

SociAll

Der Einfluss der Arbeitsmärkte auf die wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten und die Angemessenheit und Nachhaltigkeit von Pensionen



CONFEDERATION
**SYNDICAT
EUROPÉEN
TRADE UNION**

Expertenstudie Der Einfluss der Arbeitsmärkte auf die wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten und die Angemessenheit und Nachhaltigkeit von Pensionen

JOSEF WÖSS*

AK, Vienna

FRANZ ASTLEITHNER

FORBA, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Wien

INGO SCHÄFER

DGB, Berlin

BETTINA STADLER

FORBA, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Wien

ERIK TÜRK

AK, Wien

ANDREW WATT

IMK, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf

*korrespondierender Autor: josef.woess@akwien

2021

With the financial support of the European Union



INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
2. Bestehende Defizite bei der beruflichen Integration von Menschen im erwerbsfähigen Alter 8	
2.1. Beschäftigungsquoten	8
2.2. (Erweiterte) Arbeitslosigkeit	12
2.3. Labour Market Slack	14
2.4. Die europäischen Arbeitsmärkte in der Corona-Krise.....	15
3. Politischer Handlungsbedarf zur Verbesserung der Beschäftigungsintegration	21
3.1. Das europäische Konjunkturprogramm und die Reform der Wirtschaftsführung.....	21
3.2. Arbeitsmarktpolitik.....	23
4. Abhängigkeitsquoten – Der Arbeitsmarkt als wichtige Determinante	27
4.1. Alter der Bevölkerung	27
4.2. Neuinterpretation der demographischen Daten	28
4.3. Wirtschaftliche Abhängigkeit – Standard – versus Hochbeschäftigungsszenario.....	30
4.4. Berechnungen der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote – EU 27.....	33
4.5. Berechnungen der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote – Länderfälle	35
5. Auswirkungen der Arbeitsmärkte auf die Angemessenheit der Pensionen und die fiskalische Nachhaltigkeit	37
5.1. Höhe der Pensionsleistung – Schlüsselrolle der vorhergegangenen Erwerbskarriere	38
5.2. Finanzierung der Pensionen – Schlüsselrolle des Beitrags aus dem Arbeitseinkommen	42
5.3. Finanzielle Nachhaltigkeit der Pensionssysteme – Schlüsselrolle der guten Beschäftigungsintegration.....	43
Literatur	46
Anhang 1: BERECHNUNG DER " WIRTSCHAFTLICHE ABHÄNGIGKEITSQUOTE " - LÄNDERFÄLLE ...	49
Anhang 2: BERECHNUNG DER " WIRTSCHAFTLICHE ABHÄNGIGKEITSQUOTE " - EU 2030+ SZENARIO	56
Anhang 3: ZUSÄTZLICHE ZAHLEN ZU DEFIZITEN AUF DEM ARBEITSMARKT	58

- Quantität und Qualität (Höhe des Verdienstes) der Beschäftigung bestimmen in fast allen Pensionssystemen weitgehend sowohl die Höhe der individuellen Pensionsansprüche als auch die Finanzierung der Pensionen. Eine bessere Integration der Beschäftigung über alle Altersstufen hinweg würde sich daher sowohl auf die Angemessenheit der Pensionen als auch auf die Nachhaltigkeit der Pensionssysteme positiv auswirken.
- Vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung hat sich die öffentliche Debatte über die Pensionen seit vielen Jahren fast ausschließlich auf Fragen der finanziellen Nachhaltigkeit konzentriert.
- In diesem Zusammenhang werden künftige Verschiebungen des "Verhältnisses von Alter zu Erwerbsalter" häufig fälschlicherweise mit Verschiebungen des Verhältnisses von PensionistInnen und BeitragszahlerInnen gleichgesetzt und als (vermeintlicher) Beleg für Nicht-Nachhaltigkeit herangezogen.
- Folglich konzentrieren sich die meisten Strategien zur Bewältigung der Alterungsherausforderung auf eine deutliche Anhebung der Altersgrenze zwischen Arbeits- und Pensionsalter als "Schlüsselantwort" (siehe z. B. EU-Kommission 2021, Grünbuch zur Alterung).
- Die alleinige Betrachtung des Alters zur Beurteilung des aktuellen Zustands und der zukünftigen Entwicklung des Verhältnisses zwischen LeistungsempfängerInnen und BeitragszahlerInnen wird jedoch den grundlegenden wirtschaftlichen Realitäten nicht gerecht. Zu diesem Zweck muss der "wirtschaftliche Abhängigkeitsquotient" betrachtet werden. Dieser ist definiert als "Arbeitslose plus PensionistInnen im Verhältnis zu den Erwerbstätigen", wie im analytischen Teil des Weißbuchs der EU-Kommission über Pensionen vorgeschlagen.
- Empirische Daten über den wirtschaftlichen Status der derzeitigen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weisen auf ein enormes Potenzial für eine bessere Beschäftigungsintegration im gesamten Erwerbsalter hin, wobei viele Millionen Arbeitslose oder unterbeschäftigte Personen nicht in den offiziellen Arbeitslosenstatistiken erfasst werden.
- Im Jahr 2019 belief sich das ungedeckte Arbeitskräfteangebot in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen laut dem Eurostat-Indikator für den "labour market slack" auf 27 Mio. Menschen in den EU 27. In der Zwischenzeit ist als Folge der Pandemie trotz massiver politischer Interventionen die Arbeitslosigkeit gestiegen und eine große Zahl von ArbeitnehmerInnen wurde in eine Form der (teilweisen) Nichterwerbstätigkeit gezwungen.
- Vor diesem Hintergrund erfordert das Erreichen wesentlich höherer Beschäftigungsquoten in hochwertigen Arbeitsplätzen, wie es das ehrgeizige Beschäftigungsquotenziel der EU-Kommission für 2030 von 78% anstrebt, umfassende politische Maßnahmen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene, die von Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung bis hin zu maßgeschneiderten Reformen, die auf spezifische Defizite wie Beschäftigungshindernisse für Frauen abzielen, reichen.

SociAll

- Die Gegenüberstellung eines "Standardszenarios" mit einem "Hochbeschäftigungsszenario" zeigt das enorme Potenzial einer Arbeitsmarktstrategie der "Konvergenz nach oben":
 - Die auf einer "unveränderten Politik" basierenden Projektionen des Alterungsberichts der EU-Kommission zur zukünftigen Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ("Standard-Szenario") würden zu einem Anstieg der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote" um 29% im Zeitraum 2019 bis 2070 führen.
 - Die Realisierung eines "Hochbeschäftigungsszenarios", das auf der Annahme beruht, dass die nationalen Best-Practice-Niveaus der Beschäftigung (Schweden) und der Arbeitslosenquote (Tschechien) in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen in den EU 27 bis 2070 erreicht werden, würde zu einem Anstieg von nur 8% führen, trotz eines erwarteten Anstiegs des Verhältnisses "Alter zu Erwerbsfähigen" um 72% im gleichen Zeitraum.
 - Das Erreichen eines Niveaus der Beschäftigungsintegration in den EU 27, das in den leistungsstärksten EU-Mitgliedstaaten bereits besteht, würde also den erwarteten zukünftigen Anstieg der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote" im Zeitraum 2019 bis 2070 auf weniger als ein Drittel reduzieren.
- Die Berechnungen für die einzelnen Länder, die auf denselben Annahmen des "Hochbeschäftigungsszenarios" basieren, zeigen ebenfalls erschütternde Ergebnisse. Trotz bemerkenswerter Unterschiede, die mit großen Variationen sowohl im aktuellen Zustand als auch in den zukünftigen Projektionen des "Standardszenarios" zur Demografie und Arbeitsmarktentwicklung zusammenhängen, würde die Realisierung des "Aufwärtskonvergenz"-Szenarios in allen untersuchten Ländern den erwarteten Anstieg der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote" erheblich eindämmen - und in einigen Fällen sogar umkehren.
- Zusätzlich wurde ein alternatives, eher kurzfristig orientiertes "Hochbeschäftigungsszenario" berechnet, das hauptsächlich auf der Annahme beruht, dass das Beschäftigungsquotenziel der EU-Kommission für 2030 erreicht wird und weitere Fortschritte gemacht werden, um bis 2040 eine Beschäftigungsquote von 80% zu erreichen ("EU 2030+ Szenario"): Die Verwirklichung dieses Szenarios würde jeden Anstieg der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote" in diesem Zeitraum neutralisieren.
- Da die Pensionssysteme in ganz Europa bereits umfassenden Reformen unterzogen wurden (einige dieser Reformen gingen sogar zu weit und sollten überdacht werden), ist es nun an der Zeit, sich auf integrative Arbeitsmärkte zu konzentrieren, auf eine Strategie der "Konvergenz nach oben".

"Der beste Weg zur Sicherung angemessener und nachhaltiger Pensionen ist die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Menschen im erwerbsfähigen Alter in hochwertige Arbeitsplätze" (EGB, Aktionsprogramm 2019-2023).

1. EINLEITUNG

"ArbeitnehmerInnen und Selbstständige im Ruhestand haben das Recht auf eine Pension, die ihren Beiträgen entspricht und ein angemessenes Einkommen sichert. Frauen und Männer haben die gleichen Möglichkeiten, Pensionsansprüche zu erwerben. Jeder Mensch hat im Alter das Recht auf Mittel, die ein Leben in Würde gewährleisten."

(Europäische Säule sozialer Rechte, Grundsatz 15)

Seit vielen Jahren konzentriert sich die öffentliche Pensionsdebatte vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung auf Fragen der fiskalischen Nachhaltigkeit, sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene, anstatt einen bedarfsorientierten Ansatz zu wählen. In diesem Zusammenhang werden künftige Verschiebungen des Verhältnisses "Alter zu Erwerbssalter", kommuniziert als "Altenquotient", häufig als (vermeintlicher) Beweis für Nicht-Nachhaltigkeit angeführt - basierend auf einer falschen Gleichsetzung des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen den Altersgruppen mit dem Verhältnis "LeistungsempfängerInnen zu BeitragszahlerInnen". Infolgedessen konzentrieren sich viele Strategien zur Bewältigung der Alterungs Herausforderung fast ausschließlich auf die Anhebung der Altersgrenze zwischen Arbeits- und Pensionsalter, ausgedrückt durch eine angebliche Notwendigkeit, das gesetzliche Pensionsalter deutlich anzuheben.

In diesem Sinne heißt es im kürzlich veröffentlichten Grünbuch der EU-Kommission zur Alterung: "... der Altenquotient in der EU würde im Jahr 2040 nur dann auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2020 bleiben, wenn das Arbeitsleben bis zum Alter von 70 Jahren verlängert würde." ¹

Allerdings sagt der Altenquotient allein nicht viel über das Verhältnis von BeitragszahlerInnen und LeistungsempfängerInnen aus, wie etwa der Ageing Report 2018 der EU-Kommission deutlich zeigt: Während im Jahr 2016 in den EU 27 auf eine Person im Alter von 65+ 3,3 Personen im Alter von 20-64 Jahren kamen, gab es nur 1,6 BeitragszahlerIn für eine(n) PensionistIn². Der enorme Unterschied resultiert vor allem aus den Defiziten des Arbeitsmarktes für Personen im erwerbsfähigen Alter, die sich in niedrigen Beschäftigungsquoten und hohen Zahlen von Arbeitslosen und Frührentnern niederschlagen.

Um den aktuellen Stand und die zukünftige Entwicklung des Verhältnisses von LeistungsempfängerInnen zu BeitragszahlerInnen zu beurteilen, muss daher der wirtschaftliche Status der Menschen über alle Altersgruppen hinweg betrachtet werden, wie es im Weißbuch der EU-Kommission zu den Pensionen, das den "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten" als "Arbeitslose plus Rentner im Verhältnis zu den Erwerbstätigen" definiert, vorgeschlagen wird. ³

Im Hinblick auf die künftige Entwicklung ist die entscheidende Frage, inwieweit sich der erwartete Anstieg des Verhältnisses "Alter zu Erwerbstätigen" in einem Anstieg des "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten" niederschlagen wird. Wie in dieser Studie gezeigt wird, hängt dies weitgehend von der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung ab. Durch die Umsetzung einer Strategie der "Aufwärtskonvergenz" im gesamten Erwerbssalter, wie sie im kürzlich veröffentlichten Aktionsplan der EU-Kommission zur Europäischen Säule sozialer Rechte⁴ mit dem ehrgeizigen Ziel einer Beschäftigungsquote von 78% für 2030 (EU 27 / Altersgruppe 20-64) angestrebt wird, könnte der erwartete Anstieg der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote" erheblich reduziert werden, was sich positiv auf die fiskalische Nachhaltigkeit auswirken würde. In einigen EU-Mitgliedsstaaten könnte die Umsetzung einer "Hochbeschäftigungsstrategie", trotz erheblicher Bevölkerungsalterung, sogar zu einem Rückgang dieser Quote führen.

¹ EU Kommission (2021a)

² EU Kommission (2018). The 2018 Ageing Report, Tabellen III.1.61, III.1.86

³ EU Kommission (2012) Kapitel 2.3.

⁴ EU Kommission (2021d)

SociAll

Darüber hinaus würde die Verbesserung der Beschäftigungsintegration während des gesamten Erwerbslebens zu erheblichen Fortschritten im Hinblick auf das in der Europäischen Säule sozialer Rechte festgelegte Ziel der Alterssicherung führen, insbesondere bei den Gruppen, die derzeit am stärksten von Pensionslücken betroffen sind. „Mehr und bessere Arbeitsplätze“ für Frauen, Menschen mit niedrigem Bildungsniveau, Einwanderer usw. würden dem Altersschutz erheblich zugute kommen.

So heißt es im EGB-Aktionsprogramm 2019-2023: "Der beste Weg zur Sicherung angemessener und nachhaltiger Pensionen besteht in der Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Menschen im erwerbsfähigen Alter in qualitativ hochwertige Arbeitsplätze."⁵

In unserer Studie beginnen wir mit Überlegungen zur Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen, die üblicherweise als erwerbsfähiges Alter definiert wird. Auf der Grundlage von Eurostat-Daten weisen wir auf erhebliche Defizite auf dem Arbeitsmarkt hin, die sich in niedriger Beschäftigung und hohen Arbeitslosenquoten niederschlagen. Die Situation von Frauen und gering qualifizierten ArbeitnehmerInnen erhält besondere Aufmerksamkeit. Darüber hinaus sprechen wir das Risiko an, dass der bestehende Bedarf einer besseren Arbeitsmarktbeteiligung unterschätzt wird, da die Definition von Beschäftigung sehr weit und die von Arbeitslosigkeit sehr eng gefasst ist. Unter Bezugnahme auf den "labour market slack"⁶ von Eurostat konzentrieren wir uns auf den ungedeckten Bedarf an Beschäftigung. Obwohl 2019 unser Hauptbezugsjahr ist, geben wir auch einen Überblick über die Auswirkungen der Corona-Krise 2020 auf die Arbeitsmärkte.

In Abschnitt 2 geben wir einen groben Überblick über die politischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um den "Slack" auf dem Arbeitsmarkt zu verringern und die Beschäftigungsquoten in hochwertigen Arbeitsplätzen zu erhöhen. Zur Mobilisierung des Vollbeschäftigungs- und Produktivitätspotenzials ist eine umfassende Strategie erforderlich, die sowohl Reformen der Wirtschaftspolitik als auch politische Interventionen umfasst, die wiederum auf spezifischere Defizite abzielen, wie z. B. bestehende Beschäftigungsbarrieren für Frauen oder schlechte Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen.

In Abschnitt 3 präsentieren wir, nachdem wir einige Beispiele für die weit verbreitete unangemessene Interpretation demografischer Daten (und damit zusammenhängende Politikempfehlungen) vorgestellt haben, Standard-Szenario-Berechnungen zur Entwicklung des "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten" im Zeitraum 2019 - 2070, sowohl für die EU 27 als auch für einige ausgewählte Mitgliedstaaten. Die Berechnungen des "Standard-Szenarios", die auf den "unveränderten" Annahmen des Ageing Reports der EU-Kommission beruhen, werden einem "Hochbeschäftigungsszenario" gegenübergestellt, das auf der Annahme basiert, dass bis 2070 das derzeitige Best-Practice-Niveau der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten erreicht wird. Darüber hinaus haben wir für die EU 27 ein kurzfristigeres und ehrgeizigeres Szenario berechnet, das auf der Annahme beruht, dass das Beschäftigungsziel der Kommission für 2030 erreicht wird und zwischen 2030 und 2040 weitere Beschäftigungsfortschritte erzielt werden.

Schließlich geben wir in Abschnitt 4 anhand von Länderbeispielen Auskunft darüber, wie sich Dauer und Qualität (Verdienstniveau) der Beschäftigung sowohl auf die Höhe der Pensionsleistungen als auch auf die Finanzierung der Pensionen auswirken. Wir schließen mit einigen Überlegungen zu zentralen Aspekten der finanziellen Nachhaltigkeit.

⁵ ETUC (2019), item 375

⁶ Eurostat (2020), Labour market slack – annual statistics on unmet needs for employment. Statistics explained.

2. BESTEHENDE DEFIZITE BEI DER BERUFLICHEN INTEGRATION VON MENSCHEN IM ERWERBSFÄHIGEN ALTER

In unserer Analyse konzentrieren wir uns in erster Linie auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, konventionell definiert als die Altersgruppe 20-64. Wir zeigen, dass es ein enormes Potenzial für eine bessere Beschäftigungsintegration im gesamten Erwerbsalter gibt, das sich nur teilweise in der Arbeitslosenquote, dem bekanntesten Indikator für eine schlechte Arbeitsmarktintegration, widerspiegelt.

Zunächst geben wir einen Überblick über die Arbeitsmarktsituation in den EU 27 und heben dabei einige Gruppen mit besonders schlechter Arbeitsmarktintegration hervor. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Auswirkungen der sehr weiten Definition von Beschäftigung durch die ILO/Eurostat und der sehr engen Definition von Arbeitslosigkeit gelegt.

Dann beziehen wir uns auf den Eurostat-Indikator "Arbeitsmarktflaute". Dieser Indikator umfasst neben den offiziell als arbeitslos gemeldeten Personen auch andere Gruppen von Arbeitslosen, die bestimmte Kriterien erfüllen, sowie erwerbstätige Teilzeitbeschäftigte, die mehr Stunden arbeiten wollen.

In unserer Gesamtanalyse des Arbeitsmarktes beziehen wir uns primär auf die Daten des Jahres 2019 und damit auf die Situation vor Ausbruch der Corona-Krise. Die Auswirkungen der Pandemie auf die Arbeitsmärkte werden am Ende dieses Abschnitts ausführlicher analysiert.

Einige weitere Informationen zu Personen, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und somit auch eine "bessere berufliche Eingliederung" benötigen und wahrscheinlich unzureichende Pensionsansprüche erwerben und wenig oder gar nichts zur Pensionsfinanzierung beitragen, finden sich in Anhang 3 (unfreiwillige Teilzeitbeschäftigte, Geringverdiener, Personen, die unter Zeitverträgen arbeiten, prekäre Selbstständige)

2.1. BESCHÄFTIGUNGSQUOTEN

- In den EU 27 waren schon vor dem Ausbruch der Corona-Krise nur 73% der Personen im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig - mit großen Unterschieden zwischen Ländern, Männern/Frauen, Altersgruppen und anderen Kategorien.
- Unter den als "erwerbstätig" erfassten Personen gibt es einen riesigen Anteil an geringfügiger Teilzeitbeschäftigung, kurzfristigen Verträgen und vielen anderen prekären Formen der Beschäftigung. Die Eurostat-Daten zur Gesamtbeschäftigungsquote geben keinen Aufschluss über solche Unzulänglichkeiten.

