erwerbsminderungsrenten. Dies führt möglicherweise dazu, dass Unternehmen davor zurückschrecken, Menschen ab einem gewissen Alter oder mit bestimmten Risiken einzustellen. Die Unternehmen selbst sind interessiert daran, die Arbeitsfähigkeit ihrer Beschäftigten zu erhalten und Frühpensionierungen zu vermeiden.

Seit der Wirtschaftsdepression in den frühen 1990-ern entstehen neue Arbeitsplätze vornehmlich in neuen Sektoren (Elektronik u. dgl.) und nur sehr begrenzt in den traditionellen Sektoren. Die Rückkehrate zur Erwerbsarbeit bleibt unter älteren Arbeitskräften vergleichsweise gering. In den letzten zehn Jahren hat der Anstieg der Erwerbsquote unter älteren Arbeitskräften eher mit den verminderten Übergangsraten von Beschäftigung zu Arbeitslosigkeit als mit verbesserten Beschäftigungsaussichten für Arbeitslose zu tun.

Teil C: Finnlands Politik zur Förderung des aktiven Alterns

Finnland tätigt seit Langem Investitionen in das aktive Altern. Es gehört zu den ersten Ländern, die sich mit den Problemstellungen der Bevölkerungsalterung befasst haben. Die finnischen Strategien zur Förderung des aktiven Alterns zeichnen sich durch eine ganzheitliche Herangehensweise an die Politikgestaltung sowie durch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungssektoren, SozialpartnerInnen und Rentenanstalten bei der Entscheidungsvorbereitung und -durchsetzung aus. Es wurden umfassende Programme zur sozialen Mobilisierung ins Leben gerufen, mit drei Zielvorgaben: Begünstigung eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben, Verstärkung der Akzeptanz einer verlängerten Berufstätigkeit und Verbesserung der sozialen Eingliederung für ältere Arbeitskräfte und RentnerInnen.

Pflege und Förderung der Arbeitsfähigkeit

Das finnische Institut für Arbeitsmedizin spielte eine tragende Rolle, indem es das Rahmenwerk zur Arbeitsfähigkeit als Eckpfeiler der finnischen Strategie für aktives Altern verankerte. Dabei kommen vier Aspekte zur Geltung:

- Gesundheit und funktionale Kapazitäten
- Anpassung der physischen Arbeitsumgebung
- Berufliche Fähigkeiten
- Anpassung des psychosozialen Arbeitsumfelds.

Bei der Arbeitsfähigkeit geht es in erster Linie um einen Ausgleich zwischen Arbeitserfordernissen und persönlichen Ressourcen. Pflege der Arbeitsfähigkeit bedeutet, methodische und zielbewusste Maßnahmen zu setzen, um die Arbeitsfähigkeit und Gesundheit der Einzelnen im Arbeitsleben zu unterstützen und zu fördern. Bei diesen Maßnahmen muss eine Zusammenarbeit mit den

ArbeitgeberInnen und -nehmerInnen und auch den Berufsverbänden am Arbeitsplatz stattfinden. Eine zentrale Rolle kommt ferner den für Arbeitsmedizin und Arbeitsschutz zuständigen Instanzen zu. Die vorrangigen praktischen Ziele der Pflege der Arbeitsfähigkeit betreffen die Verbesserung der Arbeit und des Arbeitsumfelds, den Ausbau der Arbeitsgemeinschaft und der Arbeitsorganisationen und die Förderung der Gesundheit und Berufskompetenzen der MitarbeiterInnen. Die Grundlage für die Pflege der Arbeitsfähigkeit ist die aktive Mitwirkung der verschiedenen Parteien an der Arbeitsgemeinschaft und der Arbeitsplatzgestaltung; sie müssen die Möglichkeit haben, auf gesundheits- und sicherheitsrelevante Maßnahmen und sonstige Aktivitäten zur Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz Einfluss zu nehmen.

Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Erwerbstätigkeit – praktische Umsetzung

Das finnische Institut für Arbeitsmedizin rief das Programm *Finn Age* ("Respekt für die Alternenden") ins Leben (1990-1996). Zielsetzung dieses Programms war, durch Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Pflege der Arbeitsfähigkeit die Produktivität älterer Arbeitskräfte zu erhalten. Rehabilitation avancierte zu einem zentralen Element der arbeitsmedizinischen Betreuung. Eine auf Ärztinnen/Ärzte und Ausübende von Heilberufen ausgerichtete Kampagne sollte die Idee fördern, dass ihre Arbeit nicht darin besteht, den PatientInnen Berufsunfähigkeit zu attestieren, sondern Arbeitskräfte zur besseren Nutzung ihrer Arbeitsfertigkeiten zu ermuntern.

Das *Nationale Programm für alternde ArbeitnehmerInnen (FINPAW; 1997-2002)* wurde unter Federführung des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Gesundheit umgesetzt. Weitere zentrale Akteurinnen und Akteure waren das Arbeitsministerium und das Bildungsministerium, in Zusammenarbeit mit dem Finnischen Institut für Arbeitsmedizin, der Sozialversicherungsanstalt (KELA), den Rentenanstalten sowie den Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbänden. Das über fünf Jahre anberaumte Programm wurde mit einem Budget von 4,2 Mio. Euro ausgestattet. Es erhielt finanzielle Unterstützung aus dem Europäischen Sozialfonds.

Das Ziel war die Stärkung der Arbeitsmarktstellung alternder Arbeitskräfte, die Verbesserung ihrer Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung der Erwerbstätigkeit und eine Unterstützung in Form von Arbeitsvermittlung. Die Zielgruppe waren Menschen über 45 Jahren. Es galt, den Kreislauf zu durchbrechen, in welchem auf der einen Seite Alternde das Gefühl hatten, in den Unternehmen keinen Platz mehr zu haben und deshalb keine Bildungsinitiativen ergriffen, und wo die Unternehmen auf der anderen Seite die Ansicht vertraten, diese Arbeitskräfte stünden kurz vor der Pensionierung und würden sich weigern, sich für ihre Bildung oder Karriere einzusetzen. Unternehmen waren kaum gewillt, alternde Arbeitskräfte einzustellen, weshalb es notwendig wurde, großzügige Frühverrentungsmechanismen einzuführen, die zum Ausgleich die Vorteile des Frühruhestands aufbesserte. Die notwendige Ergänzung zu einer verlängerten Erwerbslaufbahn ist die Pflege der Beschäftigungs- und Arbeitsfähigkeit. Dazu ist das Engagement sowohl der ArbeitnehmerInnen als auch der Unternehmen gefordert.

