

### **ActivAge Project: WP6 Overcoming barriers and seizing opportunities - coordinating active ageing policies in Europe: a consultation process ; Austrian country report**

Ney, Steven; Heuberger, Richard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Ney, S., & Heuberger, R. *ActivAge Project: WP6 Overcoming barriers and seizing opportunities - coordinating active ageing policies in Europe: a consultation process ; Austrian country report*. Wien: Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (ICCR). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-411292>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### **Terms of use:**

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# **ActivAge Project**

## **WP6 Overcoming Barriers and Seizing Opportunities: Coordinating Active Ageing Policies in Europe**

### **A Consultation Process**

#### **Austrian Country Report**

#### **Authors:**

**Steven Ney**

**Richard Heuberger**

**The Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the  
Social Sciences**

## Table of Contents

<b>1</b>	<b><i>Introduction</i></b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b><i>Methods and approach</i></b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b><i>Substantive output</i></b>	<b>5</b>
<b>3.1</b>	<b>Challenges of ageing in Austria</b>	<b>5</b>
<b>3.2</b>	<b>Visions of active ageing</b>	<b>6</b>
<b>3.3</b>	<b>Barriers and opportunities</b>	<b>7</b>
<b>3.4</b>	<b>Strategies</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b><i>Conclusions</i></b>	<b>9</b>
	<b><i>Annex A. Agenda of Consultation Meeting</i></b>	<b>11</b>
	<b><i>Annex B. Background Project Information</i></b>	<b>12</b>
	<b><i>Annex C. Consultation Document</i></b>	<b>15</b>
	<b>Die Institutionenlandschaft der österreichischen Seniorenpolitik</b>	<b>15</b>
	<b>Der Arbeitsmarkt und ältere ArbeitnehmerInnen in Österreich</b>	<b>16</b>
	<b>Das Pensionssystem und Aktives Altern in Österreich</b>	<b>19</b>
	<b>Das Gesundheitssystem und Aktives Altern in Österreich</b>	<b>21</b>
	<b>Zusammenfassung: Grundlegende Barrieren und Chancen</b>	<b>23</b>

# 1 Introduction

The ActivAge panel-led consultation took place on 26 May 2005. This was conducted by Steven Ney and Richard Heuberger of the ICCR. The discussion took place at the Mannheim Room in the Vienna Offices of ICCR-International and lasted from 10:00 am to 17:00 am. Steven Ney moderated the panel-led discussion while Richard Heuberger observed and took notes. The actual panel that participated in the discussion consisted of (in alphabetical order):

Frau Gertraud Dayé (*EURAG*)

Frau Regina Ertl (*Dachverband Wiener Pflege- und Gesundheitsdienste*)

Frau Dr. Hawolitschek (*Pensionistenverband Österreichs*)

Herr Mag. Alexander Hofman (*Wirtschaftskammer Österreich*)

Frau Andrea Kindl (*Elektrizitätsverbund Wien*)

Frau Dr. Erika Winkler (*Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen*)

Frau Mag<sup>a</sup> Iris Woltran (*Bundesarbeiterkammer*)

In addition to actual participants, the Austrian panel-led discussion also features four 'virtual' participants. These four experts could not make it to the actual discussion but were willing (and keen) to read and comment on the background and consultation documents. The experts were (in alphabetical order):

Frau Mag<sup>a</sup> Ratzinger (*Wirtschaftskammer Österreich*)

Herr Christoph Thum (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*)

Herr Dr. Rudi Karazman (*Institut für berufliche Gesundheitsförderung*)

Frau Mag<sup>a</sup> Petra Plunger

Last, the panel unfortunately also featured two no-shows: one cancelled on the day, the other simply failed to show up.

This report provides an overview of the approach and methodology we used (section 2), the substantive issues discussed (Section 3) and draws some tentative conclusions (section 4).

## 2 Methods and approach

The Austrian Team **selected and recruited** the participants for the panel as follows:

*Selection:* Despite the limited size of the panel (< 8), the Austrian team tried to achieve a broad spread of participants that reflected both the scope of the Austrian political landscape as well as the different types of expertise involved in formulating and implementing policy concerned with ageing in Austria. Our sample consisted of people we had interviewed in WPs 1, 2, 3, and 4 who had agreed to take part in the panel (which was most interviewees). From this we selected an initial 15 persons. There were two exceptions: first, we included the social-democrat pensioners' association and, second, we invited the head of the pensioner's department of the Austrian Trade-Union Federation (both of whom we had approached in WP 1 but could not find a suitable interview date at the time).

*Recruitment:* The Austrian Team sent an initial letter to 15 selected persons inviting them to the panel-led debate. The letter briefly outlined the ActivAge project and invited them to an all day discussion on active ageing policies. This invitation was followed-up by a phone call to confirm interest on the one hand, and, on the other, find a suitable date. As we expected, all participants were very interested to participate but some could not manage the proposed date. These participants were included 'virtually' in that they received the background and consultation documents for comment. Some participants could only free up a half day rather than attend the entire debate. In the event, three of the seven participants were 'new' in the sense that they had not been interviewed by the Austrian ActivAge

The **preparation, structure and déroulement** of the Austrian panel-led consultation exercise was as follows:

*Preparation:* Each participant (virtual and actual) received the background to the project (fact sheet and the background document) as well as a consultation document encapsulating the findings of the ActivAge project for Austria *before* attending the meeting. This consultation document can be read in the annex of this report. Given the relatively limited time resources (a morning and an afternoon) as well as the quality of the participants, it was decided that, in the interest of an in-depth discussion, it would be worth 'contaminating' the experts by structuring their perceptions in terms of the ActivAge findings. In the event (and as expected), the experts used the consultation document as a launch pad for an in-depth debate.

*Structure:* The panel-led consultation was divided into three major and one minor session. The minor session encompassed the welcoming and warm-up round in the morning; the first major session (held in the morning) dealt with issues and problems of ageing in Austria; the second major session (in the afternoon) centred on the barriers and opportunities for active ageing; the final major session dealt with developing broad policy strategies for active ageing in Austria. The introduction comprised the moderator outlining the aims of the ActivAge project and how the expert panel fitted into the overall research design.

*Deroulement:* Each session started with a brief introduction by the moderator. Here, the moderator would outline the broad aims of the session and, where relevant, round-up/ summarise the debate of the last session. Each session started with a question (or questions) from the topic guide as well as the consultation document to kick off the debate. In a first round, each participant was allowed their say on the issue (as well as allowed to introduce new issues and angles). After each respondent had their say, the moderator would open the floor for debate and discussion of the points. For the three major sessions, the moderator visualised the participant suggestions and proposals on the flip-chart. This process worked rather well: the participants were courteous but did not hesitate to enter into a critical debate. Towards the end of the day, when participants had become more comfortable with one another, real exchange and deliberation ensued. The precise agenda of the meeting can be read in the Annex of this report.

The proceedings were recorded on audio tape for later retrieval. Additionally, Richard Heuberger took notes of the first two sessions.

### 3 Substantive output

This section briefly summarises the results of the expert discussion on the challenges of demographic ageing, the visions of active ageing, the barriers and opportunities for implementing these visions as well as possible strategies for active ageing.