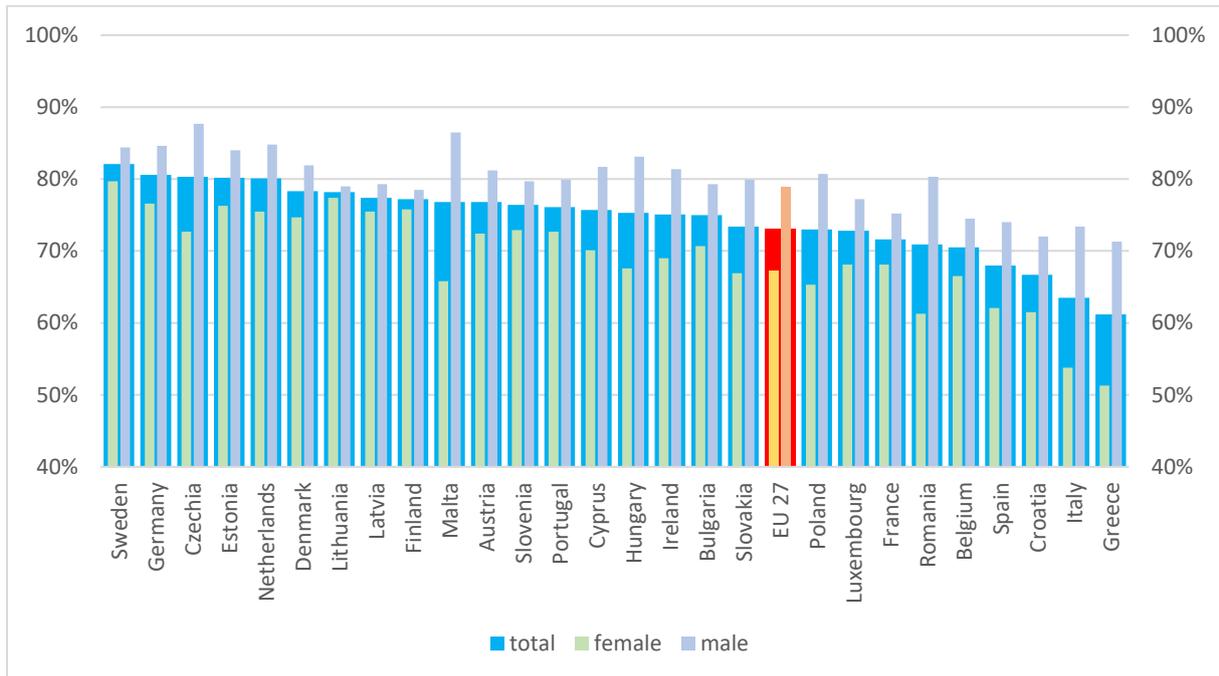
Im Jahr 2019 schwankten die Gesamtbeschäftigungsquoten in den EU-Mitgliedstaaten in der Altersgruppe 20-64 zwischen 82% in Schweden und nur 61% in Griechenland. In den EU 27 lag die Quote bei 73%.

Die Beschäftigungsquoten der Männer schwankten zwischen 88% in der Tschechischen Republik und 71% in Griechenland, während die Beschäftigungsquoten der Frauen eine größere Spanne aufwiesen und von 80% in Schweden und 78% in Litauen bis zu nur 51% in Griechenland und 54% in Italien reichten.

Das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle⁷ war in Litauen (1,6 Prozentpunkte) und Finnland (2,8 Prozentpunkte) am geringsten und in Malta (20 Prozentpunkte) und Italien (19,5 Prozentpunkte) am höchsten. In den EU 27 haben Frauen über alle Altersgruppen hinweg niedrigere Beschäftigungsquoten als Männer.

⁷ Unterschied in der Beschäftigungsquote zwischen Frauen und Männern

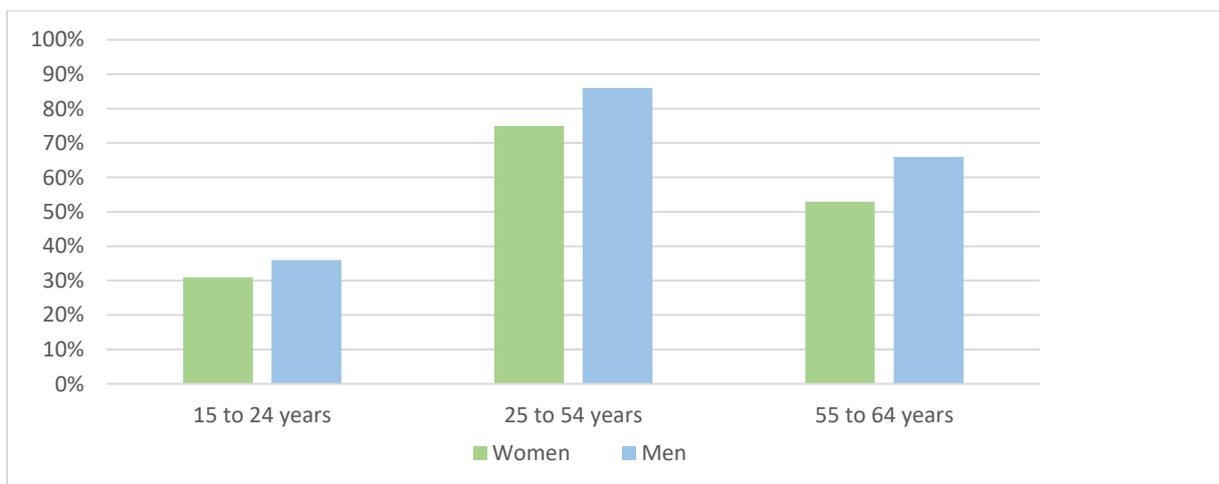
Abbildung 1: Beschäftigungsquoten – gesamt, weiblich, männlich / Altersgruppe 20-64 (2019)



Quelle: Eurostat, Beschäftigungsquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%) [AKEA_ERGAN]

Während 2019 86% der Männer im Haupterwerbsalter (25 bis 54 Jahre) erwerbstätig waren, lag diese Quote bei den Frauen derselben Altersgruppe nur bei 75%, woraus sich eine geschlechtsspezifische Beschäftigungslücke von 11 Prozentpunkten ergibt. Bei den älteren ArbeitnehmerInnen (Altersgruppe 55 bis 64 Jahre) ist die Beschäftigungsintegration insgesamt deutlich geringer und die Beschäftigungslücke etwas höher, mit 66% männlicher und 53% weiblicher Beschäftigungsquote. Bei den Berufsanfängern (Altersgruppe 15-24) sind die Beschäftigungsquoten natürlich niedriger, die Beschäftigungslücke in dieser Altersgruppe ist weniger ausgeprägt (5 Prozentpunkte).

Abbildung 2: EU 27 - Beschäftigungsquoten nach Geschlecht und Altersgruppen (2019)



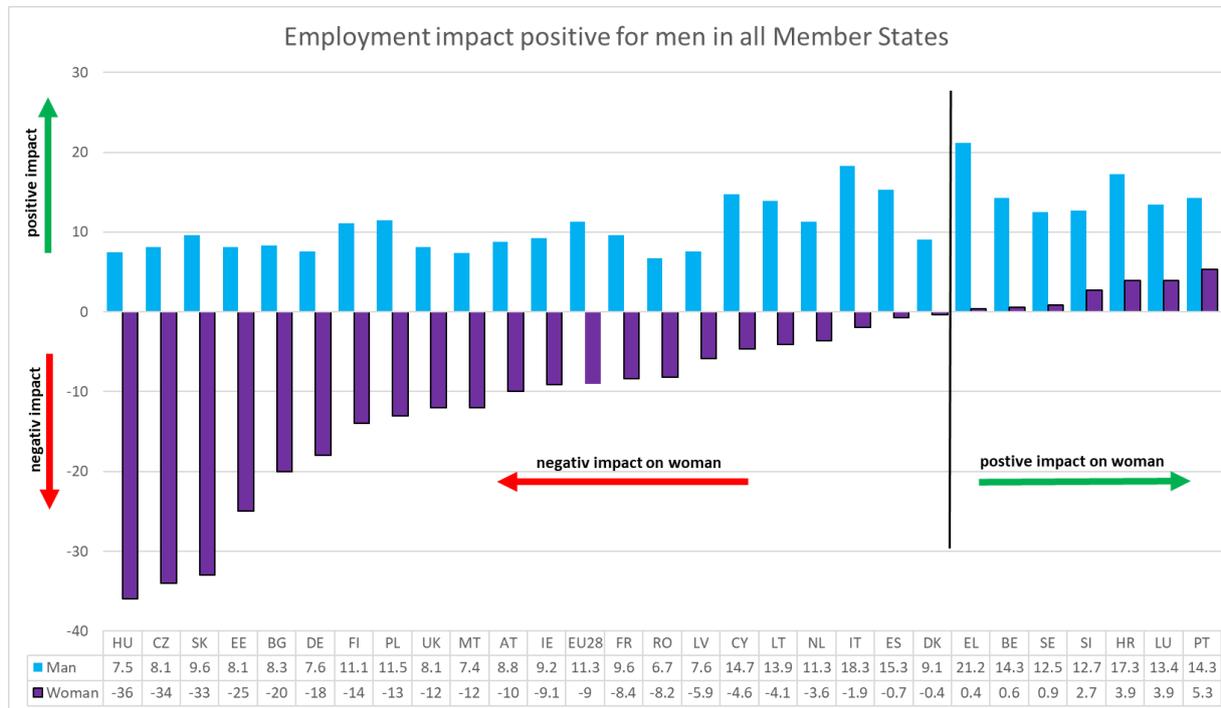
Quelle: Eurostat, Beschäftigungsquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%) [AKEA_ERGAN]

Ein Hauptgrund für die unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen sind die divergierenden Muster der Kinderbetreuung. In allen Ländern geht das Vorhandensein eines Kindes unter 6 Jahren mit höheren Beschäftigungsquoten für Männer einher, während in den meisten Ländern die Beschäftigungsquote von Frauen durch Betreuungsaufgaben negativ beeinflusst wird. In

SociAll

einigen EU-Mitgliedstaaten sind die negativen Auswirkungen für Mütter besonders groß. In Ungarn sinkt die Beschäftigungsquote mit einem Kind unter 6 Jahren um 36 Prozentpunkte, in Tschechien um 34 Prozentpunkte und in der Slowakei um 33 Prozentpunkte.

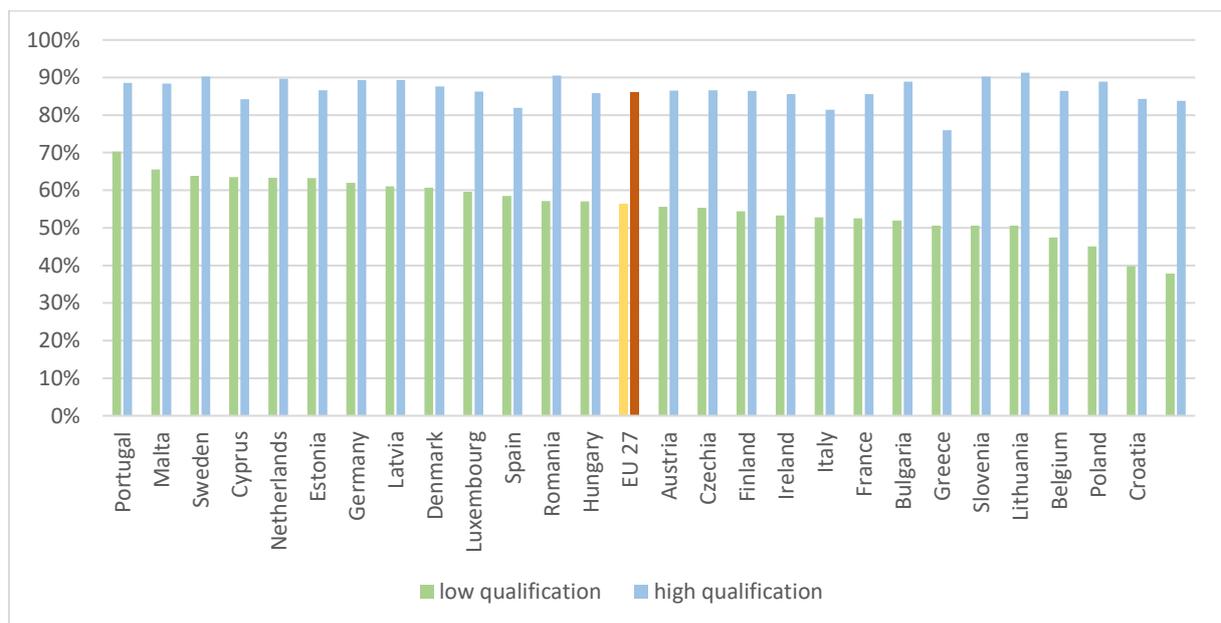
Abbildung 3: Auswirkungen auf die Beschäftigung, wenn man ein Kind unter 6 Jahren hat (2019)



Quelle: Europäische Kommission (2020a), p 59

Große Diskrepanzen bei den Beschäftigungsquoten bestehen auch entlang des Bildungsniveaus, wie in Abbildung 4 für die 25- bis 64-Jährigen, eine Altersgruppe, die größtenteils eine abgeschlossene Ausbildung hat gezeigt wird. Die Gruppe der Personen mit abgeschlossener tertiärer Bildung verzeichnet eine Beschäftigungsquote von 86%, während die Quote bei denjenigen, die nicht mehr als die untere Sekundarstufe abgeschlossen haben, nur 56% beträgt.

Abbildung 4: Beschäftigungsquoten nach Bildungsgrad / Altersgruppe 25-64 (2019)



Quelle: Eurostat, Beschäftigungsquoten nach Geschlecht, Alter und Bildungsniveau (%) [AKEA_ERGAED].

Prekäre Beschäftigung / Definition von Beschäftigung

Die Gesamtbeschäftigungsquote von Eurostat umfasst ein breites Spektrum sehr unterschiedlicher Beschäftigungsformen, darunter einen großen Anteil an geringfügigen und prekären Formen. Um ein vollständiges Bild der bestehenden Defizite bei der Beschäftigungsintegration unter den als erwerbstätig erfassten Personen zu erhalten, wäre eine eingehende Analyse der Beschäftigungsdaten (Arbeitsplatzqualität, Lohnniveau, Arbeitszeit, freiwillige/unfreiwillige Teilzeit, Art des Arbeitsvertrags usw.) erforderlich, die den Rahmen der Studie sprengen würde.⁸

Es ist jedoch notwendig, den spezifischen Aspekt der "Arbeitsplatzqualität" hervorzuheben, der mit der Definition von Beschäftigung zusammenhängt. Nach der Definition von ILO/Eurostat reicht es aus, dass eine Person während einer bestimmten Woche mindestens eine Stunde gegen Entgelt oder zur Erzielung eines Gewinns gearbeitet hat, um als erwerbstätig zu gelten.⁹

Die Gleichsetzung aller Teilzeitbeschäftigten, auch derjenigen, die nur geringfügig beschäftigt sind, mit denjenigen, die Vollzeit arbeiten, führt zu erheblichen Problemen, wenn es darum geht, die "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquoten" und die Auswirkungen der Erwerbsintegration auf die Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Pensionen zu analysieren. Um als "BeitragszahlerIn" eingestuft zu werden, sollte die Höhe des Verdienstes ausreichen, um einen angemessenen Lebensunterhalt durch eigenes Einkommen zu ermöglichen, wesentlich zur Finanzierung der Pensionen beizutragen und nennenswerte Pensionsanwartschaften zu erwerben. „Mini-Jobber“ erfüllen diese Kriterien offensichtlich nicht.

Leider erlauben die vorliegenden Daten von Eurostat, wonach 2,7% der Beschäftigten in den EU-27 weniger als 10 Stunden pro Woche arbeiten (2019)¹⁰, keine angemessene Trennung, weil die Arbeitszeitgrenze zu niedrig angesetzt ist.

Deutschland kann als Beispiel dienen, wie relevant dies in einigen Ländern sein kann: Bis zu einer halben Million Menschen im Alter zwischen 60 Jahren und dem gesetzlichen Pensionseintrittsalter arbeiten in unversicherter geringfügiger Beschäftigung¹¹ mit einem maximalen Lohn von 450 Euro im Monat.¹² Das sind etwa 16% der Erwerbstätigen in dieser Altersgruppe. Insgesamt haben rund 4,2 Millionen Menschen in Deutschland nur eine geringfügig entlohnte Beschäftigung - davon sind 2,6 Millionen Frauen und 1,6 Männer (Stand März 2021). Im Jahr 2019 gehörten 15% aller erwerbstätigen Frauen und 9% aller erwerbstätigen Männer zu dieser Kategorie¹³, während Eurostat für Deutschland insgesamt nur eine Quote von 4,4% für "Erwerbstätige mit einer Arbeitszeit von weniger als 10 Stunden" ausweist.¹⁴ Die Arbeitszeitgrenze so niedrig anzusetzen, unterschätzt also zumindest für Deutschland das Phänomen der marginalen Teilzeitbeschäftigung erheblich.

⁸ Einige Informationen finden Sie in Anhang 3

⁹ Darüber hinaus werden auch Personen, die einen Arbeitsplatz haben, aber aufgrund von Urlaub, Krankheit, Mutterschaftsurlaub usw. abwesend sind, als erwerbstätig eingestuft (siehe Eurostat, 2021a).

¹⁰ EU-Kommission (2020b), Access to social protection for workers and the self-employed. Monitoring framework. Version 0, Tabelle 5.16

¹¹ Als "ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung" werden Personen bezeichnet, die neben der geringfügig entlohnten Beschäftigung keine zweite Beschäftigung haben.

¹² Auf Basis des deutschen gesetzlichen Mindestlohns entspricht dies maximal 11 Arbeitsstunden pro Woche.

¹³ Bundesagentur für Arbeit – Statistik: statistik.arbeitsagentur.de

¹⁴ Siehe FN 5

2.2. (ERWEITERTE) ARBEITSLOSIGKEIT

- Im Jahr 2019 waren 6% der Erwerbstätigen in der EU als arbeitslos gemeldet.
- Offizielle Daten neigen dazu, die Arbeitslosigkeit zu unterschätzen. Um ein angemesseneres Bild der Arbeitslosigkeit zu erhalten, muss die "erweiterte Arbeitslosigkeit" berücksichtigt werden.

Definition von Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote ist die Anzahl der Arbeitslosen in Prozent der Erwerbsbevölkerung einer Altersgruppe (Eurostat, 2021a). Nach der Definition von ILO/Eurostat, die auf Umfragedaten beruht, gilt eine Person als arbeitslos, wenn sie folgende Kriterien erfüllt:

- keine bezahlte Arbeit (von mindestens einer Stunde) während der Bezugswoche
- aktive Arbeitssuche während der letzten vier Wochen
- verfügbar, um innerhalb der nächsten zwei Wochen eine Arbeit aufzunehmen (oder hat bereits eine Arbeit gefunden, die innerhalb der nächsten drei Monate aufgenommen wird)

Im Jahr 2019 erfüllten laut der Arbeitslosenstatistik von Eurostat 6% der Erwerbstätigen in der EU diese Bedingungen und wurden somit als arbeitslos registriert, wobei es große Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Griechenland (17%) und Spanien (14%) hatten die höchsten Quoten, die Tschechien (2%) die niedrigsten. Insgesamt waren 13,4 Mio. Menschen als arbeitslos gemeldet.