Das FINPAW war umfassend angelegt, sowohl was das Konzept als auch die Verwirklichung anbelangt. Es beinhaltete Gesetzesänderungen, Forschungs- und Entwicklungsprojekte, Aus-/Weiterbildungsmaßnahmen sowie eine intensive Kommunikationskampagne, mit der in der finnischen Gesellschaft eine Haltungsänderung gegenüber dem Altern bewirkt werden sollte.

Das Programm beinhaltete hauptsächlich Aufklärungskampagnen. Es sollte versucht werden, die vorherrschenden Ansichten zu Arbeitsleben und Ruhestand zu verändern. Ferner galt es, den Vorurteilen über das Vermögen älterer Arbeitskräfte zum Verbleib im Erwerbsleben entgegenzuwirken.

Das Erfahrungspotential Älterer wurde hervorgehoben, unter dem Motto "*Erfahrung ist ein nationales Gut*". Verschiedene Kampagnen richteten sich an spezifische Zielgruppen: die breite Öffentlichkeit, ArbeitnehmerInnen, Unternehmen, die Presse, Ärztinnen und Ärzte, Arbeitsmarktorganisationen und Organisationen des Gesundheitssektors.

Das Programm hob die Bedeutung der Berufsausbildung hervor, insbesondere für Erwachsene mit unvollständiger Grundbildung und inadäquaten Lernmöglichkeiten. Alle ArbeitnehmerInnen erhielten finanzielle Ausbildungsförderungen, für solche mit einer längeren Laufbahn fielen sie noch großzügiger aus. Generell rückte das Programm die Bedeutung von Aus-/Weiterbildung für die Pflege eines adäquaten Humankapitals in den Vordergrund.

Das Programm beinhaltete Weiterbildungsmodulare für PersonalleiterInnen, in denen ihnen Ansätze für die Berücksichtigung des Alters in der Arbeitsorganisation vermittelt wurden. Außerdem wurde "Training für TrainerInnen" angeboten, um diesen altersgerechte Schulungsmethoden nahe zu bringen.

Die Schulungsprogramme beinhalteten eine umfassende Aufklärungs- und Weiterbildungskampagne für verschiedene Zielgruppen, u. a. Personal aus den Bereichen Arbeitsmedizin und Arbeitsplatzsicherheit, regionale Ämter für Arbeitsschutz und MitarbeiterInnen der Arbeitsmarktverwaltung, Arbeitsplatzverantwortliche und ältere Arbeitskräfte selbst. Ziel war es, die Förderung der Gesundheitsaspekte am Arbeitsplatz voranzutreiben und das Bewusstsein für altersrelevante Problempunkte zu fördern. Ein weiterer Programmbestandteil waren umfassende praxisbezogene Einheiten zur Verbesserung der Arbeitsplatzgesundheit und Module zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Dienstleistungen in der Versorgung alternder KundInnen.

Zu den weiteren Zielgruppen der Aufklärungs- und Schulungskampagnen gehörten Mitglieder des oberen und mittleren Unternehmensmanagements sowie Klein- und Mittelbetriebe. Zum einen ging es darum, das Mittelmanagement davon zu überzeugen, dass die Pflege und Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit eine notwendige Voraussetzung ist, um die Effizienz der MitarbeiterInnen nutzbar zu machen. Die Umsetzung praktischer Lösungen ist davon abhängig, dass die oberste Betriebsführung die Politik mitträgt und dass das Berichtssystem den Investitionen in die Erhaltung der Arbeitskapazität Rechnung trägt.

Aus dem Programm wurden Studien zum Wohlbefinden am Arbeitsplatz und zur Pflege der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit finanziert. Das finnische Institut für Arbeitsmedizin stellte insbesondere Untersuchungen darüber an, wie zur Erhaltung der Arbeitskapazität und der Qualifikationen älterer Arbeitskräfte beigetragen werden kann. Die Studien belegen, dass mit fortschreitendem Alter viele Fertigkeiten, auf die es im Arbeitsleben ankommt, gefestigt werden. Die Forschungs- und Entwicklungsprojekte umfassten u. a. Arbeiten zu Beschäftigungsproblemen für ältere Arbeitskräfte. Außerdem wurden Analysen und Vorarbeiten im Hinblick auf eine Reihe gesetzlicher Veränderungen durchgeführt, u. a. im Zusammenhang mit der Stellung alternder Arbeitskräfte bei Freisetzen bzw. Kündigungen. Weitere Gesetzgebungsmaßnahmen: Reform der Fördermechanismen für Erwachsenenbildung; Definition des persönlichen Risikos von Versicherten bei Erwerbsunfähigkeitsrente und Arbeitslosenentschädigung; altersabhängige Abstufung der Rentenbeiträge; und die Abschaffung der arbeitsunabhängigen Sozialversicherungsbeiträge.

Die SozialpartnerInnen und NRO waren von Anfang an in das Programm eingebunden. Die ArbeitnehmerInnenvertretungen hoben die Notwendigkeit hervor, sich für die Qualität des Arbeitslebens einzusetzen und die Arbeitsfähigkeit zu fördern. Die ArbeitgeberInnen wiederum betonten die Wichtigkeit wirtschaftlicher Anreize.

Diese für das Berufsleben relevanten Programme ebneten den Weg zur Reformierung des Systems der

einkommensbezogenen (Früh-)Renten im Jahr 2005.

Im Abschlussbericht (2002) zum FINPAW sind Erfolge auf vier Gebieten ausgewiesen: Förderung der Erwerbsfähigkeit (Messung im Rahmen des Barometers zur Erhaltung der Erwerbsfähigkeit); Schaffung vermehrter Arbeitsgelegenheiten (erkennbar am Rückgang der Diskrepanz in der Erwerbsquote zwischen alternden Arbeitskräften und der Gesamtheit der Arbeitskräfte); Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Begünstigung der Pflege des sozialen Kapitals; Forschungsförderung zu Fragen der Beschäftigungsfähigkeit und Rehabilitation.

Das Gesetz über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (2003) stärkte die Rolle der arbeitsmedizinischen Versorgungsdienste für die Verhütung von Arbeitserkrankungen und -unfällen und leistete einen Beitrag zu gesünderen und sichereren Arbeitsplätzen. Ferner sind die Anliegen im Zusammenhang mit der ArbeitnehmerInnen-gesundheit und der Arbeitsfähigkeit sowie Fragestellungen zum Altern im Gesetz verankert. Berufliche Rehabilitation ist heute eine gesetzliche Verpflichtung, womit erreicht werden soll, dass entsprechende Maßnahmen früher eingeleitet werden. Im Vorfeld einer Rentenentscheidung wägt die/der RentenversicherungsträgerIn die Möglichkeiten einer erfolgreichen Rehabilitation der betreffenden Arbeitskraft ab.