#### 3.1 Challenges of ageing in Austria

The panel identified the following challenges of demographic ageing:

**Discrimination:** In Austria, older people face pervasive and ubiquitous discrimination in almost all spheres in society. In the labour market, older workers face huge pressures to drop out of the labour force. In firms, older workers are neglected in terms of development and training on the one hand and in terms of their physical and psychological needs as they age on the other. Out of work, misguided and inaccurate perceptions of old age and ageing ensure that they remain unemployed. In the social insurance system, recent reforms (particularly pension reform) have weakened the socio-economic position of older people now and in the future. However, even without recent reforms, the Austrian pension system's early retirement regulations strengthened the (mis)perception that older people are a liability in the labour market. In society as a whole, the experts all agreed that older people (both as a concept and in reality) languish in the margins of our societies. Whether in economic, in cultural or in political life, old age and ageing is associated with conservatism and stagnation while youth is associated with dynamism and innovation. Against this generally hostile

backdrop, some experts argued that it has become virtually impossible to argue in favour of fair pensions, labour market measures for older workers or care and health services. This problem, all experts agreed, is a deep seated and fundamental issue not likely to be amenable to quick fixes.

**Cost of ageing:** Some experts in the panel pointed to the inevitable costs that demographic ageing will incur. These experts argued that not only is there an imbalance between the generations, the entire socio-economic and socio-cultural context of social policy-making has changed. Traditionally, social welfare provision in Austria has relied on the welfare state, the family and the labour market. In the past two decades, both the labour market and traditional family structures have changed beyond recognition while the welfare state has remained more or less the same (that is, still based on the male-bread-winner model on the one hand, and labour-market oriented on the other). Demographic ageing, then, presents this rapidly changing Austrian society with the problem of maintaining productivity levels as societies adapt to these new demographic and socio-economic conditions. This, the experts argued, will invariably incur costs which someone will need to shoulder. Any debate about active ageing, then, cannot ignore the productivity and cost aspects of demographic ageing.

**Ageing as a transversal issue:** Another significant challenge for Austrian policy-makers, experts contended, is the fact that ageing is a transversal issue. Ageing, all experts agreed, will affect almost all aspects of social life. The compartmentalised nature of Austrian policy-making, just like politics across Europe, is particularly unsuited for tackling transversal and diffuse problems such as demographic ageing.

### 3.2 Visions of active ageing

How, then, is Austrian society to deal with these challenges? When debating the visions of active ageing, the experts generally agreed on broad policy goals but disagreed about the means of achieving these policy goals.

Since experts agreed that active ageing is about *self-determination, autonomy, and choice in old age*, they argued that dealing with the ageing issue will require a fundamental institutional and ideational shift in Austrian society. In essence, this means that Austria needs a new set of economic, institutional and socio-cultural relations between the generations. The old intergenerational contract and the perceptions of old age that accompany it have, all experts agreed, become outdated. In institutional terms, the intergenerational contract (institutionalised in terms of the social insurance system) has no longer kept up with changing socio-cultural and economic structures. In ideational terms, the perception of older people as a burden to society, the experts argued, completely out of step with reality. What is needed, then, is an overall renewal of the intergenerational mix at all levels of society; this, in turn, requires comprehensive mainstreaming of ageing concerns into all policy domains.

Despite wide areas of agreement about the basic dimensions of the ageing issue, the experts diverged profoundly about the implementation of this new intergenerational mix. Three general models crystallised from the debate:

- **Market-oriented provision:** instead of relying on existing public social protection schemes that are out of touch with socio-economic and socio-cultural realities, active ageing policies should encourage different, more market-oriented forms of welfare provision in old age. Here, the promotion of social capital to create informal and formal support infrastructures at small-scale is a primary task of active ageing. Here, active ageing is synonymous with expanding individual responsibility (this position was argued, rather elegantly, by the WKÖ economist)
- **State-oriented provision:** on this view, the state needs to take its social responsibility towards its citizens more seriously. This implies closing existing gaps in public systems of social provision. Instead of breaking up and diversifying social provision, the state should expand and deepen welfare state structures. This necessitates an aggressive and active employment policy aimed at increasing the employment rate of marginal groups (women and older workers) (this position was argued by the BAK expert)
- **NGO-driven provision:** On this view, the new intergenerational mix cannot be brought about by either the state or the market since neither is properly committed to the self-determination of older people. Instead, independent NGOs can provide adequate service and a representative infrastructure to empower older people (this position emerged from the NGO representatives and the ministry representative).

Although there were some areas of agreement between the experts on individual measures and ideas (such as the need to provide adequate facilities for enabling parents to combine family and working life), the discussion did not provide any resolution of these differences.

### **3.3 Barriers and opportunities**

After having discussed the challenges and visions of active ageing in the morning, the panel debated the barriers and opportunities to implementing these visions. In these sessions, the experts used the consultation document to structure their deliberation.

The panel identified the following **barriers** to active ageing policies

*Institutional Fragmentation:* Although demographic ageing is a transversal issue, institutional structures in Austria are too fragmented and fissionary to adequately tackle the challenges. Although there is a growing awareness among policy-makers that ageing is a transversal issue, institutional realities (i.e. the horizontal and vertical division of labour in the public sector) militate against adopting holistic policy concepts. Senior citizen policy-making is marginal in Austria due to the labour market focus of



Austrian policy-making on the one hand, and the lack education policy focus on tertiary and adult education on the other. While there is a small partial public space for these types of questions, they have not managed to break into the political mainstream

*Policy debate narrowly focussed on pension reform:* A related, but nonetheless important barrier for active ageing policies is that the pension and (to a lesser extent) care issues unduly monopolise the ageing policy agenda. On the one hand, the media shows little or no interest in any ageing issue not related to pension reform. On the other hand, some experts argued that decision-makers and politicians pay little more than lip-service to active ageing: beyond rhetoric, very little is forthcoming in terms of measures and initiatives.

*Lack of awareness, let alone measures, concerning life-long learning:* the Austrian education system, the experts agreed, is too rigid and not sufficiently permeable. This is a major obstacle to active ageing since the education system in Austria actually prevents adults from refreshing and replenishing their skills and knowledge.

*Lack of systemic choice/ lack of vision at political level:* Policy-makers in Austria (and in Europe as a whole) have become increasingly unimaginative in social policy. Regardless of ideological hue, all parties in Europe are currently operating on a similar social policy agenda. One, no less, that does not encompass comprehensive active ageing measures.

*Misperceptions at all levels of society about the potential contribution of older people to society:* All experts agreed that Austrian society and policy-making singularly fails to recognise the potential contribution of older people to society. Whenever older people are thematised in policy-making or in the wider public sphere, they are depicted as costs and burdens to society. Not only is this grossly inaccurate (older workers, for example, command very specific experience-related skills), it marginalises older people and strangles any positive debate about active ageing.

*Short-termism of the political electoral cycle:* Party politics and the electoral cycle have given rise to a particularly short-term outlook among politicians. Since active ageing policies are of such a profound and long-term nature, this short-term orientation compounded by the “vote-motive” has consistently marginalised a real and honest debate about ageing. Such a debate, the experts agreed, is imperative to further active ageing.

The panel identified the following **opportunities** for active ageing

*The 'New Old':* The experts agreed that upcoming generations of older people – the so-called 'new old' or 'young old' – are the most important opportunity for active ageing. Not only are they more highly educated, more resourceful and healthier (although this was a contentious point) than previous generations, this group also possesses a stronger orientation towards self-determination. More importantly, the 'young old' are well aware of what self-determination and political representation involves.

*Pan-social awareness of the life-cycle:* Increasingly, Austrians are beginning to think and plan in terms of the life-cycle. Prevention and long-term planning are becoming increasingly prevalent among Austrians throughout society. This, the experts argued, will contribute to active ageing and can be an entry point for future policies.

*System of formal political representation in Austria:* The Austrian system of including senior citizen organisations in top-level policy-making, despite its shortcomings, is an opportunity for creating an awareness at elite level for active ageing strategies.

### 3.4 **Strategies**

The final discussion centred on strategies for driving the active ageing agenda forwards. Whether due to fatigue or due to time restrictions, the experts had relatively little to offer on the issue of strategies. There was agreement among the experts that it is necessary and desirable to transport the issues of active ageing into a wider public sphere. To date, an expert argued, the debate about ageing has been very polite and diplomatic: it is time to argue a more forcefully and use the debate more manipulatively (i.e. by emotionalising and scandalising issues).

## 4 **Conclusions**

In general, the experts identified **far more barriers and problems, than opportunities and strategies**. The experts were far more confident in pointing to problems than outlining opportunities. This, however, may be an effect of the format chosen: for example, developing strategies requires more time than a brief session. It does, however, suggest that experts have not previously thought about formulating implementation strategies.

**Scepticism toward the idea of active ageing:** Although all experts liked the idea of active ageing, many were sceptical of its practical value. However, one expert pointed out that it provides a conceptual environment (eine Klammer) for thinking about ageing issues in a fragmented policy environment.

**Realism and optimism:** Policy actors understand that transversal policy-making is difficult, proceeds incrementally and will take time. Experts seem aware that successful active ageing strategies will presuppose and require a high degree of societal and policy-oriented learning. While some perceive this to be a barrier, others see this as an opportunity.

While there was a high level of agreement on general and fundamental policy visions, there are **real divisions over how to implement these policy objectives**. Interestingly, these divisions reflect the discursive divisions identified in WP 1.

Despite divisions, **cooperation on practical issues is possible** (which is the active ageing message). However, although active ageing challenges the old corporatist socio-political order in Austria, the corporatist actors are finding this a very fertile new field for cooperation. Active ageing, focused on the labour market, may become a means of modernising corporatist policy cooperation. This is bad news for the strong programme of active ageing since it designates the labour market as the primary key to solving ageing issues.

## **Annex A. Agenda of Consultation Meeting**

### ***ActivAge Expertenrunde***

Interdisziplinäres Forschungszentrum Sozialwissenschaften  
Schottenfeldgasse 69/1, A-1070 Wien

25.5.2005

- 10:00- 10:15** Begrüssung des Veranstalters und kurze Übersicht über den Ablauf der Expertenrunde
- 10:15-11:00** Vorstellen der TeilnehmerInnen und Ihre Aktivitäten
- 11:00-11:30** Kaffeepause
- 11:30-13:00** Diskussionsrunde 1: Altern in Österreich: Visionen, Probleme, Handlungsbedarf  
Übersicht und Bestandsaufnahme der Problematik des Alterns aus Sicht der ExpertInnen
- 12:30-14:30** Mittagspause
- 14:30-16:00** Diskussionsrunde 2: Barrieren und Chancen einer Politik des Aktiven Alterns. Kritische Diskussion der Potenziale des Aktiven Alterns anhand der Ergebnisse des ActivAge Projekts
- 16:00-16:30** Kaffeepause
- 16:30-17:30** Schlussrunde: Aktives Altern als Chance für Österreich und Europa? Strategien und Wege der Senioren- und Alterspolitik

## **Annex B. Background Project Information**

### **Das ActivAge Projekt**

#### **Hintergründe, Ziele und Methoden**

Das Altern der europäischen Bevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten sowohl Politik als auch Wirtschaft in EU Mitgliedsstaaten herausfordern. Obwohl die demographischen Veränderungen, aufgrund divergierender historischer Entwicklungspfade, im einzelnen geringfügig anders verlaufen werden, ergeben sich über ganz Europa recht ähnliche Probleme. Einerseits haben verbesserte soziale und medizinische Versorgung die durchschnittliche Lebenserwartung europäischer Bürger und Bürgerinnen deutlich erhöht. Zwischen 1960 und 1995, so die Europäische Kommission, sei die durchschnittliche Lebenserwartung für Frauen um sieben, für Männer sogar um acht Jahre gestiegen ist. Andererseits ist im gesamten europäischen Raum ein Geburtenrückgang festzustellen. Wurden noch in 1980 in der EU im Durchschnitt 1,8 Kinder pro Frau geboren, so waren es 2000 nur noch 1,53. Diese beiden demographischen Entwicklungen führen mittel- und langfristig dazu, dass der Anteil der über 65-jährigen in Bevölkerung rasant wachsen wird, während die Zahl der Jüngeren zurückgeht.

Dies führt unweigerlich zu Problemen in vielen gesellschaftlichen Teilsystemen. Insbesondere wird der demographische Wandel Druck auf europäische Arbeitsmärkte, Pension- sowie Gesundheitssysteme ausüben. Abgesehen von den in der Öffentlichkeit viel diskutierten Finanzierungsengpässen bei vielen Sozialversicherungssystemen, werden europäische Gesellschaften schon bald qualitative und strukturelle Lösungen zu Problemen wie z.B. den Arbeitskräftemangel oder Unterkapazitäten im Pflegebereich finden müssen.

Die Politik hat in fast allen europäischen Ländern in den letzten Jahren auf diese Entwicklungen reagiert. Jedoch waren die bisherigen Reformen von eher reaktiven Natur, ging es doch bei den Veränderungen im Arbeitsmarkt, in der Altersversorgung und im Gesundheitssektor bisher um das Anpassen sozialer Versorgungssysteme auf neue demographische Gegebenheiten. Die Herausforderungen des Alterns sind aber derart, dass ihnen mit einer reinen angebotsseitigen Politik wahrscheinlich nicht beizukommen ist. Daher haben Regierungen in ganz Europa, allen voran die österreichische Bundesregierung, neue und umfassende Strategien erarbeitet, wie man sich den Herausforderungen, die sich aus der demographischen Entwicklung ergeben, erfolgreich stellt.

Kernkonzept dieser seniorenpolitischen Strategie ist das sogenannte 'aktive Altern' oder active ageing. Dieses Konzept zielt darauf ab, die Barrieren, die älteren Menschen davon abhalten ein aktives Leben in Gesellschaft und Wirtschaft zu führen, abzubauen. Durch Maßnahmen wie z.B. lebenslangem Lernen am Arbeitsplatz, infrastrukturelle Veränderungen in der Gesellschaft, funktionierende Teilrühstandsregelungen oder präventive medizinische Vorsorge soll gewährleistet

werden, dass ältere Europäer und Europäerinnen nicht mehr vom gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen werden.

Die Idee des aktiven Alterns und die dazugehörigen Maßnahmen bilden, vor allem in Österreich (vgl. Unsere Politik für alle Generationen, BMSG), eine sehr ambitionierte Policy-Agenda. Das Gelingen dieses Projekts hängt nicht nur von grundlegenden Strukturreformen, sondern auch von einem paradigmatischen Wandel in der Gesellschaft ab. Hinzu kommt, dass diese umfassende Seniorenpolitik ein hohes Maß an politischer Koordinierung, sowohl zwischen Politikfeldern (z.B. Sozialpolitik oder Gesundheitspolitik) als auch zwischen politischen Ebenen (z.B. die nationale und die europäische Ebene) erfordert. Die Fragen, die sich das ActivAge Projekt stellt, sind:

- Welche nationalen Maßnahmen bestehen bereits, um die Active Ageing Agenda voranzutreiben?
- Welche Auswirkungen haben diese Maßnahmen, bzw. werden diese Maßnahmen mittel- und langfristig haben?
- Welche Barrieren und welche Chancen bieten sich der nationalen und europäischen Politik in der Verwirklichung des aktiven Alterns?

Das übergreifende Ziel des ActivAge Projektes ist es, die institutionellen, politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen einer europäischen Seniorenpolitik und einer Politik des aktiven Alterns (active ageing) zu erfassen, zu analysieren und zu bewerten. Hierbei geht es darum, zu erarbeiten, welche sozialpolitischen Steuerungsmaßnahmen in spezifischen politischen Kontexten am besten greifen, ob und wie diese Maßnahmen eventuell zwischen nationalen Kontexten transferiert werden können und wie Policy-Maker diese verschiedenen Maßnahmen auf europäischer Ebene koordinieren können.

Das ActivAge Projekt, ein von der Europäischen Kommission im Fünften Rahmenprogramm finanziertes internationales Forschungsprojekt, hat sich zum Ziel gesetzt, die Chancen und Barrieren einer Politik des aktiven Alterns in Europa zu erforschen. In den letzten 30 Monaten haben interdisziplinäre Teams von Sozialwissenschaftlern aus zehn verschiedenen Ländern (Österreich, Frankreich, Finnland, Deutschland, Italien, Norwegen, Polen, Schweiz, und Großbritannien) sowohl die Visionen als auch die Realität einer Politik des Aktiven Alterns in Europa kritisch durchleuchtet. Da active ageing ausdrücklich als Querschnittsmaterie verstanden wird, hat das ActivAge Projekt die Chancen und Barrieren einer Politik des aktiven Alterns in vier verschiedenen Politikfeldern näher betrachtet:

- Aktives Altern und europäische Arbeitsmärkte;
- Aktives Altern und europäische Altersversorgungssysteme;
- Aktives Altern und europäische Gesundheitssysteme;
- Aktives Altern und europäische Zivilgesellschaften;

In jeden dieser Felder hat das ActivAge Projekt die Chancen und Barrieren einer Politik des aktiven Alterns anhand quantitativer und qualitativer Methoden eingehend erforscht. Aufgrund statistischen Daten und Informationen aus Experteninterviews in den zehn verschiedenen Ländern hat das ActivAge Projektkonsortium versucht festzustellen, in wiefern anhaltende Strukturreformbestrebungen in den meisten Ländern Europas die Politik des Aktiven Alterns beeinflussen. Das ActivAge Projektkonsortium ist im Begriff, die Forschung in diesen Teilgebieten abzuschließen. Berichte über die Forschungsergebnisse sind auf folgender Homepage zum Download erhältlich:

<http://www.iccr-international.org/activage>

Das ActivAge Projekt befindet sich nun in der Endphase, in der das Projektkonsortium seine Ergebnisse einem kritischen Publikum von Experten und Anwendern vorstellen möchte. Daher werden in allen zehn beteiligten Ländern Diskussionsrunden mit nationalen Experten organisiert. Sinn dieser Runden ist es, anhand kritischer Auseinandersetzung mit den Daten des Projekts, darüber zu diskutieren, wie die Barrieren einer Politik des Aktiven Alterns überwunden bzw. die Chancen ergriffen werden können. Die Diskussionen der einzelnen Runden auf nationaler Ebenen fließen dann in die Schlusskonferenz des Projekts in Brüssel ein, in der das Projektkonsortium europäischen Policy-Makern die Ergebnisse der Forschung präsentiert.

## **Annex C. Consultation Document**

Ziel des ActivAge Projektes ist es, die Chancen und Barrieren einer aktiven Seniorenpolitik in 10 verschiedenen Ländern Europa herauszuarbeiten. Hierbei hat sich das Projektkonsortium auf jene drei Politikfelder konzentriert, die von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung Ein Europa für alle Altersgruppen vom Jahre 1999 als zentral hervorgehoben wurden: der Arbeitsmarkt, die Altersversorgung und das Gesundheitssystem. Im folgenden werden kurz die Forschungsergebnisse für Österreich zusammengefasst.

### **Die Institutionenlandschaft der österreichischen Seniorenpolitik**

Die Idee des aktiven Alterns - auf Englisch active ageing - eröffnet dem Staat und der Gesellschaft attraktive Lösungswege, um mit dem Problem des demographischen Alterns umzugehen. Maßnahmen, die Menschen ermöglichen aktiver, produktiver und gesünder zu altern, könnten zur Entlastung grundlegender gesellschaftlicher Institutionen, nicht zuletzt der Sozialversicherung, beitragen. Obwohl die Seniorenpolitik in Österreich im europäischen Vergleich durchaus innovativ ist, sind die gesellschaftlichen und politischen Institutionen, die sich mit der Alternsfrage beschäftigen, fragmentiert und zersplittert. Da aber eine effektive Politik des aktiven Alterns viele gesellschaftliche Teilbereiche gleichzeitig und - möglichst - koordiniert ansprechen sollte, stellt die institutionelle Fragmentierung gesellschaftliche und politische Akteure vor schwierige Aufgaben.

### **Barrieren**

*Fragmentierte österreichische Institutionslandschaft: Demographisches Altern ist eine Querschnittsmaterie.* Daher sind administrative und politische Kompetenzen der Senioren- und Alternspolitik über mindestens vier verschiedene Politikfelder verteilt. Politische Akteure in den Institutionen des Sozialstaats, der Arbeitsmarktadministration, der Seniorenpolitik, sowie der Gesundheitspolitik beschäftigen sich mit verschiedenen Aspekten des demographischen Alterns. In manchen Politikfeldern, z.B. im sozialstaatlichen oder im seniorenpolitischen Politikfeld, steht die Problematik des gesellschaftlichen Alterns im Mittelpunkt des politischen Geschehens. In anderen Teilsystemen, wie z.B. dem Arbeitsmarkt oder dem Gesundheitssektor, ist das Altern nur eine von vielen Herausforderungen. Eine zusammenhängende aktive Seniorenpolitik, darin scheinen sich alle Beteiligten einig, bedarf einer Koordination dieser verschiedenen Sektoren. Leider ist im Moment die Kooperation zwischen den politischen Akteure eher sporadisch.

*Marginalität der Seniorenpolitik und eine Politik des Aktiven Alterns in der österreichischen politischen Debatte:* Eine für Österreich untypisch heftige und erbitterte Pensionskontroverse zeigt, wie sehr sowohl die Politik als auch die Medien



demographische Veränderungen mit Strukturproblemen und Kosten in Verbindung bringen. Aus diesem Grund führt die aktive Seniorenpolitik, wie übrigens auch in den meisten anderen europäischen Ländern, ein marginales Dasein in der österreichischen politischen Landschaft. Daher sind sich auch viele österreichische Befürworter einer aktiven Seniorenpolitik in einem Punkt einig: die öffentliche Debatte darf nicht nur aus der Pensionskontroverse bestehen.

*Keinen öffentlichen Raum für eine konstruktive Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Auffassungen:* Das eher marginale Dasein der Seniorenpolitik einerseits und die starke institutionelle Differenzierung andererseits hat zur Folge, dass es für konstruktive Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Akteuren keinen ‚Raum‘ in der öffentlichen Debatte gibt. Dabei sind bei verschiedenen Akteuren durchaus erhebliche Unterschiede in der Auffassung von Mitteln und Zielen einer effektiven Politik des Aktiven Alterns festzustellen. Eine Gruppe von Akteuren behauptet, dass aktive Seniorenpolitik es in erster Linie ermöglichen soll, das wirtschaftliche Potenzial einer alternden Gesellschaft optimal auszunutzen. Eine andere Gruppe versteht das demographische Altern als den Anstoß, soziale Ungerechtigkeiten abzubauen: eine effektive Seniorenpolitik die Rahmenbedingungen schaffen, um Menschen eine aktive politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe in jedem Lebensabschnitt zu sichern.

## Chancen

*Trotz Fragmentierung besteht in Österreich auf fast allen Ebenen eine funktionierende organisatorische und politische Infrastruktur.* Ob auf Gemeinde-, Länder- oder Bundesebene, ob in der Politik, der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft, Österreich ist reich bestückt mit einer bunten Vielfalt an Organisation, die sich mit relevanten Themen, wie z.B. Pflege, Weiterbildung, Wohnen, Arbeitsorganisation, politische Teilhabe, usw., beschäftigen. Diese Organisationen bringen eine Vielfalt von Ideen, Ansätze und konkrete Projekte hervor, die für die Weiterentwicklung einer Politik des Aktiven Alterns unabdingbar sind. Hinzu kommt, dass engagierte und kompetente Akteure auf allen Ebenen, die seniorenpolitische Agenda antreiben und weiterentwickeln.

## **Der Arbeitsmarkt und ältere ArbeitnehmerInnen in Österreich**

Steigende Lebenserwartung einerseits, sinkende Geburtsraten andererseits führen zur Alterung der österreichischen Gesellschaft. Durch den geringeren Anteil jüngerer Arbeitskräfte altert notwendigerweise auch die Erwerbsbevölkerung. In absehbarer Zeit, in den nächsten 20-25 Jahren sagen Bevölkerungsvorausschätzungen ein stetiges Anwachsen des Anteils älterer ArbeitnehmerInnen (AN über 50 Jahre) voraus. Derzeit ist die Erwerbsquote der über 50-Jährigen im europäischen Vergleich

noch relativ gering. Hinzu kommt eine angespannte Situation auf dem Arbeitsmarkt, die ein Risiko vor allem für ältere ArbeitnehmerInnen darstellt. Zwar haben ältere ArbeitnehmerInnen nur ein gering höheres Arbeitsplatzrisiko als andere Gruppen; verlieren Ältere allerdings ihren Arbeitsplatz, so besteht eine höhere Gefahr der länger- bzw. dauerhaften Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt. Die europäische Beschäftigungsstrategie, umgesetzt in den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung, sehen eine Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer ArbeitnehmerInnen vor. Was sind nun die Mittel und Instrumente, um dieses Ziel umzusetzen? Wie sinnvoll sind diese Mittel und Instrumente? Und was tragen diese Maßnahmen zu "active ageing" bei?

## Barrieren

*Altersdiskriminierung im Arbeitsmarkt:* Sowohl die Statistik als auch die qualitative Forschung besagt, dass ältere ArbeitnehmerInnen im österreichischen Arbeitsmarkt einen eher prekären Status innehaben. Einerseits ist die österreichische Beschäftigungsquote von Menschen im Alter zwischen 55-64 (2003 bei ca. 30%) im europäischen Vergleich eher niedrig. Andererseits deutet auch das relativ niedrige durchschnittliche Pensionsantrittsalter in Österreich (in 2002 57,4 für Frauen und 59,1 für Männer) darauf hin, dass der österreichische Arbeitsmarkt älteren ArbeitnehmerInnen wenig Alternativen zur Frühpension bietet. Menschen über 50, die in Österreich haben arbeitslos werden, sind in der Regel....

*Arbeitsplätze und Arbeitsorganisation in den meisten österreichischen Betrieben ist nicht altersgerecht.* In den meisten Betrieben Österreichs ist es nur schwer möglich am Arbeitsplatz gesund zu altern. Die Arbeitsorganisation in vielen Betrieben derart, dass es kaum möglich ist, die besonderen Kompetenzen und Fähigkeiten älterer Mitarbeiter optimal zu nutzen. Obwohl in Österreich langsam ein Umdenken stattfindet, sind viele Arbeitgeber aber auch ArbeitnehmerInnen in Denkmustern verhaftet, in der betriebliche Effizienz und Leistungsfähigkeit mit einer Prime-Age Belegschaft gleichgesetzt. Hier bedeutet Altern zwangsläufig ein Abbauen der Kompetenzen. Zunehmende Verschärfung des internationalen Wettbewerbs haben dazu geführt, dass der Druck auf ältere ArbeitnehmerInnen noch zusätzlich gewachsen ist. Unter diesen Voraussetzungen, ist es schwer sowohl Arbeitgeber als auch ArbeitnehmerInnen zu motivieren, in den Erhalt oder sogar Ausbau ihrer Fähigkeiten, durch z.B. betrieblicher Weiterbildung oder Gesundheitsförderung, zu investieren. Experten monieren, dass die betriebliche Komponente einer Arbeitsmarktförderung ältere ArbeitnehmerInnen bisher nicht vorrangig verfolgt wird.

*Ghettoisierung älterer ArbeitnehmerInnen als ‚Problemgruppe‘:* Das Erkennen und Erfassen älterer ArbeitnehmerInnen als ‚Problemgruppe‘ in der Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung ist nicht ganz unproblematisch. Diese Herangehensweise verfestigt die Ansicht, dass Erwerbslosigkeit eine zwingende Eigenschaft des Alterns an sich und nicht der Arbeitsorganisation bzw. Arbeitsmarktstruktur ist. Einmal als gesonderte Problemgruppe diskriminiert (zwar positiv), ist es für Befürworter einer aktiven Alternspolitik, die sich ja explizit als generationenübergreifend versteht, schwierig, die

Probleme älterer ArbeitnehmerInnen in einen gesamtgesellschaftliche Kontext darzustellen. Ferner werden damit ältere ArbeitnehmerInnen in einen Ressourcenwettbewerb mit anderen sogenannten Randgruppen am Arbeitsmarkt, allen voran die Jugend, gestellt. Dadurch wird nicht nur das falsche Bild älterer Menschen als Kostenverursacher administrativ zementiert, Arbeitsmarktförderung wird damit auch zu einem Nullsummenspiel, in der die Verteilung knapper Fördermittel von der jeweiligen politischen Stimmung abhängt. Sind in einem Jahr "die Frauen" im Fokus der Arbeitsmarktpolitik, sind es im nächsten Jahr vielleicht "die Behinderten" und im Jahr darauf "die Alten".

## Chancen

*Policy-Innovation innerhalb der Strukturen der Arbeitsmarktpolitik:* Policy-maker haben mit den innerhalb bestehender regulativer und administrativer Strukturen der Arbeitsmarktpolitik Maßnahmen geschaffen, um sowohl ArbeitnehmerInnen wie auch Arbeitgebern Anreize zu geben, nicht frühzeitig vom Arbeitsplatz bzw. dem Arbeitsmarkt auszusteigen. Hierzu zählen insbesondere das Bonus-Malus System für ArbeitnehmerInnen (im Pensionssystem) und Arbeitgeber (in der Arbeitslosenversicherung), die Gleitpension und der längere Anspruch älterer Arbeitssuchender auf Arbeitslosengeld.

*Neue Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik:* Zu anreizorientierten Maßnahmen kommen neue, aktive Arbeitsmarktinitiativen hinzu, die darauf abzielen, durch proaktives Eingreifen die Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen zu fördern bzw. die Beschäftigung von älteren ArbeitnehmerInnen zu sichern. Die wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Ältere sind die Altersteilzeit, das Weiterbildungsgeld (und, parallel dazu, der Rechtsanspruch auf Weiterbildung und Wiedereingliederung für Arbeitslose über 50), die Eingliederungsbeihilfe und Arbeitsstiftungen. Zahlreiche dieser Maßnahmen wurden nicht speziell für Ältere geschaffen und unterstreichen in ihrer Relevanz für ältere Menschen, dass Arbeitsmarktprobleme mehr mit sozialer Ausgrenzung als mit dem biologischen Alter zu tun haben. Insbesondere deuten der Erfolg kontextspezifischer Maßnahmen, wie die der Implacementstiftungen, auf die Relevanz betrieblicher Arbeitsmarktpolitik hin.

*Entstehende Infrastruktur der betrieblichen Gesundheitsförderung und Age-Management in Form von informellen Projektnetzwerken:* Projekte wie health@work vom IBG oder die verwandte Wissens- und Informationsplattform Arbeit und Alter (eine Kooperation der IV und der BAK), stellen nicht nur Wissensnetzwerke zur Verfügung, sondern sind auch potenzielle Koordinationsinstrumente wie auch Organisationsvorbilder zukünftiger betrieblicher Active Ageing Maßnahmen.

## Das Pensionssystem und Aktives Altern in Österreich

Kaum ein Thema hat in den letzten Jahren in Österreich für mehr mediale Aufmerksamkeit und politischen Konflikt gesorgt wie die Reformen am österreichischen Pensionssystem. Dabei sind Pensionsreformen in der österreichischen Politik keinesfalls neu. In Österreich wird seit ungefähr Mitte der achtziger Jahre das Pensionssystem sukzessive an sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben in der Sozialversicherung angepasst. Obwohl auch die Reformen der Vergangenheit nicht unbedingt reibungslos verliefen, verorten Beobachter einen qualitativen Unterschied in den Pensionsreformdebatten seit 2000, die sich z.T. aus einer Verschiebung der politischen Zielsetzung erklären lässt. Waren doch die restriktiven Reformen bis Ende der neunziger Jahre stets den Grundprinzipien einer staatlichen, leistungs- und beitragsfinanzierten Altersversorgung verpflichtet, so streben die Reformen der Jahre 2000 und 2003 eine Neuorientierung dieser systemischen Eckwerte an. Explizites Ziel dieser Reformen ist es, die Finanzierbarkeit des Pensionssystems nachhaltig zu sichern. Einerseits sollen diverse strukturelle Maßnahmen (z.B. Abschaffen der Frühpension wegen Arbeitslosigkeit) dafür sorgen, das in Österreich relativ frühe Pensionsantrittsalter effektiv erhöhen. Andererseits, sollen durch Aufbau einer (privatwirtschaftlicher) zweiten und dritten Säule des Altersvorsorgungssystems die Sozialversicherung nachhaltig finanziell entlasten werden. Nicht nur die Maßnahmen im einzelnen (insbesondere die Abschaffung der Frühpensionierung), sondern auch Art in der die Bundesregierung diese Maßnahmen formuliert und durchgesetzt hat Kommentatoren in sowohl der Forschung als auch der Politik Anlass gegeben, von einem sozialpolitischen Paradigmenwechsel zu reden. Tatsächlich scheint der konsensorientierten Politik mit voller Mitwirkung der Sozialpartnerschaft, einer Politik der Konfrontation und selektiver Einbindung von Interessenvertretern gewichen zu sein.

### Barrieren

*Pensionsreformen erhöhen den Druck auf ältere ArbeitnehmerInnen:* Die Pensionsreformen der letzten Jahre haben mit dem Abschmelzen pensionsrechtlicher Möglichkeiten zum frühen Ausstieg aus dem Erwerbsleben zwar (mit einiger Wahrscheinlichkeit) das effektive Pensionsantrittsalter erhöht, haben aber die Ursachen der Frühpensionierung auf betrieblicher Ebene weitgehend unberührt gelassen. Ohne effektive Maßnahmen, die die Kompetenzen und Gesundheit älterer ArbeitnehmerInnen in den Betrieben effektiv erhalten oder fördern, erhöht sich mittel- und langfristig der Druck auf ältere ArbeitnehmerInnen. Dies ist nicht zuletzt der Fall, weil gesundheitlich beeinträchtigte und in Betrieben sozial ausgegrenzte ältere ArbeitnehmerInnen aufgrund der Reformen nur mehr als Alternative zu dem psychisch und körperlichen Stress eines nicht altersgerechten Arbeitsplatzes die Langzeitarbeitslosigkeit haben. Ferner engen die Reformen ebenfalls die Optionen und Flexibilität älterer ArbeitnehmerInnen stark ein.

*Pensionsreformen tragen wenig zu sozialen, wirtschaftlichen und politischen Teilhabe älterer Österreicher und Österreicherinnen bei:* Einschnitte und Einsparungen im Pensionssystem sind größtenteils in dem in Sozialversicherungssystemen ohnehin schwächer ausgebildeten Mechanismen des sozialen Ausgleichs vorgenommen worden. Dies gilt allerdings nicht erst seit 2000: so wurde z.B. in fast jeder Reform seit 1985 der sogenannte Durchrechnungszeitraum verlängert. Allgemein gilt, dass Reformen kontinuierlich den Versicherungscharakter des österreichischen Pensionssystems zu Lasten der Elemente des sozialen Ausgleichs gestärkt hat. In der Zukunft könnte dies für Personen, die im Arbeitsmarkt marginalisiert sind (z.B. Frauen, Jugendliche, Migranten, Behinderte, usw.), ein Alter in Armut bedeuten. Hinzu kommt, dass langfristig aus der Sozialversicherung keine lebensstandardsichernde Pensionsleistungen mehr zu erwarten sind, die privatwirtschaftliche Säulen aber für Geringverdiener keine Alternativen sind.

*Die Pensionsreformdebatte ist Schauplatz eines tieferliegenden systemischen Konflikts:* Das österreichische Pensionssystem ist Austragungsort einer spannungsgeladenen politischen Debatte, in der es nicht nur und nicht hauptsächlich darum geht, wie die österreichische Gesellschaft mit den bevorstehenden demographischen Veränderungen umgehen soll. Vielmehr werden in der Pensionsreformdebatte der soziale, wirtschaftliche und politische Wandel der letzten Jahrzehnte implizit thematisiert. Aus diesem Grund haben sich die Fronten der stark polarisierten Diskussion verhärtet. Daher finden eher gemäßigte und differenzierte sozio-politische Vision wie Active Ageing in dieser Debatte kaum Gehör.

## Chancen

*Aufgreifen von active-ageing-relevanten Themenbereichen in der Pensionsreform:* Im Zuge der Strukturveränderungen im Pensionssystem, haben Entscheidungsträger (im Prinzip) erkannt, dass ArbeitnehmerInnen in zunehmend heterogenen Arbeitswelten den Ausstieg aus dem Erwerbsleben so flexibel und eigenständig gestalten wollen, wie den Verlauf des Erwerbslebens selber. Obwohl es noch an realistischen Alternativen fehlt, zeugen Elemente der Reform wie z.B. das Bonus-Malus-System versicherungsmathematischer Abschläge, das Aufheben des Verdienstverbots für Pensionisten oder die Altersteilzeit davon, dass die Politik die Bedeutung eines flexiblen Übergangs in und aus dem Erwerbsleben zumindest wahrnimmt.

*Veränderte sozialpolitische Kultur:* Die Polarisierung der politischen Pensionsreformdebatte in Österreich lässt sich teilweise auf den neuen Politikstil der seit 2000 regierenden ÖVP/FPÖ Koalition zurückführen. Kommentatoren verweisen darauf, dass die Bundesregierung etablierte (aber informelle) sozialpartnerschaftliche Entscheidungsinstanzen schlichtweg umgangen ist. Statt der Sozialpartner haben wissenschaftliche Experten die Legitimierung der Reformpolitik getragen. Zwangsläufig hat dies zu einer Verschärfung des politischen Konflikts in einem Politikfeld geführt, das eigentlich für seine Konsens- und Konkordanzpolitik bekannt war. Obwohl das Aufbrechen geschlossener sozialpartnerschaftlicher Entscheidungsprozesse zunächst nur zu einer Emanzipation bundespolitischer

Entscheidungsträger geführt hat, ist mittel- und langfristig möglich, dass eine sich ein offener sozialer und politischer Diskurs entwickelt, in dem Ideen und Visionen einer aktiven Seniorenpolitik ihren Platz finden.

## **Das Gesundheitssystem und Aktives Altern in Österreich**

Das demographische Altern der österreichischen Bevölkerung ist nicht zuletzt Resultat des enormen Erfolges des österreichischen Gesundheitssystem. Das Gesundheitssystem, das sowohl stationäre wie auch primäre medizinischen Versorgung gewährleistet, Rehabilitation und Pflege koordiniert, sowie die Aufgaben der öffentlichen Medizin wahrnimmt hat erheblich zur Erhöhung der Lebenserwartung in Österreich beigetragen. Das Gesundheitssystem ist ebenfalls ein Gebiet, in dem sich viel bewegt, da auch das Gesundheitswesen den finanziellen Druck des wirtschaftlichen und demographischen Wandels verspürt. Im Gegensatz zu dem Pensionssystem und dem Arbeitsmarkt ist das österreichische Gesundheitssystem jedoch hochgradig komplex mit einer Vielzahl von verschiedenen Akteuren. Seit 1997 versuchen alle Beteiligten Akteure, die organisatorischen und finanziellen Strukturen des österreichische Gesundheitssystem zu modernisieren. Ziel ist es, das hohe Niveau und die Qualität der medizinischen Versorgung in Österreich trotz steigendem finanziellen Druck sicher zu stellen. Aus diesem Grund, zielen Strukturreformen im österreichischen Gesundheitssystem darauf ab, die Steuerungs-, Planungs- und Kontrollkapazitäten auf Bundes- und Länderebene in Hinblick auf Kosteneffizienz (z.B. Einführung der LKF, des ÖKAP/GGP) zu optimieren. Parallel dazu steuern Entscheidungsträger eine verbesserte Einbindung der Pflege- und Sozialdienste in das eher auf stationäre Versorgung ausgerichtete österreichische Gesundheitswesen wie auch verstärkt Gesundheitsförderung und Präventionsmaßnahmen an. Die Gesundheitsreform ist wie die Pensionsreform ebenfalls ein umstrittenes Gebiet, wenn auch die Diskussion aufgrund ihrer Komplexität nicht ganz so polarisiert ist.

### **Barrieren**

*Lücken im medizinischen Wissen über das Verhältnis von Altern und Gesundheit bzw, Altern und Krankheit:* Experten geben an, dass das Verhältnis zwischen Alter, Gesundheit und Krankheit noch intensiver medizinisch-wissenschaftlichen Forschung bedarf. Die Komplexitäten der durch Multimorbidität und Polypathie charakterisierten Krankheitsbilder, die mit steigender Lebenserwartung der Bevölkerung vermehrt zu erwarten sind, fordern ein Umdenken in der medizinischen Therapie und Organisation der Pflege. Während konventionelle medizinische Versorgung auf Heilung abzielt, wird eine zunehmend geriatrisch ausgerichtete Medizin eher die Linderung in den Vordergrund stellen. Dies impliziert auch das der Prozess der medizinischen Versorgung komplexer und länger wird. Dafür gilt es, funktionierende Modelle der Therapie und Pflege zu entwickeln.

*Struktur des Gesundheitssystems erschwert Koordination, Planung und Kontrolle.* Akteure und Experten im österreichischen Gesundheitssystem erachten die vielschichtige Kompetenzteilung des Gesundheitswesens als problematisch. Aufgrund geteilter Zuständigkeiten zwischen Bund und Länder einerseits und zwischen der sozialen Krankenversicherung und dem Bund andererseits, ist die Planung und Steuerung des Gesundheitswesens relativ schwerfällig. Hinzu kommt, dass die traditionelle Autonomie des medizinischen Berufsstandes und das wachsende Selbstbewusstsein der Pflegeprofessionen eine gradlinige Steuerung des Systems erschweren. All das heißt, dass die Kosten des Gesundheitssystems schwer unter Kontrolle zu halten sind.

*Ungleichgewicht zwischen Akteuren in gesundheitspolitischen Prozessen:* Experten sehen eine Dominanz des medizinischen Berufsstandes in gesundheitspolitischen Prozessen. Diese Dominanz hätte dazu geführt, dass Strukturreformen und Veränderungen im Gesundheitssystem mehr den Interessen dieser Gruppe entsprechen, als der dem objektiven Reformbedarf. So spiegelt die reale Ressourcenverteilung im Gesundheitssystem nicht jenen Stellenwert der präventiven Medizin oder der Rolle der Pflege wider, den man aufgrund der demographischen Entwicklung oder Aussagen der Politik erwarten. Nach wie vor, so die Experten, dominiere die sogenannte "Reparaturmedizin", die zwar im Referenzsystem der Spitzenmedizin prestigeträchtig sind, den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft jedoch immer weniger von Nutzen ist. Das Ungleichgewicht zwischen verschiedenen Akteuren in der gesundheitspolitischen Arena lässt sich auch daran festmachen, dass gesundheitspolitische Akteure selten nach Lösungsansätzen außerhalb des Gesundheitswesens, insbesondere bei den Pflege- und Sozialdienstleistern, suchen.

## Chancen

*Beste gesundheitliche Voraussetzungen:* Österreicher werden unter besten gesundheitlichen Voraussetzungen in das Gesellschaftsprojekt 'aktive Seniorenpolitik' hineingehen. Die medizinische Versorgung in Österreich ist von der höchsten Qualität und frei zugänglich für alle, die in Österreich medizinische Versorgung benötigen. Dies spiegelt sich auch im guten allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung wider.

*Das österreichische Gesundheits- und Pflegewesen ist im Umbruch:* Die Reformbestrebungen der letzten Jahre in Österreich sind eine potenzielle Chance für eine effektive Politik des Aktiven Alterns. Obwohl Kostenkontrolle im Mittelpunkt der Reformbestrebungen ist, haben die Reformen zu einem kollektiven Reflexionsprozess im Gesundheitssystem geführt. In Zuge der Reformen sind Probleme thematisiert worden, die direkt oder indirekt für die Active Ageing Policy Agenda von Relevanz sind. So sind jetzt die medizinische Prävention, die Gesundheitsförderung, sowie die Integration von medizinischer Versorgung, Pflege- und Sozialdienste nun feste Bestandteile der politischen Agenda. Ferner sind im ÖKAP vom Jahre 2001 erstmals explizit geriatrische Einrichtungen in der Gesamtplanung einbezogen. Ähnliches lässt sich auch für die Pflegeversorgung feststellen. Obwohl Reformen in der Pflegeversorgung nicht die Aufmerksamkeit erregen, wie Strukturveränderungen in

Gesundheitssystem, sind hier jedoch seit den 90er Jahren einige für active ageing wichtige Innovationen hervorgegangen (z.B. das Pflegegeld). Ferner kann man in diesem Sektor eine zunehmende Professionalisierung der Sozial- und Pflegedienste feststellen,

*Gesundheitspolitische Entscheidungsträger in Österreich suchen Synergien mit Pflege und Gesundheitsförderung.* Einerseits werden auf Länderebene neue integrierte Modelle der medizinischen und Pflegeversorgung, meistens im Rahmen des sogenannten case management, erprobt. Andererseits werden auf allen Ebenen die Kompetenzen für Gesundheitsförderung ausgebaut (z.B. Fonds Gesundes Österreich in Zuge des Gesundheitsförderungsgesetzes).

### **Zusammenfassung: Grundlegende Barrieren und Chancen**

Trotz allen fachlichen, ideologischen oder politischen Differenzen zwischen den vom ActivAge Projekt befragten Experten, sind alle Beteiligten davon überzeugt, das eine aktive Seniorenpolitik oder eine Politik des Active Ageing ein gesamtgesellschaftlichen Projekt ist. Die Barrieren, die sich diesem ambitionierten und umfassenden Unterfangen auftun, sind tief in der sozialen und psychologischen Struktur unserer Gesellschaften verwurzelt. Erfolgreiche active ageing policy und die aktive Seniorenpolitik wird daher immer mehr sein müssen, als die gelungene Umsetzung von institutionellen Innovationen im der Arbeitswelt, im der sozialen Sicherung, im Gesundheitssystem, oder in der Pflege. Active ageing und die aktive Seniorenpolitik muss, um selbst die bescheidensten Massnahmen durchsetzen zu können, immer an grundlegenden kulturellen Deutungs- und Verhaltensmustern rütteln. Dies macht active ageing gleichzeitig ein spannendes wie auch sehr schwieriges soziales und politisches Projekt.

*Allgegenwärtige Altersdiskriminierung und das negatives gesellschaftliches Bild vom Altern:* Egal ob im Arbeitsmarkt, im der Sozialversicherung, im Gesundheitswesen, oder im Alltag, alle Experten weisen nachdrücklich auf eine strukturelle und durchgängige Altersdiskriminierung in Österreich und in Europa. Das Alter zählt noch zu einem der wenigen Gebiete, in dem massive Diskriminierung entweder nicht wahrgenommen oder sogar akzeptiert wird. Dies ist, so die Experten, auf ein völlig verzerrtes gesellschaftliches Bild von das Altern und alten Menschen zurück zu führen. Demnach ist geht der Alterungsprozess mit einem Abbau von körperlichen, geistig und sozialen Fähigkeiten einher, der unweigerlich in der Abhängigkeit und Unmündigkeit endet. Aufgrund dieses Bildes eines nicht-produktiven und von Krankheit geprägten Siechtums ist leicht nachvollziehbar, warum einerseits alte Menschen in der gegenwärtigen politischen Debatte nur als Kosten erscheinen und warum andererseits eine kollektive Angst vor dem Altern eine differenzierte Debatte erschwert. Eines der zentralen Probleme in diesem Zusammenhang ist, dass es schlichtweg an kultureller Fantasie fehlt, in um der breiten Öffentlichkeit positive (oder nicht nur negative) Visionen für den demographischen Wandel zu entwickeln. Eine erfolgreiche Politik des aktiven Alterns in Österreich und Europa wird sich mit diesen



verzerrten Bildern des Alterns und der damit einhergehenden Diskriminierung kritisch auseinander setzen müssen.

*Kein politischer Wille, sich den Herausforderungen des demographischen Alterns zu stellen.* In Gesprächen mit Experten in allen Teilbereichen, das das ActivAge Projekt erforscht hat, ist ein gewisses Misstrauen gegenüber ‚der Politik‘ zu verorten. Experten, egal ob in der Seniorenpolitik, in der Arbeitsmarktförderung, in der Pensionsreform, in der Privatwirtschaft, oder im Gesundheitssektor, sind der Meinung, dass die Aktive Alternspolitik und Seniorenpolitik noch in der politischen Rhetorik verhaftet ist. Als Grund wird von Experten angegeben, dass eine seriöse Auseinandersetzung mit der demographischen Thematik der Politik unbequeme Fragen aufwerfen würde. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass politische Akteure oft unreflektiert aber oft auch strategisch diskriminierende Bilder des Alterns und alter Menschen verwenden.

*Fehlendes Bewusstsein über die Vernetzung und Wechselwirkung verschiedener sozialer Teilsysteme:* Experten in allen vom ActivAge Projekt abgedeckten Teilgebieten haben angegeben, dass eine aktive Seniorenpolitik eine Querschnittsmaterie ist und daher nicht in einem Politikfeld isoliert zu betreiben ist. Dem gegenüber weisen die Experten ebenfalls darauf hin, dass sektorenübergreifendes Policy-Making eher die Ausnahme als die Regel im der österreichischen Institutionenlandschaft ist. Nicht nur institutionelle Barrieren, sondern auch eingefahrene Arbeitsweisen in den einzelnen Politikfeldern sorgen dafür, dass die Leistung, die sich horizontal wie auch vertikal über die Institutionenlandschaft verteilt, weitgehend von einander isoliert bleibt.

Eine aktive Seniorenpolitik und eine Politik des aktiven Alters in Österreich steht vor einem Dilemma. Einerseits bedarf eine erfolgreiche aktive Senioren- und active-ageing- politik einen Lernprozess, in dem Diskriminierung sowie die verzerrte Darstellung des Alters abgebaut werden. Andererseits, sind eine erfolgreiche Senioren und Active-Ageing-Politik Voraussetzungen für eben diesen Lernprozess.