Stark schwankende Arbeitslosenquote

Arbeitslosigkeit betrifft alle Gruppen von Menschen, wenn auch in sehr unterschiedlichem Maße. Um ein paar Beispiele für stark betroffene Gruppen zu nennen:

Junge Menschen: Die Jugendarbeitslosigkeit spiegelt sich am besten in der NEET-Quote wider, die angibt, wer weder in Beschäftigung, noch in Bildung oder Ausbildung ist. Im Jahr 2019 gehörten 16,4% der 20- bis 34-Jährigen in der EU 27 zu dieser Gruppe. Die NEET-Quoten schwankten enorm, von 7,3% in Schweden bis 27,8% in Italien.¹⁵

Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau: EU-weit lag die Arbeitslosenquote 2019 bei Personen mit einem Abschluss der Sekundarstufe I oder weniger bei 12,5% im Vergleich zu 4,0% bei Personen mit einem Hochschulabschluss. Somit ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person mit niedrigem Bildungsabschluss arbeitslos ist, mehr als dreimal so hoch wie bei einer Person mit hohem Bildungsabschluss (Eurostat, 2021c).

Migranten: Im Jahr 2019 lag die Arbeitslosenquote von Personen, die außerhalb der EU-27 geboren wurden, bei 12,3% im Vergleich zu 6,0% bei Einheimischen.¹⁶

(Erweiterte) Arbeitslosigkeit

In der Definition der ILO/Eurostat werden weder Arbeitslose, denen die nationale Gesetzgebung erlaubt, ein paar Stunden zu arbeiten und die dieses tun, noch Arbeitslose, die die strengen Kriterien der Suche und Verfügbarkeit nicht erfüllen, in der Statistik als arbeitslos erfasst.

Arbeitslose, die "für eine Arbeit verfügbar sind, aber nicht aktiv suchen" und solche, die "eine Arbeit suchen, aber nicht sofort für eine Arbeit verfügbar sind", sind Untergruppen unter den als nicht erwerbstätig klassifizierten Personen. Die erste der beiden Gruppen wird von Eurostat als "Entmutigte" bezeichnet, da Personen, die "für eine Arbeit verfügbar sind, aber nicht (mehr) aktiv suchen", im Allgemeinen keine Möglichkeit sehen, eine Arbeit zu finden. Die meisten der "Entmutigten" sind Langzeitarbeitslose. Die Gruppe der "Arbeitssuchenden, die aber nicht unmittelbar zur Verfügung stehen" umfasst dagegen z.B. Personen, die sich in Ausbildungs- oder

¹⁵https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training

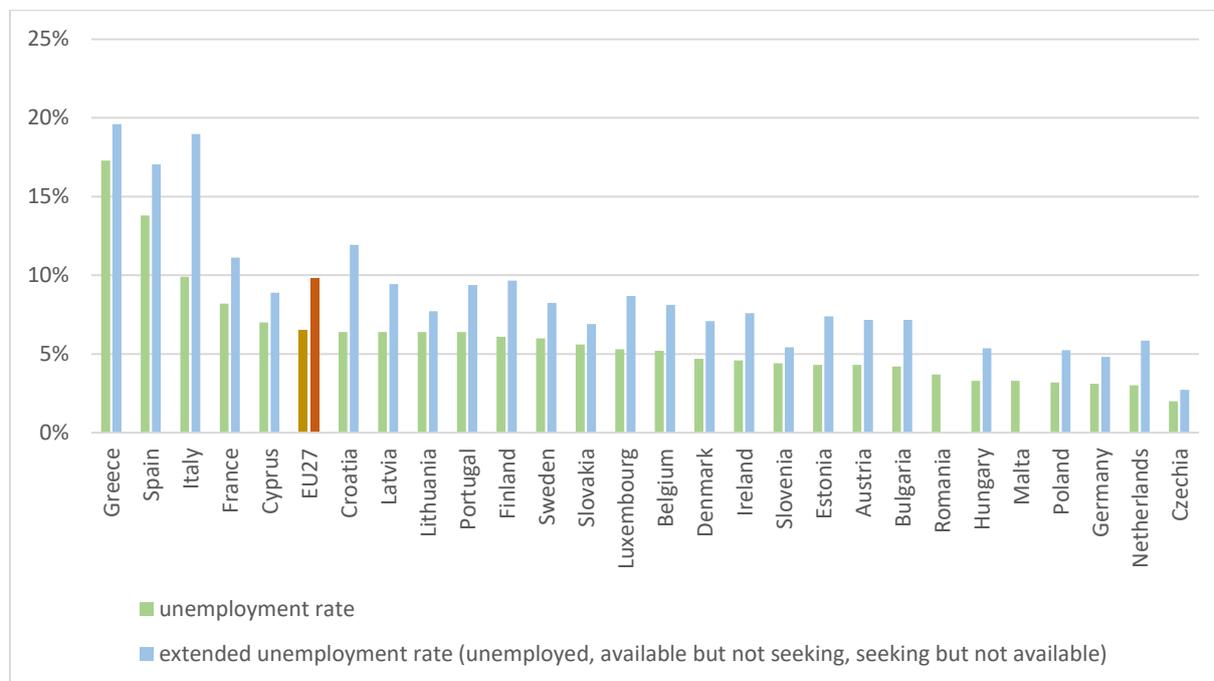
¹⁶ Eurostat. (2021). *Unemployment rates by sex, age and country of birth (%) [Ifsa_urgacob]*. _____

SociAll

Qualifizierungsmaßnahmen befinden oder andere Verpflichtungen haben, wie z.B. Haushalts- oder Kinderbetreuungsaufgaben, von denen sie sich nicht kurzfristig befreien können.

Die alleinige Betrachtung der offiziellen Arbeitslosenquoten gibt also kein vollständiges Bild der bestehenden Arbeitslosigkeit wieder. Um ein vollständigeres Bild zu erhalten, ist es notwendig, die "erweiterte Arbeitslosigkeit" zu betrachten, die sowohl die "Entmutigten" als auch die "nicht sofort Verfügbaren" einschließt.

Abbildung 5: Arbeitslosenquote und erweiterte Arbeitslosenquote / Altersgruppe 20-64 (2019)



Quelle: Eurostat, Ergänzende Indikatoren zur Arbeitslosigkeit - jährliche Daten [AKEI_SUP_A], Beschäftigung und Aktivität nach Geschlecht und Alter [AKEI_EMP_A] & Arbeitslosigkeit nach Geschlecht und Alter [UNE_RT_A]; Rumänien und Malta sind aufgrund unzuverlässiger Daten für Arbeitsuchende, die nicht zur Verfügung stehen, nicht abgebildet. Der Nenner für die Berechnungen der erweiterten Arbeitslosenquote umfasst neben der Erwerbsbevölkerung auch diejenigen, die zur Verfügung stehen, aber nicht suchen, und diejenigen, die suchen, aber nicht zur Verfügung stehen (erweiterte Erwerbsbevölkerung, siehe „labour market slack“).

Abbildung 5 zeigt, dass die "erweiterte Arbeitslosigkeit" in fast allen EU-Mitgliedstaaten deutlich über den offiziellen Arbeitslosenquoten liegt. In Prozentpunkten ausgedrückt, ist der Unterschied in Italien und Kroatien am größten.

Arbeitsangebot

Aus den obigen Ausführungen lässt sich schließen, dass die alleinige Betrachtung der offiziellen Beschäftigungs- und Arbeitslosenstatistik das Arbeitsangebot, das potenziell zur Finanzierung der Sozialversicherung einschließlich der Pensionen beitragen könnte, massiv unterschätzt.

Die Unterschätzung des ungenutzten potenziellen Arbeitsangebots reicht von Personen, die bereits integriert sind, aber gerne mehr arbeiten würden, über solche, die bereit für eine Beschäftigung sind, aber aufgrund der sehr engen Definition dieses Begriffs nicht als arbeitslos erfasst werden, bis hin zu solchen, die aus strukturellen Gründen (Mangel an adäquaten Kinderbetreuungseinrichtungen, fehlende Pflegehilfe usw.) an der Aufnahme einer Beschäftigung gehindert werden.

Beispiele aus Deutschland illustrieren die definitionsbedingte Unterschätzung des Arbeitsangebots in der amtlichen Arbeitsmarktstatistik:

- Arbeitslose über 58 Jahre, die seit 12 Monaten keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vom Arbeitsamt angeboten bekommen haben, werden nicht mehr als arbeitslos gezählt. Aus diesem Grund sind von 457.000 Arbeitslosen im Alter zwischen 60

SociAll

Jahren und dem gesetzlichen Pensionsalter (65 Jahre und 9 Monate) fast 155.000 Personen nicht als arbeitslos gemeldet.¹⁷ De facto kann sich die überwiegende Mehrheit dieser Menschen als Folge mangelnder Unterstützung durch das Arbeitsamt als entmutigt und nicht suchend bezeichnen.

- Viele Bezieher von ALG II (soziales Mindesteinkommen für erwerbsfähige Personen) werden nicht als arbeitslos gezählt, weil sie in geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen für wenige Stunden in der Woche arbeiten und damit die Arbeitslosenkriterien der ILO/Eurostat nicht erfüllen. Die Regelungen im ALG II machen die Mikrobeschäftigung besonders attraktiv.

2.3. LABOUR MARKET SLACK

- Im Jahr 2019 gab es neben den 13,4 Mio. als arbeitslos gemeldeten Personen 13,6 Mio. mit Unterbeschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitsmerkmalen
- Der gesamte "labour market slack" betrug 12,7% der erweiterten Erwerbsbevölkerung; das ist etwa das Doppelte der offiziellen Arbeitslosenquote

Wir haben bereits gezeigt, dass das unerfüllte Arbeitsangebot die auf den Arbeitslosendaten basierenden Schätzungen deutlich übersteigt. Der "labour market slack" von Eurostat ist der prominenteste Indikator. Er zielt darauf ab, die Lücke zwischen dem von den ArbeitnehmerInnen gewünschten Umfang an bezahlter Arbeit und der Arbeitsmarktrealität aufzuzeigen. Der "labour market slack" umfasst drei Indikatoren, die die Arbeitslosenquote "ergänzen":

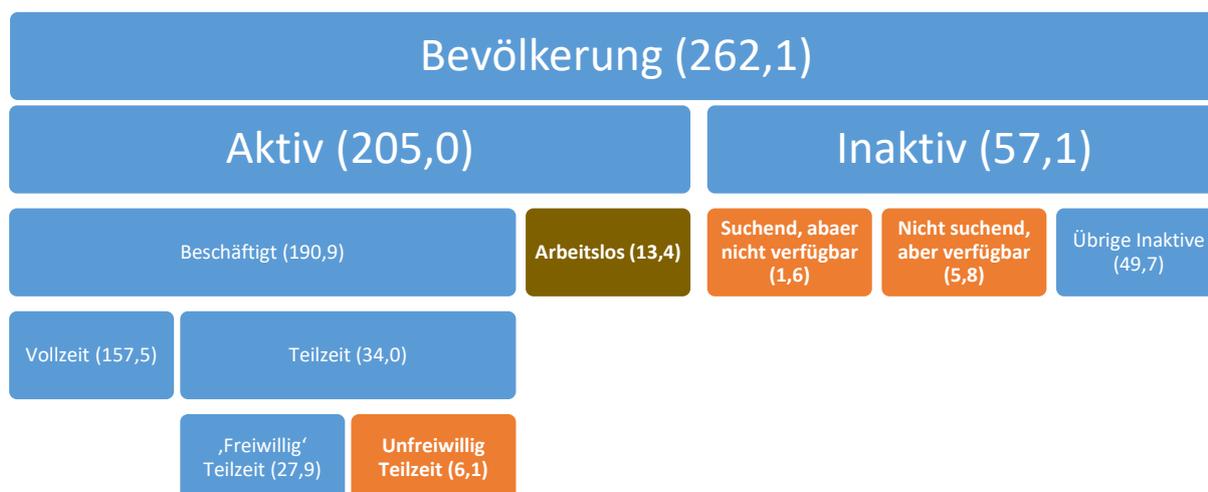
- Unterbeschäftigte Teilzeitbeschäftigte, d. h. Teilzeitbeschäftigte, die gerne mehr arbeiten würden
- Arbeitslose Personen, die für eine Arbeit verfügbar sind, aber nicht aktiv suchen ("entmutigte" Arbeitslose)
- Arbeitslose Personen, die Arbeit suchen, aber nicht sofort verfügbar sind

Die beiden letztgenannten Gruppen werden von Eurostat als "potenzielle zusätzliche Arbeitskräfte" bezeichnet.

Die orangefarbenen Kästchen in Abbildung 6 geben einen Überblick sowohl über die Komponenten des Arbeitskräftemangels als auch über ihre jeweilige Größe innerhalb der Altersgruppe 20-64.

¹⁷ Daten von Februar 2021, Agentur für Arbeit: statistik.arbeitsagentur.de

Abbildung 6: EU 27 - Zusammensetzung des Arbeitskräfteüberhangs (Altersgruppe 20 bis 64 / 2019) Personen in Mio. in Klammern ¹⁸



Quelle: (Eurostat, 2021e).

In den EU-27 waren von 262,1 Mio. Menschen in der Altersgruppe 20-64 205 Mio. als erwerbstätig (beschäftigt oder arbeitslos) und 57,1 Mio. als nicht erwerbstätig registriert. Von den Nichterwerbspersonen waren 5,8 Mio. für eine Arbeit verfügbar, aber nicht aktiv auf der Suche und 1,6 Mio. auf der Suche, aber nicht sofort für eine Arbeit verfügbar, das sind 10,2% bzw. 2,8% aller Nichterwerbspersonen.

Von der aktiven Bevölkerung waren 190,9 Mio. als erwerbstätig und 13,4 Mio. als arbeitslos registriert. 157,5 Mio. waren in Vollzeit beschäftigt, 34 Mio. in Teilzeit. Von den Teilzeitbeschäftigten gaben 6,1 Mio. an, mehr Stunden arbeiten zu wollen und dafür zur Verfügung zu stehen.¹⁹

Wenn man unfreiwillige Teilzeitbeschäftigte, "entmutigte" Arbeitssuchende und solche, die Arbeit suchen, aber "nicht sofort verfügbar" sind, zusammenzählt, erhält man die Gesamtarbeitsmarktlücke jenseits der Arbeitslosigkeit, d.h. 13,6 Mio. mit Unterbeschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitsmerkmalen zusätzlich zu den 13,4 Mio., die als arbeitslos registriert sind.

Anmerkung: Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass die Eurostat-Daten zur unfreiwilligen Teilzeitarbeit das vorhandene Potenzial für mehr Arbeitsstunden eher unterschätzen. Eine aktuelle Studie auf der Basis anderer Umfragedaten (SOEP - Sozio-oekonomisches Panel) hat ergeben, dass in Deutschland etwa 3 Mio. Teilzeitbeschäftigte ihre Arbeitszeit gerne um durchschnittlich 11 Stunden pro Woche verlängern würden, was etwa 930.000 Vollzeitäquivalenten entspricht.²⁰

2.4. DIE EUROPÄISCHEN ARBEITSMÄRKTE IN DER CORONA-KRISE

Die Diskussion im bisherigen Abschnitt hat sich auf wichtige strukturelle Merkmale der europäischen Arbeitsmärkte konzentriert, deren Parameter sich tendenziell von einem Jahr zum nächsten eher langsam bewegen. Die meisten der zitierten Zahlen stammen aus dem Jahr 2019 oder früheren Jahren, da es darum geht, den Arbeitsmarkt unter mehr oder weniger normalen Bedingungen zu

¹⁸ Hinweis: Sowohl die Bevölkerungs- als auch die Beschäftigungszahlen, auf die in diesem Abschnitt Bezug genommen wird (basierend auf den Daten der Arbeitskräfteerhebung von Eurostat), weichen etwas von den entsprechenden Zahlen für 2019 ab, die in den "Underlying Assumptions" des Ageing Report 2021 der EU-Kommission veröffentlicht wurden, auf die wir uns in Kapitel 3 beziehen.

¹⁹ Es ist zu beachten, dass diejenigen, die arbeiten (oder mehr arbeiten) wollen, aber durch andere Verpflichtungen wie z.B. Pflege verhindert werden, nicht in den Zahlen von Eurostat zum Arbeitskräftemangel enthalten sind. Wenn dies der Fall wäre, wäre der Arbeitskräftemangel noch größer.

²⁰ Tobsch V/Holst E (2019), "Potenziale unfreiwilliger Teilzeit in Deutschland", SOEPpapers 1032/2019

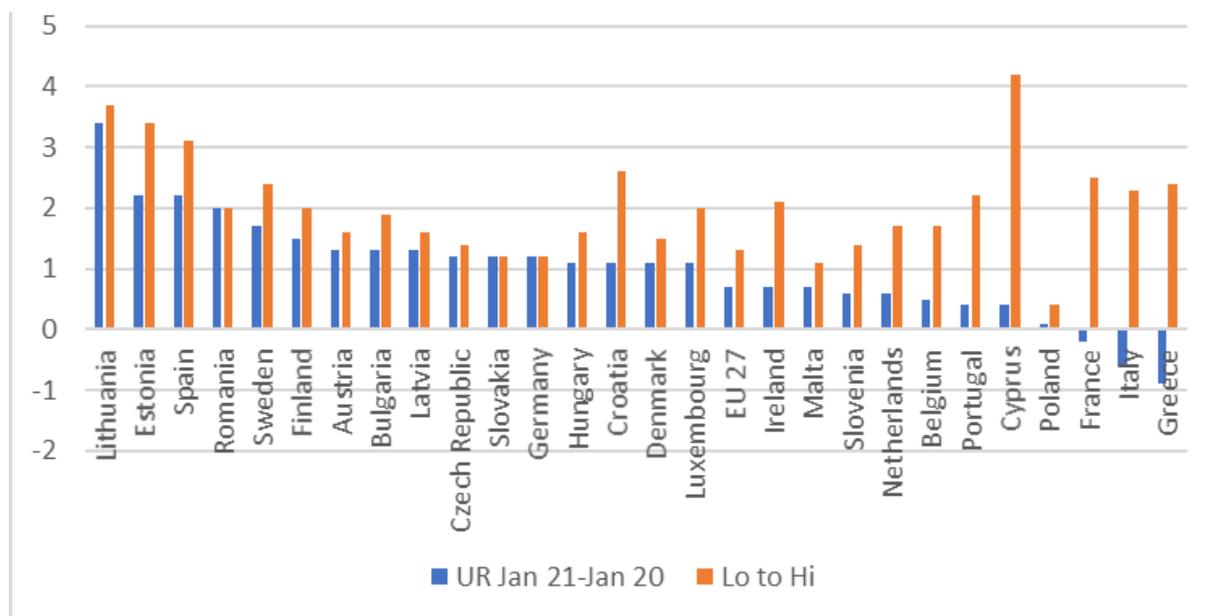
SociAll

skizzieren. Dies ist die beste Grundlage, um die längerfristigen Trends und Prognosen zu diskutieren, die Gegenstand von Abschnitt 3 dieses Berichts sein werden.