Im Anschluss an das FINPAW wurden mehrere parallel laufende Projekte initiiert, um die Attraktivität der Erwerbstätigkeit zu steigern, das Bildungsniveau bildungsschwacher älterer Arbeitskräfte anzuheben, die Arbeitslaufbahn auszudehnen und bewährte Verfahrensweisen für den Arbeitsplatz aufzustellen. Das "VETO" Programm (2003-2007 – VETO bedeutet so viel wie "Anziehungskraft" oder "anziehen") verfolgt das Ziel, das Erwerbsleben attraktiver zu machen. Es umfasst im Wesentlichen fünf Bereiche:

- 1) Qualität des Arbeitslebens und Sicherheit am Arbeitsplatz;
- 2) Wirksamkeit der arbeitsmedizinischen Versorgung und Rehabilitation;
- 3) Vielfalt und Gleichberechtigung im Arbeitsleben;
- 4) Einkommenssicherheit und Arbeitsanreize;
- 5) Bewusstseinsbildung.

Das VETO-Programm steht unter der Ägide des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Gesundheit; beteiligt sind das Arbeitsministerium, das Bildungsministerium und die SozialpartnerInnen. Ein weiteres Programm im Bildungsbereich ist NOSTE ("Schub"; 2003-2007), für das das Bildungsministerium verantwortlich zeichnet. Hauptziel ist die Bildungsförderung zugunsten bildungsschwacher älterer Arbeitskräfte.

"Tykes" (1996-2003), ein nationales Arbeitsplatzentwicklungsprogramm, wurde vom finnischen Arbeitsministerium gesteuert. Es wurden Initiativen zur Förderung innovativer Konzepte für die Steigerung der Arbeitsproduktivität und Lebensqualität am Arbeitsplatz finanziert, wozu insbesondere eine engere Zusammenarbeit zwischen Unternehmensführung und ArbeitnehmerInnen angestrengt wurde. Beim Programm "Kesto" (2004-2007) handelt es sich um eine Forschungsinitiative des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Gesundheit. Mit der Umsetzung betraut ist das *Finnische Institut für Arbeitsmedizin*. Das Programm ist darauf ausgerichtet, eine Reihe von Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Erwerbslebens, zur Förderung der Arbeitsfähigkeit und zur Prävention von sozialer Ausgrenzung zu erarbeiten. Eine ähnliche Initiative mit Namen "Kaiku" wird derzeit im öffentlichen Sektor in die Wege geleitet.

Die Strategie Finnlands zur Förderung des aktiven Alterns ist eine fortdauernde Arbeit. Die wichtigsten Zielvorgaben des *Ausschusses für die Reformierung des Sozialschutzsystems* bestehen heute darin,

Arbeit lohnend zu machen und verbesserte Anreize zu schaffen. Gleichzeitig gilt es, die Armut zu lindern und für die Zukunft ein angemessenes Maß an Sozialschutz zu gewährleisten.

Erfolgsfaktoren des finnischen Modells

In der Politikdebatte zur Rentenreform konnte in Finnland augenscheinlich ein gewisses Maß an Konsens erreicht werden. Die Wirtschaftsrezession Anfang der 1990-er bedingte in Finnland einen Nachdenkprozess über die Arbeitsmarktäufe. Die Öffentlichkeit entwickelte ein stärkeres Bewusstsein bezüglich der Budgetzwänge. Ungebrochen bleibt unterdessen die einhellige Überzeugung, dass die Reformen an das nordische Modell anknüpfen müssen, umfassend anzulegen und mit einem hohen Leistungsniveau zu versehen sind und auf ein Sozialwesen mit hohen Standards ausgerichtet sein müssen. Mitunter sind sich die Akteurinnen und Akteure uneinig, welche Maßnahmen zu treffen sind – das Ziel der Anhebung des Renteneintrittsalters ist jedoch unbestritten.

Begünstigt wurde der Konsens durch sechs Faktoren:

1. Die gravierende Rezession in den frühen 1990-ern hatte den Effekt eines Weckrufs. Es wurde erkannt, dass an Reformen und Kostenkürzungen kein Weg vorbei führte und es notwendig war, die politische Akzeptanz der Reformen zu begünstigen.
2. Das Programm wurde vor dem Hintergrund eines regen Wachstums und sinkender Arbeitslosenzahlen in Angriff genommen. Finnlands Wirtschaft zeichnet sich bis heute durch eine starke Wettbewerbsfähigkeit aus, v. a. in einigen Sektoren (IKT, Papier und Holz etc.). Schwierigkeiten könnten sich einstellen, sobald es zu einer neuerlichen Wirtschaftskrise und Zunahme der Arbeitslosigkeit kommen sollte – wie würden Unternehmen und ArbeitnehmerInnen reagieren?
3. Die Ausarbeitung und Umsetzung des Maßnahmenprogramms wurde dadurch begünstigt, dass Finnland ein kleines, homogenes Land ist, das ein Sozialwesen nordischer Prägung und eine hochstehende Kompetenz in Fragen der Arbeitsmedizin und des Arbeitsschutzes besitzt. Die finnische Herangehensweise an Belange der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz orientiert sich hauptsächlich am Konzept der Arbeitsfähigkeit. Gesundheits- und SicherheitsexpertInnen sind deshalb bedeutende Akteurinnen und Akteure im Umstellungsprozess in der finnischen Erwerbswelt.
4. Untermauert wurde das Programm durch einen politischen Konsens, basierend auf einem breiten politischen Spektrum in den aufeinander folgenden Regierungen ("Regenbogenregierung"). Förderlich waren weiters ein starker Dreiparteiendialog (gemeinschaftliche Entscheidungsfindung zwischen Regierung, Gewerkschaften und ArbeitgeberInnenverbänden), zentralstaatliche Kollektivvereinbarungen und eine ministerienübergreifende Zusammenarbeit. Parallel dazu lieferten Aktionen auf Unternehmensebene einen wertvollen Beitrag.
5. Programme für "aktives Altern" tragen zur Ausprägung einer neuen sozialen Kultur bei: alternde Arbeitskräfte sollen einen Arbeitsplatz haben (und nicht Jüngeren Platz machen); und die Gesellschaft, Unternehmen und Gewerkschaften müssen sich dafür einsetzen, dass die Arbeitsorganisation altersgerechten Anpassungen unterzogen wird. Aufklärungs- und Schulungskampagnen für zentrale Zielgruppen wurden initiiert. Die Frage avanciert von einer persönlichen zu einer sozialen Problemstellung. Das Reformwerk 2005 ging konfliktfrei über

die Bühne. Es macht einen späteren Renteneintritt unausweichlich, bringt jedoch gleichzeitig ein höheres Rentenniveau (wenngleich dies in Zukunft mit einer Beitragserhöhung einher gehen wird). Mit Gesetzesreformen wurde die Öffentlichkeit überzeugt, dass es sich um einen ernsthaften gesellschaftlichen Vorgang handelt.

