

Sozialleistungssysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken in den neuen Mitgliedstaaten

Zusammenfassender Bericht

Client: Generaldirektion Beschäftigungspolitik, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

ECORYS Nederland BV

Marjolein Peters
Martin van der Ende
Sabine Desczka
Thijs Viertelhauzen

Rotterdam, März 2008

ECORYS Nederland BV
P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
The Netherlands

T +31 (0)10 453 88 00
F +31 (0)10 453 07 68
E isp@ecorys.com
W www.ecorys.com
Registration no. 24316726

ECORYS Labour & Social Policy
T +31 (0)10 453 88 05
F +31 (0)10 453 88 34

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1 Einleitung	9
2 Quantitative Trends der Sozialleistungssysteme und AAMP	11
3 Aus Arbeitslosigkeit zur Arbeit	13
3.1 Auswirkungen von Lohnersatzleistungen auf den Übergang zur Arbeit	13
3.2 Auswirkungen von Lohnergänzungsleistungen auf den Übergang zur Arbeit	14
3.3 Auswirkungen von Lohnergänzungsleistungen auf den Übergang zur Arbeit	15
3.4 Aktive Arbeitsmarktpolitiken und die Arbeitslosen	15
3.5 Gesamtauswirkungen	16
3.6 Jüngste politische Reformen	16
4 Übergang aus Erwerbsunfähigkeit in Arbeit	19
4.1 Auswirkungen von Lohnersatzleistungen auf den Übergang zur Arbeit	19
4.2 Auswirkungen von Lohnergänzungsleistungen auf den Übergang zur Arbeit	20
4.3 Aktive Arbeitsmarktpolitiken und Behinderte	21
4.4 Gesamtauswirkungen	22
4.5 Jüngste politische Reformen	22
5 Übergang aus Inaktivität zur Arbeit für nicht berufstätige Ehegatten	23
5.1 Auswirkungen von Lohnersatzleistungen auf den Übergang zur Arbeit	23
5.2 Auswirkungen von Lohnergänzungsleistungen auf den Übergang zur Arbeit	23
5.3 Auswirkungen des Steuersystems	24
5.4 Aktive Arbeitsmarktpolitiken und inaktive Ehegatten	25
5.5 Gesamtauswirkungen	26
5.6 Jüngste politische Reformen	26

6	Übergang zur Rente	27
6.1	Auswirkungen von Rentensystemen auf die Beschäftigung	27
6.2	Auswirkungen von Vorruhestandsregelungen auf die Beschäftigung	28
6.3	Auswirkungen anderer Wege zur Rente auf die Beschäftigung	28
6.4	Aktives Altern	29
6.5	Gesamtauswirkungen	29
6.6	Jüngste politische Reformen	29
7	Ergebnisse der Simulation politischer Initiativen	31
8	Hauptvorschläge für die Politik	33

Vorwort

2003-2004 gab die Europäische Kommission eine Studie über den Zusammenhang zwischen Sozialleistungssystemen und aktiven Arbeitsmarktpolitiken in den 15 EU-Mitgliedstaaten in Auftrag. 2007 beauftragte die Generaldirektion Beschäftigungspolitik, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit ECORYS Nederland BV mit der Durchführung einer vergleichbaren Studie für die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten. Die zehn Länder, die Gegenstand der Studie sind, traten der Europäischen Union 2004 bei: Zypern, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei und Slowenien. Rumänien und Bulgarien, die der Europäischen Union 2007 beitraten, sind nicht Gegenstand dieser Studie. In diesem Dokument werden die im Abschlussbericht der Studie vorgestellten Hauptkenntnisse und Politikvorschläge zusammengefasst.

Die Forscher möchten sich dafür bedanken, dass Ihnen Gelegenheit gegeben wurde, dieses wichtige und relevante Thema zu erforschen. Ihr besonderer Dank für die Ihnen gegebene wertvolle Anleitung und Beiträge geht an die Mitarbeiter der Kommission Frau Cecilia Palm, Herrn Egbert Holthuis, Frau Joelle Thijs, Herrn Ioannis Drymoussis und Herrn Esteban Lozano.

Die Studie wurde durchgeführt durch ein Hauptforschungsteam, dem Marjolein Peters, Martin van der Ende, Sabine Desczka und Thijs Viertelhuizen angehörten. Das Team dankt Sara MacLeod, Alexander Wege und Mirjam Stuivenberg für deren Hilfe. Die Leitung der Studie lag bei Marjolein Peters. Zusätzlich zum Hauptforschungsteam trugen die folgenden Experten zur Studie bei:

- Panos Pashardes, Universität von Zypern, Zypern
- Jozef Zubricky, Stephan Jurajda, CERGE-EI, Tschechische Republik
- Lauri Leppik, Universität Tallinn, Estland
- Andres Vork, Praxis Estonia, Estland
- Ágota Scharle, Tarki, Ungarn
- Alf Vanags, Biceps, Lettland
- Julija Moskvina, Arbeits- und Sozialforschungsinstitut, Litauen
- Dr. Frances Camilleri-Cassar, Nadia Farrugia und Stephanie Vella, E-CUBED Consultants Ltd., Malta
- Maciej Grabowski, Instytut Badan und Gospodarka Rynkowa (Gdansk Institute for Market Economics), Polen
- Rastislav Bednárík, Arbeits- und Familienforschungsinstitut (Institut pre vyskum prace a rodiny), Slowakei
- Dr. Nada Stropnik, Slowenien
- Saso Polanec, Ales Ahcan, Boris Majcen, IER, Slowenien.

Marjolein Peters
ECORYS Nederland BV, Rotterdam, Niederlande

1 Einleitung

Diese Studie verfolgt das übergeordnete Ziel, zum laufenden Reformprozess beizutragen und die Auswirkungen der Reformen der Sozialleistungssysteme und der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) einzuschätzen. Die Studie umfasst folgende Forschungsaufgaben:

1. Die Überprüfung der derzeitigen Sozialleistungssysteme und ihrer Interaktion mit den AAMP auf deren Stärken und Schwächen sowie die potenziellen Auswirkungen der jüngsten Reformpolitik;
2. Entwurf einer angemessenen Analysemethode;
3. Simulationen der besten Praktiken in der Tschechischen Republik, in Zypern, Slowenien und der Slowakei.
4. Vergleichsanalyse zur Charakterisierung der Entwicklung passiver und aktiver Politikmodelle;
5. Hauptkenntnisse aus der Analyse, Implikationen für die Politikentwicklung der Kommission bezüglich der Reform der Sozialleistungssysteme und Interaktion mit AAMP sowie Politikvorschläge für einzelne Mitgliedstaaten.

Die Studie basiert auf einer Prüfung der internationalen Literatur und Daten, von nationalen Experten durchgeführten Länderstudien sowie vier von Experten anhand nationaler Modelle und Daten durchgeführten Simulationen politischer Initiativen.

Die Studie untersuchte die Interaktion zwischen Sozialleistungssystemen und AAMP hinsichtlich der Arbeitsmarktbeteiligung aufgrund der wirtschaftlichen Search-Theorie. Sozialleistungen und AAMP wurden für jeden der neuen Mitgliedstaaten im Hinblick auf drei Übergänge im Arbeitsmarkt untersucht:

- den Übergang aus der Arbeitslosigkeit zur Beschäftigung;
- den Übergang aus der Inaktivität zur Beschäftigung bei Behinderten, inaktiven Ehegatten und Personen mit Familienverpflichtungen;
- aus der Beschäftigung in die Rente.

Der Hauptschwerpunkt waren finanzielle (Negativ-) Anreize dafür, eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. weiter auszuüben. Diese wurden anhand eines analytischen Rahmens untersucht, der auch andere Gesichtspunkte wie etwa kulturelle Unterschiede und die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt.

2 Quantitative Trends der Sozialleistungssysteme und AAMP

Obwohl die Beschäftigtenzahlen in den neuen Mitgliedstaaten zurzeit steigen und die Arbeitslosigkeit sinkt, sind die Beschäftigungsquoten und Aktivitätsraten weiterhin niedrig. In den meisten neuen Mitgliedstaaten sind die allgemeine Abhängigkeit von Sozialleistungen oder zumindest die Zuwachsraten 2005 rückläufig. In vielen neuen Mitgliedstaaten ist jedoch ein weiterer Anstieg der Anzahl derjenigen festzustellen, die Sozialhilfe beziehen, in Vorruhestand gehen oder Leistungen wegen Erwerbsunfähigkeit beziehen.