Im Jahr 2020 wurde die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt aller EU-Länder in einem noch nie dagewesenen Ausmaß von der durch die Covid-Pandemie ausgelösten Krise getroffen. Ihre Auswirkungen halten auch 2021 an. In diesem Abschnitt sehen wir uns kurz an, wie sich einige der bereits diskutierten Variablen in der Krise verändert haben. Dies ist für unsere Zwecke wichtig, denn die Art und Weise, wie sich die europäischen Volkswirtschaften an die Krise angepasst haben, bietet Einblicke, die für das Nachdenken über angemessene wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Reaktionen relevant sind. Und, noch grundlegender, die aktuelle Situation stellt den Ausgangspunkt dar; die Schäden, die die Krise angerichtet hat, müssen beseitigt werden, bevor die notwendigen langfristigen Veränderungen erreicht werden können.

Der Produktionsschock, als die Volkswirtschaften lahmgelegt wurden, war beispiellos im Europa der Nachkriegszeit und übertraf bei weitem den der großen Rezession. Vor diesem Hintergrund war der Anstieg der Arbeitslosigkeit sehr begrenzt (Watt 2020a). Im Laufe des Jahres stieg die monatliche Arbeitslosenquote nur um 0,7 Prozentpunkte. Die Veränderungen über das Kalenderjahr hinweg scheinen auf den ersten Blick auf eine sehr unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Ländern hinzudeuten, mit Anstiegen von über 2pp in zwei baltischen Staaten und Spanien, während Frankreich, Italien und Griechenland am Jahresende tatsächlich niedrigere Quoten als zu Beginn des Jahres verzeichneten. Dies spiegelt jedoch größtenteils eine andere Dynamik zu Beginn der Krise wider: In einigen Ländern ging die Arbeitslosigkeit von hohen Niveaus aus zunächst schnell zurück. Betrachtet man die Differenz zwischen dem besten und dem schlechtesten Monat im Jahresverlauf ("lo to hi"), so liegen die EU-Länder enger um den EU-Durchschnitt von 1,3pp zusammen.

Abbildung 7: Entwicklung der Arbeitslosenquote im Jahr 2020



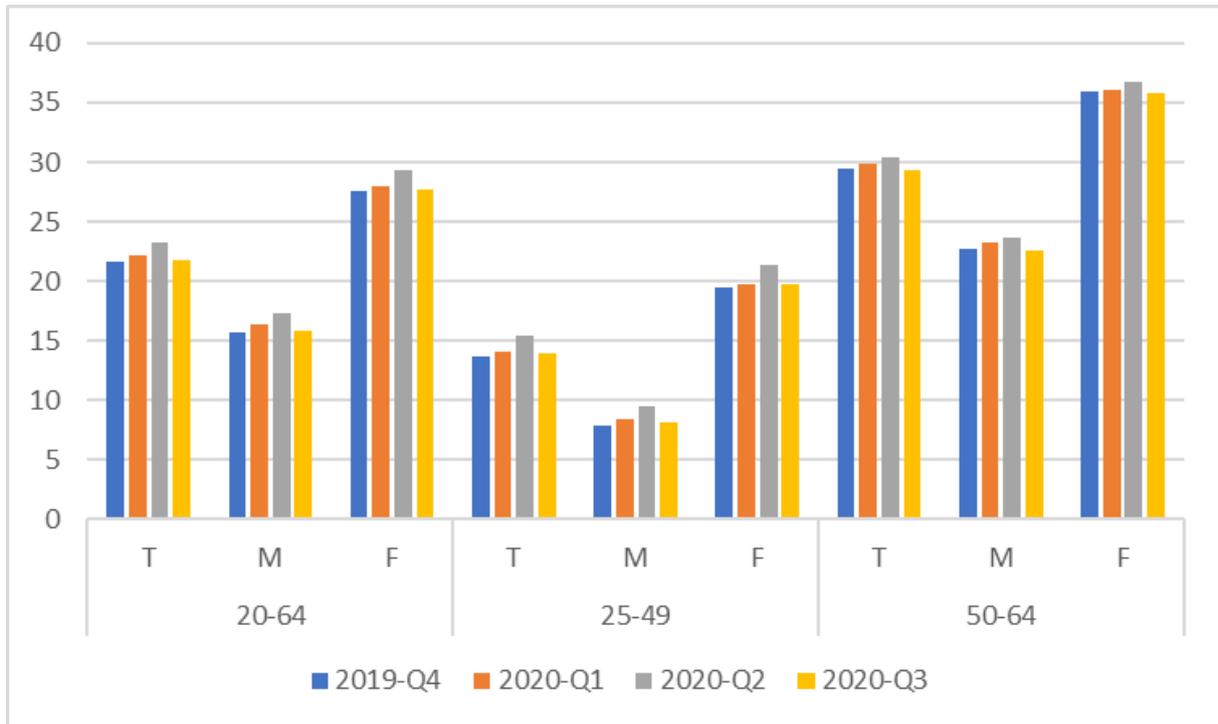
Es gibt eine Reihe von Gründen, warum sich eine so große Wirtschaftskrise nicht in einem viel größeren Ausmaß in offener Arbeitslosigkeit niedergeschlagen hat. Einige stellen Erfolge der Politik dar²¹; andere sind eher eine Form der versteckten Arbeitslosigkeit.

²¹ In vielen Ländern hatten die Sozialpartner eine Schlüsselrolle - siehe: Eurofound (2021b), Involvement of social partners in policy making during Covid-19 outbreak

SociAll

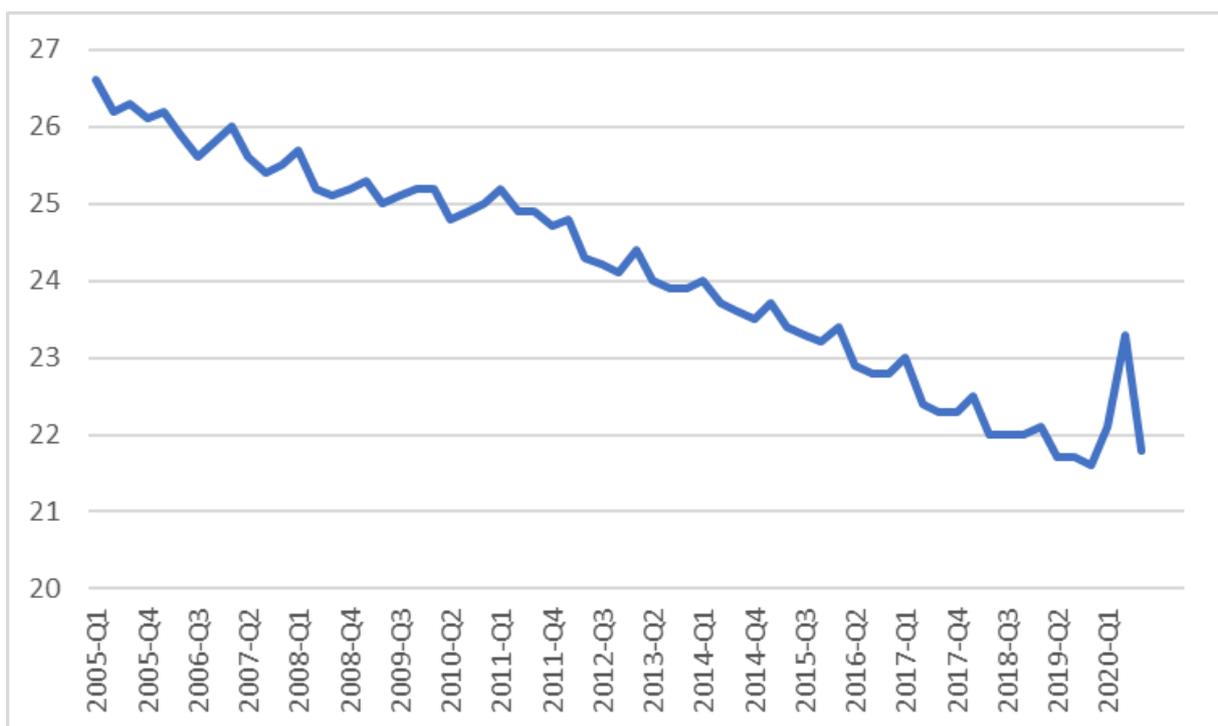
Besonders besorgniserregend ist das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt in die Nichterwerbstätigkeit. Dieser war im zweiten Quartal erheblich. Er scheint sich im 3. Quartal weitgehend umgekehrt zu haben, aber die Daten sind nicht saisonal bereinigt, sodass mehr Daten benötigt werden, um dies zu bestätigen. Abbildung 8 zeigt einen Gesamtanstieg von 1,7pp im Vergleich zum letzten Quartal 2019; bemerkenswert ist die Tatsache, dass ArbeitnehmerInnen im Kernalter, insbesondere Frauen, am meisten betroffen sind.

Abbildung 8: Inaktivitätsraten, 20-64 (nicht saisonbereinigt)



Um diesen Anstieg in den Kontext zu bringen: Abbildung 9 zeigt den deutlichen, aber vorübergehenden Bruch eines längerfristigen Trends zu niedrigeren Nichterwerbsquoten.

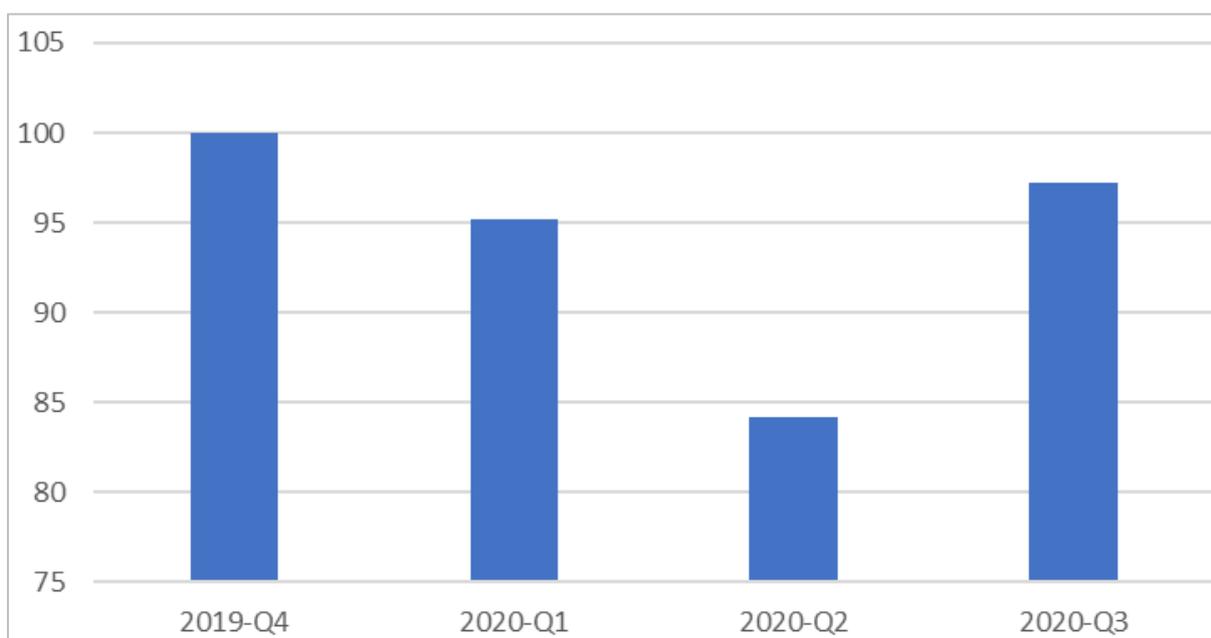
Abbildung 9: Inaktivitätsraten seit 2005



Ein weiterer Anpassungsmechanismus war die Aufrechterhaltung der Beschäftigung durch Arbeitszeitverkürzung. Dies konnte verschiedene Formen annehmen, von der freiwilligen Abnahme der angesammelten Überstunden bis hin zu staatlich finanzierten Arbeitszeitverkürzungsprogrammen, einschließlich der Einführung von Nullstunden. Die Gesamtwirkung solcher Maßnahmen ist in Abbildung 10 zu sehen. Bereits im ersten Quartal 2021 sank die Gesamtzahl der Arbeitsstunden um 5 %, um dann auf ein Niveau abzusinken, das nur noch 84% des Niveaus im letzten Quartal 2020 entspricht.

Arbeitszeitverkürzungen haben den großen Vorteil, dass sie die Beschäftigungsverhältnisse erhalten; Die deutliche und schnelle Erholung im 3. Quartal ist ein Beleg dafür. Nichtsdestotrotz reduzieren kürzere Arbeitszeiten auch (mehr oder weniger) proportional die Beiträge in den Sozialversicherungssystemen (einschließlich der Pensionsversicherung)²², während staatlich geförderte Arbeitszeitregelungen auch auf öffentliche Einnahmen zurückgreifen und somit implizit in Konkurrenz zu anderen Leistungen stehen.

Abbildung 10: Arbeitsstunden insgesamt, q4 2019= 100 (saisonal, aber nicht kalenderbereinigt), EU27



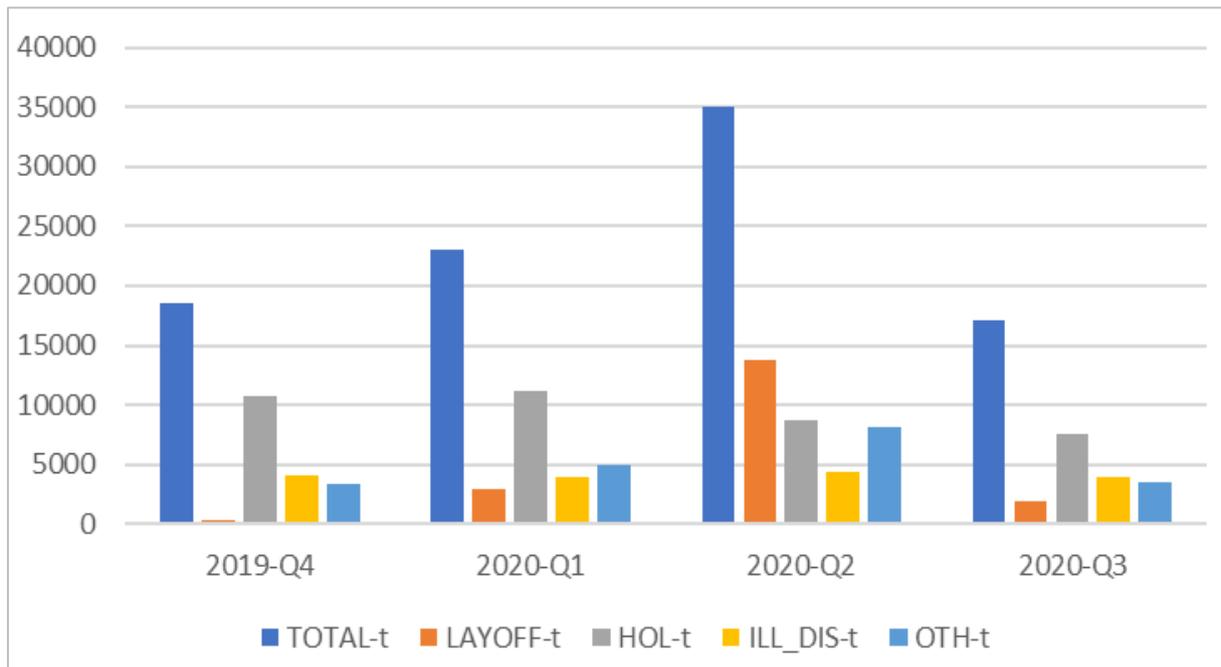
Einige zusätzliche Daten zur Nutzung von Entlassungsprogrammen sind in Abbildung 11 dargestellt. Die Gesamtzahl der Fehlzeiten hat sich im zweiten Quartal fast verdoppelt und ist um fast 17 Millionen gestiegen. Der bei weitem wichtigste Grund war, dass ArbeitnehmerInnen vorübergehend entlassen wurden (rund 14 Millionen). Im 3. Quartal machten Entlassungen etwa 7,4% der Gesamtbeschäftigung aus und waren um etwa 40% höher als die Abwesenheit aufgrund von ArbeitnehmerInnen, die in einem typischen Quartal Urlaub nehmen. Es mag überraschen, dass die krankheitsbedingte Abwesenheit, obwohl sie etwas erhöht war, keinen wesentlichen Beitrag zum Anstieg der Fehlzeiten leistete. Diese Zahlen bestätigen die wichtige Rolle, die die staatlichen Urlaubsregelungen spielen, für die durch das SURE-Programm eine Refinanzierung auf EU-Ebene

²² In einigen Ländern beinhalten WTR-Systeme Beiträge zu Sozialversicherungssystemen wie dem Pensionssystem. In Deutschland werden beispielsweise für 80 Prozent des durch die Arbeitszeitverkürzung reduzierten Verdienstes zusätzlich zum Beitrag für die verbleibende Arbeitszeit Beiträge gezahlt. Dadurch stieg der Beitrag zum Pensionssystem im Jahr 2020 noch um etwa 0,9 Prozent. Finanziert wird dies in der aktuellen Corona-Krise durch die Agentur für Arbeit, die den Arbeitgebern diese Beiträge ausnahmsweise erstattet.

SociAll

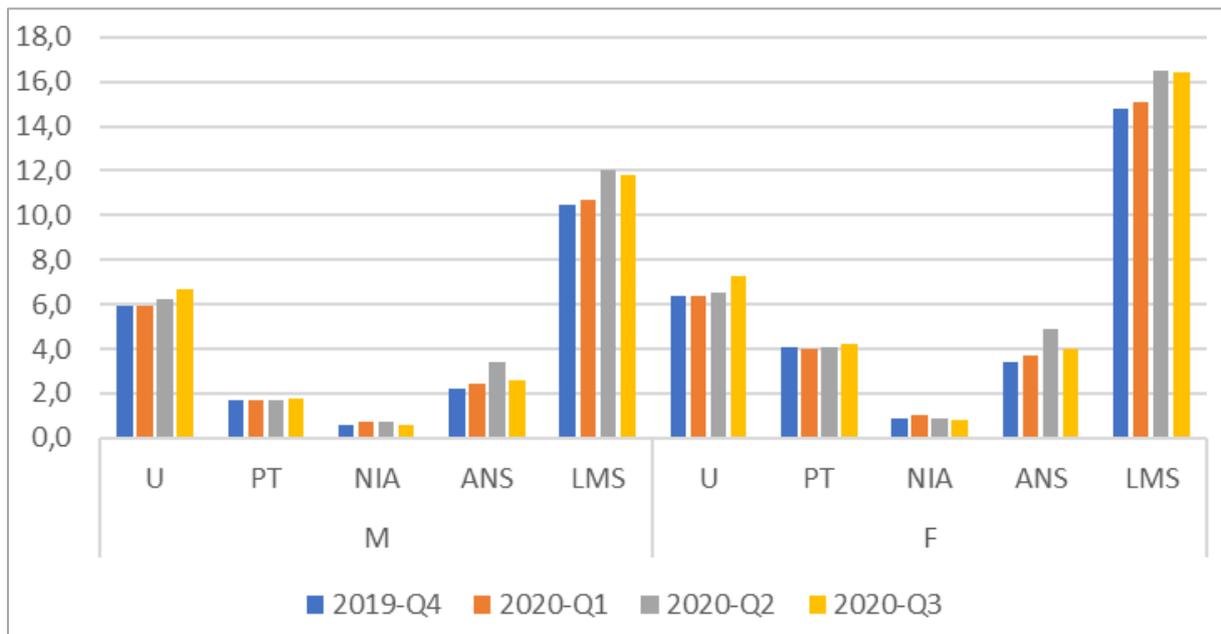
möglich geworden ist. Aber es gab auch einen erheblichen Anstieg in der Kategorie "andere Gründe", die sich auf rund 8,1 Millionen ArbeitnehmerInnen mehr als verdoppelt hat. Diese Kategorie umfasst Abwesenheiten aufgrund persönlicher oder familiärer Verpflichtungen und spiegelt die Tatsache wider, dass viele ArbeitnehmerInnen aufgrund der Schließung von Kinderbetreuungseinrichtungen, aber wahrscheinlich auch zur Pflege kranker Angehöriger, gezwungen waren, unbezahlten Urlaub zu nehmen. Dementsprechend gibt es einige signifikante geschlechtsspezifische Unterschiede in den Zahlen (nicht dargestellt). Frauen sind im Vergleich zu männlichen Arbeitnehmern bei Entlassungen unterrepräsentiert, aber in der Kategorie "andere Gründe" deutlich überrepräsentiert.

