

# OSTEUROPA-INSTITUT REGENSBURG



## Kurzanalysen und Informationen

Landshuter Str.4  
93047 Regensburg  
Telefon: 0941 943 54 10  
Telefax: : 0941 943 54 27  
E-Mail: [oei@osteuropa-institut.de](mailto:oei@osteuropa-institut.de)  
Internet: [www.osteuropa-institut.de](http://www.osteuropa-institut.de)

Nr. 49 November 2010

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

### Demographischer Wandel, Arbeitsmarktpartizipation und Sozialsysteme in den neuen EU-Mitgliedsländern: Absicherung bei Nicht-Beschäftigung\*

Michael KNOGLER

*Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat deutliche Spuren auf den Arbeitsmärkten der neuen EU-Mitgliedstaaten (EU10) hinterlassen. Der nach dem Ende der Phase des „jobless growth“ in diesen Ländern seit 2005 zu verzeichnende Anstieg der Beschäftigungsquoten wurde zum Teil wieder revidiert, die Arbeitslosenquoten stiegen deutlich an. Gleichzeitig sind diese Länder, ähnlich den EU-Altmitgliedern, einem demographischen Alterungsprozess ausgesetzt, der mittel und langfristig zu einem dramatischen Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter führen und die Alterslastquoten nach oben treiben wird. Auch vor diesem Hintergrund ist der Zusammenhang zwischen sozialen Sicherungssystemen und dem Arbeitsangebot von hoher Bedeutung.*

*Der Beitrag gibt einen Überblick über die Auswirkungen der Krise auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie die verschiedenen Formen der sozialen Absicherung bei Nicht-Beschäftigung in den EU10. Im Mittelpunkt steht zunächst die Partizipation am Arbeitsmarkt, wobei Zu- und Abgänge in den / vom Arbeitsmarkt und Bewegungen zwischen verschiedenen Formen der Nicht-Beschäftigung nicht nur durch die konjunkturelle Entwicklung sondern auch durch die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme bzw. einzelner Sozialleistungen bestimmt werden. Vor allem in der Altersgruppe über 50 Jahre liegen in den EU10 extrem hohe Nichterwerbsquoten vor, die auf Fehlentwicklungen in den Sozialsystemen zurückzuführen sind. Ein Überblick über die Entwicklung der Absicherung bei Nicht-Beschäftigung zeigt, dass Fehlanreize weniger aus der Ausgestaltung des Arbeitslosengelds resultieren, sondern auf Regelungen zu Frühverrentung und Invaliditätsrenten zurückzuführen sind und de facto eine Überschneidung zwischen Arbeitslosengeld, Vorruhestandsregelungen und Invaliditätsleistungen besteht.*

#### **Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Partizipation**

Bis zum Ausbruch der Finanzkrise entwickelte sich der Arbeitsmarkt in der EU10 positiv. Das hohe Wirtschaftswachstum ließ ab 2005 die Arbeitsnachfrage anziehen und führte in der Folge zu einem Beschäftigungsanstieg. Die Phase des „jobless growth“ war beendet. Mit

der Verschärfung der Finanzkrise im Herbst 2008 gerieten jedoch auch die Arbeitsmärkte in den EU10 unter Druck. Seit dem ersten bzw. zweiten Quartal 2009 ist die Beschäftigung in allen EU10 rückläufig, und zwar in den meisten Fällen sehr viel stärker als in den EU-Altmitgliedern (EU15), die im Folgenden als Referenz herangezogen werden. Die stärksten Beschäftigungseinbrüche verzeichneten wenig

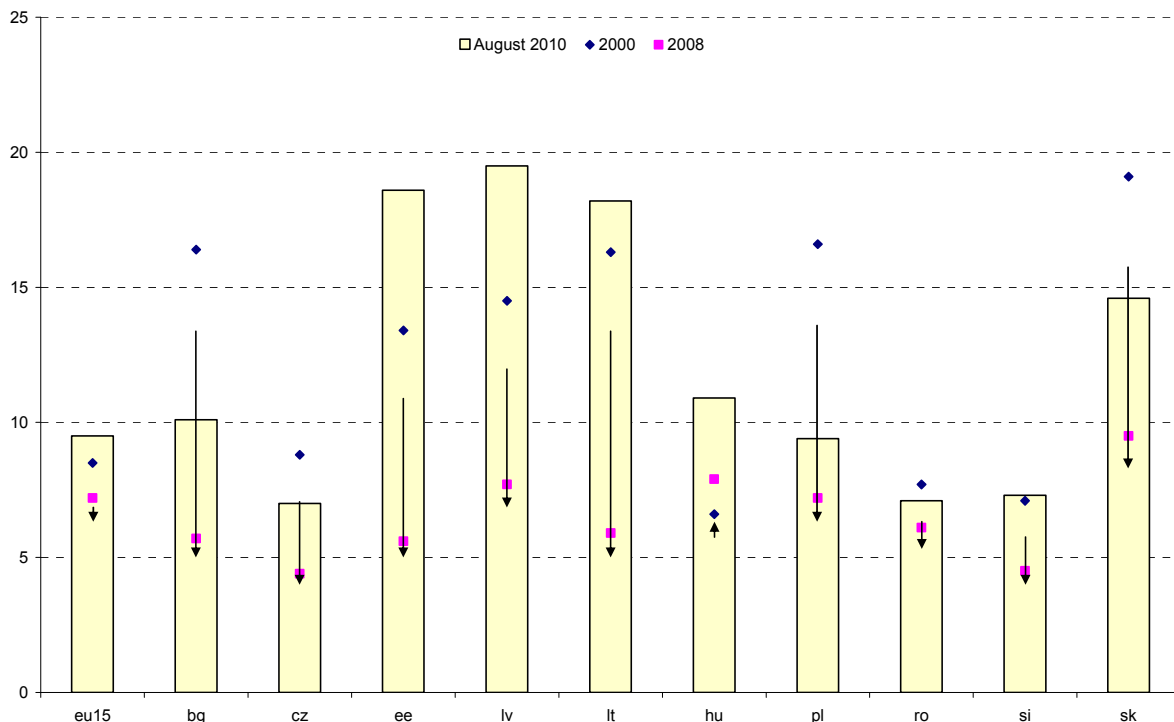
\* Manuela Troschke vom Osteuropa-Institut Regensburg danke ich für hilfreiche Kommentare.

überraschend die Länder mit dem größten BIP-Rückgang, allen voran die baltischen Länder. Nur in Tschechien und Polen liegen die Beschäftigungseinbußen unter dem Durchschnitt der EU15 (Knogler, 2010).

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Veränderung der Arbeitslosenquoten wieder (Abbildung 1). Seit Mitte der 2000er Jahre sanken die Arbeitslosenquoten in den EU10 geradezu spektakulär und bewegten sich 2008 in allen Ländern unter 10%. Den stärksten

Rückgang der Arbeitslosenquoten verzeichneten die Länder mit den ursprünglich höchsten Arbeitslosenquoten, so dass 2008 (mit Ausnahme der Slowakei) das Niveau der Arbeitslosigkeit in den EU10 niedriger als im EU15-Durchschnitt lag. Unter dem Einfluss der Finanzkrise stiegen die Arbeitslosenquoten 2009 an und liegen nun vor allem in den baltischen Ländern wieder deutlich über der Zehnprozentmarke und dem Niveau des Jahres 2000.