Zwischen 2004 und 2005 ist die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktpolitiken (AAMP) leicht zurückgegangen, und die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitiken sind insgesamt rückläufig. In den meisten neuen Mitgliedstaaten gab es jedoch eine positive Umstellung von Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitiken (wie Sozialleistungen) auf aktivere Politiken.

3 Aus Arbeitslosigkeit zur Arbeit

In Europa gibt es im Wesentlichen drei Arten von Sozialleistungen für Arbeitslose:

- Sozialleistungen, die das Einkommen ersetzen, z.B. zeitlich begrenzte Leistungen aus einer Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfe;
- Sozialleistungen, die das Einkommen ergänzen, zum Beispiel Sozialleistungen für Familien und Wohngeld;
- Sozialleistungen für Berufstätige, um Anreize zur Arbeitsaufnahme bzw. zur Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktpolitiken (AAMP) zu geben.

Zunächst werden die drei Arten von Sozialleistungen für Arbeitslose kurz beschrieben und dann die Auswirkungen von AAMP auf die Beschäftigung erörtert. Schließlich werden die Gesamtauswirkungen der Sozialleistungssysteme und jüngsten politischen Reformen diskutiert.

3.1 Auswirkungen von Lohnersatzleistungen auf den Übergang zur Arbeit

Effektive Politiken, durch die Sozialleistungssysteme mehr auf Aktivität setzen und mehr Beschäftigungsanreize geben, setzen strengere Anspruchsvoraussetzungen, kürzere Bezugsdauer und klare Endpunkte für den Leistungsbezug voraus. Durch Sanktionen und genaue Überwachung der zur Arbeitssuche entfaltenen Aktivitäten sowie zwangsweise Teilnahme an AAMP werden Anreize zur Arbeitssuche gegeben. Durch eine Mischung passiver Maßnahmen und effektiver AAMP könnte die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds reduziert und die Arbeitsmarktflexibilität gesteigert werden.

Lohnersatzleistungen gibt es in allen neuen EU-Mitgliedstaaten:

- Die meisten neuen Mitgliedstaaten haben eine Arbeitslosenversicherung, deren Leistungen einem Prozentsatz des zuletzt bezogenen Gehalts oder des Gehalts entsprechen, für den der Betreffende im Laufe seines Arbeitslebens Beiträge geleistet hat. Pauschalleistungen werden nur in Malta, Polen und Litauen gezahlt.
- In den meisten neuen EU-Mitgliedstaaten werden die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für einen Zeitraum von bis zu zwischen 12 und 18 Monaten gezahlt. Diese Leistungen belaufen sich auf 40 Prozent bis 70 Prozent des zuletzt bezogenen Gehalts. In einigen Ländern des Baltikums und in Ungarn sind die Leistungen für Arbeitslose angemessen oder sogar niedrig, doch die Zuschläge für abhängige Familienangehörige sind in den meisten Ländern recht großzügig.
- Fünf neue Mitgliedstaaten bieten Sozialleistungen für Arbeitslose, die sich im Laufe des Bezugszeitraums verringern.
- Polen, Litauen und Malta zahlen Pauschalbeträge, die sich schwer mit den in anderen Mitgliedstaaten gezahlten Leistungen vergleichen lassen.

- Voraussetzung für den Bezug von Sozialleistungen für Arbeitslose ist, dass über einen bestimmten Zeitraum ein Arbeitsverhältnis bestanden haben muss; der Zeitraum liegt zwischen sechs Monaten in Zypern und drei bis vier Jahren in der Slowakei.
- Die Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld liegt zwischen drei Monaten und zwei Jahren und ist beitrags- oder altersabhängig. In sechs der neuen Mitgliedstaaten wird das Arbeitslosengeld nur sechs Monate lang gezahlt.
- In den neuen Mitgliedstaaten werden Anforderungen hinsichtlich der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt gestellt, die häufig durch Sanktionen bezüglich der Sozialleistungen durchgesetzt werden. Die Anforderungen sind jedoch unterschiedlich. Auf Zypern und in Polen reicht es, sich beim Arbeitsamt arbeitslos zu melden, während die Arbeitslosen in der Tschechischen Republik, in Ungarn, Lettland, in der Slowakei und in Slowenien zur aktiven Arbeitssuche verpflichtet sind. In Estland und Litauen besteht die Verpflichtung, alle geeigneten Arbeitsangebote anzunehmen.
- In der Tschechischen Republik, in Estland, Ungarn, auf Malta und in Slowenien (wo es 2007 abgeschafft wurde) gibt bzw. gab es im Anschluss eine Mindest-Arbeitslosenhilfe. In den anderen neuen Mitgliedstaaten beläuft sich die Arbeitslosenhilfe auf einen Prozentsatz des zuletzt verdienten Gehalts.
- In der Tschechischen Republik gibt es außerdem ein separates Beihilfesystem zur Aktivierung.
- Alle neuen Mitgliedstaaten bieten Sozialhilfe an, durch die Langzeitarbeitslose entsprechend dem Haushaltseinkommen unterstützt werden. Die Aktivierung der Sozialhilfeempfänger für den Arbeitsmarkt gewinnt an Bedeutung. Alle Systeme sehen die Verpflichtung zur Arbeitssuche vor, doch die Sanktionen werden nicht erwähnt.

3.2 Auswirkungen von Lohnergänzungsleistungen auf den Übergang zur Arbeit

Als potenzielle Negativanreize, die einer Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis entgegenstehen, spielen Lohnergänzungsleistungen, insbesondere Wohngeld und Sozialleistungen für Familien, eine gleichermaßen wichtige Rolle.

Beim Wohngeld kann es sich entweder um eine separate Leistung für niedrige Einkommensgruppen oder um ein Element der Sozialhilfe handeln, das dementsprechend auf Sozialhilfeempfänger beschränkt ist. In den neuen Mitgliedstaaten sind diese Leistungen in der Regel recht hoch; sie können sich auf bis zu 80 oder 85 Prozent der Wohnkosten belaufen. Sie sind eine der Hauptursachen für das Problem der Armut- und Arbeitslosigkeitsfalle.

Sozialleistungen für Familien, die entweder als Sozialleistungen oder als Steuerbegünstigung gewährt werden, sind die in den neuen Mitgliedstaaten am weitesten verbreitete Sozialleistung. Diese Sozialleistungen sind der Hauptgrund für die Einkommensdifferenz zwischen Einpersonen-Haushalten, Zweipersonen-Haushalten und Haushalten mit Kindern. In der Tschechischen Republik, Polen und Slowenien werden Sozialleistungen für Familien als einkommensabhängige Pauschalbeträge gewährt,

während sie auf Zypern, in Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, auf Malta und in der Slowakei nicht einkommensabhängig sind.

Die Differenz zwischen dem Einkommen, das man mit Arbeit erzielt, und dem, das man als Arbeitsloser bezieht, kann durch Sozialleistungen für Familien verzerrt werden. Würde die Leistungsrate jedoch reduziert, so könnte dies in vielen Mitgliedstaaten einen Anstieg der Armutsquote bewirken. Außerdem zeigt die Literatur (OECD, 2004 und 2006), dass traditionelle Familien mit einem Alleinverdiener oder 1½ Verdienern gerne bereit sind, niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen. Dieser Haushaltstyp lässt sich also nicht unbedingt durch diese hohen Sozialleistungen von der Arbeit abhalten.

3.3 Auswirkungen von Lohnergänzungsleistungen auf den Übergang zur Arbeit

Zu den Arbeitsanreizen zählen Steuergutschriften oder Steuerfreibeträge für Beschäftigte, die zur Reduzierung der Armutsfalle beitragen. Viele der neuen EU-Mitgliedstaaten setzen Steuerfreibeträge ein, die jedoch unterschiedlich hoch sind und sowohl auf Erwerbstätige als auch auf Inaktive Anwendung finden. Auf Malta und in Ungarn gibt es Steuergutschriften für Beschäftigte, und in der Slowakischen Republik gibt es eine Steuergutschrift für erwerbstätige Eltern. Dagegen gibt es in der Slowakei einen Steuerbonus für Arbeitslose, der somit einen Negativ-Anreiz hinsichtlich der Arbeitsaufnahme darstellt. Die nationalen Experten berichten, dass die effektiven Steuersätze hoch sind und die Regierungen versuchen, durch die Besteuerung verursachte Abweichungen vom Preis-Mengen-Gleichgewicht und die Lohnkosten zu reduzieren. Eines der Hauptprobleme der meisten neuen EU-Mitgliedstaaten ist das knappe Arbeitsangebot, da die Nachfrage nach Arbeitskräften wegen der Lohnkosten nicht ausreicht.

3.4 Aktive Arbeitsmarktpolitiken und die Arbeitslosen

Alle neuen Mitgliedstaaten haben AAMP und öffentlich-rechtliche Arbeitsämter, die informieren und Stellen vermitteln. Viele AAMP wurden während der Beitrittsphase eingeführt. Sie sind schwer zu vergleichen, weil sie entweder sehr allgemein definiert oder auf ganz bestimmte Gruppen zugeschnitten sind. Die Hauptgruppen sind in der Regel die Arbeitslosen, insbesondere die Langzeitarbeitslosen.

In etwa der Hälfte der neuen EU-Mitgliedstaaten gibt es Job-Rotation und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Anders als in den meisten alten EU-Mitgliedstaaten zielen die Beschäftigungsinitiativen nicht speziell auf Geringverdiener ab, sondern auf Gruppen mit speziellen persönlichen Eigenschaften. Es gibt einige Anreize für Unternehmensgründungen; in Estland und auf Zypern sind diese für bestimmte Gruppen vorgesehen, und in der Tschechischen Republik, in Polen und Lettland gibt es nichts derartiges.

AAMPs sind in fast allen neuen EU-Mitgliedstaaten vorgeschrieben. Die Aufforderung zur Teilnahme geht vom Arbeitsamt aus. Außerdem haben alle Länder Sanktionen und andere Anreize eingeführt, um zur intensiveren Arbeitssuche zu motivieren. Manche

Experten meinen jedoch, dass die Sanktionen strenger sein sollten, um größere Wirkung auf das Arbeitskräfteangebot zu entfalten.

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass die (zwangsweise) Teilnahme an AAMP der wirksamste Anreize zur intensiveren Arbeitssuche ist. Viele AAMP zielen nicht auf die direkte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ab, sondern tendieren dazu, sich auf die Weiterbildung sowie arbeitsbezogenen Einstellungen und Verhaltensweisen zu konzentrieren. Anreize für Firmengründungen sind weniger üblich. Die Wahl von Maßnahmen mit eher indirekten Auswirkungen auf die Beschäftigung mag angesichts der Kompetenz der Zielgruppe gerechtfertigt sein. Allerdings sind die Auswirkungen auf die Beschäftigung per definitionem geringer und es könnte sein, dass die (potenziellen) Teilnehmer weniger motiviert sind.

3.5 Gesamtauswirkungen

Es gibt Belege dafür, dass Menschen ungern bereit sind, eine Arbeit aufzunehmen, wenn der finanzielle Gewinn gering ist. Dies nennt man die Arbeitslosigkeitsfalle. Die endgültige Differenz zwischen dem Arbeitseinkommen und dem Einkommen aus Sozialleistungen, d.h. die Nettoersatzrate, liegt nur für etwa die Hälfte der neuen EU-Mitgliedstaaten vor¹. Diese Sätze sind für Alleinverdiener- oder Doppelverdiener-Familien mit Kindern häufig hoch; für Alleinstehende sind sie, außer in Polen, durchschnittlich. Während die Ersatzraten für Familien mit Kindern in Slowenien und in der Slowakei hoch sind, liegen die Quoten von etwa 40 Prozent (wie etwa in Ungarn) für europäische Verhältnisse am unteren Ende.

Die Nettoersatzraten für arbeitslose Geringverdiener (67 Prozent des durchschnittlichen Einkommens der in der Produktion Beschäftigten) liegen zwischen 50 Prozent für einen Alleinstehenden in der Tschechischen Republik und 85 Prozent des bisherigen Einkommens für ein Doppelverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern in der Slowakei.

Es gibt nur wenige Studien über die Auswirkungen von Arbeitslosenunterstützung auf Beschäftigung und Beschäftigungsanreize. Manche Länder, etwa Polen und Slowenien, nennen erhebliche Probleme mit der Armut- und Arbeitslosigkeitsfalle. In anderen Ländern hat die Arbeitslosenunterstützung wenig Auswirkungen auf die Beschäftigung. Beispiele dafür sind Ungarn, wo die Arbeitslosenunterstützung nur kurze Zeit gewährt wird, und die Tschechische Republik, wo die Arbeitslosenunterstützung gering ist.

3.6 Jüngste politische Reformen

Im Zuge des EU-Beitritts haben viele neue Mitgliedstaaten Systeme der sozialen Sicherung eingeführt, die den Anforderungen der EU-Beschäftigungsrichtlinien entsprechen. Die jüngsten Reformen stehen somit mit der EU-Beschäftigungspolitik in Einklang. Die Reformen konzentrieren sich darauf, einigen schwer zu erreichenden

¹ Die Daten für die effektiven Grenzsteuersätze, die ein besseres Maß darstellen, lagen nicht vor, als die Studie verfasst wurde.

Gruppen wie etwa Saisonarbeitern leichteren Zugang zur Arbeitslosenunterstützung zu gewähren und die Leistungen eher zu erhöhen als zu reduzieren.

In den meisten neuen EU-Mitgliedstaaten sind die Löhne wesentlich schneller gestiegen als Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung. Obwohl es keine aktive Intervention oder Reform zur Senkung der Sozialleistungen gab, geht die Höhe der Sozialleistungen im Verhältnis zur Lohnhöhe in vielen neuen EU-Mitgliedstaaten zurück. Die Hauptmaßnahmen zur Steigerung der Beschäftigtenzahlen hatten keine Reformen des Steuer- und Sozialsystems zum Ziel, sondern konzentrierten sich auf die Senkung der Lohnkosten.

4 Übergang aus Erwerbsunfähigkeit in Arbeit

Dieses Kapitel enthält eine Analyse der Lohnersatzleistungen und Lohnergänzungsleistungen für Erwerbsunfähige. Darauf folgt eine Erörterung der Auswirkungen auf die aktiven Arbeitsmarktpolitiken (AAMP). Abschließend werden die Gesamtauswirkungen der Sozialleistungssysteme und jüngsten politischen Reformen diskutiert.

4.1 Auswirkungen von Lohnersatzleistungen auf den Übergang zur Arbeit

Zu den Lohnersatzleistungen für Personen, die vorübergehend oder dauerhaft (voll- oder teil-) erwerbsunfähig sind, zählen Krankengelder und Programme für Behinderte, Pauschalzahlungen sowie Leistungssysteme, die bei langfristiger Erwerbsunfähigkeit eintreten und durch Beiträge der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer oder beider finanziert werden. Diese Systeme ersetzen den Lohn entweder in voller Höhe oder zum Teil.

Auswirkungen des Krankengelds auf den Übergang zur Arbeit

Krankengeld wird Arbeitnehmern gezahlt, die infolge einer Erkrankung oder Verletzung erwerbsunfähig sind, jedoch voraussichtlich wieder arbeiten werden. Lang andauernde Krankheiten sind in vielen Ländern häufig der erste Schritt zur Erwerbsunfähigkeit; dies gilt insbesondere dort, wo für einen langen Zeitraum großzügige Zahlungen gewährt werden. Die Höhe des Krankengelds liegt zwischen 50 und 60 Prozent des Durchschnittslohns (Zypern und Slowakei) und bis zu 90 Prozent des bisherigen Gehalts in Slowenien. Viele neue EU-Mitgliedstaaten haben weder ein Verfahren für die regelmäßige Überprüfung während der Erkrankung, noch wird das System streng durchgesetzt. Darüber hinaus ist nur in Polen die Teilnahme an einer Reha-Maßnahme oder an AAMP Voraussetzung für die Verlängerung des Krankengelds. Die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wird nicht erleichtert.

Die Hauptfaktoren für die Beurteilung der Auswirkungen kurzzeitig gezahlter Krankengelder sind, wie die Krankengeldbezieher überwacht werden und welche Sanktionen Anwendung finden. Die Analyse zeigte, dass die meisten neuen EU-Mitgliedstaaten weder klare Verfahren für die Überprüfung und Rückkehr zur Arbeit haben, noch das System streng durchsetzen. Die Höhe der von den verschiedenen Systemen für Erwerbsunfähige gezahlten Leistungen wird auf sehr unterschiedliche Weise berechnet. Leistungen, die auf den bisherigen Beitragsjahren sowie auf der Höhe des letzten Gehalts basieren, sind jedoch im Allgemeinen attraktiver für ältere Arbeitnehmer, die höhere Gehälter bzw. mehr Beitragsjahre haben. Viele neue EU-Mitgliedstaaten prüfen die Erwerbsunfähigkeitsleistungen im Abstand von ein bis drei Jahren.

Auswirkungen von Erwerbsunfähigkeitsprogrammen auf den Übergang zur Arbeit

Erwerbsunfähigkeitsgelder und -renten werden Beschäftigten gezahlt, die durch Krankheit oder Behinderung dauerhaft voll oder zum Teil erwerbsunfähig sind. Die Wahrscheinlichkeit des Übergangs zur Erwerbsunfähigkeit ist davon abhängig, wie großzügig die Leistung ist und wie leicht man sie bekommt.

- Der Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit, d.h. ab wann man nicht mehr arbeiten braucht und eine Erwerbsunfähigkeitsrente beziehen kann, ist in Lettland, wo eine Minderung um 25 Prozent ausreicht, am geringsten. Zypern, Estland, Ungarn und Malta gewähren Sozialleistungen nur bei 100 Prozent-igem Verlust der Erwerbsfähigkeit.
- Erwerbsunfähigkeitsrenten werden auf unterschiedliche Weise berechnet. Sie basieren auf einer Kombination aus dem früheren Verdienst und/oder dem Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit und/oder Versicherungsbeiträgen. In der Tschechischen Republik, Lettland, Polen, Slowenien und der Slowakei hat die Anzahl der Versicherungsbeiträge Einfluss auf den Gesamtbetrag; für Jüngere sind die Renten daher weniger großzügig. Auf Zypern und in Ungarn basieren die Renten auf dem Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit und dem Einkommen; damit sind die Leistungen für alle Altersgruppen attraktiv. In Litauen ist die Rente ein Pauschalbetrag, der allein vom Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit abhängig ist.
- Es gibt nur wenige Studien über die Erwerbsunfähigkeitsrenten der neuen EU-Mitgliedstaaten; dies gilt insbesondere für diejenigen, die als nicht Vollzeit einsatzfähig gelten und nur wenig Chancen auf eine Wiedereingliederung haben.
- In fünf der neuen Mitgliedstaaten kann der Verdienst nicht aufgestockt werden, solange eine volle Rente bezogen wird. In den meisten neuen EU-Mitgliedstaaten können Teilrenten jedoch in gewissem Umfang durch eigene Verdienste aufgestockt werden. Dies hat die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt erleichtert, insbesondere in Lettland, Litauen, der Slowakei und Estland, wo keinerlei Einschränkungen bestehen.
- Abgesehen von Estland bieten alle neuen EU-Mitgliedstaaten Sozialleistungsprogramme für Personen, die infolge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit dauerhaft erwerbsunfähig sind. Diese Leistungen sind großzügiger als die üblichen Erwerbsunfähigkeitsrenten, sehen weniger Überprüfungen vor und setzen keine Mindestversicherungszeit voraus. Dies kann einen Negativ-Anreiz darstellen, der von der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt abhält.
- Mehrere neue EU-Mitgliedstaaten haben bestimmte Mindestleistungen für Behinderte oder chronisch Kranke, die keine Leistungen aus der Sozialversicherung erhalten. Dies sind Menschen, die schon erwerbsunfähig waren, bevor sie das 18. Lebensjahr vollendet hatten, oder die nicht die Versicherungsvoraussetzungen für die Standard-Erwerbsunfähigkeitsrente erfüllen. Diese Modelle sehen zumeist Pauschalbeträge vor, die einkommensabhängig gezahlt werden und eher weniger großzügig sind.

4.2 Auswirkungen von Lohnergänzungsleistungen auf den Übergang zur Arbeit

Transportgelder sind die Sozialleistungen, die von Behinderten oder Kranken am meisten in Anspruch genommen werden. Diese Sozialleistungen können Zahlungen für den Kauf eines geeigneten Autos (Zypern und Ungarn) und/oder finanzielle Hilfen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel umfassen. Auf Zypern und in der Tschechischen

Sozialleistungssysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken in den neuen Mitgliedstaaten

Republik sind diese Zusatzleistungen jedoch auf berufstätige Behinderte beschränkt. Deshalb stellen sie keine Negativ-Anreize dar, inaktiv zu bleiben.

Zusätzlich zu den Erwerbsunfähigkeitsrenten gibt es ein breites Spektrum anderer ergänzender Leistungen für Schwerbehinderte, auf Zypern z.B. Leistungen für Rollstuhlfahrer, die Anreiz dazu bieten, inaktiv zu bleiben. Andere Anreize, etwa die Bezuschussung von Urlauben für Behinderte und deren Familien, können ebenfalls einen Anreiz darstellen, keine Arbeit aufzunehmen.

4.3 Aktive Arbeitsmarktpolitiken und Behinderte

AAMP für behinderte Arbeitnehmer liegen nicht unbedingt auf der Hand. In vielen Ländern gilt die Rehabilitation als rein medizinisches Problem. Außerdem könnten Arbeitgeber aus Angst vor Produktivitätsverlusten von der Rekrutierung behinderter Arbeitnehmer absehen. Da das Arbeitskräfteangebot jedoch immer knapper wird und die Kosten der Sozialleistungen für Erwerbsunfähige wie auch die Zahlen der Inaktiven steigen, ändert sich der Fokus.

In den neuen EU-Mitgliedstaaten gibt es verschiedene AAMP, die Behinderte in besonderer Weise berücksichtigen.

- Eine Reihe von Ländern (u.a. Zypern, Ungarn, die Slowakei und Lettland) bieten Schulungsprogramme, um die Erwerbsquote der Behinderten zu steigern.
- In Ungarn, Litauen, Polen und den meisten anderen Ländern wird die Wiedereingliederung neben der Erwerbsunfähigkeitsrente angeboten, was häufig zu höheren Sozialleistungen führt. Nur Polen bietet schon während der Krankengeldzahlung frühe Reha-Programme.
- In manchen neuen EU-Mitgliedstaaten, etwa auf Zypern, Malta und in Estland, liegt der Schwerpunkt vor allem auf der Unterstützung im Beschäftigungsverhältnis. Studien haben gezeigt, dass dies effektiver ist als formelle Ausbildungen (OECD, 2003).
- Lohnzuschüsse, einschließlich reduzierter Krankenversicherung, sind häufig zu finden, u.a. in Estland, der Tschechischen Republik, in Lettland, Litauen und Slowenien. Dieser Ansatz ist beliebt. Jüngste Studien haben jedoch gezeigt, dass dies zu Verdrängungseffekten und Wohlfahrtsverlusten führt.
- Beschützende Werkstätten gibt es nur in wenigen neuen EU-Mitgliedstaaten. Darin zeigt sich eine Abkehr weg von der Absonderung der Arbeitskräfte hin zur Beschäftigungsförderung. Außerdem wird die Beschäftigung durch rechtliche Instrumente wie Quoten gefördert.

AAMP für Behinderte zielen auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder zumindest in beschützende Werkstätten ab; dazu zählen beschäftigungsfördernde Politiken, Projekte und Anreize für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Im Gegensatz zu den Politiken für andere Gruppen auf dem Arbeitsmarkt ist den Behinderten die Teilnahme an AAMP in der Regel gänzlich freigestellt. Neue Politiken zur sozialen Inklusion haben dies aufgegriffen, indem sie die Aktivierung zum wesentlichen Bestandteil der aktiven Inklusion machen.

4.4 Gesamtauswirkungen

Es gibt Belege dafür, dass es unwahrscheinlich ist, dass jemand aktiv wird, wenn der finanzielle Gewinn gering ist. Einkommensvergleiche zeigen jedoch, dass Behinderte wesentlich geringere Einkommen haben als Beschäftigte. Allgemein kann man sagen, dass aus Zypern, der Tschechischen Republik und Lettland gemeldet wird, dass es gelungen ist, Behinderte durch aktive Arbeitsmarktprogramme auf den Arbeitsmarkt zurückzubringen. Aus Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen und der Slowakei wird gemeldet, dass die Sozialleistungen für Behinderte signifikante Negativ-Anreize darstellen.

Es gibt bisher nur wenig Evaluierungsstudien über die Auswirkungen der Sozialleistungen für Inaktive auf die Beschäftigung in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Die bisherigen Ergebnisse zeigen ein gemischtes Bild. Eine 2005 in der Tschechischen Republik durchgeführte Studie stellte fest, dass das aktuelle Sozialversicherungssystem einen Schritt in Richtung von Beschäftigungsanreizen für alle Gruppen von Langzeitarbeitslosen darstellt. In Lettland ist der Erfolg der subventionierten Beschäftigung klar sichtbar. Eine Studie aus Estland hob dagegen die negativen Auswirkungen der Erwerbsunfähigkeitsrenten auf die Beschäftigtenzahl hervor.

4.5 Jüngste politische Reformen

Nach dem Prozess des Beitritts zur Europäischen Union haben viele EU-Mitgliedstaaten ihre Steuergutschriftsysteme und Arbeitsmarktpolitik den EU-Anforderungen angepasst. In Ungarn und Litauen zielten die politischen Maßnahmen darauf ab, das Abgleiten in die Behinderung zu reduzieren. Entsprechend den neuen EU-Politiken konzentrieren sich die meisten neuen Mitgliedstaaten auf das Angebot aktiver Arbeitsmarktprogramme zur Förderung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Im Mittelpunkt der meisten Reformen stand, wie aus der Tschechischen Republik, Estland, Lettland, der Slowakei und Slowenien gemeldet wird, die Verbesserung der AAMP.

5 Übergang aus Inaktivität zur Arbeit für nicht berufstätige Ehegatten

Der Übergang inaktiver Personen, zumeist Frauen, zur Arbeit hängt von vielen, wechselseitig abhängigen Faktoren ab, etwa den Lohnersatz- und Lohnergänzungsleistungen wie auch den Steuern. Nach der Erörterung dieser drei Punkte und der AAMP in den neuen Mitgliedstaaten werden die Gesamtauswirkung und die jüngsten politischen Reformen zusammengefasst.

5.1 Auswirkungen von Lohnersatzleistungen auf den Übergang zur Arbeit

Die einzige Sozialleistung, die Inaktive, zumeist Frauen, beziehen können, die wegen ihrer Betreuungsverantwortung keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, ist die Sozialhilfe. Alle neuen EU-Mitgliedstaaten leisten Sozialhilfe als Sozialleistung „letzter Instanz“, wenn keine anderen Leistungen in Betracht kommen. Ob der Antragsteller Kinder hat oder nicht, wird bei der Bestimmung der Leistungshöhe stets berücksichtigt, wenngleich auf unterschiedliche Weise. Sozialhilfeleistungen sind in der Regel einkommensabhängig. Das bedeutet, dass jemand, dessen Ehepartner berufstätig ist oder andere Sozialleistungen bezieht, wahrscheinlich nicht die Bezugsvoraussetzungen für Sozialhilfe erfüllt. In den meisten neuen Mitgliedstaaten werden die familienbezogenen Sozialleistungen bei der Sozialhilfe als Einkommen berücksichtigt, so dass sie die Höhe der Sozialhilfeleistung mindern.

5.2 Auswirkungen von Lohnergänzungsleistungen auf den Übergang zur Arbeit

Auswirkungen von Sozialleistungen zur Kinderbetreuung

Sozialleistung für die Kinderbetreuung gibt es nur in wenigen der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten. Derartige Leistungen werden entweder als Sachleistung oder als finanzielle Unterstützung gewährt, damit die Eltern öffentliche Betreuungseinrichtungen nutzen können, oder als eine Kombination beider Methoden. In der Slowakei werden zum Beispiel Vorschulen subventioniert und es gibt Zahlungen an Stellensuchende, die an Trainingsprogrammen teilnehmen.

Kinderbetreuungseinrichtungen, die als Sachleistung zur Verfügung gestellt werden (durch Subventionen für die Träger der Kinderbetreuung) stellen für Eltern keinen besonderen Anreiz zur Arbeitsaufnahme dar. Fast alle neuen EU-Mitgliedstaaten bieten subventionierte Kinderbetreuung an. Anreize zur Beschäftigungsförderung können eher

dadurch gegeben werden, dass die Kinderbetreuung durch finanzielle Zuschüsse unterstützt wird, die als Sozialleistung oder Steuergutschrift für berufstätige Eltern gewährt werden. In der Slowakei wurden kürzlich finanzielle Zuschüsse für die Kinderbetreuung eingeführt. Kinderbetreuungsleistungen, die in anderer Form als durch Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt werden, gibt es in Estland, Slowenien und der Slowakei sowie auf Zypern, dort jedoch nur im Ausnahmefall, nämlich für Flüchtlinge.

Auswirkungen von Sozialleistungen zur Kindererziehung

Sozialleistungen zur Kindererziehung sind für Eltern gedacht, die ihre Kinder Vollzeit betreuen. In manchen Mitgliedstaaten können die Eltern diese Leistungen auch nach der Arbeitsaufnahme weiterbeziehen, während in anderen Ländern der Anspruch durch die Arbeitsaufnahme verloren geht. Etliche Länder setzen diese Sozialleistung als Instrument ein, damit Eltern Arbeit und Familienleben vereinbaren können. In Estland, Polen und Slowenien haben die Eltern diesen Anspruch nur während des Elternurlaubs. In diesen Ländern wird davon ausgegangen, dass die Sozialleistungen für die Kindererziehung nur wenig Einfluss auf den Übergang inaktiver Frauen zur Arbeit haben.

Sozialleistungen für die Kindererziehung bieten Eltern, zumeist den Müttern, die Möglichkeit, vorübergehend aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden, um ihre Kinder zu betreuen. Der positive Anreiz ist, dass der Elternteil Anspruch darauf hat, in sein früheres Arbeitsverhältnis zurückzukehren. Diese Sozialleistung gibt mehr Flexibilität. Viele Experten sind jedoch zu dem Schluss gekommen, dass Sozialleistungen für die Kindererziehung vor allem die Mütter über lange Zeiträume aus dem Arbeitsmarkt heraushalten.

Sozialleistungen für die Kindererziehung gibt es in allen neuen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Malta und Zypern. Dabei reicht das Spektrum der Sozialleistungen von Pauschalzahlungen für die Betreuung wie in Lettland, über kleine Einkommenszuschüsse bis hin zu vollen Lohnersatzleistungen in Estland. Diese Sozialleistungen werden gezahlt, bis das jüngste Kind das dritte Lebensjahr vollendet hat. In den meisten Mitgliedstaaten wird jedoch für jedes Kind ein Jahr lang gezahlt. Malta und Zypern verlassen sich bei der Kinderbetreuung in hohem Maße auf die Familienstrukturen, was negative Arbeitskräfteangebotseffekte für die Teile der Familie haben kann, die die Kinder betreuen und deshalb nicht arbeiten.

Ein wichtiger Aspekt ist, ob diese Sozialleistungen die durch die Kinder entstehenden Kosten abdecken oder das Einkommen ersetzen. Im letzteren Fall dürfen Eltern, die Sozialleistungen für die Kindererziehung beziehen, nicht arbeiten, wie es etwa in Slowenien, Polen und Estland der Fall ist.

5.3 Auswirkungen des Steuersystems

Der Übergang inaktiver Ehegatten zur Arbeit kann durch die Steuersysteme positiv oder negativ beeinflusst werden. Manche Mitgliedstaaten haben wegen ihres Pauschalsteuersystems oder wegen besonderer Steuergutschriften für Frauen, die nach einer Phase der Inaktivität in die Arbeit zurückkehren, niedrige Steuersätze. Andere Länder erschweren Frauen die Erwerbstätigkeit, indem sie Steuerfreibeträge für unterhaltsabhängige Ehe-

Sozialleistungssysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken in den neuen Mitgliedstaaten

gatten bieten. Wenn dieser Ehegatte wieder eine Arbeit aufnimmt verliert der bisherige Alleinverdiener die Möglichkeit, zusätzlich zu seinem persönlichen und dem Kinderfreibetrag weitere Steuerfreibeträge in Anspruch zu nehmen. Derartige Steuerregelungen bewirken, dass viele nicht berufstätige Ehegatten, vor allem Frauen, nicht arbeiten wollen, weil sich der Lohn für sie kaum lohnt.

Steuerregelungen können Frauen einen Anreiz bieten, wieder auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Viele neue EU-Mitgliedstaaten sehen entweder die gemeinschaftliche oder die Einzelveranlagung zur Steuer vor. Beide bieten jedoch den Ehegatten keinen Arbeitsanreiz. Von den Pauschalsätzen profitieren die höheren Einkommen stärker als die niedrigeren, sie bieten jedoch keinen Negativ-Anreiz, der von der Arbeit abhält. Pauschalsteuersätze gibt es in Estland, Litauen, Lettland und in der Slowakei.

Ehegattensplitting² ist für den zweiten Verdiener dann ein Negativ-Anreiz, wenn die Differenz zwischen den Einkommen der Ehepartner groß ist. Der Ehepartner mit dem höheren Einkommen kann also einen Teil seines Einkommen auf den anderen Partner übertragen und dadurch Einkommensteuer sparen. In diesen Fällen ist es für den Haushalt günstiger, wenn der andere Ehepartner weniger arbeitet. Einkommenssplitting gibt es in Polen und in der Tschechischen Republik. Spezielle Steuerfreibeträge sind vorteilhafter für Teilzeitbeschäftigte und Geringverdiener, weil das Einkommen größtenteils steuerfrei ist und nur ein kleiner Teil versteuert wird.

Es scheint jedoch, dass das knappe Angebot an Teilzeitstellen und die mangelnde Flexibilität hinsichtlich der Arbeitszeiten größere Hindernisse darstellen als das Fehlen finanzieller Anreize. Die meisten Studien deuten darauf hin, dass für die Verdrängung von Frauen aus dem Arbeitsmarkt hohe Arbeitslosigkeit eine wichtigere Rolle spielt als finanzielle Anreize. Außerdem haben sich die Zeitnutzungsmuster seit der Übergangsphase in den ost- und mitteleuropäischen Ländern erheblich verändert. Dies hat zum Aufkommen neuer kultureller Werte geführt, die die Inaktivität von Frauen als Flucht aus der Arbeiterklasse und Zeichen persönlichen Wohlstands sehen.

5.4 Aktive Arbeitsmarktpolitiken und inaktive Ehegatten

In den neuen EU-Mitgliedstaaten gibt es wenige AAMP für inaktive Ehegatten mit Betreuungsverantwortung. Programme für diese Gruppe gibt es nur auf Zypern und Malta. In Polen gibt es berufliche Bildung für Arbeitslose mit kleinen Kindern. Bei der Gestaltung künftiger AAMP werden die Regierungen inaktive Ehegatten stärker berücksichtigen müssen.

2 Splitting bedeutet, dass das Ehepaar das Gesamtfamilieneinkommen aus Erwerbstätigkeit gemeinschaftlich versteuert, wobei es zwischen beiden Ehepartnern aufgeteilt wird.

5.5 Gesamtauswirkungen

Die Auswirkungen von Steuern und Sozialleistungen auf den Übergang von Frauen aus der Inaktivität zur Arbeit sind von einer Reihe wechselseitig abhängiger Faktoren abhängig. Unterstützungsleistungen für die Kinderbetreuung tragen am besten dazu bei, die Hindernisse abzubauen, die der Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt entgegenstehen. Dies haben Studien gezeigt, die in Ländern mit wenig Kinderbetreuungseinrichtungen durchgeführt wurden, in denen viele Frauen inaktiv sind, und Ländern mit anscheinend auszureichenden Kinderbetreuungseinrichtungen, um eine hohe Zahl der weiblichen Beschäftigten zu garantieren. Die Erwerbsquote der Frauen hängt jedoch nicht nur von den öffentlich-rechtlichen Steuern und Sozialleistungen ab, sondern auch von der Arbeitsmarktlage und den kulturellen Normen hinsichtlich der Kindererziehung.

5.6 Jüngste politische Reformen

Die jüngsten politischen Reformen, die Einfluss auf den Übergang von Frauen zur Arbeit haben, konzentrieren sich auf das Steuersystem. In den meisten Ländern zielen die steuerlichen Maßnahmen darauf ab, dass sich auch Niedriglohtätigkeiten lohnen. Die Maßnahmen reichen von der Senkung der Einkommensteuersätze bis zur Einführung von Steuerfreibeträgen für unterhaltsabhängige Kinder.

6 Übergang zur Rente

Die Hauptentscheidung, die Arbeitnehmer beim Übergang von der Arbeit zur Rente treffen, ist, ob ihr Einkommen ausreicht, um aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden können.

Die Hauptausstiegswege sind:

- Rentensysteme und Vorruhestandsregelungen in Verbindung mit dem gesetzlichen Rentenalter und der Besteuerung von Renteneinkommen;
- Vorruhestandsregelungen;
- andere Ausstiegswege, vor allem durch Sozialleistungen für Arbeitslose und Behinderte.

In diesem Kapitel werden diese Ausstiegswege diskutiert. Darauf folgen Abschnitte über aktives Altern, die Gesamtauswirkungen und die jüngsten politischen Reformen.

6.1 Auswirkungen von Rentensystemen auf die Beschäftigung

Alle neuen EU-Mitgliedstaaten bieten Arbeitnehmern eine gesetzliche Rente. Diese Rente kann, wie in der Slowakei und in Lettland, einkommensabhängig sein, oder eine Pauschalrente, so wie in Litauen, Estland, der Tschechischen Republik, in Ungarn und Lettland; oder ein weder einkommens-, noch vermögensabhängiges Mindesteinkommen wie auf Malta, auf Zypern, in Polen und Slowenien.

Die Beiträge für versicherungsbezogene Renten, die aus öffentlichen Geldern oder privat finanziert sind, werden in den meisten neuen EU-Mitgliedstaaten direkt vom Gehalt abgeführt. Ansonsten gibt es private Betriebs- oder persönliche Rentenversicherungen, die in der Regel nicht zwingend sind. In vielen neuen EU-Mitgliedstaaten, etwa auf Malta, in Ungarn und Polen, wurden erst kürzlich Betriebsrenten eingeführt.

Das gesetzliche Rentenalter ist in den neuen Mitgliedstaaten niedriger (ungefähr 61 Jahre) als in den alten EU-Mitgliedstaaten (durchschnittliche 65 Jahre). In den neuen EU-Mitgliedstaaten liegt das gesetzliche Rentenalter zwischen 61 und 65 Jahren für Männer und 56 und 65 Jahren für Frauen. Nur in der Slowakei, auf Zypern und in Ungarn ist das gesetzliche Rentenalter für Männer und Frauen dasselbe. Der Rentenanspruch ist vor allem altersabhängig, jedoch muss außerdem eine Mindestanzahl von Beiträgen oder Arbeitsjahren erfüllt sein. Welche Auswirkungen die Rentenregelungen auf Frauen haben, die wegen der Kindererziehung nicht erwerbstätig waren, ist nicht immer klar. In Slowenien ist unter bestimmten Voraussetzungen ein Vorruhestand ohne Abzüge möglich, u.a. für Frauen, die Kinder erzogen haben, zwischen 56 und 58 Jahre alt sind (je nach Kinderzahl) und einen bestimmten Mindestbeitragszeitraum erfüllt haben. Die vorliegenden Informationen erlauben keinen klaren Überblick darüber, wie die Regierun-

gen die Schwangerschaftszeiten von Frauen bei der Berechnung der Rentenansprüche berücksichtigen.

In den meisten Ländern steigt der Rentenwert mit jedem Beitragsjahr oder mit dem Verdienst. In fast allen Ländern können Renten und Einkommen aufgestockt werden. Die meisten Rentensysteme der neuen EU-Mitgliedstaaten sehen im Rahmen des Altersrentensystems eine Vorruhestandsregelung vor.

Steuern und die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen sind einer der Hauptanreize weiterzuarbeiten bzw. in Rente zu gehen, weil sie Einfluss auf die Differenz zwischen dem Brutto- und dem Nettoeinkommen haben. In der Tschechischen Republik, in Litauen und der Slowakei werden Altersrenten nicht besteuert und die Rentner zahlen keine Sozialversicherungsbeiträge. Nur in Ungarn werden die Renten voll besteuert.

6.2 Auswirkungen von Vorruhestandsregelungen auf die Beschäftigung

Vorruhestandsregelungen, die einen günstigeren frühzeitigen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt ermöglichen, gibt es in den meisten neuen EU-Mitgliedstaaten. Diese Regelungen sind häufig das Ergebnis politischer Reaktionen auf die hohen Arbeitslosenquoten während der Übergangsphase. Durch Vorruhestandsregelungen kann man in neun der neuen Mitgliedstaaten zwei bis fünf Jahre früher in Rente gehen. Auf Zypern, in Ungarn und der Tschechischen Republik sind die Renten jedoch höher, wenn man erst später in Rente geht.

Im Mittel wird die Rente fünf bis sieben Jahre vor dem gesetzlichen Rentenalter angetreten. Studien aus Ungarn, Polen und Slowenien melden, dass finanzielle Anreize für den Vorruhestand, alternative Ausstiegswege und Rentensysteme starke Negativ-Anreize darstellen, die von einer Beschäftigung abhalten. Nur in Estland stellen Sozialleistungen moderate Negativ-Anreize hinsichtlich der Beschäftigung dar. Frauen sind bereit, Sozialleistung von bis zu 75 Prozent des früheren Einkommens hinzunehmen, während Männer nur eine Einkommensreduzierung auf 81 Prozent akzeptieren. Betrachtet man die Negativ-Anreize, die einer Fortsetzung der Beschäftigung entgegenstehen, so spielen nicht nur Einkommen und Vermögen eine wichtige Rolle, sondern auch die Motivation. Es wird berichtet, dass aktive Arbeitsmarktprogramme die Motivation steigern.

6.3 Auswirkungen anderer Wege zur Rente auf die Beschäftigung

Der Übergang aus der Langzeitarbeitslosigkeit in die Rente gilt seit Jahrzehnten als akzeptierter Weg in die Rente. Insgesamt liegt das Alter, ab dem ältere Arbeitslose Anspruch auf Sonderregelungen haben, jetzt deutlich unter dem gesetzlichen Rentenalter bzw. sogar unter der Altersgrenze für den Vorruhestand. In vielen neuen EU-Mitgliedstaaten wird die Arbeitslosenversicherung allgemein zum Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt genutzt. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten sehen vor, dass ältere Langzeitarbeitslose nicht mehr nach Arbeit suchen und keine Arbeitslosenversicherung mehr zahlen müssen.

Der Ausstieg durch Sozialleistungen für Behinderte kommt seltener vor. Nur in Polen, Litauen, in der Slowakei und Slowenien gibt es einkommensbezogene Sozialleistungen für Behinderte und somit vergleichsweise attraktive Ausstiegswege für ältere Arbeitnehmer, die jedoch weitgehend von einem ärztlichen Gutachten abhängig sind.

Alternative Ausstiegswege führen zu einer erheblichen Senkung des effektiven Renteneintrittsalters, das zum Beispiel in der Tschechischen Republik bei 55 Jahren liegt. Im Mittel ist das effektive Alter, in dem sie aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, in allen neuen Mitgliedstaaten für Frauen niedriger als für Männer. Die Differenz beträgt fast sechs Jahre.

6.4 Aktives Altern

Aktives Altern umfasst zahlreiche Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, u.a. flexible Arbeitszeiten und Modelle für die schrittweise Verrentung. Trotz der demografischen Erfordernisse hat die Verlängerung des Arbeitslebens für die meisten in der Öffentlichkeit Aktiven in den neuen EU-Mitgliedstaaten keinen großen Stellenwert. Sechs Länder haben jedoch mindestens ein Projekt für ältere Arbeitnehmer, und viele Projekte befinden sich in einer Pilot- oder Implementierungsphase.

Außer in Polen, der Slowakei und Litauen bieten alle Länder mindestens ein aktives Arbeitsmarktprogramm an, das die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer fördert. In Ungarn, auf Malta, in Polen und Slowenien gibt es Programme für eine schrittweise Verrentung.

6.5 Gesamtauswirkungen

Zahlreiche Studien haben die Auswirkungen des Rentensystems und der Vorruhestandsregelungen auf die Beschäftigung evaluiert. So kam zum Beispiel eine Studie in Estland zu dem Schluss, dass zwar viele Personen Vorruhestandsrenten beziehen, die Auswirkungen auf die Beschäftigung sich jedoch wegen der geringen Rentenhöhe in Grenzen halten. In Polen dagegen werden ältere Menschen durch das derzeitige Sozialleistungssystem ermutigt, inaktiv zu werden, indem sie Frührenten, Vorruhestandsgelder oder Erwerbsunfähigkeitsrenten beziehen.

6.6 Jüngste politische Reformen

Dem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken wurde zu einem wichtigen Thema im Rahmen der Steigerung der Erwerbsquote, der Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme sowie der Bewältigung der sich durch das höhere Alter der Bevölkerung ergebenden demografischen Probleme. Der letzte Punkt ist für einige der neuen EU-Mitgliedstaaten weniger wichtig, etwa für die Baltikum-Länder und die Tschechische Republik, deren Bevölkerungen relativ jung sind.

Die meisten politischen Reformen zielen darauf ab, die Renten zu modernisieren und ein angemessenes Rentenniveau zu bieten. Dennoch sind die politischen Reformen in den neuen EU-Mitgliedstaaten weiterhin mehr darauf ausgerichtet, ausreichende Renten zu gewähren und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, indem man den vorzeitigen Rentenantritt gestattet.

Die Rentenreformen haben somit nicht besonders dazu beigetragen, die Beschäftigungsanreize zu steigern, stattdessen waren sie auf Modernisierung und ein ausreichendes Rentenniveau ausgerichtet. In vielen neuen EU-Mitgliedstaaten ist dies weiterhin das Hauptthema. Die Modernisierung der Renten setzt die Einführung beitragsbezogener Systeme voraus, die – zumindest bei den Männern – in Ungarn, Slowenien und Polen positive Beschäftigungseffekte hatten. Lettland hat erst kürzlich eine Vorruhestandsregelung eingeführt.

7 Ergebnisse der Simulation politischer Initiativen

Zur Untersuchung der Auswirkungen potenzieller Reformen auf die Beschäftigung wurden vier relativ neue politische Initiativen aus verschiedenen Mitgliedstaaten analysiert. Die Auswirkungen dieser politischen Initiativen wurden durch einen Vergleich der prognostizierten Beschäftigungsquoten simuliert, die sich mit bzw. ohne die Reform ergeben.

In der Slowakei wurde 2004 die „die Grundbedürfnisse abdeckende“ Sozialleistung reformiert. Die Reform sah strengere Bedingungen für den Bezug der vollen Sozialleistung vor sowie den Einbehalt von bis zu 25 Prozent des Arbeitseinkommens, wenn während des Bezugs der Sozialleistung eine Berufstätigkeit ausgeübt wird. Dies hatte zur Folge, dass die Zahl der die Leistungen in Anspruch nehmenden Personen deutlich fiel: von 9,3 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2003 auf 6,3 Prozent im Jahr 2004. Die Arbeitslosenquote ist stetig gefallen, doch die Einkommensungleichheit hat zugenommen.

In der Tschechischen Republik und auf Zypern wurden die Einkommensteuersysteme geändert. Die 2005 durchgeführte tschechische Reform der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung zielte darauf ab, dem nichtberufstätigen Ehepartner des Hauptverdieners in Familien mit unterhaltsabhängigen Kindern und hohem Einkommen Anreize zu geben. Der Effekt war positiv, jedoch nicht statistisch signifikant. Die Auswirkungen auf Staatshaushalt und Einkommensungleichheit hielten sich scheinbar in Grenzen. Durch die zypriotische Reform, die ein höheres steuerfreies Einkommen vorsah, wurden bestimmte Steuerabzüge (vor allem der Steuerfreibetrag für Kinder und andere unterhaltsabhängige Personen) abgeschafft und die Einkommensteuersätze gesenkt. Insgesamt bewirkten diese Reformen eine Veränderung der Erwerbsquote um 0,8 Prozent, wobei die Erwerbsquote der 55- und 64-Jährigen um 1,8 Prozent stieg.

1999 wurde das slowenische Rentensystem erheblich reformiert. Dies führte dazu, dass die Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer, die zuvor sehr niedrig gewesen war, anstieg. Die Ergebnisse in Slowenien entsprachen sehr den Feststellungen, die im vorhergehenden Bericht für die EU-15 getroffen wurden: Die Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer wurde durch die Anhebung des Mindestalters für den Vorruhestand effektiv gesteigert.

8 Hauptvorschläge für die Politik

Die in dieser Studie formulierten Politikvorschläge basieren auf den in dieser Studie gemachten empirischen und theoretischen Erkenntnissen sowie auf den Meinungen der im Rahmen des Projekts konsultierten Experten. Durch die 2005 erfolgte Reform der Lissabon-Strategie wurden Wachstum und Arbeitsplätze hervorgehoben. Um die Implikationen der Ergebnisse dieser Studie für die Europäische Beschäftigungsstrategie genauer darzustellen, werden die Politikvorschläge bezüglich der neuen EU-Mitgliedstaaten präsentiert. Zunächst werden die Hauptvorschläge für die Mitgliedstaaten zusammengefasst, wobei die Gliederung den oben genannten drei Übergangspunkten folgt. Danach werden die relevanten Hauptvorschläge für die Ausarbeitung und Umsetzung der Leitlinien 17-19 vorgestellt.

Übergang aus Arbeit in die Rente

Die Politikvorschläge für diesen Übergang betreffen zumeist den Übergang von der Arbeit in die Rente. Abgesehen von Zypern und Malta müssen alle neuen EU-Mitgliedstaaten die Wege in den Vorruhestand schließen bzw. das gesetzliche Rentenalter anheben. In Ländern wie Estland und Litauen wird der Weg in den Vorruhestand häufig von gefährdeten Gruppen gewählt. In Estland wäre es hilfreich, die Altersrente genau zu beobachten, um Beschäftigungsanreize zu geben, ohne dadurch die Armutsquote zu steigern. Was Malta angeht, so könnten lebenslanges Lernen und Training – insbesondere angesichts der erwarteten Anhebung des Rentenalters – dazu beitragen, die Beteiligung älterer Arbeitnehmer zu steigern.

Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Arbeit

Die in dieser Studie gemachten Politikvorschläge für den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Arbeit konzentrieren sich auf die Höhe der Sozialleistungen. In Estland, Ungarn, Lettland, Litauen und Polen muss die Höhe der Sozialleistungen genau beobachtet werden, damit sich die Arbeit lohnt, gleichzeitig jedoch ein Abrutschen der Menschen in die Armut verhindert wird. Auch in Lettland muss die Höhe der Sozialleistungen im Auge behalten werden, um Armut zu verhindern, und leicht erhöht werden, um mehr Flexibilität im Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In Litauen könnten die Sozialleistungen reduziert werden, damit sich die Arbeit lohnt. AAMP und Sozialleistungen könnten dazu verwendet werden, unmotivierte Arbeitslose herauszufiltern. In Polen bedarf es einiger Reformen, damit die Arbeit sich lohnt.

Länder wie die Slowakei, die Tschechische Republik, Slowenien und Zypern müssen ihre AAMP ausbauen oder überprüfen, um diese stärker auf die (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt auszurichten. So würde zum Beispiel die Tschechische Republik von einer stärkeren Ausrichtung auf die Integration gefährdeter Gruppen profitieren. In Polen bedarf es einer stärkeren Verknüpfung aktiver und passiver Maßnahmen, z.B. durch Einführung klarerer Vorgaben für die Arbeitssuche, die überwacht und erforderlichenfalls

Sozialleistungssysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken in den neuen Mitgliedstaaten

durch Sanktionen durchgesetzt werden können. Slowenien könnte die AAMP stärker auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ausrichten und Anreize für lebenslanges Lernen geben. Zypern könnte sich stärker um die Entwicklung nachfrageorientierter AAMP bemühen, die auf die rapide Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind und die Verbindung zwischen Steuergutschriftssystemen und AAMP stärken.

Der Tschechischen Republik wird empfohlen, Ihre Steuerreform fortzusetzen und die gemeinschaftliche Steuerveranlagung von Doppelverdiener-Haushalten abzuschaffen. Malta sollte weiterhin Steuergutschriften einsetzen und mehr Arbeitsmöglichkeiten für Frauen schaffen. Zypern wird geraten, die Angemessenheit der Steuer-/Sozialleistungssysteme zu überwachen und keine Negativ-Anreize zu geben, sondern die Verbindungen zwischen den Steuergutschriftssystemen und den AAMP zu verstärken.

Übergang aus der Inaktivität in die Arbeit

Die Politikvorschläge für den Übergang aus der Inaktivität zur Arbeit betreffen hauptsächlich Kinderbetreuungs- und andere -systeme, die die Vereinbarung von Beruf und Familie erleichtern. Dieses Thema ist für alle neuen EU-Mitgliedstaaten relevant. Zypern und Malta müssen effektive Politikansätze entwickeln, weg von den traditionell familienbezogenen Mustern hin zu modernen beteiligungsorientierten Gesellschaften. In Malta, Polen und Slowenien werden mehr Kinderbetreuungseinrichtungen für berufstätige Eltern gebraucht, während Lettland als Beschäftigungsförderungsmaßnahme Sozialleistungen für Kindesunterhalt und Kindererziehung braucht. Länder wie Polen, Estland und Litauen müssen die Sozialleistungen für Familien reformieren, um Eltern, insbesondere Frauen Arbeitsanreize zu geben und die Vereinbarung von Beruf und Familienleben zu erleichtern. Länder wie Ungarn und Estland könnten die Kinderbetreuungssteuer stärker nutzen. In Estland zum Beispiel, wo es gutes Kinderbetreuungsangebot gibt, könnte man darüber nachdenken, diese Einrichtungen auf andere Weise zu finanzieren, um so mehr Beschäftigungsanreize zu geben. Die Sozialleistungen für Eltern müssen so reformiert werden, dass sie mehr Beschäftigungsanreize geben. So könnte man zum Beispiel darüber nachdenken, Eltern Steuergutschriften für die Kinderbetreuung zu bieten.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Auf Grundlage der Erkenntnisse dieser Studie werden die folgenden Vorschläge für die Europäische Beschäftigungsstrategie formuliert. In Klammern ist jeweils die einschlägige Beschäftigungsleitlinie angegeben:

- Zur Regelung des Übergangs aus der Arbeit in die Rente sollte die EG weiterhin die Rentenpolitiken genau beobachten, dabei jedoch darauf achten, wo schnelle, den EU-Zielen entsprechende politische Reformen zwar mehr Beschäftigungsanreize erzeugen, jedoch nur um den Preis eines höheren Armutsrisikos. (Leitlinie 18).
- Um Eltern, vor allem Müttern, den Übergang von der Inaktivität in die Arbeit zu erleichtern, sollten viele der neuen Mitgliedstaaten ihre formellen Kinderbetreuungseinrichtungen verbessern. (Leitlinie 18).
- Um jungen Menschen Anreize für den Übergang aus der Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit in die Arbeit zu geben, sollten die Mitgliedstaaten Pauschalleistungen für Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Sozialhilfe vorsehen, dabei jedoch die Auswirkungen auf diese Gruppe genau beobachten. Es müssen effektive Strategien entwickelt werden, um der Gefahr der Abhängigkeit von Sozialleistungen

und dem Falleneffekt der nicht auf die schnelle Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gerichteten AAMP zu begegnen. (Leitlinie 18).

- Um den Übergang von der Arbeit in die Rente weiter hinauszuschieben, sollten die neuen Mitgliedstaaten untersuchen, wie Politikansätze für aktives Altern effektiv eingesetzt werden können, sowie bessere Möglichkeiten für den schrittweise Renteneintritt und Teilzeitarbeit entwickeln. (Leitlinie 18).
- Neue Mitgliedstaaten mit hoher Migrationsquote sollten die Auswirkungen der Migration untersuchen und geeignete Politikansätze entwickeln, um die Migranten zu schützen. Diese Politik sollte die kurzfristigen Migrationsgewinne (etwa Reduzierung der Arbeitslosigkeit) gegen künftigen Qualifikations- und Arbeitskräftemangel abwägen. Letzteres könnte Lohnsteigerungen nach sich ziehen, die ihrerseits Einfluss auf die Tragfähigkeit der damit verbundenen Systeme der sozialen Sicherung haben. (Leitlinie 19).
- Um mehr Menschen aus der Arbeitslosigkeit und Inaktivität in die Arbeit zu bringen, sollte vor allem auf den effektiven Einsatz von Sozialleistungen zur Kinderbetreuung und das Kinderbetreuungsangebot geachtet werden. Dies kann eher durch Sozialleistungen für Arbeitnehmer und Steuergutschriften für die Kinderbetreuung erreicht werden, als durch großzügige Kinderzuschläge und Elternurlaubsregelungen. Indem man die Kinderbetreuung nicht auf der Ebene der Betreuungseinrichtung finanziert, sondern durch kindbezogene Steuergutschriften für berufstätige Eltern, könnten mehr Anreize gesetzt werden. (Leitlinie 19).
- Hinsichtlich des Übergangs aus der Arbeit in die Rente sollten die neuen EU-Mitgliedstaaten darüber nachdenken, Vorruhestandsregelungen abzuschaffen. (Leitlinie 18).
- Die neuen EU-Mitgliedstaaten sollten konkrete Maßnahmen treffen, um das gesetzliche Rentenalter wie auch das effektive Rentenalter anzuheben und zu verhindern, dass Ansprüche auf Frührente entstehen. Man sollte darüber nachdenken, mehr Chancen für aktives Altern und zusätzliche Teilzeitarbeit zu eröffnen, damit die Menschen weiterarbeiten. (Leitlinie 18).