

Analysebericht über politische Maßnahmen, Strategien und Programme der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Alterung der Bevölkerung und der Erwerbsbevölkerung

Die Menschen in Europa werden immer älter: Im Jahr 2040 werden fast 27 % der Einwohner der EU-28 65 Jahre und älter sein. Gleichzeitig geht die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zurück. Die Bevölkerungsalterung und die rückläufige Zahl von Arbeitskräften werden sich auf die sozioökonomischen Systeme auswirken und Druck auf die Tragfähigkeit der Gesundheitsversorgung und der Rentensysteme ausüben.

Dieser Bericht untersucht die politischen Maßnahmen, Strategien und Programme, mit denen die EU-Mitgliedstaaten und die EFTA-Länder¹ auf diese demografischen Veränderungen reagieren.

Bei der Analyse auf Basis einer Untersuchung der politischen Maßnahmen der Länder, die von nationalen Arbeitsschutzexperten durchgeführt wurde und in welche die Ergebnisse von Expertenworkshops in zehn Mitgliedstaaten einfließen, wurde untersucht, welche Faktoren die Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen zum Thema „Arbeit und Bevölkerungsalterung“ beeinflussen. Ferner wird auf verschiedene Aspekte hingewiesen, die bei der Ausarbeitung von Maßnahmen und Strategien berücksichtigt werden sollten.²

Die Verlängerung des Erwerbslebens – eine Herausforderung

Zu den Strategien, mit denen die Regierungen überall in Europa sich darum bemühen, die Folgen des demografischen Wandels abzumildern, zählen die Anhebung des offiziellen Renteneintrittsalters und die Förderung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmenden. Zwar ist die Beschäftigungsquote der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen gestiegen, doch scheiden immer noch zu viele Menschen vor Erreichen des offiziellen Renteneintrittsalters aus dem Arbeitsmarkt aus.

Die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmenden wird von zahlreichen vielschichtigen Faktoren beeinflusst. Dazu zählen u. a. die Rentenpolitik, die Flexibilität des Arbeitsumfelds, die Arbeitsbedingungen, die Einstellung gegenüber älteren Arbeitnehmenden, die Verfügbarkeit von Leistungen zur beruflichen Rehabilitation und Wiedereingliederung sowie gesundheitliche Voraussetzungen. Die politischen Entscheidungsträger stehen daher bei der Konzeption von Maßnahmen zur Förderung einer längeren Erwerbstätigkeit vor einer schwierigen Aufgabe.

Wesentliche Einflussfaktoren bei der Entwicklung politischer Maßnahmen

Konzepte und Modelle

Aus der Forschung zur Bevölkerungsalterung und den Anstrengungen, die unternommen wurden, um Lösungen für die damit verbundenen Herausforderungen zu finden, sind im Laufe der vergangenen 50 Jahre eine ganze Reihe von Konzepten und Modellen hervorgegangen. Im

politischen Diskurs in Europa und bei den Initiativen, die mit Blick auf den demografischen Wandel eingeleitet wurden, werden Schlagworte wie aktives Altern, Wohlbefinden bei der Arbeit, langfristig gesundes Erwerbsleben, Altersmanagement und nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit verwendet; einige davon bilden die konzeptionelle Grundlage für die politische Antwort auf die Bevölkerungsalterung auf europäischer und nationaler Ebene.

Unterschiede bei der Bevölkerungsentwicklung und bei den Arbeitsschutzsystemen

Die Länder Europas unterscheiden sich hinsichtlich ihrer demografischen Situation und des rechtlichen und institutionellen Rahmens, mit dem sie auf nationaler Ebene auf Fragen des Arbeitsschutzes eingehen.

Die Bevölkerungsalterung betrifft alle europäischen Länder, jedoch vollzieht sie sich hinsichtlich Größenordnung, Geschwindigkeit und zeitlichem Verlauf in den einzelnen Ländern unterschiedlich. In einigen Ländern ist von einer einsetzenden Verlangsamung der Bevölkerungsalterung auszugehen, hingegen wird sich der Prozess in anderen Ländern in den nächsten Jahren beschleunigen. Und während das Problem in vielen europäischen Ländern erst in jüngerer Zeit akut geworden ist, bereiten die mit der Alterung der Erwerbsbevölkerung verbundenen Herausforderungen einigen Ländern, darunter insbesondere die nordeuropäischen Länder und Deutschland, schon seit längerem Sorge.

Auch hinsichtlich der Rahmenbedingungen im Arbeitsschutz unterscheiden sich die europäischen Länder erheblich. In einem gut ausgebauten und ausgereiften Arbeitsschutzsystem bestehen bessere Voraussetzungen dafür, die mit der Alterung der Erwerbsbevölkerung verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Kennzeichnend für einen ausgereiften Rahmen sind u. a.:

- seit Langem bestehende Rechtsvorschriften zum Arbeitsschutz und gegen Diskriminierung;
- durchsetzungsstarke Arbeitsaufsichtsbehörden;
- ein bewährtes System der arbeitsmedizinischen und arbeitspsychologischen Versorgung;
- etablierte Forschung im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit;
- Beteiligung der Versicherungsträger an Risikoprävention und Forschung im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit;
- ein tragfähiger sozialer Dialog zu Arbeitsschutzfragen und bewährte Strukturen der Arbeitnehmervertretung;
- etablierte multidisziplinäre Plattformen für die Zusammenarbeit der Interessensvertretungen bei der Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen.