6. Die Rentenreform 2005 ist eine Mischung aus "Zuckerbrot und Peitsche" – Verschiebung des Renteneintritts und Frühruhestands als Ausgleich für höhere Altersbezüge. Die Reform wurde von allen Beteiligten mitgetragen, weshalb gröbere Meinungsunterschiede ausblieben.

Finnland räumte einer Reihe von Gesetzesreformen und SeniorInnenprogrammen eine hohe Priorität ein, mit dem Ziel, die Gesundheit und körperliche Funktionsfähigkeit älterer Arbeitskräfte zu fördern und Beschäftigungshürden aus dem Weg zu räumen. Strategien für aktives Altern sind ein Prozess, in dem unterschiedlichste Reformen und Maßnahmen zusammenspielen. Kontinuität ist ein wichtiger Punkt im Zusammenhang mit der Politikgestaltung, da Veränderungen nur langsam wirksam werden.

Einige Herausforderungen sind noch zu bewältigen:

- Die allgemeine Arbeitslosigkeit und im Besonderen die Langzeitarbeitslosigkeit unter Älteren
- Der Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand muss verbessert werden
- Anhaltender Arbeitskräftemangel
- Landesweite Ausdehnung von Verfahrensweisen, die sich in vereinzelt Organisationen bewährt haben.

Teil D: Relevanz und Übertragbarkeit

Die Stellungnahmen aus den Peer-Ländern gingen wiederholt darauf ein, dass das finnische Konzept eine solide Konsensgrundlage besitzt.

Stellungnahme Dänemarks. Es bestehen zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen der dänischen und finnischen Aktivierungspolitik. In einem Reformpaket zum Wohlfahrtswesen aus dem Jahr 2006 wurden durch eine Anpassung der Rentenregelungen und mithilfe einer aktiven Arbeitsmarktpolitik Weichenstellungen vorgenommen, um die Arbeitskapazität älterer Arbeitskräfte zu stärken, Möglichkeiten für einen längeren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen und auf diesem Weg den Renteneintritt hinauszuzögern. Es wurde ein Wohlfahrtsausschuss ins Leben gerufen. Die günstige Wirtschaftslage erleichterte die Konsensbildung. In der Strategie für aktives Altern wurde das Alter, ab dem ein Frühruhestand bzw. ein Renteneintritt in Frage kommt, hinaufgesetzt. Arbeitslose über 55 Jahren werden zur Arbeitssuche angehalten, gleichzeitig erhalten Unternehmen, die Personen über 55 einstellen, eine Arbeitsplatzförderung. Mit einem eigens geschaffenen Fonds soll der Arbeitskräfteabgang gedämpft werden. Nicht zuletzt umfasste die Strategie auch Kampagnen, um bezüglich der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte einen Haltungswandel zu bewirken. Insgesamt scheint die Strategie jedoch weniger umfassend angelegt zu sein als jene Finnlands. Um eine allfällige Zunahme der Armutgefährdung von RentnerInnen abzuwenden, sprach sich der Wohlfahrtsausschuss gegen Rentenkürzungen bzw. die Einführung von nach versicherungsmathematischen Faktoren verminderten Vorruhestandsbezügen aus. Anstatt dessen wurde beschlossen, das Renteneintrittsalter an den Lebenserwartungsindex zu koppeln: infolgedessen wird der durchschnittliche Bezugszeitraum von Vorruhestandsrente und gesetzlicher Altersrente auf lange Sicht bei ungefähr 19,5 Jahren bleiben.

Stellungnahme Estlands. Estland weist eine sehr niedrige Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt auf: 67 Jahre für Männer und 78 Jahre für Frauen. Die Erwerbsquote der Bevölkerung von 55-64 Jahren stieg 2006 auf 58,6 % an. Frauen gehen mit 60 (2016: 63), Männer mit 63 in Pension. Das Parlament

hob einen Gesetzesartikel, der die Freisetzung von Beschäftigten über 65 Jahren aufgrund des Alters ermöglichte, auf. Die Verzögerung des Renteneintritts wird pro Monat mit einer Aufwertung der Rente um 0,9 % belohnt. Die Umsetzung von Politikmaßnahmen zugunsten eines verlängerten Erwerbslebens steht in Estland noch im Anfangsstadium. Das finnische Konzept erscheint nachahmenswert.

Stellungnahme Deutschlands. In Deutschland wurden umfassende Reformen eingeleitet, die sowohl auf das Rentensystem als auch auf eine Arbeitsmarktpolitik mit Schwerpunkten auf aktivem Altern ausgerichtet sind. Die Regelaltersgrenze wird bis 2029 auf 67 angehoben. Die "Initiative 50plus" enthält Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung zugunsten älterer Arbeitskräfte. Die Erwerbstätigenquote älterer Arbeitskräfte (55-64 Jahre) stieg zwischen 2000 und dem 2. Quartal 2007 von 37,6 % auf 52 % an. Zurückzuführen ist die Entwicklung auf die verbesserte Wirtschaftslage, die "Hartz-Reformen" und die "Initiative 50plus". Komponenten der aktivierungspolitischen Maßnahmen in Deutschland sind:

- Integrationsförderungen und Lohn-/Gehaltsgarantien für ältere Arbeitskräfte
- Förderung von Integrationsmaßnahmen zugunsten älterer Langzeitarbeitsloser
- Kompetenzausbau für gering qualifizierte und ältere Arbeitskräfte
- Gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen für Ältere
- Gesetzliche Maßnahmen für Integrationsmanagement am Arbeitsplatz

In Deutschland ist der Konsens in Arbeitsmarktangelegenheiten schwächer ausgebildet als in Finnland. Deutschland kann aus der finnischen Erfahrung Lehren ziehen, was die Mittel für eine breite gesellschaftliche Konsensbildung, für die Herbeiführung eines Mentalitätswandels unter Unternehmen und ArbeitnehmerInnen und für die Qualitätsverbesserung des Arbeitslebens anbelangt, um mehr Menschen für den Arbeitsmarkt zu gewinnen. Ungelöst bleiben die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und die Frage, wie Unternehmen zur Einstellung älterer Arbeitskräfte bewogen werden können.