Abbildung 1: **EU10: Arbeitslosenquote 15-64 Jahre, in %**



Quelle: Eurostat.

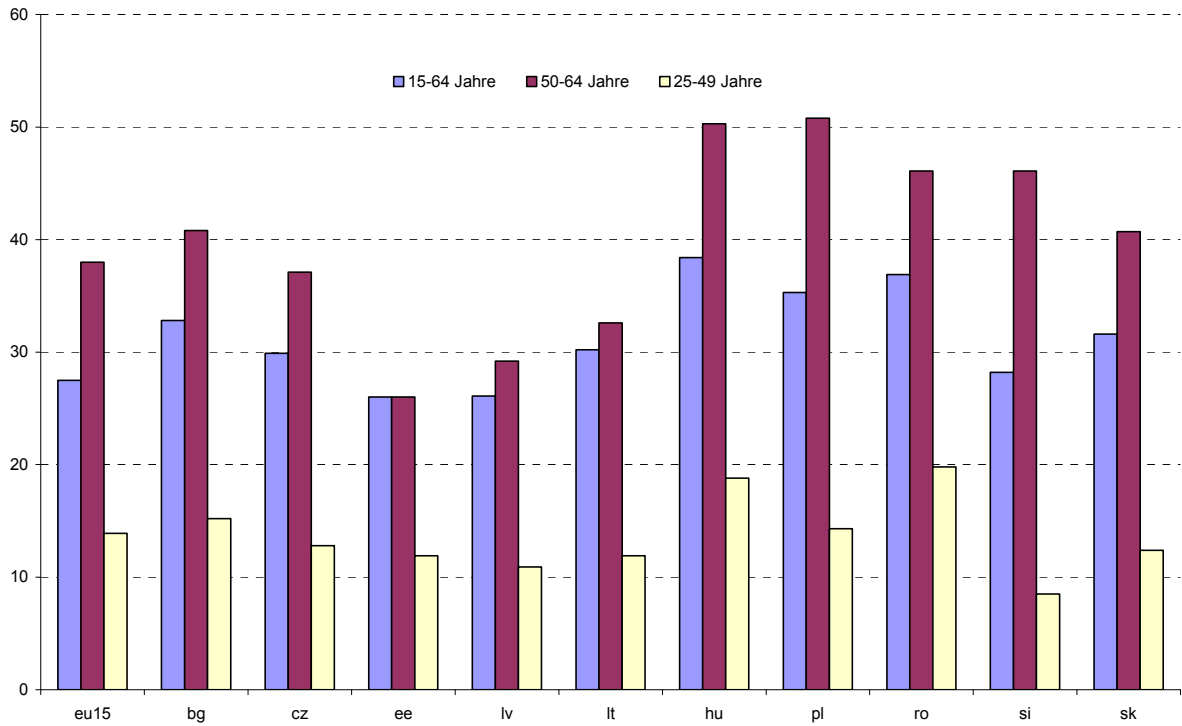
Allerdings ist die Entwicklung der Arbeitslosenquoten nur bedingt ein aussagekräftiger Indikator für die Teilnahme am Arbeitsmarkt. Nimmt ein hoher Anteil der Bevölkerung nicht am Erwerbsleben teil, kann die gemessene Arbeitslosigkeit zwar niedrig sein, allerdings bewegen sich dann auch die Beschäftigungsquoten auf niedrigem Niveau. Aussagekräftiger ist die daher Entwicklung der Erwerbs- bzw. Nichterwerbsquoten, die die tatsächliche Teilnahme des vorhandenen Arbeitskräftepotentials am Arbeitsmarkt anzeigen (Abbildung 2). Für die EU10 zeigen die Nichterwerbsquoten für die Beschäftigten zwischen 25 und 49 Jahre den EU15 vergleichbare Werte, deutlich höher sind jedoch die Nichterwerbsquoten der Älteren (50-64 Jahre), die vor allem in Polen und Ungarn deutlich über denjenigen im EU15-

Durchschnitt liegen.<sup>1</sup> In Polen, dem mit Abstand größtem Arbeitsmarkt innerhalb der EU10 erklärt die hohe Nichterwerbsquote bei Ältern die insgesamt höhere Nichterwerbsquote bzw. deutlich geringere Partizipationsrate. Vergleichsweise niedrige Nichterwerbsquoten der Älteren und entsprechend hohe Partizipationsraten insgesamt sind in den Baltischen Ländern zu verzeichnen, was auf Reformen in den Rentensystemen dieser Länder (s.u.) zurückzuführen ist.

<sup>1</sup> Allerdings liegen auch innerhalb der EU15 in einigen Ländern (Belgien, Griechenland und Italien) hohe Nichterwerbsquoten bei den Älteren vor.

Abbildung 2:

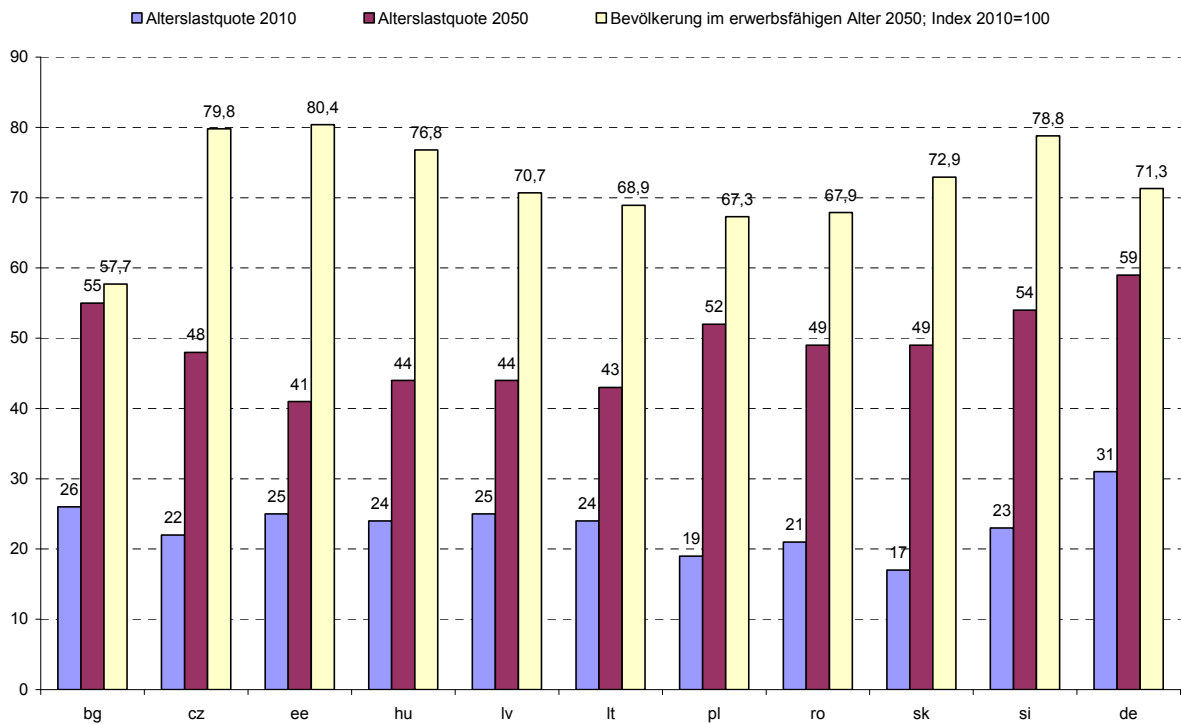
**EU10: Nichterwerbsquoten, in %**



Quelle: Eurostat.