Supranationale Einflüsse

Bedeutende internationale Organisation wie die Weltgesundheitsorganisation, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und die Internationale Arbeitsorganisation haben die mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Herausforderungen frühzeitig erkannt und mit ihren Empfehlungen die Politik der einzelnen Länder sowohl unmittelbar als auch durch ihren Einfluss auf die EU-Gesetzgebung maßgeblich mit geprägt.

Durch ihre Rechtsvorschriften zum Arbeitsschutz und gegen Diskriminierung nimmt die EU wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung von Mindestanforderungen im Bereich des Arbeitsschutzes und der Bekämpfung von Altersdiskriminierung in den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus hatten Maßnahmen und Strategien der EU einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Entwicklung nationaler politischer Maßnahmen für den Umgang

¹ Europäische Freihandelszone (EFTA).

² Der Bericht ist eines der Arbeitsergebnisse eines auf drei Jahre angelegten Pilotprojekts, das vom Europäischen Parlament und der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) initiiert wurde und das sich mit den Herausforderungen der Alterung der Erwerbsbevölkerung für den Arbeitsschutz in Europa, einschließlich der Rehabilitation erkrankter und verletzter Arbeitnehmer, befasst. Ziel des Projekts ist es herauszufinden, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Strategien und Systeme in den EU-Mitgliedstaaten der Alterung der Erwerbsbevölkerung Rechnung tragen und einen besseren Schutz für alle Arbeitnehmer während des gesamten Erwerbslebens gewährleisten.

mit der Alterung der Erwerbsbevölkerung. Gleichzeitig wird durch finanzielle Unterstützung und Sensibilisierungsmaßnahmen der EU die Anwendung innovativer Praktiken im Hinblick auf Altersmanagement und aktives Altern auf nationaler und lokaler Ebene gefördert.

Entwicklung politischer Maßnahmen auf nationaler Ebene: vier Ländergruppen

Bei der Analyse der Entwicklung der Maßnahmen, die die einzelnen Länder den mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Herausforderungen entgegenstellen (unter Berücksichtigung von Kriterien wie Umfang und allgemeine Ausrichtung der Maßnahmen, Grad der Integration und Koordinierung unter unterschiedlichen Politikfeldern und Interessenträgern sowie politische Umsetzung) bildeten sich vier Ländergruppen heraus.

1. Griechenland, Island, Kroatien, Litauen, Rumänien und Zypern: Aus unterschiedlichen Gründen wird der Alterung von Bevölkerung und Erwerbsbevölkerung politisch keine besondere Priorität eingeräumt. Einige der genannten Länder leiden noch unter den Folgen der Wirtschaftskrise, während andere eine junge Bevölkerung aufweisen. In allen Ländern wurden jedoch Rentenreformen durchgeführt, und in den Ländern mit einer älteren Bevölkerung wurden das Rentenalter angehoben und die Vorruhestandsregelungen verschärft; außerdem wurden wirtschaftliche Anreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmenden eingeführt.
2. Bulgarien, Estland, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn: Hierbei handelt es sich um eine große und sehr heterogene Gruppe von Ländern, in denen unterschiedliche demografische Muster vorherrschen. Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt auf Rentenreformen und anderen Initiativen, mit denen eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen erreicht werden soll; weitere Schwerpunkte bilden Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsschutzes, zur Aus- und Weiterbildung, lebenslangem Lernen und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmenden. Der Schwerpunkt der Rehabilitationssysteme liegt vor allem auf Menschen mit Behinderungen; ressortübergreifende Maßnahmen gibt es nur in begrenztem Umfang.
3. Belgien, Frankreich, Norwegen, Österreich und Vereinigtes Königreich: Die Bevölkerung dieser Länder ist relativ alt, und den damit verbundenen Herausforderungen wird in der Politik Priorität eingeräumt. So wurden umfangreiche Maßnahmen eingeführt, mit denen die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmenden umfassend gefördert werden soll, darunter Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Rehabilitation und Wiedereingliederung, die sich auf Konzepte wie Altersmanagement und Arbeitsfähigkeit stützen. Dem sozialen Dialog kommt bei der Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen eine wichtige Rolle zu.
4. Dänemark, Deutschland, Finnland, Niederlande und Schweden: Hier setzte die Bevölkerungsalterung relativ früh ein; es existiert ein integrierter politischer Rahmen, mit dem auf die Folgen der Alterung von Bevölkerung und Erwerbsbevölkerung reagiert wird und der alle einschlägigen Politikbereiche einschließt; damit werden formale Koordinierungsstrukturen für eine konzertierte Umsetzung geschaffen. Ziel ist eine unter Nachhaltigkeitssichtpunkten eingeleitete und an einem ganzheitlichen Ansatz orientierte Verlängerung des Erwerbslebens. In diesen Ländern wurden spezifische Programme und Maßnahmen eingeführt, und der soziale Dialog und tarifvertragliche Regelungen spielen für die Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen eine wesentliche Rolle.