Abbildung 11: Abwesenheiten von der Arbeit nach Grund, saisonbereinigt



Abschließend betrachten wir noch einmal das oben erwähnte Eurostat-Maß für den "Slack" am Arbeitsmarkt. Insgesamt stieg das LMS-Maß zwischen dem vierten Quartal 2020 und dem zweiten Quartal dieses Jahres von 12,5% auf 14,1%; im dritten Quartal fiel es nur geringfügig zurück (13,9 %). Dies spiegelt eine Verschiebung zunächst in die Nichterwerbstätigkeit (hier konkret: verfügbar sein, aber nicht aktiv suchen) und dann in die Arbeitslosigkeit wider. Der Anstieg des LMS war bei Frauen (1,7pp) etwas höher als bei Männern (1,5pp).

Abbildung 12: Komponenten des „Slack“ auf dem Arbeitsmarkt nach Geschlecht in Prozent, EU27



Alles in allem waren die europäischen Arbeitsmärkte im Jahr 2020 infolge der Pandemie großen Schocks ausgesetzt. Die politischen Entscheidungsträger auf nationaler, aber auch auf EU-Ebene haben erhebliche Kreativität bewiesen, um zu vermeiden, dass der Produktionsschock in offene Arbeitslosigkeit mündet. In dem Maße, in dem die Beschäftigungsverhältnisse durch verschiedene Freistellungs- und Arbeitszeitverkürzungsregelungen aufrechterhalten werden konnten, haben die politischen Maßnahmen einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass der Aufschwung mit einem Minimum an Verzögerung voranschreiten konnte. Auch die Einkommen haben sich zumindest teilweise gehalten, wodurch Folgewirkungen auf die Nachfrage vermieden wurden. Längerfristig noch wichtiger ist, dass die berufsspezifischen Qualifikationen erhalten bleiben.

Dennoch wirft die Krise viele Fragen auf, die für die Finanzierung der Pensions- und anderer Sozialversicherungssysteme von Bedeutung sind. Nicht nur ist die Arbeitslosigkeit gestiegen, sondern eine große Zahl von ArbeitnehmerInnen wurde in eine Form der (teilweisen) Nichterwerbstätigkeit gezwungen; davon sind insbesondere Frauen betroffen. Sie tragen daher nicht (vollständig) zur Finanzierung der Pensionsversicherungssysteme bei. Die derzeit verfügbaren Daten zeigen, dass ein erheblicher Teil der Arbeitsmarktverwerfungen, die im zweiten Quartal ihren Höhepunkt erreichten, im dritten Quartal wieder rückgängig gemacht wurden. In vielen europäischen Ländern kam es jedoch nach einem vergleichsweise leichteren Sommer im Herbst zu einer zweiten Welle, die früher oder später zu erneuten Schließungen und anderen restriktiven Maßnahmen führte. Je länger die Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt andauern, desto größer ist die Sorge vor längerfristigen negativen (Hysterese-)Effekten, die auch längerfristig die Beschäftigungsquoten senken könnten. Darüber hinaus haben die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen der Regierungen die öffentlichen Finanzen erheblich unter Druck gesetzt. Der damit verbundene Anstieg der zu bedienenden Staatsverschuldung impliziert einen drohenden Wettbewerb auf der Ausgabenseite der staatlichen Bilanz. Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, dass sowohl die nationalen Regierungen als auch die EU-Ebene alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die europäische Wirtschaft wieder anzukurbeln und die durch die Krise verursachten Schäden am Arbeitsmarkt so schnell und effektiv wie möglich zu beheben. Dies wird im nächsten Abschnitt behandelt.

3. POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF ZUR VERBESSERUNG DER BESCHÄFTIGUNGSINTEGRATION

"Ein starkes soziales Europa ist die Grundlage nicht nur für den Wohlstand und das Wohlergehen unserer Bürger, sondern auch für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft. Eine qualifizierte, innovative Erwerbsbevölkerung, die in der Lage ist, den grünen und digitalen Wandel zu gestalten und sich daran anzupassen, wird der Schlüssel dazu sein. Da Europa in ein neues Jahrzehnt eintritt, müssen jedoch noch Fortschritte erzielt werden, um ein hohes Niveau an Beschäftigung, Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit sowie robuste Sozialschutzsysteme zu erreichen. ... Da zu erwarten ist, dass Arbeitslosigkeit und Ungleichheiten als Folge der Pandemie zunehmen werden, ist es von entscheidender Bedeutung, dass wir unsere politischen Bemühungen auf die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, die Höher- und Umschulung und die Verringerung von Armut und Ausgrenzung konzentrieren, um unsere Ressourcen dorthin zu lenken, wo sie am dringendsten benötigt werden" (EU-Kommission 2021, Aktionsplan der Europäischen Säule sozialer Rechte)

Um die höheren Beschäftigungsquoten zu erreichen und die guten Arbeitsplätze zu schaffen, die für ein starkes soziales Europa, einschließlich angemessener und nachhaltiger Pensionen, erforderlich sind, müssen die EU-Länder die strukturellen Unzulänglichkeiten ihrer Arbeitsmärkte und die durch die aktuelle und die jüngsten Wirtschaftskrisen verursachten Schäden überwinden. Dies erfordert politische Maßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene.

Wir geben hier einen kurzen Überblick über einige der wichtigsten Reformen und politischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Beschäftigungsquoten in qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen zu erhöhen.²³

3.1. DAS EUROPÄISCHE KONJUNKTURPROGRAMM UND DIE REFORM DER WIRTSCHAFTSFÜHRUNG

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die im nächsten Unterabschnitt erörtert werden, sind wichtige Instrumente zur Förderung hochwertiger produktiver Beschäftigung. Sie werden jedoch vergeblich sein, wenn das makroökonomische Umfeld und insbesondere die politischen Rahmenbedingungen so beschaffen sind, dass die Wirtschaft nicht in der Lage ist, negative Schocks zu bewältigen, die Produktion und Beschäftigung unter das Potenzialniveau drücken. Die globale Finanz- und die anschließende Euro-Krise haben den europäischen Arbeitsmärkten, insbesondere im Süden, großen Schaden zugefügt. Sie waren noch dabei, sich zu erholen, als die ganz andere, aber ebenfalls schädliche Corona-Krise zuschlug.

Bislang wurden die gravierenden Fehler der Euro-Krise weitgehend vermieden. Die europäische Wirtschaftspolitik hat schnell reagiert.²⁴ Die Fiskalregeln wurden ausgesetzt. Die EZB trat mit unterstützenden Maßnahmen auf den Plan, vor allem mit dem PEPP-Programm, das es der Zentralbank ermöglicht, Anleihen ausgewählter Länder zu kaufen, um die Zinsdifferenzen zu begrenzen. Infolgedessen waren die EU-Mitgliedsstaaten bisher nicht gezwungen, den Gürtel enger zu schnallen und konnten Unternehmen und Einkommen angesichts der pandemiebedingten Einschränkungen stützen. Der Druck auf die nationalen Haushalte nimmt jedoch zu. Die fiskalischen Regeln werden in naher Zukunft wieder zur Anwendung kommen.

Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass neben der fortgesetzten Unterstützung durch die Geldpolitik der Prozess der Überarbeitung des wirtschaftspolitischen Regelwerks erfolgreich abgeschlossen wird, bevor die Regeln wieder eingeführt werden. Ohne hier ins Detail zu gehen (siehe

²³ Natürlich können in dieser Studie nicht alle Themen behandelt werden, die für eine gute Beschäftigungsintegration und eine kontinuierliche Beschäftigung bis zur Pension von entscheidender Bedeutung sind, wie z. B. das sehr wichtige Thema Arbeitsschutz, Prävention und Rehabilitation. Eine umfassendere Übersicht über den politischen Handlungsbedarf ist z. B. in EGB (2019a), Aktionsprogramm 2019-2023 niedergelegt

²⁴ Eine Übersicht finden Sie in Watt (2020b)

SociAll

z.B. Dullien et al. 2020), besteht unter akademischen Ökonomen und politischen Institutionen inzwischen ein erhebliches Maß an Übereinstimmung über die notwendige Richtung der Reformen, wenn auch nicht über die Einzelheiten.

- Die Schuldenregeln müssen überarbeitet werden, um die Schuldentragfähigkeit der Länder in einem Niedrigzinsumfeld zu berücksichtigen; Nachhaltigkeit ist das zentrale Thema, nicht willkürliche Schuldenobergrenzen.
- Die Defizitregeln müssen überarbeitet werden (z.B. über eine Ausgabenregel), um sicherzustellen, dass sie antizyklisches Verhalten fördern und schädliche prozyklische Austerität verhindern.
- Öffentliche Investitionen, die die Produktionskapazitäten erweitern und die soziale Widerstandsfähigkeit stärken, müssen durch eine Art "goldene Regel", die eine Defizitfinanzierung ermöglicht, geschützt und sogar gefördert werden.
- Die Regeln müssen makroökonomischen Ungleichgewichten (insbesondere Leistungsbilanzungleichgewichten) größere Aufmerksamkeit schenken, und zwar auf symmetrische Weise (d.h. sich gleichermaßen auf Überschüsse und Defizite konzentrieren), um eine ausgewogene und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen. Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten sollte überarbeitet und seine institutionelle Untermauerung entsprechend gestärkt werden (Koll/Watt 2018).

Neben der Reform der Regeln für die nationale Wirtschaftspolitik braucht Europa mehr kollektives Handeln und die Bündelung wirtschaftlicher Ressourcen, um kurzfristig gestärkt aus der Krise hervorzugehen und langfristig die gesamte europäische Wirtschaft produktiver, kohäsiver und widerstandsfähiger gegen Schocks - und ökologisch nachhaltig - zu machen. Hier wurden bereits einige beachtliche Fortschritte erzielt. Das SURE-Programm wurde ins Leben gerufen, um die Kurzarbeitsregelungen der Mitgliedstaaten zu refinanzieren und so den Druck auf die nationalen Haushalte in einer Zeit der Not zu verringern. Das EU-Programm der nächsten Generation und innerhalb dessen der Aufbau- und Resilienzplan (RRF) stellt einen historischen Schritt dar. Zum ersten Mal wird die EU in der Lage sein, kollektiv Kredite auf den Kapitalmärkten aufzunehmen - in Höhe von einer dreiviertel Billion Euro - um Projekte zu finanzieren, die auf nationaler Ebene beschlossen wurden. Studien (z.B. Watzka/Watt 2020) zeigen, dass der RRF die Wirtschaftstätigkeit durch die Förderung öffentlicher Investitionen ankurbeln wird und eine starke Umverteilungskomponente hat: Mitgliedstaaten, die von der Krise schwer betroffen sind, und solche mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen profitieren überproportional.

Der RRF ist sowohl ein historischer Schritt nach vorn als auch unzureichend für die Aufgabe, eine schnelle und starke Erholung zu gewährleisten. Der Wachstumsschub wird sich im Durchschnitt nur auf einige Dezimalpunkte des BIP pro Jahr belaufen. In der Zwischenzeit haben die USA gerade ein Konjunkturpaket in Höhe von rund 10% des BIP angekündigt. Auch wenn die beiden nicht streng vergleichbar sind, liegen die Dimensionen deutlich auseinander. Europa muss seinen Einsatz erhöhen. Der europäische Green Deal ist auf dem Papier ein beeindruckendes Bekenntnis zur Herausforderung des Klimawandels und insbesondere zur Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft bis 2050. Es sind enorme Investitionssummen erforderlich. Diese würden auch gute, gut bezahlte Arbeitsplätze schaffen, die ganz nebenbei dazu beitragen würden, die Pensionen- und andere Sozialversicherungssysteme zu erhalten. Den ehrgeizigen Plänen und Verpflichtungen müssen aber auch konkrete Aktivitäten gegenüberstehen, für die finanzielle Mittel benötigt werden. In dem vorherrschenden Niedrigzinsumfeld - solvente nationale Regierungen und die EU als Ganzes können langfristiges Kapital zu negativen Realzinsen aufnehmen - ist es wirtschaftlich unverantwortlich, nicht massiv in unsere Produktionskapazitäten, in die Qualifikationen der Arbeitskräfte, in unsere öffentliche Gesundheit und in die lebenswichtige Aufgabe der Ökologisierung der Wirtschaft zu investieren, damit sie nachhaltig ist. Ein ehrgeiziges Programm für Investitionen in echte europäische

SociAll

öffentliche Güter (wie Hochgeschwindigkeitszüge, Stromübertragungsnetze und öffentliche Gesundheitssysteme - siehe Creel et al. 2020) sollte als Ergänzung zu den nationalen Projekten, die über den RRF und andere EU-Programme finanziert werden, in Betracht gezogen werden.

3.2. ARBEITSMARKTPOLITIK

Bestimmte Gruppen wie Frauen, junge Menschen, die in den Arbeitsmarkt eintreten, ältere ArbeitnehmerInnen, ArbeitnehmerInnen mit Migrationshintergrund oder ArbeitnehmerInnen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit sind besonders von einer schlechten Erwerbsintegration betroffen und haben infolgedessen ein höheres Risiko einer unzureichenden Alterssicherung.

Im Rahmen dieser Studie können wir uns nur auf einige wenige Gruppen konzentrieren, für die politische Maßnahmen für eine bessere Arbeitsmarktbeteiligung dringend erforderlich sind - Frauen, gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen und Zuwanderer. Wir streifen einige Schlüsselthemen, die bei zukünftigen politischen Maßnahmen berücksichtigt werden sollten. Darüber hinaus weisen wir auf die Bedeutung des sozialen Dialogs als zentrales Instrument zur erfolgreichen Bewältigung bestehender Arbeitsmarktmängel und neuer Bedürfnisse hin.

Frauen

Frauen sind aufgrund von Benachteiligungen in mehreren Bereichen, wie z. B. der ungleichen geschlechtsspezifischen Verteilung unbezahlter Arbeit, die oft durch gesetzliche Regelungen stabilisiert oder sogar verstärkt wird, weit weniger gut in die Erwerbsarbeit integriert als Männer - was sich in niedrigeren Beschäftigungsquoten, geringeren Stundenlöhnen, höheren Teilzeitquoten und finanzieller Abhängigkeit von Partnern widerspiegelt.

Um ein Pensionsniveau zu erreichen, das ein Altern in Würde ermöglicht, bleibt vielen Frauen vor diesem Hintergrund nichts anderes übrig, als ihr Arbeitsleben zu verlängern, häufig in schlecht bezahlten geringfügigen Teilzeitjobs, um die finanziellen Einbußen, die mit fragmentierten Karrieren und sehr niedrigen Verdiensten verbunden sind, zumindest teilweise auszugleichen.

Erforderliche Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsintegration von Frauen:

- Umsetzung der EU-Gleichstellungsstrategie "Eine Union der Gleichstellung": Gleichstellungsstrategie 2020-2025 ²⁵
- Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, z. B. durch die Unterstützung des Aktionsplans der EU-Kommission zur "Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles"²⁶ und die Umsetzung einer wegweisenden EU-Richtlinie zur geschlechtsspezifischen Lohntransparenz²⁷. Die Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles fördert nicht nur allgemein die Fairness, sondern trägt auch dazu bei, die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen zu erhöhen, denn solange der Verdienst von Frauen niedriger ist, schaffen wirtschaftliche Zwänge für Haushalte Anreize für eine ungerechte geschlechtsspezifische Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit.
- Bereitstellung eines dichten Netzes von erschwinglichen, qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtungen und einer Infrastruktur für Langzeitbetreuung. Der Ausbau und die Verbesserung der Betreuungsinfrastruktur werden nicht nur das Arbeitsangebot erhöhen, sondern auch die Nachfrage nach bezahlter Arbeit steigern.
- Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Elternzeit zwischen Mann und Frau, zum Beispiel durch finanzielle Anreize für eine gleichmäßige Aufteilung der Elternzeit zwischen

²⁵ EU Kommission (2020c)

²⁶ Council of the European Union (2020)

²⁷ Siehe EU Kommission (2021b), Proposal for a Directive and ETUC (2021a), Response to the EU Kommission's proposal for a Directive

SociAll

den Eltern. Solange Arbeitgeber davon ausgehen, dass Frauen eher in Elternzeit gehen und in Teilzeit arbeiten, wird die strukturelle Diskriminierung bestehen bleiben.

- Umsetzung spezifischer Programme zur Verbesserung der Beschäftigungsintegration von Frauen im höheren Erwerbsalter, z.B. durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen in frauendominierten Wirtschaftszweigen, Unterstützung von Frauen beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach Berufsunterbrechungen oder Unterstützung spezifischer Umschulungs- und Weiterbildungsprogramme für ältere Arbeitnehmerinnen. In einer eher mittel- und langfristigen Perspektive ist ein lebenszyklusbezogener Ansatz dringend erforderlich, der die Beschäftigungshindernisse berücksichtigt, denen Frauen während des gesamten Erwerbsalters ausgesetzt sind.
- Vermeidung von steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Fehlanreizen beim Arbeitsmarkteintritt von "Zweitverdienern". Die Art und Weise, wie Steuer- und Sozialleistungssysteme aufgebaut sind, kann für Zweitverdiener, bei denen es sich meist um Frauen handelt, abschreckend wirken. In Ländern, in denen sich eine progressive Einkommenssteuer auf das Haushaltseinkommen bezieht, ist ein Arbeitsmarkteintritt für die Person mit dem geringeren Einkommen weniger attraktiv.
- Ebenso können sozialabgabenfreie Beschäftigungsmöglichkeiten bei nur geringfügig entlohnter Beschäftigung einen Login-Effekt für Zweitverdiener haben.
- Gleichere Verteilung von unbezahlter Pflege- und Hausarbeit zwischen Männern und Frauen
- Einschränkung der Zulässigkeit von sehr langen oder unvorhersehbaren Arbeitszeiten - Frauen sind davon am stärksten betroffen.

Gering qualifizierte Arbeiter

In Abschnitt 1 haben wir gesehen, dass die Arbeitslosigkeit ArbeitnehmerInnen mit einem niedrigen Bildungsniveau viel stärker betrifft als solche mit einer hohen Qualifikation. Darüber hinaus ist es sehr wahrscheinlich, dass die meisten der 5,8 Mio. Arbeitslosen in der EU, die für eine Beschäftigung zur Verfügung stehen, aber nicht aktiv auf der Suche sind²⁸ und als "entmutigt" in der Kategorie der "Nichterwerbspersonen" geführt werden, ebenfalls gering qualifizierte Personen sind. Es ist erwiesen, dass ein niedriges Bildungs-/Qualifikationsniveau sehr häufig mit einem hohen Risiko der Arbeitslosigkeit und später mit unzureichenden Pensionsleistungen verbunden ist.

Die Europäische Säule sozialer Rechte spricht in ihrem ersten Grundsatz das Thema klar an: "Jeder Mensch hat das Recht auf eine hochwertige und integrative allgemeine und berufliche Bildung sowie auf lebenslanges Lernen, um Fähigkeiten zu erhalten und zu erwerben, die es ihm ermöglichen, uneingeschränkt an der Gesellschaft teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen."

Erforderliche politische Maßnahmen zur Erreichung der EPSR-Ziele (siehe auch die Programme der EU-Kommission, wie "Youth Employment Support: a Bridge to Jobs for the Next Generation"²⁹ und "Upskilling Pathways: Neue Chancen für Erwachsene"³⁰):

- Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Mitarbeiterschulung und lebenslangen Lernens für alle ArbeitnehmerInnen, insbesondere speziell entwickelte und maßgeschneiderte niedrighschwellige Programme für Geringqualifizierte und Niedrigqualifizierte. Der schnelle technologische Wandel erfordert eine Anpassung der Qualifikationen an die sich ändernden Bedürfnisse.

²⁸ Altersgruppe 20-64

²⁹ EU Kommission (2020e)

³⁰ EU Kommission (2016), siehe auch: Council of the European Union (2019)

SociAll

- Implementierung einer echten "Qualifikationsgarantie", die es gering qualifizierten ArbeitnehmerInnen ermöglicht, zumindest zertifizierte Grundkenntnisse und am Arbeitsplatz anerkannte Schlüsselkompetenzen zu erwerben.
- Die Einführung eines bezahlten jährlichen Bildungsurlaubs.
- Ausweitung der öffentlichen Unterstützung bei der Arbeitssuche und Beschäftigung. Öffentliche Arbeitsämter sind immer noch eine wichtige Schnittstelle zwischen Nachfrage und Angebot an Arbeitskräften. Strategien, die auf diejenigen abzielen, die außerhalb der Erwerbsbevölkerung stehen, wie z.B. die "Entmutigten", können dazu beitragen, die Chance auf einen (Wieder-)Einstieg in die Beschäftigung deutlich zu verbessern, z.B. durch Informationen über Arbeitsmöglichkeiten und verfügbare Schulungen. Job-Assistenz und Job-Coaches können den Kandidaten helfen, die Herausforderungen bei der Aufnahme einer Beschäftigung zu meistern. Darüber hinaus können gut zugeschnittene Beschäftigungsförderungsprogramme der erste Schritt zur Beschäftigung sein.
- Festlegung von Mindestlöhnen auf einem angemessenen Niveau. Menschen mit niedrigem Bildungsniveau sind mit Abstand am stärksten von sehr niedrigen Stundenlöhnen betroffen, die von der Aufnahme einer Beschäftigung abhalten.
- Erhebliche Senkung der NEET-Rate, indem jungen Menschen Arbeits- oder Ausbildungsmöglichkeiten angeboten werden. Dies hat höchste Priorität, denn in der Jugend weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung zu sein, reduziert in vielen Fällen massiv die Beschäftigungschancen über das gesamte Erwerbsalter.
- Ungleichheiten im Bildungssystem und Schulabbrüche abbauen.

Arbeitsmigranten

Zugewanderte ArbeitnehmerInnen haben insgesamt ungünstigere Bedingungen auf den Arbeitsmärkten und sind im Vergleich zu den Einheimischen weniger stark in den Arbeitsmarkt integriert. Die folgenden Strategien könnten dazu beitragen, die Arbeitsmarktbeteiligung zu erhöhen:

- Bekämpfung der Diskriminierung von Arbeitsmigranten und Förderung einer Politik der Vielfalt.
- Validierung von Fähigkeiten von Migranten aus Drittländern.
- Bereitstellung von Sprachkursen, insbesondere für neu angekommene Migranten.
- Flüchtlingen einen frühen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen, um Dequalifizierung und negative psychologische Auswirkungen durch Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.
- Frühzeitige Bereitstellung von Wohnraum und Sozialleistungen für Flüchtlinge als Grundlage für einen erfolgreichen Arbeitsmarkteintritt.
- Vermeidung von räumlicher und schulischer Segregation, um die Chancengleichheit für alle zu fördern
- Aufarbeitung von Bildungsdefiziten der zweiten und nachfolgenden Generationen durch besondere Förderung

Stärkung des sozialen Dialogs und der Mitbestimmungsrechte der ArbeitnehmerInnen

Sozialer Dialog und Mitbestimmungsrechte der ArbeitnehmerInnen sind Eckpfeiler des Europäischen Sozialmodells und der Europäischen Säule sozialer Rechte³¹. Die Länder mit den am weitesten entwickelten Sozialpartnerschaften und effektiven Sozialsystemen gehören zu den erfolgreichsten, widerstandsfähigsten und wettbewerbsfähigsten der Welt. Dennoch sind politische Maßnahmen

³¹ Siehe EPSR Art 8

SociAll

erforderlich, um das volle Potenzial des sozialen Dialogs³² und der Mitbestimmungsrechte der ArbeitnehmerInnen³³ auszuschöpfen.

Für die Überwindung bestehender Arbeitsmarktdefizite und die Bewältigung neuer Herausforderungen, wie die Bewältigung und aktive Gestaltung des digitalen und grünen Wandels, ist eine gut funktionierende Sozialpartnerschaft von entscheidender Bedeutung. Die Sozialpartner verfügen über genaue Kenntnisse der Arbeitsmarktrealitäten und können das nötige Fachwissen für die Gestaltung angemessener politischer Maßnahmen sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene bereitstellen. Darüber hinaus verfügen die Sozialpartner über Instrumente (Tarifverhandlungen), die es ihnen ermöglichen, spezifische Herausforderungen wie den technologischen Wandel³⁴, Diskriminierung am Arbeitsplatz³⁵ oder Defizite bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie³⁶ direkt anzugehen.

³² EU Kommission (2021c), Report on strengthening EU social dialogue; see also Eurofound (2020b), Capacity building for effective social dialogue in the European Union

³³ Siehe ETUC (2020), Democracy at work matters and ETUC (2021b), Resolution 2021 – Year for More Democracy at Work

³⁴ Ein Beispiel: European Social Partners (2020), Framework agreement on digitalisation

³⁵ Siehe Eurofound (2020a), Role of social partners in tackling discrimination at work

³⁶ Siehe ETUC (2019b), Rebalance – Trade Unions' strategies and good practices to promote work-life balance

SociAll

Um zwei weitere Beispiele für Politikbereiche zu nennen, in denen die Beteiligung und das Handeln der Sozialpartner von zentraler Bedeutung sind:

- Für eine gute und produktive Arbeitsmarktintegration von Menschen im fortgeschrittenen Erwerbsalter sind gute Arbeitsbedingungen während des gesamten Lebensverlaufs - und damit die Erhaltung der körperlichen und geistigen Gesundheit - von enormer Bedeutung.
- Um maßgeschneiderte Strategien zur Höherqualifizierung und zum lebenslangen Lernen zu entwickeln, sind das Wissen der Sozialpartner und die Beteiligung der ArbeitnehmerInnen von grundlegender Bedeutung.

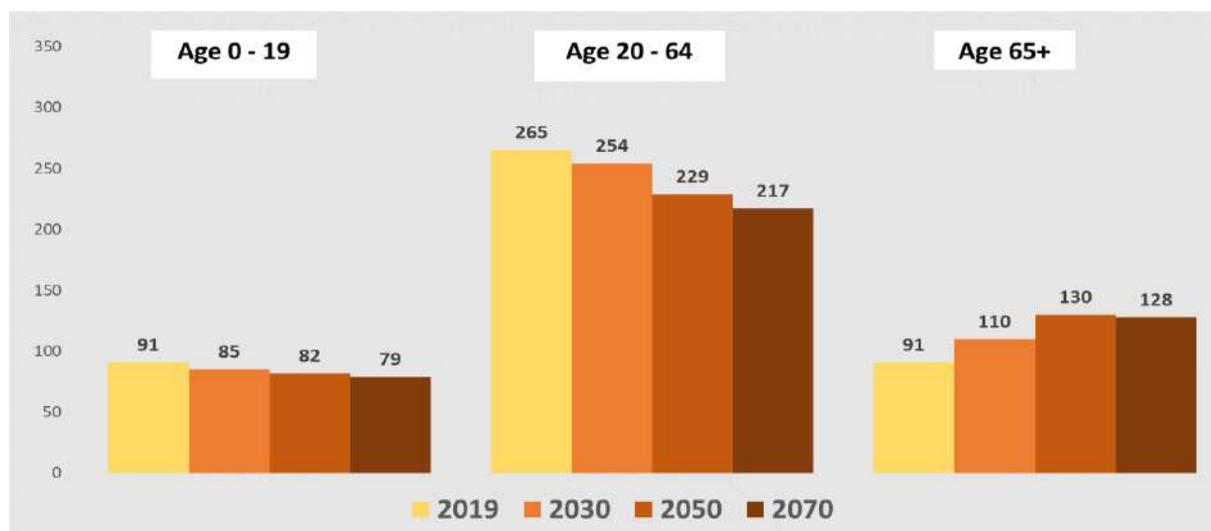
4. ABHÄNGIGKEITSQUOTEN – DER ARBEITSMARKT ALS WICHTIGE DETERMINANTE

4.1. ALTER DER BEVÖLKERUNG

Nach den demografischen Prognosen von Eurostat wird die Bevölkerung der EU 27 von 2019 bis 2070 voraussichtlich von 447 auf 424 Mio. Einwohner sinken.³⁷

Die Alterung der Bevölkerung wird sichtbar, wenn man die großen Altersgruppen 0-19, 20-64 und 65+ betrachtet, wobei die beiden letzteren üblicherweise als Erwerbsalter und Pensionsalter bezeichnet werden. Während die Zahl der über 65-Jährigen um 37 Mio. steigen soll, wird für die Altersgruppe 20-64 ein Rückgang von 48 Mio. erwartet.

Abbildung 13: EU 27 – Bevölkerung 2019-2070 (Hauptaltersgruppen)



Quelle: EU Kommission, *The Ageing Report 2021, Underlying Assumptions*

Alterung der Bevölkerung im Zeitraum 2019 - 2070, in relativen Zahlen:

- Der Anteil der Altersgruppe 65+ an der Gesamtbevölkerung wird voraussichtlich von 20% auf 30% steigen.
- Der demografische "Altenquotient", d. h. die Zahl der über 65-Jährigen im Verhältnis zur Zahl der 20- bis 64-Jährigen, wird voraussichtlich um 34,4% steigen.

³⁷ EU Kommission (2020d), *The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions & Projection Methodologies*. Es ist zu beachten, dass über einen langen Zeitraum hinweg alle Prognosen, auch die zur demografischen Entwicklung, mit großer Unsicherheit behaftet sind. Trotz der Ungewissheit über ihr Ausmaß gibt es jedoch, abgeleitet von der aktuellen Altersstruktur, Hinweise darauf, dass eine massive Alterung der Bevölkerung stattfinden wird. Der Einfachheit halber beschränken wir uns in dieser Studie bei der Verwendung des demografischen Hintergrunds auf die demografische Basisprojektion von Eurostat.

Hinweis: Was die OECD seit ihrer Ausgabe 2019 von "Pensionen auf einen Blick" korrekt als "Altenquotient" bezeichnet, ist weithin unter der unglücklichen Bezeichnung "Altersabhängigkeitsquotient" bekannt. Die Bezeichnung 'Altenquotient' als 'Abhängigkeitsquotient' im Zusammenhang mit der Altersvorsorge suggeriert, dass die künftige Entwicklung dieses Quotienten eine wesentliche Determinante für die finanzielle Nachhaltigkeit ist, während, wie in dieser Studie gezeigt, die alleinige Betrachtung der Altersstruktur einer Gesellschaft an den grundlegenden ökonomischen Realitäten vorbeigeht. Leider hält die EU-Kommission immer noch an der alten Terminologie und an hochproblematischen Ableitungen fest, wie z.B. "Der Altenquotient ... ist ein Gradmesser dafür, wie die demografische Alterung die LeistungsempfängerInnen-BeitragszahlerInnen-Bilanz verändert"³⁸ oder "... der Altenquotient im Jahr 2040 nur dann auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2020 liegen würde, wenn die Lebensarbeitszeit bis zum Alter von 70 Jahren verlängert würde."³⁹ Die Terminologie der "Altersabhängigkeit" scheint also zu einer falschen und irreführenden Gleichsetzung des rein demographischen Verhältnisses "Alter zu Erwerbsfähigen" und des Verhältnisses "LeistungsempfängerInnen zu BeitragszahlerInnen" zu führen. In der Folge wird die deutliche Anhebung der Altersgrenze zwischen Arbeits- und Pensionsalter häufig als einzige dauerhafte Lösung für die kommenden Ungleichgewichte dargestellt, zumindest wenn drastische Pensionskürzungen vermieden werden sollen.

Es versteht sich von selbst, dass der erwartete starke Anstieg des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung und des "Verhältnisses von Alter zu Erwerbsalter" eine große Herausforderung für alle europäischen Gesellschaften und insbesondere für altersbezogene Themen wie Pensionen (und Langzeitpflege) bedeutet.

Die Europäische Kommission hat in einigen Veröffentlichungen versucht, den Schwerpunkt auf die Erhöhung der Beschäftigungsquoten zu legen, aber bisher haben diese nicht die notwendige Aufmerksamkeit erhalten. Beispiele hierfür sind:

- EU-Kommission (2012), Weißbuch zur Pension: "Viele Länder haben erheblichen Spielraum für die Verbesserung der künftigen Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Pensionssysteme durch die Erhöhung der Beschäftigungsquoten, und zwar nicht nur in den höheren Altersgruppen, sondern auch für Gruppen mit niedrigeren Beschäftigungsquoten wie Frauen, Migranten und Jugendliche. Das Erreichen des EU-Beschäftigungsziels oder das Aufschließen zu den leistungsstärksten Ländern könnte die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf das Gewicht der Pensionen im BIP nahezu neutralisieren."⁴⁰
- EU-Kommission (2008), Demografiebericht 2008: "Die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus [in hochwertigen Arbeitsplätzen] ist wohl die effektivste Strategie, mit der sich die Länder auf die Bevölkerungsalterung vorbereiten können."⁴¹

Vieles deutet darauf hin, dass die Verwechslung von rein demografischen und wirtschaftlichen Zusammenhängen eine Schlüsselrolle dafür gespielt hat, dass diese beschäftigungsorientierten Strategien nicht in den Mittelpunkt der Politik gerückt sind.

4.2. NEUINTERPRETATION DER DEMOGRAPHISCHEN DATEN

Seit den 1990er Jahren konzentriert sich die öffentliche Debatte durch die langfristige Perspektive der öffentlichen Pensionssysteme auf den demografischen Wandel, den Anstieg des "Altenquotienten" und den daraus resultierenden Druck auf die öffentlichen Haushalte.

³⁸ EU Kommission (2020d), The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions. p 24

³⁹ EU Kommission (2021a), Green Paper on Ageing. p 13

⁴⁰ EU Kommission (2012), An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. White Paper. Chapter 2.3.

⁴¹ EU Kommission(2008), Demography report 2008, p 144

SociAll

Die meisten der unzähligen Aussagen, die die langfristige finanzielle Tragfähigkeit umlagefinanzierter öffentlicher Pensionssysteme in Frage stellen, basieren, ob direkt oder indirekt, auf demographischen Daten - und deren irreführender und fehlgeleiteter Interpretation!

So behauptete EU-Kommissar Andor, um die Forderung der Kommission nach einer Anhebung des gesetzlichen Pensionseintrittsalters zu untermauern, in einer aufsehenerregenden Aussage bei der Vorstellung des Grünbuchs zu den Pensionen 2010: "Die Zahl der PensionistInnen in Europa im Vergleich zu denen, die ihre Pension finanzieren, wird sich bis 2060 voraussichtlich verdoppeln - die derzeitige Situation ist einfach nicht nachhaltig."⁴²

Allerdings hat keine der vielen Studien der Europäischen Kommission zur zukünftigen Entwicklung jemals vorausgesagt, dass sich das Verhältnis zwischen PensionistInnen und BeitragszahlerInnen in den nächsten Jahrzehnten verdoppeln wird. Worauf bezog sich Kommissar Andor dann? Die Antwort ist ganz einfach: Er bezog sich nicht auf das angebliche Verhältnis von PensionsfinanziererInnen und PensionistInnen, sondern auf das "Verhältnis von PensionistInnen zu Erwerbstätigen", damals definiert als Altersgruppe 65+ im Verhältnis zur Altersgruppe 15-64. Die Zahl der 15-64-Jährigen wurde umgedeutet und mit der Zahl der Erwerbstätigen ("Finanzierer") und die Zahl der 65+-Jährigen mit der Zahl der PensionistInnen ("Ruheständler") gleichgesetzt.

Ähnlich irreführende Argumentationsmuster finden sich, wie bereits erwähnt, im Grünbuch der EU-Kommission zur Alterung und im vorangegangenen Bericht zu den Auswirkungen des demografischen Wandels: "Europa wird vor einer großen Herausforderung stehen, seine altersbedingten Ausgaben zu finanzieren, und zwar auf eine Weise, die auch generationenübergreifend gerecht ist. Denn das Verhältnis zwischen den Menschen, die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlen, und denen, die Pensionen und andere Leistungen erhalten, sinkt rapide. Im Jahr 2019 kamen im Durchschnitt 2,9 Personen im erwerbsfähigen Alter auf jede Person über 65. Im Jahr 2070 wird dieses Verhältnis voraussichtlich auf 1,7 sinken."⁴³

Ein einfacher Vergleich der Zahl der 20- bis 64-Jährigen mit der Zahl der Erwerbstätigen zeigt, wie weit es von der wirtschaftlichen Realität entfernt ist, die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit den BeitragszahlerInnen gleichzusetzen (Werte 2019)

- Anzahl der 20-64-Jährigen	265 m.
- Anzahl der Beschäftigten im Alter von 20-64 Jahren	194 m.

Warum diese enormen Unterschiede? Vor allem, weil von den Personen im erwerbsfähigen Alter schon vor Ausbruch der Corona-Krise etwa mehr als ein Viertel nicht erwerbstätig war. Und von der riesigen Zahl der Nicht-Erwerbstätigen ist ein erheblicher Teil auf Einkommensersatzleistungen angewiesen, etwa Arbeitslose oder (häufig arbeitsmarktbedingte) FrühpensionistInnen.

Ein Blick auf das aktuelle Verhältnis "Alter zu Erwerbstätigen" in einigen OECD-Ländern zeigt, wie wenig Aussagekraft dieses Verhältnis im Hinblick auf die Qualität und Solidität der Sozialsysteme hat: Vergleichen Sie z.B. Mexiko 13,2% und die Türkei 15,2% mit Deutschland 36,5%, Finnland 40,1%, Japan 52%. Mexiko und die Türkei haben scheinbar sehr niedrige Altenquotienten, sind aber weit davon entfernt, zu den Spitzenreitern zu gehören, da in diesen Ländern neben einer niedrigen Arbeitsproduktivität auch ein deutlich geringerer Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter einer (formalen) Beschäftigung nachgeht.

⁴² EU Kommission (2010), [EU launches public debate on the future of pensions - Employment, Social Affairs & Inclusion - Europäische Kommission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/employment_social_affairs_inclusion_en)

⁴³ EU Kommission (2020d)

4.3. WIRTSCHAFTLICHE ABHÄNGIGKEIT – STANDARD – VERSUS HOCHBESCHÄFTIGUNGSSZENARIO

‘Die Herausforderung der Alterung wird oft durch die Verdoppelung des Altersabhängigkeitsquotienten (Bevölkerung 65+ zu Bevölkerung 15-64) von 26% im Jahr 2010 auf 50% im Jahr 2050 veranschaulicht. Das eigentliche Problem ist jedoch der wirtschaftliche Abhängigkeitsquotient, definiert als der Anteil der Arbeitslosen und Pensioniten an den Erwerbstätigen‘ (EU-Kommission 2012, Weißbuch zur Pension, Abschnitt 2.3.)

Unverständlicherweise wurde bisher in den beiden wichtigsten Berichten der EU über Pensionen und altersbedingte Herausforderungen (Pensionsadäquanzbericht und Alterungsbericht) der im Weißbuch vorgeschlagene "wirtschaftliche Abhängigkeitsquotient" nie verwendet.

Stattdessen zeigt der Ageing Report den sogenannten "ökonomischen Abhängigkeitsquotienten", der die Zahl der Nichterwerbstätigen ab 65 Jahren der Zahl der Erwerbstätigen gegenüberstellt. Unverständlicherweise berücksichtigt dieser Indikator nicht den aktuellen Anteil von 28% der PensionistInnen unter 65 Jahren (Ageing Report 2018) und ignoriert damit das Potenzial einer zukünftigen Reduzierung des Transferbedarfs für PensionistInnen in der Altersgruppe unter 65 Jahren. Außerdem wird der Einkommensersatzbedarf für Arbeitslose nicht berücksichtigt. Der Indikator "ökonomische Altersabhängigkeit" des Ageing Reports unterschätzt somit massiv die positiven Effekte einer verbesserten Erwerbsintegration von Personen im erwerbsfähigen Alter.⁴⁴

In diesem Abschnitt berechnen wir, basierend auf der Definition des Weißbuchs, zwei Szenarien der zukünftigen Entwicklung der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote".

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Standard Szenario (St.S.)- Hochbeschäftigungsszenario (HBS) |
|--|

Das Standardszenario basiert im Wesentlichen auf den "unveränderten" Projektionen in den Ageing Reports 2021 (Demografie, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit) und 2018 (Rentner⁴⁵) der EU-Kommission. Um die Arbeitslosigkeit möglichst vollständig zu erfassen, schließen wir nicht nur Personen ein, die nach der AKE-Definition als arbeitslos eingestuft sind, sondern auch Arbeitslose, die Eurostat als "arbeitssuchend, aber nicht sofort verfügbar" oder "verfügbar, aber nicht aktiv suchend" klassifiziert (siehe Abschnitt 1). Im Allgemeinen sind beide Gruppen von Arbeitslosen auf Leistungen zur Einkommensaufbesserung angewiesen.

Im Szenario "Hohe Beschäftigung" gehen wir von einer "Aufwärtskonvergenz" der Arbeitsmärkte aus: Es wird angenommen, dass das derzeitige "Best-Practice"-Niveau hinsichtlich der Beschäftigungsquoten in der Altersgruppe 20-64 (82% in Schweden) und hinsichtlich der erweiterten

⁴⁴ Über die Pensionsfrage hinausgehend müsste der Aspekt der wirtschaftlichen Abhängigkeit noch weiter gedacht werden. Denn letztlich müssen die Erwerbstätigen für alle Nichterwerbstätigen sorgen, also auch für Kinder, Kranke, Arbeitslose, PensionistInnen usw. Die Betrachtung der wirtschaftlichen Abhängigkeit in einer solch breiteren Perspektive, wie sie die EU-Kommission mit dem "gesamtwirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten" vornimmt, zeigt auch, dass die alleinige Betrachtung des Verhältnisses "Alter zu Erwerbstätigen" den zukünftigen Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeit massiv überschätzt. Bis zum Jahr 2070 prognostiziert der Alterungsbericht 2021 einen Anstieg des "gesamtwirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten" von 13%, also weit unter dem Anstieg des "Alter-Erwerbsquotienten" von mehr als 70%.

⁴⁵ Leider sind zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie die Schätzungen des Alterungsberichts 2021 zur zukünftigen Entwicklung der Zahl der PensionistInnen noch nicht veröffentlicht. Sollten wesentliche Änderungen der zugehörigen Annahmen (durchschnittliches Austrittsalter oder Erwerbsquote in höheren Altersgruppen) auf die Notwendigkeit einer Anpassung hinweisen, versuchen wir, diese (zumindest näherungsweise) zu berücksichtigen.

SociAll

Arbeitslosigkeit⁴⁶ (nur 3% der Erwerbsbevölkerung in der Tschechischen Republik) bis 2070 erreicht wird. Wir konzentrieren uns ausschließlich auf die Altersgruppe der 20-64-Jährigen⁴⁷. Folglich sind die Annahmen in Bezug auf die Beschäftigung der über 65-Jährigen in beiden Szenarien gleich. So sind die erwarteten Beschäftigungseffekte der bereits beschlossenen Reformen des gesetzlichen Pensionseintrittsalters enthalten, aber selbst im Hochbeschäftigungsszenario wird keine weitere Anhebung des gesetzlichen Pensionseintrittsalters⁴⁸ angenommen.

Abbildung 14: Datenbasis / Wichtige Annahmen für die Berechnung der beiden Szenarien

	STANDARD-SZENARIO - STS (‘Keine-Politik-Änderung’-Annahme)	HOCHBESCHÄFTIGUNGSSZENARIO - HBS (‘Aufwärtskonvergenz’-Annahme)
DEMOGRAPHIE	Ageing Report (AR) 2021 ⁴⁹	AR 2021
ERWERBSTÄTIGE	AR 2021	Altersgruppe 20-64: Allmählicher Anstieg der Erwerbstätigenquote bis zum Erreichen des besten Wertes von 2019 (82% Schweden) bis 2070 Altersgruppe 65+: Ageing Report 2021
ARBEITSLOSE (ERWEITERT)	Arbeitslose (AKE Konzept) → AR 2021 Arbeitslose ‘entmutigt’ & Arbeitslose ‘nicht sofort verfügbar’ → Eurostat Raten 2019 (Vorwärtsprojektion entsprechend der AKE-Arbeitslosenquote / konstante Relation)	Allmähliche Abnahme der erweiterten Arbeitslosenquote von 2019, um bis 2070 das beste Leistungsniveau von 2019 zu erreichen (3% Tschechien)
PENSIONISTINNEN	Altersgruppe 65+: → AR 2018 (Zahlen angepasst an die Bevölkerung 65+ des AR 2021) Altersgruppe unter 65: → AR 2018 (Zahlen angepasst an die Bevölkerung -65 des AR 2021)	Altersgruppe 65+: gleich wie im Standardszenario (außer Anstieg aufgrund höherer Beschäftigung in Ländern mit niedrigem Penisonsdeckungsgrad) Altersgruppe unter 65: Rückgang entsprechend dem angenommenen Anstieg der Erwerbsquoten in der Altersgruppe 55-64

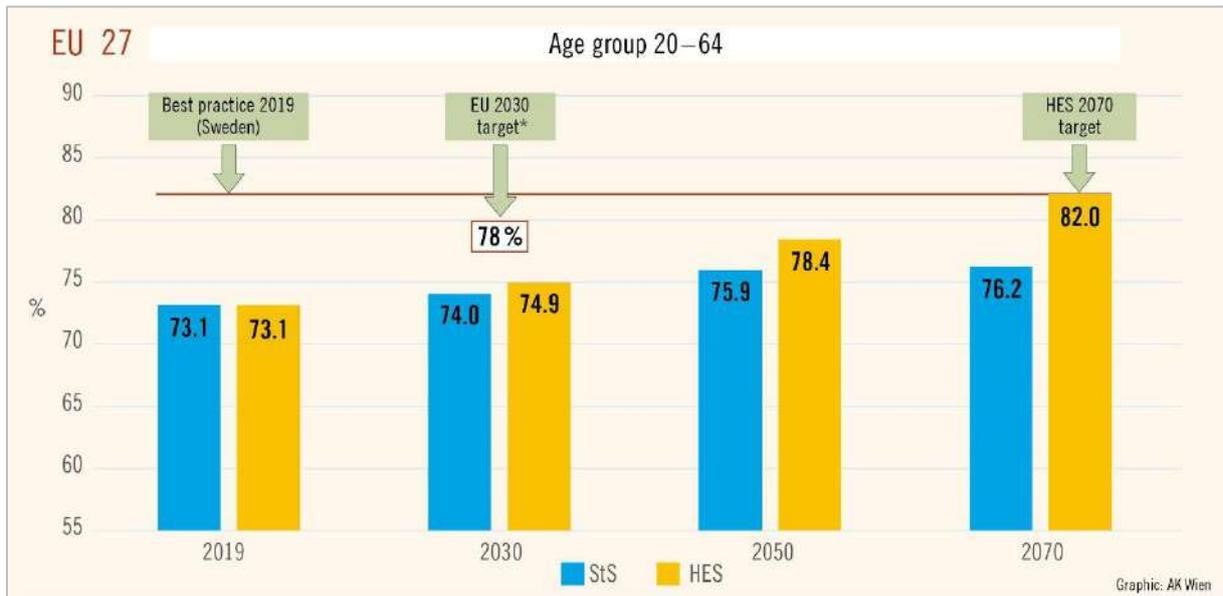
⁴⁶ Siehe Abschnitt 2.2.

⁴⁷ Aufgrund der Fokussierung auf die Altersgruppe 20-64 - entsprechend der Ausschreibungsvorgaben - beziehen wir Personen unter 20 Jahren nicht in unsere Berechnungen ein. Natürlich müssten bei einer tiefer gehenden Analyse sowohl Erwerbstätige als auch Arbeitslose dieser Altersgruppe ebenfalls berücksichtigt werden (wenngleich die Auswirkungen auf die Ergebnisse eher marginal sein dürften).

⁴⁸ Das tatsächliche Pensionseintrittsalter ist ein wichtiger Parameter des Verhältnisses "LeistungsempfängerInnen zu BeitragszahlerInnen". Was jedoch meist wenig Beachtung findet, sind auch andere sehr wichtige Parameter, wie diese Studie zeigt.

⁴⁹ Ageing Report 2021, Underlying Assumptions & Projection Methodologies

Abbildung 15: Annahmen zur Beschäftigungsquote im Standardszenario (StS) und im Hoch-Beschäftigungsszenario (HBS)

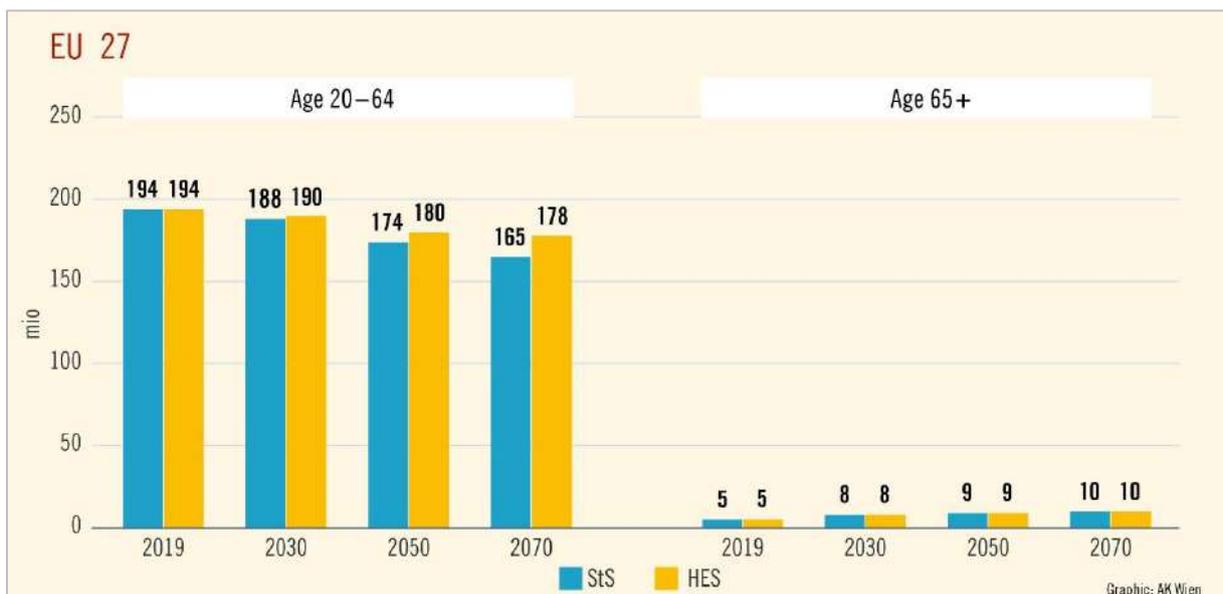


* Die Berechnung eines alternativen Szenarios, basierend auf dem EU-Beschäftigungsziel für 2030 und der Annahme eines weiteren Anstiegs in den nächsten zehn Jahren, um 80 % im Jahr 2040 zu erreichen, ist der Studie beigelegt (EU 2030+ Szenario)

Die Tatsache, dass in einem EU-Mitgliedstaat bereits eine Beschäftigungsquote von 82% bei den 20- bis 64-Jährigen erreicht wurde, zeigt, dass sowohl das EU-Beschäftigungsziel für 2030 als auch unser Szenario einer hohen Beschäftigung offensichtlich im Rahmen des Erreichbaren liegen. Es sind jedoch umfassende politische Maßnahmen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene erforderlich (siehe Abschnitt 3).

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die EU in den nächsten Jahrzehnten, anders als in der Vergangenheit, höchstwahrscheinlich mit einem erheblichen Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu kämpfen haben wird (siehe 3.1.). Selbst im Hochbeschäftigungsszenario geht die Zahl der Erwerbstätigen zurück, von 199 Mio. im Jahr 2019 auf 188 Mio. im Jahr 2070 (Altersgruppen 20-64 und 65+). Im Standardszenario ist der Rückgang sogar noch viel ausgeprägter, mit einem Rückgang auf nur 175 Mio. im Jahr 2070 (- 12% im Vergleich zu 2019).

Abbildung 16: Beschäftigungsannahmen im Standardszenario (StS) und im Hochbeschäftigungsszenario (HBS)



SociAll

Durch die Gegenüberstellung der zukünftigen Entwicklung des bisher im Pensionskontext verwendeten zentralen "Abhängigkeitsquotienten" ("Altersabhängigkeitsquotient") und der beiden Szenarien der zukünftigen Entwicklung des "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten" des Weißbuchs wird der enorme Einfluss einer guten/schlechten Arbeitsmarktintegration von Personen im erwerbsfähigen Alter deutlich. So wird im Hinblick auf die Alterungsherausforderung die zentrale Bedeutung einer Strategie der "Aufwärtskonvergenz" und "mehr und bessere Arbeitsplätze" aufgezeigt, während der "Altenquotient" nur eine sehr begrenzte Erklärungskraft hat.⁵⁰

4.4. BERECHNUNGEN DER WIRTSCHAFTLICHEN ABHÄNGIGKEITSQUOTE – EU 27

In den EU 27 lag der wirtschaftliche Abhängigkeitsquotient im Jahr 2019 bei 69,7%, d. h. auf 100 Erwerbstätige kamen fast 70 Personen, die entweder arbeitslos oder im Ruhestand waren.

- Beschäftigte	198 m.
- PensionistInnen	116 m.
- Arbeitslose (einschließlich arbeitslos "entmutigt" oder "nicht sofort verfügbar")	22 m.

In scharfem Gegensatz dazu lag das Verhältnis "Alter zu Erwerbsfähigen" bei nur 34,4%.

- Menschen im Alter von 20-64	265 m.
- Menschen im Alter von 65 und darüber	91 m.

Wie bereits erwähnt (3.1.), wird das Verhältnis "Alter zu Erwerbsfähigen" bis 2070 voraussichtlich 59,2% erreichen. Verglichen mit dem Niveau von 34,4% im Jahr 2019 bedeutet dies einen Anstieg um 72%. Sowohl das Standardszenario als auch das Hochbeschäftigungsszenario sind vor diesem Hintergrund mit einer massiven Verschiebung zwischen den Altersgruppen 65+ und 20 bis 64 Jahre berechnet.

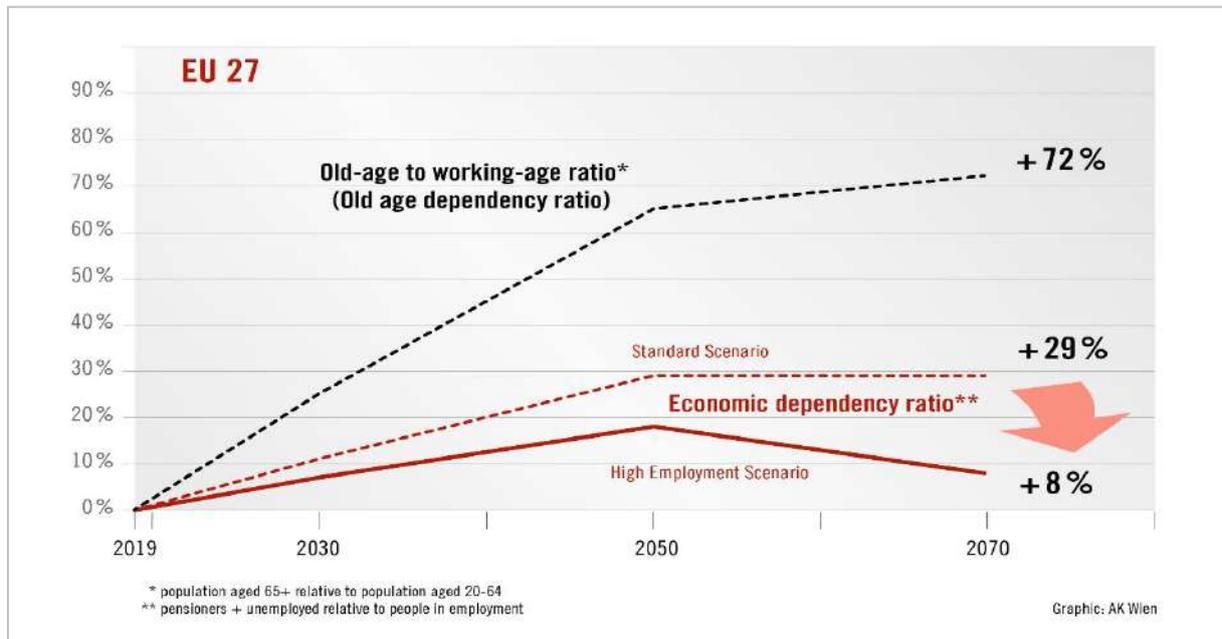
Das Standardszenario mit seinen eher pessimistischen Projektionen für die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote (basierend auf der Annahme einer unveränderten Politik) zeigt einen Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote um 29%, von 69,7% auf 89,7% im Jahr 2070. Die Schlüsselannahme für den Arbeitsmarkt der 20- bis 64-Jährigen, die dem Ageing Report 2021 der EU-Kommission entnommen wurde, liegt bei einer Beschäftigungsquote von 76,2% im Jahr 2070 - eine Quote, die deutlich unter dem Ziel der Kommission von 78% für das Jahr 2030 liegt!