Stellungnahme Ungarns. Ungarn hat unter allen EU-Staaten eine der niedrigsten allgemeinen Erwerbstätigenquoten. Ähnlich ist die Lage, was die Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte betrifft. Es besteht kein Konsens über die Verschiebung des Renteneintritts. 2006 wurde ein "runder Tisch" zur Rentenproblematik und Bevölkerungsalterung abgehalten, bei dem die finnische Strategie ausführlich erörtert wurde. Ungarn verfügt derzeit noch über keine Schwerpunktpolitik für aktives Altern. Angesichts der schwachen Wirtschaftsleistung, der schlechten Beschäftigungslage und des fehlenden Konsenses in Ungarn ist eine Übertragung des finnischen Modells problematisch. Die Schwierigkeit, die ArbeiterInnenschaft und qualifikationsschwache Arbeitskräfte als Zielgruppen von Politikmaßnahmen für aktives Altern anzusprechen, stellt ein weiteres Hindernis dar.

Stellungnahme der Niederlande. Das (Früh-)Rentensystem der Niederlande wurde dahingehend reformiert, dass ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt vor 65 unmöglich ist. Das jüngste Reformwerk beinhaltete u. a. die Abschaffung sämtlicher Steuerbegünstigungen für Vorruhestandsprogramme, die Verpflichtung für ältere Arbeitslose zur aktiven Arbeitssuche, die Kürzung der Erwerbsminderungsrente, die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und Einkommensteuersenkungen für ältere Arbeitskräfte. Die Gewerkschaften protestierten gegen diese Neuerungen. In den Niederlanden wird versucht, die Wahrnehmung älterer Arbeitskräfte seitens der ArbeitgeberInnen zu verändern und Konzepte für eine altersgerechte Personalpolitik anzuregen. Die Erwerbstätigenquote der Menschen von 55-64 Jahren stieg zwischen 1995 und 2006 von 28,9 % auf 47,7 %. Ein wichtiges Problemfeld ist die Arbeitslosigkeit unter älteren Arbeitssuchenden: Ihnen ist die jüngste Verbesserung der Wirtschaftslage und der Arbeitsmarktleistung bislang noch nicht zugute gekommen. Mit welchen Strategien können ältere Arbeitslose bezüglich ihrer Chancen auf eine Rückkehr auf den Arbeitsmarkt und den Aufbau einer zweiten Laufbahn bestärkt werden? Zu den ungelösten Problemen gehören das

Ungleichgewicht zwischen Löhnen/Gehältern und Produktivität, die starke Tendenz zum verfrühten Ausstieg aus dem Erwerbsleben, die Bevorzugung jüngerer Arbeitskräfte seitens der ArbeitgeberInnen und die Schwierigkeit, Arbeitslose über 45 Jahren wieder in den Arbeitsmarkt einzuschleusen. Welche Auswirkungen haben Programme wie *Wohlbefinden am Arbeitsplatz* oder *Pflege der Arbeitsfähigkeit* auf die Produktivität alternder Arbeitskräfte?

Stellungnahme Norwegens. Norwegen ist mit denselben Herausforderungen wie die meisten EU-Mitgliedstaaten konfrontiert: Die Anzahl der Menschen im (vorgezogenen) Ruhestand wächst, und die arbeitende Bevölkerung wird zunehmend älter. Norwegen hat eine hohe weibliche Erwerbsquote, eine hohe Erwerbsquote unter älteren Arbeitskräften (66 %) und eine niedrige Arbeitslosenrate aufzuweisen. Viele Unternehmen haben Mühe, Fachkräfte zu finden. Die Strategie Norwegens bestand in der Reformierung des Rentensystems: Ältere ArbeitnehmerInnen werden für den verlängerten Verbleib im Erwerbsleben belohnt. Es besteht dabei die Gefahr ungerechter Arrangements, insofern als aufgrund gesundheitlicher Probleme oder arbeitsbedingter Erschöpfung nicht alle Arbeitskräfte dieselbe Wahlfreiheit beanspruchen können. 2001 unterfertigten die Regierung, die ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenverbände eine Dreiparteienvereinbarung zur Förderung eines integrationsfreundlicheren Arbeitslebens. Die Unternehmen können einer entsprechenden Charta beitreten. Unlängst wurde von der Regierung auch eine Kampagne initiiert, um unter ArbeitgeberInnen einen Haltungswandel gegenüber den Ressourcen älterer Arbeitskräfte herbeizuführen. Die Dreiparteienvereinbarung bewirkte keinen Anstieg des Renteneintrittsalters. Die interessantesten Aspekte der finnischen Initiativen liegen in deren ganzheitlichem Konzept und in den Umsetzungsmodalitäten. Die finnische Strategie wurde langfristig angelegt und hatte die Vorbeugung von Gesundheitsproblemen und Verlusten der Arbeitsfähigkeit für alle Arbeitskräfte zum Ziel, weshalb ein Hauptaugenmerk der Verbesserung der Arbeitsbedingungen galt. Die größten Problemfelder betreffen die Bedeutung der wirtschaftlichen Anreize im Verhältnis zu den Langzeitstrategien zur Abwendung von Frühverrentung und die Wirkung bzw. Gestaltung einer auf Freiwilligkeit beruhenden Strategie, um Unternehmen dafür zu gewinnen, soziale Verantwortung für Arbeitskräfte zu übernehmen.

Stellungnahme Rumäniens. Aufgrund der sehr niedrigen Fruchtbarkeitsziffer und Zuwanderungsquote geht die Bevölkerung Rumäniens zurück. Rumänien ist zwar nach wie vor "jünger" als andere europäische Staaten, doch besitzen Problemstellungen im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung heute eine vorrangige Bedeutung für die Politik. Eine Anhebung der Altersrenten steht bevor (sie betragen derzeit im Durchschnitt 30 % der durchschnittlichen Erwerbseinkommen). Das gesetzliche Renteneintrittsalter wird bis 2015 auf 60 Jahre (Frauen) bzw. 65 Jahre (Männer) angehoben. ArbeitgeberInnen erhalten Zuschüsse für die Einstellung älterer Arbeitsloser bzw. Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte. Das rumänische Arbeitsamt hat Initiativen mit dem Ziel eingeleitet, Aktivierungsmaßnahmen für ältere Arbeitslose zu fördern: berufliche Aus- und Weiterbildung, Gesundheit am Arbeitsplatz und Diskriminierungsschutz. 2000 wurde ein Nationaler SeniorInnenrat ins Leben gerufen, mit dem ein institutioneller Rahmen für den sozialen Dialog zwischen Behörden und älteren Menschen zur Verfügung steht.

Stellungnahme Sloweniens. In der Übergangsperiode boten sich Vorruhestandsmodelle als Lösung nicht nur für Unternehmen an, die eine Rationalisierung ihrer Kapazitäten und Qualitätssteigerung ihrer Produkte anstrebten, sondern auch für qualifikationsschwache Ältere. Die Erwerbsquote in der Bevölkerung der 55- bis 64-Jährigen war 2006 anhaltend niedrig (32,6 %). Es besteht ein breiter Konsens über die Steigerung der Erwerbsrate älterer Arbeitskräfte. Eine 2000 verabschiedete Rentenform brachte die Anhebung des Rentenalters ohne Abschläge auf 61 Jahre (Frauen) bzw. 63 Jahre (Männer). Wer früher in Pension geht, muss eine verringerte Rente in Kauf nehmen, während nach einem verlängerten Erwerbsleben höhere Ruhebezüge gewährt werden. Die Möglichkeit des Vorruhestands wurde weitgehend abgeschafft. Als Maßnahme zur Bestandssicherung sieht die Reform

eine Absenkung der Rentenhöhe vor (der durchschnittliche Rentenbezug ging zwischen 1999 und 2007 von 77 % des durchschnittlichen Erwerbseinkommens auf 66 % zurück). Unternehmen, die Arbeitslose ab 55 Jahren einstellen, erhalten die ArbeitgeberInnenbeiträge rückerstattet. Im Allgemeinen kann Slowenien eine Menge von Finnland lernen, was die Möglichkeiten der Investition in Humankapital und das Potential Älterer angeht. Allerdings zählt Slowenien viele Menschen ohne ausreichende Qualifikationen und Kompetenzen. 2006/07 entwickelte das Ministerium für Arbeit, Familie und Soziales eine Nationale Strategie für aktives Altern und eine Strategie zur Sicherung des Sozialwesens für SeniorInnen (ZDUS, der Landesverband der slowenischen SeniorInnen, war an den Verhandlungen beteiligt).

Stellungnahme von AGE (European Older People's platform). Das integrierte Konzept Finnlands zur Förderung des aktiven Alterns ist nicht ohne Weiteres übertragbar, da es einen starken sozialen Konsens, eine günstige Arbeitsmarktlage und eine homogene Bevölkerung voraussetzt. Es besteht die Gefahr, dass beschäftigungszentrierte Strategien für aktives Altern eine Benachteiligung der Schwächsten in sich bergen. Es ist wichtig, Sozialschutzsysteme so anzupassen, dass ältere Arbeitskräfte länger erwerbstätig bleiben, doch darf dies nicht mittels Abbau der Rentenansprüche und Leistungskürzungen für Langzeitarbeitslose geschehen. Es muss sichergestellt werden, dass ein Arbeitsplatzangebot für ältere Arbeitskräfte vorhanden ist, bevor diese mit Anreizen zur Arbeitssuche ermutigt werden. Bei den Reformen, die auf eine Anhebung des Rentenzugangsalters abzielen, muss berücksichtigt werden, dass das Eintrittsalter in den Arbeitsmarkt, die Gesamtanzahl der Erwerbsjahre und die Beschaffenheit der Arbeit das Vermögen und die Bereitschaft der/des Einzelnen zur Verlängerung der Erwerbstätigkeit maßgeblich beeinflussen. Was für die Anhebung der Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte vonnöten wäre, sind eine größere Arbeitsflexibilität, Arbeitsbedingungen von hoher Qualität, die die physische und mentale Gesundheit der ArbeitnehmerInnen schonen, Kompetenzförderungen durch lebensbegleitendes Lernen und nicht zuletzt die Förderung einer positiven Haltung unter ArbeitgeberInnen gegenüber älteren Arbeitskräften. Wirkliche Gewinne lassen sich nicht erschließen, indem Menschen längere Wartezeiten (oft in Arbeitslosigkeit) bis zur Gewährung der Rente zugemutet werden, sondern indem dafür gesorgt wird, dass sie solange eine produktive Arbeit erbringen können, wie sie es wünschen, und dann in eine produktive, aktive Verrentungsphase eintreten.

Das Beispiel Finnlands könnte andere Mitgliedstaaten vom Nutzen überzeugen, wieder auf Informationskampagnen zurückzugreifen, um ArbeitgeberInnen auf die Notwendigkeit aufmerksam zu machen, ihre Haltung gegenüber älteren Arbeitskräften zu überdenken und von deren Diskriminierung abzulassen. Der Kampf gegen altersbegründete Diskriminierung von Arbeitskräften muss in den Mitgliedstaaten als zentrale beschäftigungspolitische Komponente verankert werden.

Strategien für "aktives Altern" dürfen sich nicht auf beschäftigungsbezogene Aspekte und das Ziel eines verlängerten Erwerbslebens beschränken. Die Mitgliedstaaten müssen sich auch für die Gesundheitsförderung im Alter einsetzen, und Aktivitäten wie gemeinnützige Arbeit, politisches Engagement und zivilgesellschaftliche Mitwirkung anregen. Allgemein gilt es, eine vollständige, aktive Teilnahme älterer Menschen in allen Bereichen der Gesellschaft zu begünstigen.

Die TeilnehmerInnen der Peer Review diskutierten die Erkenntnisse aus dem finnischen Modell und dessen Übertragbarkeit. Die angesprochenen Kernpunkte sind u. a.:

- Die Förderung aktiven Alterns ist in erster Linie eine Form der sozialen Eingliederung. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Bestandssicherung der Rentensysteme, der Gesundheitsversorgung und des Sozialschutzes, doch geht es dabei um weitaus mehr.