Die Länder unterscheiden sich hinsichtlich ihrer demografischen Entwicklung, ihrer wirtschaftlichen Lage, der Merkmale ihrer Arbeitsmärkte und ihrer Arbeitsschutzsysteme ganz erheblich. Generell sind politische Initiativen nicht ohne Weiteres von einem Land auf ein anderes übertragbar. Eine Reihe politischer Initiativen und Maßnahmen einzelner Länder könnte jedoch für die Entwicklung politischer Maßnahmen in anderen Ländern relevant sein.

Politisch relevante Erkenntnisse

Auf nationaler Ebene

Den Regierungen der einzelnen Länder kommt eine Schlüsselrolle dabei zu, ein Umfeld zu schaffen, das Altersmanagement und aktives, gesundes Altern unterstützt. Die Alterung von Bevölkerung und Erwerbsbevölkerung ist ein

ressortübergreifendes Thema, und die damit verbundenen Herausforderungen können wirksam angegangen werden, indem das Konzept des aktiven Alterns in alle einschlägigen Politikfelder einbezogen wird.

Dies beinhaltet Folgendes:

- flexible Strategien für den Eintritt in den Ruhestand;
- Förderung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf;
- Einrichtung von Systemen für die berufliche Rehabilitation und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt;
- Verbesserung der Strukturen in der Erwachsenenbildung und Förderung des lebenslangen Lernens;
- Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Ausbau von Kinderbetreuung und Altenpflege sowie Unterstützung von Pflege- und Betreuungspersonen;
- Verbesserung der Erhebung von Daten über Gesundheit, Arbeitsunfähigkeit und Fehlzeiten, gegliedert nach Alter, Geschlecht und Beruf;
- verstärkte Anstrengungen zum Abbau gesundheitlicher Benachteiligungen in den problematischsten Branchen und Berufen und bei den am Arbeitsmarkt am stärksten benachteiligten Gruppen;
- Aus- und Weiterbildung von arbeitsmedizinischen Fachkräften, Arbeitsaufsichtsbeamten und Arbeitsschutzexperten zu den Themen Alterung und Arbeit;
- Verbesserungen bei Gesundheitserziehung und Gesundheitsförderung;
- Förderung der Solidarität der Generationen untereinander und eines Wandels der Einstellung gegenüber älteren Menschen.

Fachliche und finanzielle Unterstützung sowie Sensibilisierungsmaßnahmen, insbesondere für die Zielgruppe der Klein- und Kleinstunternehmen, können zum nachhaltigen Erfolg derartiger Maßnahmen beitragen.

Auf EU-Ebene

Die Untersuchung der auf nationaler Ebene ergriffenen politischen Maßnahmen ergab, dass die EU mit ihren rechtlichen und politischen Rahmenvorgaben wichtige Impulse für das Tätigwerden der Mitgliedstaaten vermittelt. Der derzeitige strategische Rahmen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit beruht auf dem Grundsatz des aktiven und gesunden Alterns; sein Schwerpunkt liegt auf der Förderung eines langfristig gesunden Erwerbslebens und nachhaltiger Beschäftigungsfähigkeit. Die 2016 vorgenommene Überprüfung dieses Rahmens bietet die Gelegenheit, vor dem Hintergrund einer alternden Erwerbsbevölkerung spezifischere Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes einzuführen.

Eine politikfeldübergreifende Koordinierung, die die Wechselwirkungen der Bemühungen um eine Abmilderung der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung berücksichtigt, ist eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der Maßnahmen; sie muss von folgenden flankierenden Maßnahmen begleitet werden:

- Erstellung und Verbreitung von Leitlinien und eines Instrumentariums, die die Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen auf nationaler Ebene unterstützen;
- Einrichtung einer eigenen Plattform für den Austausch von Wissen und bewährten Verfahren;
- Verbesserung der EU-weiten Erhebung statistischer Daten über Arbeitsgesundheit und krankheitsbedingte Fehlzeiten;
- weitere Förderung von Altersmanagement und aktivem Altern durch verschiedene Finanzierungsinstrumente wie den Europäischen Sozialfonds und die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.

Weitere Informationen

Der Bericht ist in Englisch auf der Website der EU-OSHA verfügbar unter:

<https://osha.europa.eu/de/tools-and-publications/publications/safer-and-healthier-work-any-age-analysis-report-eu-and-member/view>

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2017

© Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2017

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet