



Rolle der Regierungen und Sozialpartner bei der Erhaltung älterer Beschäftigter für den Arbeitsmarkt

Zusammenfassung

Einleitung

Mit einem steigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung wächst auch der Anteil der 55- bis 64-Jährigen an den Beschäftigten in Europa. Auch wenn die Beschäftigungsrate von Arbeitskräften dieser Altersgruppe in den vergangenen zehn Jahren gestiegen ist, haben die wachsende Zahl älterer Beschäftigter und die sich daraus ergebenden Belastungen für die Nachhaltigkeit staatlicher Wohlfahrts- und Rentensysteme den Druck im Hinblick auf Reformen zur Förderung einer längeren Lebensarbeitszeit verstärkt. Die Regierungen zahlreicher Mitgliedstaaten versuchen, das effektive Erwerbsaustrittsalter durch Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und durch Begrenzung von Frühberentungen oder eine geringere finanzielle Attraktivität zu erhöhen. Derartige Maßnahmen allein werden unter Umständen jedoch nicht ausreichen, um ältere Beschäftigte im Arbeitsmarkt zu halten. Um längere Erwerbsbiografien zu fördern, bedarf es möglicherweise eines ganzheitlich orientierten Ansatzes in Bezug auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen über das gesamte Arbeitsleben hinweg, insbesondere bei Personen in körperlich anspruchsvollen Berufen.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit Initiativen von Regierungen und Sozialpartnern auf nationaler und sektoraler Ebene zur Erhaltung älterer Beschäftigter für den Arbeitsmarkt. Er stützt sich hauptsächlich auf die Beiträge von 28 nationalen Anlaufstellen der Europäischen Beobachtungsstelle für Arbeitsbeziehungen (EIRO) sowie auf eine breit angelegte Durchsicht der Literatur und von Eurostat-Daten.

Politischer Kontext

Laut dem Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ der Europäischen Kommission von 2012 sind ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Berufs- und Ruhestandsjahren sowie eine erhöhte Erwerbsbeteiligung insgesamt insbesondere von älteren Beschäftigten – erforderlich, um nachhaltige Rentensysteme zu schaffen. Eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, ist die Förderung längerer Erwerbsbiografien durch:

- eine Anpassung der Arbeitsplätze an die körperlichen und mentalen Fähigkeiten älterer Beschäftigter;

- das Angebot von Weiterbildung und gezielten Schulungen für Beschäftigte;
- die Anpassung der Sozialsicherungssysteme durch Anreize für ein längeres Erwerbsleben.

Wichtigste Erkenntnisse

Die demografische Alterung und die Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter variieren europaweit erheblich.

Den Sozialpartnern kommt hier entscheidende Bedeutung zu, da sie eine wichtige Rolle bei der Gestaltung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen spielen. Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sind sich generell einig, dass eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen maßgeblich dafür ist, ältere Beschäftigte im Arbeitsmarkt zu halten. Dabei legen die Gewerkschaften jedoch einen stärkeren Schwerpunkt auf eine Erhöhung der Arbeitsqualität, während die Arbeitgeber eher Fragen im Zusammenhang mit den Beschäftigungschancen älterer Beschäftigter, etwa die Auswirkungen starrer Arbeitsmarktstrukturen aufgrund strenger Beschäftigungsschutzbestimmungen, in den Vordergrund stellen.

Eine Reihe europäischer Länder hat umfassende Strategien, einschließlich politischer Maßnahmen zur Förderung längerer Erwerbsbiografien und einer höheren Arbeitsqualität, entwickelt. Erst kürzlich wurden verschiedene Programme aufgelegt, was die Tatsache widerspiegelt, dass die politische Praxis in diesem Bereich in manchen Teilen Europas (insbesondere in mittel-, ost- und südeuropäischen Ländern) noch in den Kinderschuhen steckt. In einigen Ländern West- und Nordeuropas spielen die Sozialpartner in diesem Bereich über Dreiparteiendialoge oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern eine aktive Rolle.

Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Kompetenzentwicklung ist ein zentrales politisches Instrument, um ältere Beschäftigte im Arbeitsmarkt zu halten. Während Schulungsmaßnahmen für schwache Gruppen durchaus üblich sind, richten sich nur wenige Programme speziell an ältere Beschäftigte. Die Teilnahme von Beschäftigten an

Weiterbildungsangeboten nimmt mit zunehmendem Alter ab, und es ist für ältere Beschäftigte, die erwerbslos werden, schwieriger, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. In den meisten Ländern konzentriert sich die aktive Arbeitsmarktpolitik eher darauf, die Rückkehr älterer Beschäftigter auf den Arbeitsmarkt zu unterstützen, als die Erhaltung der derzeit Beschäftigten für den Arbeitsmarkt zu fördern. Im Allgemeinen scheinen präventive Konzepte zur Eindämmung eines frühen Renteneintrittsalters in den EU15-Ländern verbreiteter als in den Mitgliedstaaten, die der EU seit 2004 beigetreten sind.

Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sind weitere Aspekte der Arbeitsbedingungen, denen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen übereinstimmend einen starken Einfluss im Hinblick auf die Bereitschaft von Beschäftigten, länger zu arbeiten, zuweisen. Im Mittelpunkt von staatlichen politischen Konzepten und Initiativen der Sozialpartner stehen die Förderung der „Arbeitsfähigkeit“ (work ability) – ein Begriff, der die Fähigkeit zur weiteren Berufsausübung aufgrund einer verbesserten Gesundheit und einer erhöhten Beschäftigungsfähigkeit durch kontinuierliche Kompetenzentwicklung in sich vereint – sowie die Einführung von Unternehmensverhandlungen auf nationaler Ebene. Es fanden sich nur wenige Beispiele für derartige Maßnahmen auf sektoraler Ebene.

In zahlreichen Ländern gelten Bestimmungen in Bezug auf Gesundheitsschutz und Sicherheit oder belastende Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten, unabhängig vom Alter. Nichtsdestotrotz werden in einer Reihe von Ländern, insbesondere in Nordeuropa, Präventivmaßnahmen mit dem Schwerpunkt Lebensarbeitszeit und Arbeitsfähigkeit entwickelt. Ungeachtet der Bedeutung solcher Maßnahmen für eine Verlängerung des Arbeitslebens gibt es generell nur begrenzt Initiativen zur Verbesserung der Gesundheit und Arbeitsbedingungen älterer Beschäftigter. Ein Grund hierfür könnte sein, dass politische Konzepte in Bezug auf belastende Tätigkeiten älterer Beschäftigter normalerweise eher mit dem Angebot von Frühverrentung oder Erwerbsunfähigkeitsleistungen verknüpft sind anstatt mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Flexible Arbeitszeiten sind ebenfalls maßgeblich für die Arbeitsfähigkeit älterer Beschäftigter. Einige Länder verfügen über Programme zur Förderung einer Teilzeitbeschäftigung über das Renteneintrittsalter hinaus oder von Teilzeitbeschäftigungen für ältere Beschäftigte. Tarifverhandlungen können in diesem Zusammenhang durch Bestimmungen in nationalen und sektoralen Tarifabkommen, die die Möglichkeit individueller Lösungen auf Unternehmensebene bieten, eine Rolle spielen. Von der Mehrzahl der Maßnahmen zur Verringerung der Gesamtarbeitszeit älterer Beschäftigter profitieren Personen, die ansonsten nicht in der Lage wären, weiter zu arbeiten. Im Allgemeinen sind Maßnahmen in Bezug auf die Arbeitszeitgestaltung in Ländern der EU15, die eine relativ betrachtet ältere Erwerbsbevölkerung aufweisen, weiter verbreitet.

Die Auffassungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern darüber, wann ein Arbeitnehmer in den Ruhestand gehen sollte, stellen weiterhin die wichtigste Hürde dafür dar, ältere Beschäftigte länger im Arbeitsmarkt zu halten. Das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen 2012 hat zu einer Sensibilisierung für den Beitrag älterer Beschäftigter beigetragen, und in manchen Ländern zeichnet sich eine veränderte Haltung ab. Im Verhältnis zur Größenordnung des Problems gibt es EU-weit jedoch immer noch viel zu wenige Initiativen von Regierungen und Sozialpartnern zur Förderung einer positiveren Einstellung gegenüber einer längeren Erwerbsbiografie.

Empfehlungen für die Politik

- Die Sozialpartner und der soziale Dialog sind für eine leichtere Umsetzung von Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen, insbesondere in Unternehmen, sowie für die Gewährleistung der Anwendung von Bestimmungen in Tarifabkommen in kleinen und mittleren Unternehmen von zentraler Bedeutung.
- Einige Länder stehen aufgrund des herrschenden Wirtschaftsklimas derzeit (oder aber in Zukunft) vor finanziellen Problemen bei der Umsetzung politischer Maßnahmen zur Förderung einer stärkeren Partizipation und längerer Erwerbsbiografien von älteren Beschäftigten. Fehlendes Know-how und ein Mangel an Erfahrung stellen ebenfalls ein Problem dar. Politische Maßnahmen und Finanzhilfen auf EU-Ebene könnten dazu beitragen, diese Hürden abzubauen, müssen dabei jedoch länderspezifische Unterschiede in Bezug auf Demografie, Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen berücksichtigen.
- Altersbezogene Stereotypen und die sich daraus ergebende Diskriminierung älterer Menschen stellen in praktisch allen europäischen Ländern weiterhin Hindernisse für eine längere Erwerbsbiografie dar. Kulturelle Veränderungen und eine Sensibilisierung für die positiven Aspekte des Alterns in Bezug auf die Erwerbstätigkeit sind erforderlich, um dies zu überwinden.
- Einigen politischen Initiativen fehlt die gezielte Ausrichtung auf spezielle Gruppen älterer Beschäftigter, auf Sektoren oder Berufsgruppen. Ein gezielteres Konzept würde in denjenigen Bereichen Ressourcen schonen und die Arbeitsqualität positiv beeinflussen, in denen dies im Hinblick auf eine längere Lebensarbeitszeit erforderlich ist.
- Da sich die demografischen und beschäftigungspolitischen Herausforderungen nur ganzheitlich bewältigen lassen, bedarf es Gesamtstrategien unter Berücksichtigung von Renten, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen.

Weitere Informationen

Der vollständige Bericht „Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market“ (Rolle der Regierungen und Sozialpartner bei der Erhaltung älterer Beschäftigter für den Arbeitsmarkt) ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1323.htm>

Oscar Vargas, Forschungsbeauftragter
ova@eurofound.europa.eu