Abbildung 3:

**EU10: Demographische Entwicklung**



Quelle: World Population Prospects.

Die niedrigen Partizipationsraten sind mittel und langfristig vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in den Ländern problematisch, die derzeit zwar eine jüngere Bevölkerungsstruktur als die EU15 aufweisen, bis 2050 aber einen starken Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie einen dramatischen Anstieg der Alterslastquoten zu erwarten haben (Abbildung 3). Trotz der aktuell wieder gestiegenen Arbeitslosenquoten beeinträchtigt in den EU10 dieser Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die mittel- und langfristigen Wachstumsperspektiven.

### **Einkommenssicherung bei Nicht-Beschäftigung**

Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Sozialsystem für die Teilnahme am Arbeitsmarkt? Vor dem Hintergrund der angesprochenen demographischen Entwicklung muss mittel- und langfristig das effektive Arbeitsangebot erhöht werden, d.h. im einzelnen das Angebot von Arbeitskräften, die die notwendigen Anreize haben, eine Beschäftigung aufzunehmen und zum anderen auch über die geforderten Qualifikation verfügen. Sozialsysteme beeinflussen die Bewegungen zwischen Beschäftigung und Nicht-Beschäftigung bzw. Nicht-Teilnahme am Arbeitsmarkt in verschiedener Hinsicht (Clasen, Davidson, Ganßmann, Mauer, 2006). Zunächst basiert erstens ihre Finanzierung auf den Beiträgen der Beschäftigten/Unternehmen, die als Lohnnebenkosten die Arbeitsnachfrage beeinflussen. Zweitens bezieht ein Großteil der Nichtbeschäftigten im erwerbsfähigen Alter Sozialleistungen entweder in Form des Arbeitslosengelds für Arbeitslose, oder Leistungen für Invalidität für Kranke und Invalide. Staatlich finanzierte Frühverrentungsprogramme ermöglichen ebenfalls ein frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Drittens schließlich beeinflussen die Sozialsysteme die Teilnahme am Arbeitsmarkt über die damit verbundenen Anreize. Eine zentrale Rolle spielen in dieser Hinsicht einmal das Arbeitslosengeld, aber auch Leistungen bei Krankheit/Invalidität und Frühverrentungsprogramme.

#### *Arbeitslosengeld*

Das Arbeitslosengeld zielt darauf ab, das Konsumniveau bei Arbeitsplatzverlusten (consumption smoothing) zu stabilisieren und Ar-

mut zu vermeiden. Damit verbunden ist der angesprochene Anreizeffekt des Arbeitslosengelds auf das Arbeitsangebot. Üblicherweise wird unterstellt, dass generöse Leistungen bei Arbeitslosigkeit negativ auf die Arbeitsplatzsuche wirken und den Reservationslohn erhöhen, zu dem Beschäftigte bereit sind eine Arbeit anzunehmen. Empirische Untersuchungen unterstützen die damit implizierte Vorhersage, dass eine längere Bezugsdauer die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht und zu steigender Langzeitarbeitslosigkeit beiträgt. Allerdings dürfte dieser Effekt in Zeiten rückläufiger Arbeitsnachfrage weniger von Bedeutung sein, da er nicht der Hauptgrund für steigende und anhaltende Arbeitslosigkeit ist (Cazes, Verick, Heuer, 2009).<sup>2</sup>

Eingeführt wurden die am deutschen Vorbild orientierten Arbeitslosenversicherungssysteme in allen EU10 angesichts des mit dem Übergang zur Marktwirtschaft einhergehenden Zusammenbruchs vieler staatlicher Unternehmen und der in der Folge rasch ansteigenden Arbeitslosigkeit. Trotz ähnlichem Reformpfad ergaben sich jedoch Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung des Arbeitslosengelds entlang der vier Kriterien Anspruchsvoraussetzungen, Höhe des Arbeitslosengelds und Bezugsdauer sowie der mit dem Bezug unter Umständen verbundenen Sanktionen (Tabelle 1). Insges-

<sup>2</sup> Weniger beachtet wird dagegen der Reallokationseffekt der Arbeitslosensicherung. Neuere Untersuchungen lassen vermuten, dass das Arbeitslosengeld auch Umfang und Qualität der Reallokation verbessert, als auch die Qualität der „job matches“ und damit die Durchschnittsproduktivität (Boeri, Helppe, Macis, 2008). Der Reallokationsbedarf war gerade in den EU10 zu Beginn der Transformation sehr hoch, als Beschäftigung im staatlichen Bereich abgebaut wurde und ein privater Unternehmenssektor entstand. Boeri und Terrell (Boeri, Terrell, 2002) erklären den unterschiedlichen Verlauf der Reallokation in den Transformationsstaaten mit der unterschiedlichen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme in diesen Ländern, wobei der Existenz (bzw. Nichtexistenz) von Arbeitslosensicherungssystemen eine Schlüsselrolle zukommt. Die höheren Arbeitslosengeldleistungen in den mitteleuropäischen Reformstaaten fungierten als Untergrenze der Lohnspreizung und verhinderten ein Absinken der Löhne. Die Anpassung erfolgte damit im wesentlichen über die Beschäftigung, während in den Ländern der früheren Sowjetunion die Anpassung stärker zu Lasten der Löhne erfolgte. Die mitteleuropäischen Ländern verzeichneten daher zunächst einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit, aber gleichzeitig auch eine effizientere Reallokation der Beschäftigung. Daneben beeinflusst die Arbeitslosensicherung auch die Entscheidung ob im formellen oder informellen Sektor gearbeitet wird. Entscheidend ist der „entitlement effect“, d.h. die Existenz von Beschäftigten, die bisher nicht Arbeitslosengeld beziehen und Anspruchsberechtigung nur erhalten wenn sie im formalen Sektor tätig werden. Die Einführung von Arbeitslosengeld kann dazu führen, dass Beschäftigte aus dem informellen Sektor (ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld) in den formalen Sektor wechseln.

samt war das Arbeitslosengeld zunächst relativ großzügig ausgestaltet, aber mit zunehmender Restrukturierung stieg die Arbeitslosigkeit rapide an und damit auch die Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik. Vor dem Hinter-

grund wachsender Budgetdefizite wurden dann die Bezugsregeln restriktiver gestaltet und die Bezugsdauer verkürzt (Podalowski, Szelewa, 2008).

Tabelle 1: **EU10: Arbeitslosensicherung, Stand: 1.1.2010**

	Referenzperiode	Mindestversicherungszeit	Höhe (in % des früheren Einkommens)	Bezugsdauer
Bulgarien	15 Monate	9 Monate (0,6)	60 % des durchschnittlichen Tagesentgeltes der letzten 9 Monate pro Tag. Die Mindest- und Höchstbeträge des Arbeitslosengeldes liegen derzeit bei jeweils BGN 6 (€ 3,07) und BGN 12 (€ 6,14) täglich. Arbeitslose, die eine Arbeit aufnehmen und dann innerhalb drei Jahren erneut Anspruch auf Arbeitslosengeld bekommen, erhalten nur den Mindestbetrag.	4-12 Monate in Abhängigkeit von Versicherungsdauer
Tschechien	3 Jahre	12 Monate (0,33)	In den ersten zwei Monaten: 65% des Bezugslohns. In den folgenden zwei Monaten: 50% des Bezugslohns. Und 45% des Bezugslohns für den restlichen Leistungszeitraum. Während einer Umschulung: 60% des Bezugslohns.	5-11 Monate in Abhängigkeit vom Alter
Estland	36 Monate	12 Versicherungsmonate (0,33)	50% des Referenzlohns für bis zu 100 Kalendertage, danach 40% des Referenzlohns.	6-12 Monate in Abhängigkeit von Versicherungsdauer
Lettland	12 Monate	9 Monate (0,75)	50-65%, abhängig von Versicherungsdauer. Der Betrag des Arbeitslosengelds wird mit der Dauer der Arbeitslosigkeit um bis zu 50% bzw. auf einen Festbetrag (LVL 45: € 63) reduziert. Vorübergehend, zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2012, wird der Teil der Leistung, der LVL 11,51 (€ 16) übersteigt, täglich nur zur Hälfte gezahlt.	9 Monate
Litauen	3 Jahre	18 Versicherungsmonate (0,5)	Fixe (LTL 350 (€ 101)) und variable Komponente. Das Arbeitslosengeld kann jedoch nicht den Wert von LTL 650 (€ 188) überschreiten. Der volle Betrag wird in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit gezahlt. In den verbleibenden Monaten des Leistungsanspruchs wird der Betrag der variablen Komponente um 50% gekürzt.	6-9 Monate in Abhängigkeit von Beschäftigungsdauer. Die Leistungsdauer erhöht sich um zwei Monate für Personen, die in 5 Jahren das Rentenalter erreichen werden bzw. in Gemeinden mit der höchsten Arbeitslosigkeit.
Ungarn	4 Jahre	365 Versicherungstage (0,25)	Erste drei Monate: 60% des früheren Durchschnittsentgelts, mindestens jedoch 60% des Mindestlohns (HUF 44.100 (€ 163)) und höchstens 120% des Mindestlohns (HUF 88.200 (€ 327)). Danach: 60% des Mindestlohns (HUF 44.100 (€ 163)).	Max. 9 Monate in Abhängigkeit von Beschäftigungsdauer
Polen	18 Monate	365 Kalendertage (0,66)	Pauschalbetrag von PLN 717,00 (€ 175) pro Monat für den Zeitraum von drei Monaten, danach auf PLN 563,00 (€ 137). Arbeitslosengeld wird monatlich als bestimmter Prozentsatz des Grundbetrags des Arbeitslosengelds gezahlt. Der Prozentsatz hängt von der Dauer der Erwerbstätigkeit ab (zwischen 80 und 120%).	6-18 Monate in Abhängigkeit von regionaler Arbeitslosenquote.
Rumänien	24	12 Monate (0,5)	75% des Mindestlohns mit Zuschlägen in Abhängigkeit von der Versicherungsdauer	6-9 Monate in Abhängigkeit von Versicherungsdauer.
Slowenien	18 Monate	12 Beschäftigungsmonate (0,66)	70% erste drei Monate; danach 60%. Minimum: 45,56% des Mindestlohns von € 589,19. Maximum: Das Dreifache des Mindestsatzes des Arbeitslosengelds.	3-24 Monate in Abhängigkeit von Versicherungszeit und Alter.
Slowakei	4 Jahre	drei Jahre (0,75)	50% des Referenzlohns.	6 Monate.

Quelle: MISSOC

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld waren zu Beginn der Transformation sehr breit gefasst und ermöglichten einen umfassenden Zugang zu Leistungen. Dieser wurde in den meisten Ländern aufrechterhalten. In Tschechien wurde 1994 die Referenzperiode für die Zugrun-

delegung der Mindestversicherungszeit von 12 Monaten auf drei Jahre erweitert, ab 1995 wurden neben regulär Beschäftigten weitere Gruppen in die Anspruchsberechtigung einbezogen etwa Eltern, die Kleinkinder betreuen. Auch in Estland und Litauen wurden Ende der neunziger Jahre die Anspruchsvoraussetzun-

gen gelockert und neue Gruppen einbezogen. In der Slowakei wurden die entsprechenden Regeln zu den Anspruchsvoraussetzungen der Tschechoslowakei übernommen, allerdings nicht, wie in Tschechien, weitere Gruppen von Anspruchsberechtigten einbezogen. Ab 2002 wurde die Mindestversicherungszeit von 12 Monaten in den letzten drei Jahren auf 24 Monaten in 3 Jahren (2002) und drei Jahren in vier Jahren (2004) verschärft.

Demgegenüber steht eine Ländergruppe mit relativ restriktiv geregelten Anspruchsvoraussetzungen. In Polen ergeben sich gegenüber dem ersten Beschäftigungsgesetz von 1989 erhebliche Verschärfungen. In Slowenien besteht seit Beginn der neunziger Jahre eine Mindestversicherungszeit von 12 Monaten in den letzten 18 Monaten.

Die Höhe des Arbeitslosengelds variiert erheblich im Zeitablauf und zwischen den einzelnen Ländern. Einige Länder gewährten relativ generöse Leistungen zu Beginn der Transformation, die sie später reduzierten (und zum Teil wieder anhoben). Andere gewährten zunächst nur geringe Leistungen, die dann im Zeitablauf erhöht wurden.

In Slowenien war die Lohnersatzrate seit Beginn der Transformation bereits relativ hoch und stieg dann weiter an. Sie liegt derzeit bei 70% für die ersten drei Monate danach 60%. Früher lag die Rate bei 50% für die gesamte Dauer des Arbeitslosengeldbezugs. Dies kontrastiert stark mit der Entwicklung in Polen, wo nach zunächst hoher Ersatzrate in 1989 die Höhe des Arbeitslosengeldes stark reduziert wurde. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde ein Pauschalsatz bei 36% des Durchschnittslohns eingeführt, und in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre durch einen Fixbetrag ersetzt, der die Höhe des Arbeitslosengelds weiter reduzierte.

Eine ähnliche Tendenz gilt auch für Tschechien und die Slowakei. Die wichtigste Änderung in Tschechien ist die Einführung einer im Zeitablauf abnehmenden Lohnersatzrate (65% in der ersten Phase, 55% in der zweiten und 45% in der dritten Phase).

In den Baltischen Ländern ist die Höhe der Leistungen generell sehr niedrig. Estland hatte zwar zu Beginn der Transformation ein relativ hohes Niveau, das aber in der Folge dramatisch reduziert wurde und ab 2002 auf bescheidenem Niveau festgelegt wurde. Mitte der neunziger Jahre lag hier die niedrigste Ersatzrate der gesamten Region vor (rund 7%). Nach einem Pauschalsatz wurde ab 2002 ein einkommensbezogenes System etabliert. In Lettland hing ursprünglich die Höhe des Arbeitslo-

sengelds vom Mindestlohn ab (90%), ab Mitte der neunziger Jahre wurde ebenfalls ein einkommensabhängiges System eingeführt, mit Lohnersatzraten auf zwei Niveaus, die mit zunehmender Bezugsdauer abnehmen (80% und 60%). Dieses System wurde in den letzten Jahren reformiert, das Arbeitslosengeld verringert sich nun gegen Ende der Bezugszeit auf 50% bzw. auf einen Festbetrag.

Mit Blick auf die Bezugsdauer können zwei Ländergruppen unterschieden werden. In einer ersten Gruppe war die Bezugsdauer zunächst hoch, wurde aber im Zeitablauf reduziert (Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei Slowenien). In Ungarn lag die Bezugsdauer zunächst bei 12 Monaten, wurde 1990 dann verdoppelt auf zwei Jahre, 1993 wurde sie wieder auf ein Jahr verkürzt. Ab 2002 gelten neun Monate. In Polen war die Bezugsdauer zunächst unbegrenzt, ab 1993 wurde sie auf ein Jahr reduziert. Derzeit variiert sie in Abhängigkeit von der regionalen Arbeitslosenquote zwischen 6 und 18 Monaten.

In den Baltischen Ländern dagegen war die Bezugsdauer relativ kurz bereits bei Einführung der Arbeitslosenversicherungssysteme. Sie lag lange bei sechs Monaten. Inzwischen wurde sie in Lettland auf neun Monate, in Estland und Litauen in Abhängigkeit von der Beschäftigungsdauer auf bis zu 12 Monaten erhöht.

Parallel zur Kürzung der Leistungen und strengeren Anspruchsvoraussetzungen wurde in den meisten Ländern im Rahmen einer Aktivierungspolitik der Bezug von Arbeitslosengeld an die individuelle Arbeitsplatzsuche, bzw. die Akzeptanz von Jobangeboten sowie die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geknüpft. In den meisten Ländern (Tschechien, Slowenien, Ungarn und Litauen, Bulgarien und Rumänien) genügt bereits die Ablehnung eines Jobangebots als Grund für die Einstellung der Leistung. In Tschechien kann nach sechs Monaten erneut Arbeitslosengeld beantragt werden. In Slowenien führen folgende Gründe zur Einstellung der Leistung: nicht für Arbeit zur Verfügung stehen, keine aktive Arbeitssuche, Ablehnung von Arbeits- oder Zeitarbeitsangeboten, sowie keine Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder anderen beschäftigungsfördernden Maßnahmen. Ähnliches gilt auch für Ungarn und Litauen. In Estland wird bei Ablehnung eines zumutbaren Jobangebots Arbeitslosenhilfe weiter bezahlt.

Weniger strikt sind die Sanktionen in Polen. Möglich ist hier die Ablehnung von zwei Jobangeboten, nach sechs Monaten kann erneut

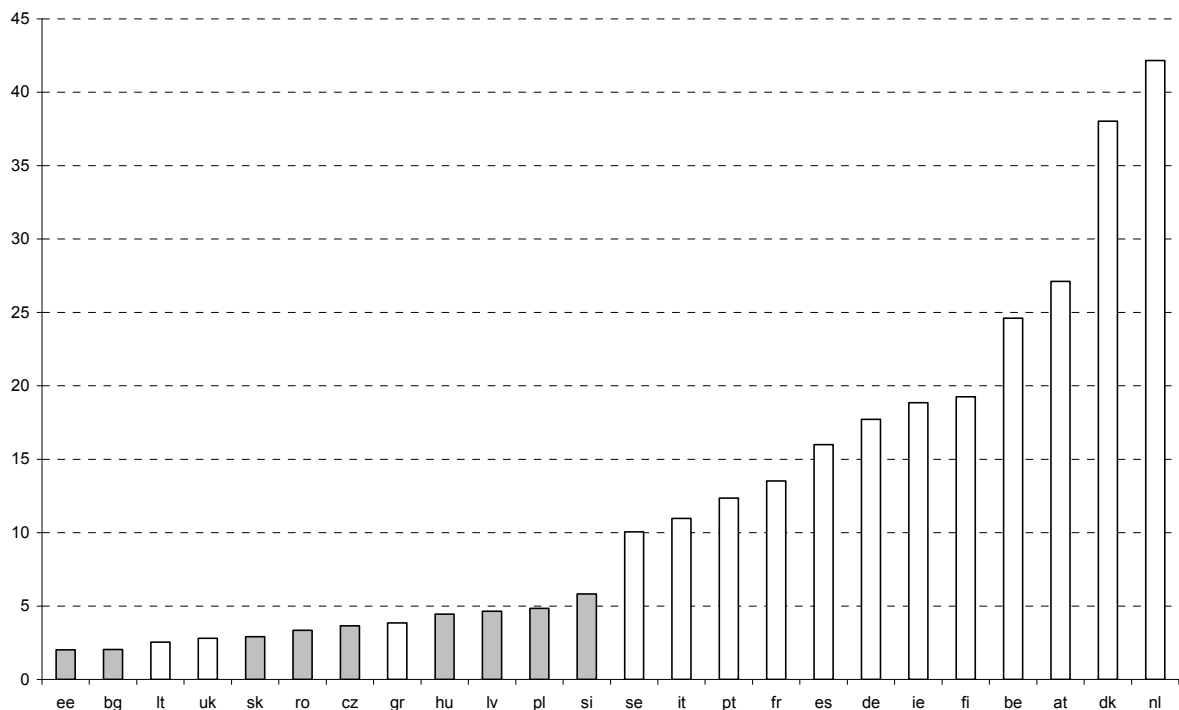
Arbeitslosengeld beantragt werden. In der Slowakei können Jobangebote mehrmals abgelehnt werden, die Verpflichtungen beziehen sich eher auf häufige Kontakte zu den Arbeitsvermittlungen. Grundsätzlich gelten die genannten Sanktionen bzw. Anforderungen auch für die in allen Ländern existierenden Systeme der Mindestsicherung. Damit sind auch Bezieher von Sozialhilfe verpflichtet, Jobangebote wahrzunehmen bzw. öffentliche Arbeiten durchzuführen.

Als Indikator für die Einkommenssicherheit können die Ausgaben der passiven Arbeitsmarktpolitik bezogen auf die jeweilige Arbeits-

losenquote herangezogen werden, die einen guten Maßstab für die Großzügigkeit des Arbeitslosengelds darstellen, als hier Lohnersatzraten, Bezugsdauer und Zahl der Leistungsempfänger implizit mit einfließen (entspricht etwa dem Verhältnis von durchschnittlichem Arbeitslosengeld pro Arbeitslosen zum Durchschnittseinkommen pro Erwerbsperson).

Abbildung 4 zeigt, dass die Lohnersatzleistungen in den EU10 deutlich weniger generös ausgestaltet sind als etwa in Dänemark aber auch insgesamt im EU15-Durchschnitt. Lediglich England bewegt sich im Bereich der EU10.

Abbildung 4: **Ausgaben der passiven Arbeitsmarktpolitik bezogen auf die Arbeitslosenquote, 2007**



Quelle: Eurostat; Eigene Berechnungen.

#### *Renteneintrittsalter, Früh- und Arbeitsunfähigkeitsrenten*

Hinsichtlich möglicher Effekte auf das Arbeitsangebot sind weitere staatliche Sozialtransfers zu berücksichtigen. Viele Personen sind nicht erwerbstätig wegen des niedrigen gesetzlichen Rentenalters in Verbindung mit den ausgedehnten Möglichkeiten der Frühverrentung. Zusätzlich nehmen Viele die leichte Verfügbarkeit von Arbeitsunfähigkeitsrenten wahr und nutzen diese als Substitut für Altersrenten oder Arbeitslosengeld. Diese wurden zunächst

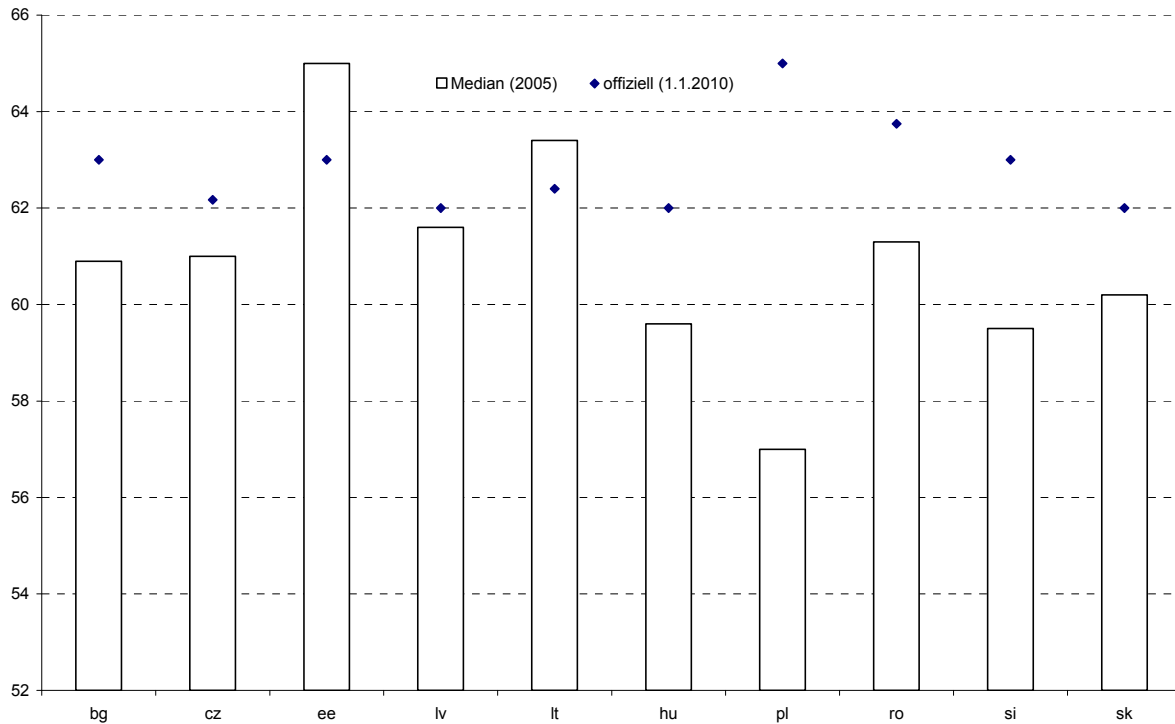
im Transformationsverlauf genutzt, um den Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit zu begrenzen und den Transformationsprozess sozialpolitisch abzufedern.

Das gesetzliche Rentenalter in den EU10 liegt aktuell bei 62-64 Jahren für Männer (Ausnahme Polen 65), und damit unterhalb der Altersgrenze in den EU-15 (65-67). De facto liegt das Alter, in dem Männer aus dem Erwerbsleben ausscheiden in den EU-10 jedoch deutlich niedriger (Abbildung 5). Besonders hoch ist diese Lücke in Polen, wo ein männlicher Erwerbstätiger rund 8 Jahre vor Erreichen

der Altersgrenze aus dem Arbeitsleben ausscheidet. Aber auch in Ungarn, Slowenien und der Slowakei liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter unter 60 Jahren (im Gegensatz dazu

liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter in Schweden, Dänemark, Irland und England zwischen 62 und 64 Jahren).

Abbildung 5: **EU10 Gesetzliches und tatsächliches (Median) Renteneintrittsalter, Männer**



Quelle: MISSOC; Eurostat.

Eine interessante Ausnahme sind Estland und Litauen. Hier liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter höher als das gesetzliche Rentenalter. Beigetragen haben dazu Reformen in den Rentensystemen. So wird in Estland die Rente bei Verschiebung des Renteneintritts über die offizielle Altersgrenze hinaus mit 0,9% für jeden Monat erhöht (in Litauen um 8% pro Jahr), und gleichzeitig wird in beiden Ländern die Rente um 0,4% reduziert für jeden Monat vor dem offiziellen Rentenalter. Auch in Bulgarien wurden ähnliche Anreize für eine Weiterarbeit nach dem gesetzlichen Rentenalter geschaffen.

Neben dem niedrigen Renteneintrittsalter spielen Früh- und Arbeitsunfähigkeitsrenten eine wichtige Ursache für die hohen Nicht-Erwerbsquoten bei Älteren. Abbildung 6 zeigt für Polen den rapiden Anstieg der Bezieher von Altersrenten bzw. Arbeitsunfähigkeitsrenten zu Beginn der neunziger Jahre in der ersten Phase der Restrukturierungen der polnischen Wirtschaft. 1991 wurden 815000 neue Renten bzw. Arbeitsunfähigkeitsrenten erteilt. 1998 wurde zwar die Möglichkeit für Frühverrentung bei

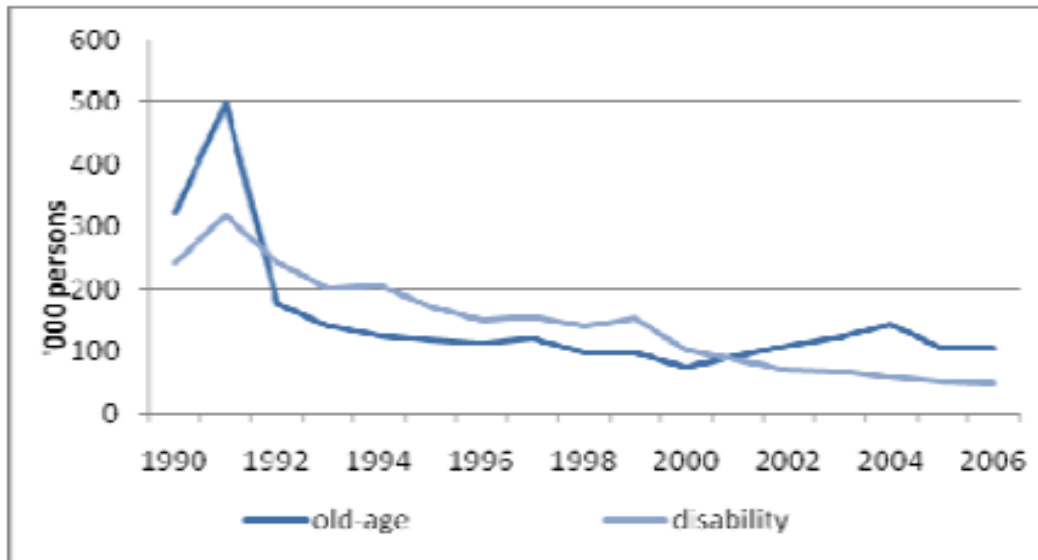
Massenentlassungen eingeschränkt, gleichzeitig jedoch in der zweiten Restrukturierungsphase der polnischen Wirtschaft, die zu einem hohen Anstieg der Arbeitslosenquote führte, neue Leistungen bei vorzeitigem Ruhestand eingeführt. Diese wurden aus dem Arbeitsfonds finanziert und entlassenen Beschäftigten ursprünglich ab 55 Jahren (Männer; Frauen: ab 50), oder unter bestimmten Voraussetzungen auch früher gewährt. Nach dem Ende der zweiten Restrukturierungsphase wurde die Altersgrenze für den Bezug dieser Leistungen auf 60 Jahre (Männer; Frauen: 55 Jahre) heraufgesetzt (Chlon-Dominczak, 2009). Entsprechend stieg ab Ende der neunziger Jahre die Zahl der Bezieher unterhalb des gesetzlichen Rentenalters, die Altersrenten oder Leistungen für Frühverrentung bezogen, massiv an, da die sinkende Zahl der Bezieher von Altersrenten durch die steigende Vergabe von Frührenten kompensiert wurde (Abbildung 7). Parallel dazu sank die Beschäftigungsquote älterer Menschen ab. Als Folge dieser Entwicklung weist Polen eine der höchsten Rentenausgabenquote in der EU auf,



was wiederum zu einem Anstieg der Beitrags-sätze in der Sozialversicherung führte. 2006 lag der Steuer- und Abgabenkeil in Polen mit 43,7% der gesamten Lohnkosten deutlich über dem

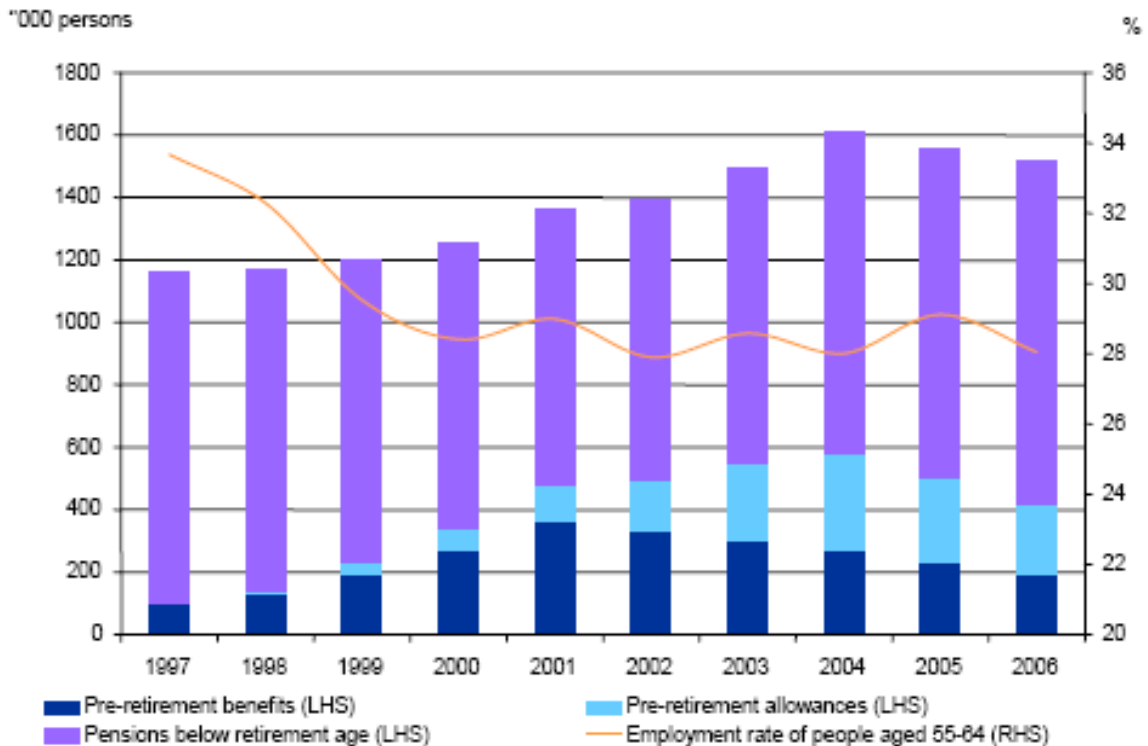
EU15-Durchschnitt. Besonders ausgeprägt sind die negativen Beschäftigungswirkungen eines hohen Steuerkeils im Niedriglohnbereich bei Geringqualifizierten.

Abbildung 6: **Poland: Number of newly granted pensions (old-age and disability)**



Quelle: Chlon-Dominczak (2009), Figure 7.

Abbildung 7: **Poland: Number of persons receiving old-age pensions and pre-retirement benefits below retirement age**

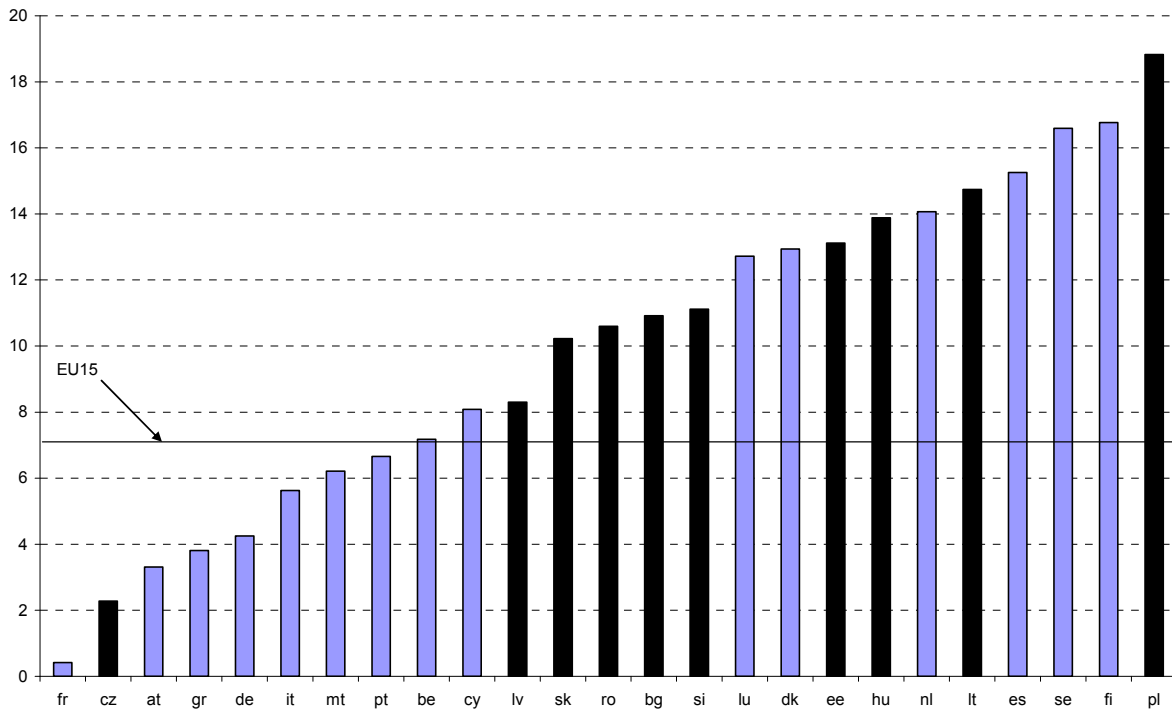


Quelle: Chlon-Dominczak (2009) Figure 8.

Ähnlich wie in Polen wurden auch in Ungarn insbesondere die Invaliditätsrenten als Option zum Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt extensiv genutzt. Zu Beginn der 2000er Jahre waren in Ungarn 56% aller neuen Renten Arbeitsunfähigkeitsrenten (Augusztinovics und Köllö, 2009). Inzwischen wurde durch

Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen die Zahl zwar deutlich reduziert. Dennoch weist Ungarn, neben Polen weiterhin eine sehr hohe Nichterwerbsquote aufgrund von Krankheit und Arbeitsunfähigkeit auf. Mit Ausnahme von Tschechien gilt dies jedoch auch für die anderen EU10 (Abbildung 8).

Abbildung 8: **EU10: Nichterwerbsquoten aufgrund von Krankheit und Arbeitsunfähigkeit (55-64 Jahre), 2007**



Quelle: Eurostat; Eigene Berechnungen.

Im Unterschied zum Arbeitslosengeld sind diese Programme nicht mit Unterstützung bei der Arbeitssuche bzw. Anforderungen an Weiterqualifizierungsmaßnahmen verbunden. Sie sind wenig zielgerichtet und in Tschechien und Lettland mit anderen Sozialleistungen wie dem Arbeitslosengeld und in den meisten Ländern auch mit Erwerbseinkommen kumulierbar. Im Ergebnis können in der Summe relativ hohe Einkommen entstehen, die über dem Mindestlohn liegen. Vor allem niedrig qualifizierte Arbeitskräfte haben, auch wegen der hohen Steuer- und Sozialabgabenbelastung in diesen Ländern, geringe Anreize zur Arbeitssuche (sogenannte Arbeitslosigkeitsfalle). Da der Realwert der Sozialtransfers in armen Regionen mit deutlich niedrigeren Preisen und Mieten höher liegt, ergeben sich auch keine Anreize für Beschäftigte in Gebiete mit höherer Ar-

beitsnachfrage, aber höherem Preisniveau zu wechseln.

### Schlussbemerkung

Vor dem Hintergrund des zu erwartenden Alterungsprozesses in den EU10 ist die Anhebung der Erwerbs- und Beschäftigungsquoten ein wichtiger Schritt, um mittel- und langfristig Wachstum zu ermöglichen und die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme zu gewährleisten. Zwar ist die Erwerbsbeteiligung in den EU10 seit 2005 angestiegen, insbesondere die Erwerbsquoten Älterer sind jedoch nach wie vor extrem niedrig. Diese Gruppe wurde vor allem aufgrund von Vorruhestands- und Invaliditätsleistungen weitgehend aus der Erwerbstätigkeit verdrängt und muss wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Das Ar-

beitslosengeld selbst ist in diesen Ländern niedrig, und nimmt in der Regel mit fortschreitender Bezugsdauer ab. Letztere ist vergleichsweise kurz.

Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten Älterer können Reformen in den Rentensystemen beinhalten. In den meisten EU10 sind bereits entsprechende Reformen zur Anhebung des Rentenalters und der Mindestversicherungszeiten auf dem Weg. Reformen der Invaliditäts- und Vorruhestandsrege-

lungen sind eine weitere Voraussetzung, um angesichts der ungünstigen demographischen Entwicklung das Arbeitsangebot der älteren Erwerbspersonen zu erhöhen. Neben Anreizen im Rahmen der Renten, Steuer- und Sozialleistungssysteme müssen Reformstrategien auch die Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, etwa durch Maßnahmen des lebenslangen Lernens, weiterentwickeln.

## Literatur:

- Augusztinovics, M., J. Köllő (2009) Decreased Employment and Pensions: The Case of Hungary, in: R. Holzmann, L. MacKellar, J. Repanšek (eds) *Pension Reform in Southeastern Europe: linking to labor and financial market reforms*, World Bank Washington, DC, S. 89-104.
- Boeri, T., B. Helppie, M. Macis (2008) Labor Regulations in Developing Countries: A Review of the Evidence and Directions for Future Research, *World Bank Social Protection Discussion Paper* No. 0833, October.
- Boeri, T., K. Terrell (2002) Institutional Determinants of Labour Reallocation in Transition, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 (1) Winter, pp. 51-76.
- Boeri, T., M. Macis (2008) Do Unemployment Benefits Promote or hinder Structural Change?, *IZA (Institute for the Study of Labor) Discussion Paper* No. 3371, February.
- Cazes, S., S. Verick, C. Heuer (2009) Labour market policies in times of crises, *ILO Employment Working Paper* No. 35.
- Chlon-Dominczak, A. (2009) Retirement Behavior in Poland and the Potential Impact of Pension System Changes, *ENEPRI Research Report* No. 63 AIM Work Package 10, January.
- Clasen, J., J. Davidson, H. Ganßmann, A. Mauer (2006) Non-employment and the welfare state: the United Kingdom and Germany compared, *Journal of European Social Policy*, Vol. 16 (2) pp. 134-154.
- Knogler, M. (2010) Beschäftigungsanpassung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den neuen EU-Mitgliedstaaten, *Osteuropa-Institut Regensburg Kurzanalysen und Informationen* Nr. 46, Mai. <http://www.oei-dokumente.de/publikationen/info/info-46.pdf>
- Podalowski, M., D. Szelewa (2008) Evolution of unemployment compensation in Central and Eastern Europe – balancing rights and activation of unemployed, Paper to be presented at the conference „Activation policies on the fringes of society: a challenge for European welfare states“, May 15th-16th, Nuremberg, Germany.  
[http://doku.iab.de/veranstaltungen/2008/activation\\_2008\\_polakowski\\_szelewa.pdf](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2008/activation_2008_polakowski_szelewa.pdf)