- Die finnische Strategie zur Förderung des aktiven Alterns beruht auf einem konsensorientierten Sozialmodell und einem starken Sozialschutzsystem, die über Jahrzehnte gewachsen sind. Insofern ist sie nicht unmittelbar auf alle Peer-Länder übertragbar.
- Das finnische Modell besitzt eine solide Konsensgrundlage. Die Situation Dänemarks und der Niederlande ist ähnlich, doch in den anderen Ländern werden sozialpolitische Debatten weitaus konfliktbetonter geführt. Daraus ergeben sich Einschränkungen für die Übertragbarkeit. In allen Peer-Ländern wächst indessen das Bewusstsein für die Notwendigkeit, gegen die von der Bevölkerungsalterung hervorgerufenen Probleme anzugehen. Manche Länder haben durch die Abhaltung "runder Tische" oder die Einsetzung von Ausschüssen bewusstseinsbildende Arbeit geleistet. Für die Mobilisierung der SozialpartnerInnen in einer Strategie für *aktives Altern* muss ein sozialer Konsens vorausgesetzt werden: Reformen müssen aus Verhandlungen hervorgehen und von den Gewerkschaften akzeptiert werden. Die ArbeitnehmerInnen müssen Garantien bezüglich der Rentenhöhe erhalten, wenn sie eine Verzögerung ihres Renteneintritts hinnehmen sollen. Zur Rentenfinanzierung werden in Zukunft noch höhere Ressourcen aufzuwenden sein. Es ist besonders darauf zu achten, dass Rentenreformen keine Zunahme der Armutsrate auslösen.
- Eine Initiative für aktives Altern ist eine Möglichkeit, zu Konsens zu gelangen. In Finnland wurde der Konsensaufbau von den staatlichen Behörden betrieben, die eine groß angelegte Initiative zur Förderung des aktiven Alterns ins Leben riefen und sich dafür einsetzten, auf die Stimmungslage in den Gewerkschaften, ArbeitgeberInnenverbänden und in der Öffentlichkeit Einfluss zu nehmen. Dies ermöglichte die Akzeptanz der Reform. Folglich sollten Programme für aktives Altern einer Reformierung des Rentensystems vorausgehen.
- In Ländern mit schwacher Arbeitskräftenachfrage lässt sich die finnische Erfahrung nur schwer übernehmen. Die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitskräfte ist Teil der gesamten Beschäftigungsproblematik. In einigen Ländern herrscht Fachkräftemangel (Finnland, Rumänien). Insofern sollte es Anreize für RentnerInnen geben, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren.
- Die Peer Review-TeilnehmerInnen kamen zum Schluss, dass die finnische Handhabung des Kontaktes und der Koordination zwischen Ministerien und SozialpartnerInnen im Zusammenhang mit Fragen des aktiven Alterns in anderen Ländern eine sinnvolle Nachahmung finden könnte. Einige TeilnehmerInnen warfen die Frage auf, ob die Vielfalt der Programme im finnischen Modell positiv ist. Die finnischen TeilnehmerInnen erklärten, dass die gegenwärtige Fülle darauf zurückzuführen sei, dass mehrere Ministerien, Ämter und Versicherungsanstalten ein reges Interesse an Strategien für aktives Altern bekunden sich entsprechend stark einbringen. Es spiegle außerdem einen Konsens wider und wirke sich förderlich auf Kommunikation und Koordination aus. Es sei allerdings noch nicht absehbar, inwieweit diese Fülle in der Zukunft beibehalten wird.
- Das Bewusstsein für Strategien zur Förderung des aktiven Alterns muss verstärkt werden, sowohl unter ArbeitgeberInnen als auch -nehmerInnen. Es sind Aufklärungskampagnen vonnöten, um die notwendige Verlängerung des Erwerbslebens und die Mittel zu deren Erreichung ins Blickfeld zu rücken. Menschen, die das Renten- oder auch nur das Vorruhestandsalter erreichen, werden allzu häufig als "Ältere" betrachtet.
- Den Gesetzen zum Abbau von Alterdiskriminierung kommt hinsichtlich der Beeinflussung von ArbeitgeberInnen eine wichtige Rolle zu.
- Strategien für aktives Altern (Kampagnen, proaktive Maßnahmen, soziale Mobilisierung zur

Verbesserung der Arbeitsbedingungen, berufliche Aus-/Weiterbildung und Karriereentwicklung) sind wirksamer als finanzielle Anreizinstrumente für ältere Arbeitskräfte – wenngleich diese Instrumente für die Förderung des aktiven Alterns eine wichtige Rolle spielen.

- Es müsste eine gewisse Form der Anerkennung für ArbeitgeberInnen geben, die auf die Bedürfnisse älterer Arbeitskräfte besondere Rücksicht nehmen. Dies könnte beispielsweise in Form von Zeugnissen geschehen, die Ministerien für bewährte Vorgehensweisen in Betrieben vergeben.
- KMU kommt eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, Arbeitslose aufzufangen, die heute auf dem Arbeitsmarkt im Abseits stehen. Die Förderung der Arbeitsplatzschaffung in KMU muss daher einen besonderen beschäftigungspolitischen Schwerpunkt bilden.
- Ein Schwerpunkt des finnischen Modells ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf die Gesundheit am Arbeitsplatz. Darin liegt eine Möglichkeit, Menschen für einen längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit zu gewinnen.
- Berufliche Aus-/Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen sind wichtige Instrumente, um ArbeitnehmerInnen im Allgemeinen und ältere Arbeitskräfte bei der Anpassung an den Wandel auf dem Arbeitsmarkt zu unterstützen.
- Die finnische Strategie vereint ein Augenmerk auf individuelle Situationen mit einem ganzheitlichen, integrierten Konzept. Diese Herangehensweise sollte auch in anderen Ländern angewendet werden. Die finnische Strategie ist ein Weg, die Zuversicht der ArbeitnehmerInnen zu bestärken, dass sie angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Alterns nicht alleine gelassen werden.

Die Teilnehmerinnen der Peer Review machten auf einige Fallen aufmerksam, die in der finnischen Strategie für "aktives Altern" stecken.

- Das finnische Programm hat die Frage der Karriere von ArbeiterInnen in körperlich anspruchsvollen Berufen vernachlässigt. Sollen für sie Frühverrentungsmöglichkeiten bestehen bleiben? Sollen sich die betreffenden Betriebe durch interne Schulungsmaßnahmen selbst um die Karriereentwicklung kümmern? Wäre es angebracht, die Betroffenen in andere Sektoren überzuführen?
- Die Strategie Finnlands zur Förderung des aktiven Alterns hat die Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit außer Acht gelassen; das Land hat vor allem Erfolge aufzuweisen, was die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte, weniger hingegen, was deren Wiedereingliederung angeht. In vielen Ländern ist ein auf die Individuen abgestimmtes, ganzheitliches Aktivierungskonzept vonnöten. Selbsthilfegruppen älterer Arbeitskräfte oder Arbeitsloser müssen gefördert werden, sowohl finanziell, aber auch indem diesen Gruppen mehr Verantwortungen übertragen werden.
- Im Verlauf der letzten zehn Jahre ist die Armutsrate in der Bevölkerung über 65 Jahren drastisch gestiegen – von 12 % im Jahr 1996 auf 22 % im Jahr 2006. Die Länder, in denen Rentenformen in Gang sind, müssen dafür sorgen, dass die Armut unter SeniorInnen nicht zunimmt.
- Die soziale Eingliederung von RentnerInnen muss in Strategien für aktives Altern einen wichtigen Stellenwert einnehmen. Die finnischen Rentenverbände sind im Allgemeinen nicht sehr aktiv. Das Dreiparteiendenken konzentriert sich auf Arbeitsmarktprobleme. Ältere Menschen in Finnland sind

nicht übermäßig in das zivilgesellschaftliche, soziale oder politische Geschehen involviert. Darin liegt eine Falle – SeniorInnen sind eher das Objekt von Politik als deren Akteurinnen und Akteure.

Teil E: Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Das finnische Programm für alternde Menschen kann als "Erfolgsgeschichte" bezeichnet werden. Es ebnete den Weg für die Neugestaltung der Frühverrentungsmechanismen und des Rentensystems, die in Zusammenarbeit mit den SozialpartnerInnen umgesetzt werden konnte, ohne dass eine soziale Krise ausgelöst worden wäre. Die Erwerbsquote alternder Arbeitskräfte ist in Finnland schneller gestiegen als in jedem anderen Mitgliedstaat. In Zusammenhang mit diesem bemerkenswerten Trend ist es jedoch nicht einfach, die Wirkung des Wirtschaftswachstums, der Reform der Frühpensionierungsmodelle und der Strategie zur Förderung des aktiven Alterns auseinander zu halten. Eine eingehende Evaluierung hat nicht stattgefunden.

Die finnische Erfahrung macht deutlich, dass eine umfassende Mobilisierung der Gesellschaft, der Unternehmen und der ArbeitnehmerInnen erforderlich ist, um den Trend zum verfrühten Renteneintritt umzukehren und eine Strategie zu entwickeln, die dem Verbleib alternder Arbeitskräfte im Erwerbsleben Vorschub leistet.

Die Schwerpunkte der finnischen Strategie lagen auf der Gesundheit der ArbeitnehmerInnen, der Pflege der Arbeitsfähigkeit sowie der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Andere Aspekte wie die berufsbezogene Ausbildung und die Anpassung an neue Technologien waren im Programm hingegen offensichtlich eher nebensächlich.

In vielen Ländern wird die Relation zwischen Lohn/Gehalt und Produktivität stärker in Betracht zu ziehen sein. Aus der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses resultierende Sonderkonditionen führen dazu, dass ältere Arbeitskräfte von ArbeitgeberInnen als zu teuer empfunden werden. Die Senioritätskomponente in der Lohnentwicklung ist möglicherweise zu reduzieren, wenn ältere Arbeitskräfte eine Chance auf Anstellung bekommen sollen. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Sozialversicherungsbeiträge für ältere Arbeitskräfte zu senken.

Diese Peer Review befasste sich ausführlich mit dem psychischen und körperlichen Wohlbefinden Älterer am Arbeitsplatz und den persönlichen Aspekten einer verlängerten Erwerbstätigkeit. Der frühzeitige Übergang in den Ruhestand ist mit hohen Kosten verbunden. Die Möglichkeit der Frühverrentung lenkt Menschen tendenziell von anderen Optionen ab. Selbstverständlich kann die Frühverrentung aber auch ein Instrument zur Flexibilisierung des gesamten Systems darstellen. Die Mitgliedstaaten sind besser beraten, in die Aus-/Weiterbildung dieser Menschen zu investieren, also sie dafür zu bezahlen, in Rente zu gehen.

Was die Parallelfunktion von Erwerbsunfähigkeitsrenten, Altersrenten und Frühpensionierung angeht, hat jedes Land seine spezifische Lösung. Einige Staaten haben sich dafür entschieden, die Regelaltersgrenze hinaufzusetzen. In anderen wurden vorgezogene Pensionierungen schlichtweg abgeschafft. Es ist zu akzeptieren, dass manche Menschen vor Erreichen des Regelalters aufhören müssen. Für bestimmte, manuell anspruchsvolle Berufskategorien und für ArbeiterInnen, für die eine Verlängerung der Erwerbstätigkeit mit zu großen Schwierigkeiten verbunden ist, muss die Möglichkeit des frühzeitigen Ausstiegs folglich bestehen bleiben. Die in Finnland initiierten Programme setzen der Ungleichheit zwischen ArbeitnehmerInnen im Falle langer Berufslaufbahnen nur wenig entgegen. Für gewerbliche ArbeitnehmerInnen ist es schwerer, nach 60 noch arbeiten zu gehen, während es Angestellten und Führungskräften, die sich einer höheren Lebenserwartung erfreuen, weniger Mühen

bereitet. Bei den Reformen besteht die Gefahr, dass bestehende Ungleichheiten verschärft werden.

Die finnischen Rentenverbände sind im Allgemeinen nicht sehr aktiv. Das Dreiparteiendenken konzentriert sich auf Arbeitsmarktprobleme. Ältere Menschen in Finnland sind nicht übermäßig in das zivilgesellschaftliche, soziale oder politische Geschehen involviert. Darin liegt eine Falle der finnischen Initiative für "aktives Altern". SeniorInnen sind eher das Objekt von Politik als deren Akteurinnen und Akteure.

Es ist nicht möglich, das finnische Modell einfach in andere gesellschaftliche Kontexte zu übernehmen. Dennoch bieten die meisten seiner Aspekte nützliche Anhaltspunkte. Dazu zählen insbesondere die ganzheitliche Vorgehensweise, der breite gesellschaftliche Konsens und das intensive Zusammenspiel zwischen den beteiligten AkteurInnen.

Literatur

Ministry of Social Affairs and Health (2002): The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers: The Concluding Report on the Programme, *Report* n° 2002:14.

<http://pre20031103.stm.fi/english/tao/publicat/taocontents84.htm>

OECD, *Finland: Ageing and Employment Policies*, 2004.

Gould R. and Saurama L. (2004): From early exit culture to the policy of active ageing –the case of Finland. *Finnish Centre for Pensions, Working Papers*, 4.

Piekkola H. (2004): Active ageing policies in Finland. *ETLA Discussion Papers*, March, n°898.

Piekkola H. and A. Heikkilä (2004): Active ageing and Pension system: Finland. *ETLA Discussion Papers*, December, n°959.

Börsch-Supan A. (2005): The 2005 Pension Reform in Finland. *Finnish Centre for Pensions, Working Papers*, n°1.

Ilmakunnas S. and M. Takala (2005): Promoting Employment among Ageing Workers: lessons from Successful Policy Changes in Finland. *The Genova Papers*, 30.

Gould R. (2006): Choice or Chance-Late retirement in Finland. *Social Policy and Society*.

Ilmarinen, J. (2006): *Towards a Longer Worklife! Ageing and the quality of worklife in the European Union*. Finnish Institute of Occupational Health: Helsinki.

Lassila J. and T. Valkonen (2006): The Finnish pension reform of 2005. *ETLA discussion papers*, n°1000.

Ministry of social affairs and health (2006): Longer careers? The VETO Programme Indicators. Ministry of Social Affairs and Health, *Report* n° 2006:41

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2006/07/sl1152275520770/passthru.pdf>

Ministry of social affairs and health (2006): National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion. *Reports* n°2006:52.

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2006/10/hu1159884931417/passthru.pdf>