Auf der anderen Seite zeigt das Hochbeschäftigungsszenario mit seinem angenommenen allmählichen Anstieg auf 82% Beschäftigungsquote im Jahr 2070 und parallel dazu einem allmählichen Rückgang der arbeitsmarktbedingten Vorruhestandspensionen und der "verlängerten Arbeitslosigkeit" (bis auf 3%) einen Anstieg von nur 8%, trotz eines angenommenen Anstiegs der Zahl der PensionistInnen im Alter von 65+ um 2,5 Mio. (siehe Abbildung 17)

⁵⁰ Da die Studie in einem kurzen Zeitraum erstellt werden musste, mussten wir auf eine tiefer gehende Analyse der Qualität der Arbeitsplätze derjenigen verzichten, die in den AKE-Daten als "beschäftigt" eingestuft und in allen Schlüsseldokumenten der Europäischen Union verwendet werden. Für viele Länder würden solche Analysen (z.B. die Beschränkung der betrachteten Zahl der Erwerbstätigen auf diejenigen, die mehr als geringfügige Teilzeitbeschäftigung ausüben - siehe Abschnitt 2) ein noch wesentlich höheres Potenzial für eine bessere Arbeitsmarktintegration und damit für eine Abschwächung des demografiebedingten Anstiegs der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote offenbaren (siehe Anmerkung zur deutschen Fallberechnung in Kapitel 4.5.)

SociAll

Abbildung 17: EU 27 - "Verhältnis zwischen Alter und erwerbsfähigem Alter" versus "Wirtschaftlicher Abhängigkeitsquotient" (Standardszenario / Hochbeschäftigungsszenario)



Vergleicht man das Standard- und das Hochbeschäftigungsszenario, so wird der enorme Einfluss der unterschiedlichen Arbeitsmarktentwicklungen sichtbar: Die Umsetzung einer Arbeitsmarktstrategie der "Aufwärtskonvergenz" könnte den erwarteten Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote auf weniger als ein Drittel dessen reduzieren, was in den Grundannahmen der EU-Kommission zur zukünftigen Entwicklung, dargestellt im Standardszenario, angenommen wird.

Trotz eines erwarteten Anstiegs des Verhältnisses "Alter zu Erwerbsfähigen" von 72% im Zeitraum 2019-2070 würde die Umsetzung des Hochbeschäftigungsszenarios zu einem Anstieg des "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten" von nur 8% führen.

Tabelle 1: EU 27 - Standardszenario und Hoch-Beschäftigungsszenario - Eckdaten

people in millions			Age 20-64				Age 65+			
			2019	2030	2050	2070	2019	2030	2050	2070
Population			265.02	253.52	229.06	217.16	91.28	109.37	130.31	128.52
People in employment	empl. rate	St.S.	73.1%	74.0%	75.9%	76.2%				
		H.E.S.	73.1%	74.9%	78.4%	82.0%				
	employed	St.S.	193.73	187.61	173.86	165.48	4.56	8.00	9.40	9.68
		H.E.S.	193.73	189.84	179.68	178.07	4.56	8.00	9.40	9.68
Unemployed (extended)	unempl. Rate (% of LF)	St.S.	10.6%	11.2%	9.0%	8.8%				
		H.E.S.	10.6%	9.1%	6.0%	3.0%				
	unemployed	St.S.	21.71	22.39	16.56	15.69				
		H.E.S.	21.71	18.27	11.28	5.44				
Pensioners	St.S.	29.06	26.81	24.61	23.06	87.36	102.07	120.86	118.20	
	H.E.S.	29.06	26.81	20.48	15.60	87.36	102.07	120.86	118.20	

Unemployed 65+ not shown because of marginal values

Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus H.E.S.)

Ratios per 100 people of the reference group	2019	2030	2050	2070	2070/2019
Old-age to working-age ratio*	34.4	43.1	56.9	59.2	+71.8%
Economic dependency** ratio	69.7	77.4	88.5	89.7	+28.6%
	69.7	74.5	81.3	75.6	+8.4%

* people aged 65+ per 100 people aged 20-64

** pensioners and unemployed per 100 people in employment

Exkurs - EU-Szenario 2030+

Verglichen mit dem kürzlich festgelegten EU-Ziel einer Beschäftigungsquote von 78% für 2030⁵¹ kann unser Hochbeschäftigungsszenario mit seinem angenommenen linearen Anstieg der Beschäftigungsquote auf 82% im Zeitraum 2019-2070 als eine zeitliche Verlängerung gelesen werden, die einen moderateren Anstieg in den nächsten zwei Jahrzehnten impliziert. Die Annahme eines linearen Anstiegs der Erwerbstätigenquote auf 82% im Jahr 2070 bedeutet, dass im Szenario "Hohe Erwerbstätigenquote" das EU-Ziel von 78% für 2030 um 2050 erreicht wird.

Um auch die Entwicklung der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote unter der Annahme der Erreichung des ehrgeizigen EU-Beschäftigungsziels für 2030 zu zeigen, fügen wir in Anhang 2 dieser Studie die Berechnung eines "EU 2030+ Szenarios" hinzu. Ein bemerkenswertes Ergebnis: Die Realisierung dieses Szenarios würde einen Anstieg der 'wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote' im Zeitraum 2019 bis 2040 neutralisieren.

Hauptannahme: Das EU-Ziel einer Beschäftigungsquote von 78% wird bis 2030 erreicht, und zwischen 2030 und 2040 werden weitere, moderatere Fortschritte erzielt, um bis 2040 eine Beschäftigungsquote von 80% zu erreichen.

4.5. BERECHNUNGEN DER WIRTSCHAFTLICHEN ABHÄNGIGKEITSQUOTE – LÄNDERFÄLLE

Basierend auf den gleichen Zielannahmen für 2070 und der gleichen Methodik wie für die EU 27 wurden Berechnungen des wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses auch für mehrere Mitgliedstaaten erstellt, die am EGB-Projekt SociAll beteiligt sind.

Als Folge der großen Länderunterschiede sowohl im Hinblick auf den aktuellen Stand als auch auf die Projektionen zur zukünftigen demografischen und Arbeitsmarktentwicklung sind die Ergebnisse der Berechnungen sehr unterschiedlich. Es gibt jedoch eine zentrale gemeinsame Erkenntnis: Die

⁵¹ EU Kommission 2021, The European Pillar of Social Rights Action Plan

SociAll

Umsetzung einer Arbeitsmarktstrategie der "Aufwärtskonvergenz" bei den Personen im erwerbsfähigen Alter würde den erwarteten zukünftigen Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote deutlich eindämmen, in einigen Fällen sogar umkehren.

Tabelle 2: Berechnungen der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote - EU 27 / Belgien / Frankreich / Italien / Deutschland / Österreich / Bulgarien / Kroatien (Standardszenario versus Hochbeschäftigungsszenario)*

		2019	2030	2050	2070	Veränderung 2070/2019
EU27						
Wirtschaftlicher Abhängigkeitsgrad	St.S.	69,7	77,4	88,5	89,7	+ 28,6%
	H.E.S.	69,7	74,5	81,3	75,6	+ 8,4%
Verhältnis von Alter zu Erwerbsalter		34,4	43,1	56,9	71,8	+ 71,8%
BELGIEN						
Wirtschaftlicher Abhängigkeitsgrad	St.S.	69,8	78,3	88,5	95,4	+ 36,8%
	H.E.S.	69,8	73,9	76,8	75,5	+ 8,3%
Verhältnis von Alter zu Erwerbsalter		32,5	40,5	49,2	53,3	+ 64,0%
FRANKREICH						
Wirtschaftlicher Abhängigkeitsgrad	St.S.	86,0	94,6	100,1	101,6	+ 18,1%
	H.E.S.	86,0	91,0	88,9	79,6	- 7,4%
Verhältnis von Alter zu Erwerbsalter		36,5	44,9	54,8	56,9	+ 56,0%
ITALIEN						
Wirtschaftlicher Abhängigkeitsgrad	St.S.	86,0	85,1	94,0	85,7	- 0,4%
	H.E.S.	86,0	82,2	85,0	66,8	- 22,3%
Verhältnis von Alter zu Erwerbsalter		38,9	48,0	66,5	65,6	+ 68,8%
DEUTSCHLAND						
Wirtschaftlicher Abhängigkeitsgrad	St.S.	61,3	73,9	80,5	82,3	+ 34,2%
	H.E.S.	61,3	71,1	76,4	77,1	+ 25,8%
Verhältnis von Alter zu Erwerbsalter		36,1	46,4	52,8	54,6	+ 51,1%
ÖSTERREICH						
Wirtschaftlicher Abhängigkeitsgrad	St.S.	66,2	74,6	85,1	89,0	+ 34,5%
	H.E.S.	66,2	73,8	80,8	79,2	+ 19,7%

Verhältnis von Alter zu Erwerbsalter		30,7	40,3	51,5	55,9	+ 82,3%
BULGARIEN						
Wirtschaftlicher Abhängigkeitsgrad	St.S.	71,5	80,7	93,1	94,5	+ 32,2%
	H.E.S.	71,5	74,3	80,3	76,7	+ 7,3%
Verhältnis von Alter zu Erwerbsalter		36,0	42,7	60,5	60,8	+ 68,8%
KROATIEN						
Wirtschaftlicher Abhängigkeitsgrad	St.S.	88,3	97,9	103,7	113,9	+ 29,0%
	H.E.S.	88,3	90,8	89,8	88,4	+ 0,1%
Verhältnis von Alter zu Erwerbsalter		34,8	44,5	57,2	64,6	85,6%

*) Zugrundeliegende Daten und Diagramme - siehe Anhang 1

Der Vergleich der Entwicklung der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquoten im Standard- und im Hochbeschäftigungsszenario zeigt für fast alle untersuchten Länder erstaunliche Ergebnisse, wie z. B. die Verringerung des erwarteten zukünftigen Anstiegs von 29% auf fast 0% (2070/2019) in Kroatien oder die Umkehrung der zukünftigen Entwicklung dieser Quote von einem erwarteten Anstieg von 18% zu einem Rückgang von 7% in Frankreich. In Italien zeigt der Vergleich 2070 bis 2019 selbst im Standardszenario keinen Anstieg der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote", während das Szenario "Hohe Beschäftigung" einen Rückgang um 22% ergibt!

Selbst in Deutschland, wo die AKE-Beschäftigungsquoten bereits nahe an der Annahme des Szenarios "Hohe Beschäftigung" von 82% liegen, würde die Umsetzung dieses Szenarios zu einer deutlichen Verringerung der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote" führen, von 34% auf 26%. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es in Deutschland unter den in den AKE-Daten als erwerbstätig erfassten Personen einen großen Anteil an so genannten "Mini-Jobbern" gibt (siehe Abschnitt 2), die weder in nennenswertem Umfang Beiträge leisten noch Pensionsansprüche erwerben. Eine frühere ähnliche Studie⁵², die auf einer tiefer gehenden Arbeitsmarktanalyse basierte, die es erlaubte, "Mini-Jobber" auszuschließen, zeigte auch für Deutschland, dass das derzeitige Niveau der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote deutlich unterschätzt wird und, dass die Umsetzung einer Hochbeschäftigungsstrategie ein enormes Potenzial hätte den künftigen Anstieg der "wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote" einzudämmen.

5. AUSWIRKUNGEN DER ARBEITSMÄRKTE AUF DIE ANGEMESSENHEIT DER PENSIONEN UND DIE FISKALISCHE NACHHALTIGKEIT

Alle Pensionssysteme in den EU-Mitgliedstaaten - mit Ausnahme der reinen wohnsitzbasierten Systeme – sind in den folgenden Bereichen eng mit den Arbeitsmärkten verbunden:

- Pensionsansprüche von Einzelpersonen
- die Finanzierung der Pensionen und
- die langfristige finanzielle Tragfähigkeit der Systeme.⁵³

⁵² Türk E/Blank F/Logey C/Wöss J/Zwiener R (2018) Siehe auch: Wöss J/Türk E (2019)

⁵³ Dies gilt sowohl für umlagefinanzierte als auch für vorfinanzierte Systeme. Dennoch haben wir aufgrund der viel größeren Bedeutung in europäischen Pensionssystemen und einer viel größeren Rolle in der Nachhaltigkeitsdebatte vor allem Fokus auf Umlageverfahren. Dennoch wäre eine kritische Bewertung der

SociAll

In diesem Abschnitt geben wir einen Überblick über quantitative Zusammenhänge zwischen Arbeitsmärkten und Pensionssystemen, hauptsächlich anhand von Länderbeispielen. Ergänzende bedarfs- oder einkommensabhängige Mindestpensionssysteme, wie die schwedische "Garantiepension" oder die österreichische "Ausgleichszulage", sowie Betriebspensionen⁵⁴ werden nur im Zusammenhang mit der Finanzierung oder im Hinblick auf Fragen der langfristigen Nachhaltigkeit behandelt.

Zunächst zeigen wir durch eine kurze Darstellung der Berechnung von Pensionsleistungen in vier ausgewählten Ländern, dass der Erwerb individueller Pensionsansprüche in erster Linie auf beschäftigungsbezogenen Determinanten, wie der Anzahl der Beschäftigungsjahre, der Höhe des Verdienstes oder dem gezahlten Beitrag in Prozent des Lohns, beruht. Der Einfachheit halber beziehen wir uns fast ausschließlich auf die öffentlichen Systeme für ArbeitnehmerInnen des privaten Sektors.

Anschließend wird gezeigt, dass die aus den Löhnen oder dem Arbeitseinkommen gezahlten Beiträge das wichtigste Instrument zur Finanzierung der Pensionen sowohl in beitragsorientierten (DC) als auch in leistungsorientierten (DB) Systemen sind.

Schließlich wenden wir uns vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung und der damit verbundenen Sorge um die finanzielle Nachhaltigkeit langfristigen und intergenerationellen Fragen zu. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Berechnungen des wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten in Abschnitt 3 zeigen wir, dass die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Personen im erwerbsfähigen Alter in der Tat "die effektivste Strategie ist, mit der sich Länder auf die Bevölkerungsalterung vorbereiten können", auch wenn das konkrete Ausmaß der Auswirkungen in den nationalen Systemen je nach Gesetzgebung variieren kann.⁵⁵

5.1. HÖHE DER PENSIONSLEISTUNG – SCHLÜSSELROLLE DER VORHERGEGANGENEN ERWERBSKARRIERE

Abgesehen von sehr wenigen wohnsitzbasierten Systemen, wie der Grundpension in den Niederlanden⁵⁶, werden sowohl der Anspruch auf eine Pension als auch die Höhe der individuellen Pensionsleistung weitgehend durch die vorangegangene Erwerbsbiografie bestimmt. Um dies zu zeigen, betrachten wir die Berechnungs- und Indexierungsmechanismen der Alterspension in Belgien, Deutschland, Österreich und Schweden.⁵⁷

In jedem dieser Länder ist die Erwerbskarriere trotz weitgehend divergierender Regeln zur Berechnung der Pensionsleistungen die wichtigste Determinante für den Einkommensersatz, den der

langfristigen Tragfähigkeit vorfinanzierter Systeme vor dem Hintergrund hochvolatiler Finanzmärkte und anhaltend niedriger Zinsen eine wichtige Aufgabe für weitere Arbeiten.

⁵⁴ Von allen Varianten der Pensionssysteme ist die Betriebspension am engsten mit der Beschäftigung verbunden.

⁵⁵ So sehen beispielsweise die in der deutschen gesetzlichen Pensionsversicherung implementierten Mechanismen der Selbstregulierung mit dem Ziel, die Beitragssätze auf ein politisch festgelegtes Niveau zu begrenzen, vor, dass die Entwicklung des Verhältnisses von BeitragszahlerInnen zu PensionisInnen direkte Auswirkungen auf die Bewertung und Indexierung der Pensionen hat. So wird der negative Effekt der erwarteten demografiebedingten Verschlechterung dieses Verhältnisses auf das Budget der gesetzlichen Pensionsversicherung im Wesentlichen durch eine "automatische" Absenkung des Pensionsniveaus aufgefangen und damit das Funktionsprinzip der Beitragszusage umgesetzt. Auf der anderen Seite führt dieser Mechanismus dazu, dass der Gewinn aus steigenden Beschäftigungsquoten teilweise an die PensionisInnen in Form einer zusätzlichen Erhöhung der Gesamtpensionsleistungen weitergegeben wird.

⁵⁶ Da das Grundpensionssystem durch eine starke "Säule" der Betriebspension ergänzt wird, ist auch in den Niederlanden die vorangegangene Erwerbskarriere die wichtigste Determinante für das gesamte Pensionseinkommen der meisten Ruheständler.

⁵⁷ Informationen hauptsächlich entnommen aus: OECD (2019), Pensions at a Glance (Country Profiles); EU Kommission (2018), The Pension Adequacy Report, Volume II – Country Profiles

SociAll

Einzelne im Ruhestand erhält. Soziale Ausgleichsmechanismen, die minimale Pensionsaufstockungen für Bedürftige und Pensionsgutschriften für gleichgestellte Zeiten wie Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung vorsehen, haben nur eine ergänzende Rolle.

Belgien

Die staatlichen Pensionen für ArbeitnehmerInnen werden auf der Grundlage des durchschnittlichen Lebensgehalts berechnet, wobei die Verdienste früherer Jahre entsprechend den Preisen aufgewertet werden. Für die Berechnung wird eine Obergrenze für den Jahresverdienst angewendet (55.657 € / 2018).

Eine Vollpension wird gezahlt, wenn jemand 45 Berufsjahre hat - sie beträgt 60% (75%, wenn der/die PensionistIn einen unterhaltsberechtigten Ehepartner ohne oder mit geringem eigenem Pensionseinkommen hat) des preisindexierten durchschnittlichen Bruttolebensinkommens. Der nominale jährliche Abgrenzungsrate⁵⁸ beträgt also 1,33% (60%/45) bzw. 1,67% (75%/45). Da die Verdienste früherer Jahre nur entsprechend der Preisentwicklung aufgewertet werden, ist der effektive Abgrenzungsrate⁵⁹ je nach durchschnittlichem Reallohnwachstum deutlich niedriger (1,04% bzw. 1,31%).⁶⁰

Auch die Pensionsleistungen werden entsprechend den Verbraucherpreisen indexiert. Teilweise Anpassungen an die Lohnentwicklung sind durch das mit den Sozialpartnern ausgehandelte System der Anpassung an den Lebensstandard möglich.

Deutschland

Die Berechnung der Pensionsleistung in Deutschland basiert auf dem durchschnittlichen Lebensinkommen, das durch ein "Entgeltpunktesystem" umgesetzt wird. Für jedes Beitragsjahr wird das versicherte Einkommen in "Entgeltpunkte" umgerechnet. Unabhängig vom Beitragsatz und damit vom Beitrag in Euro erhält eine Person einen "Entgeltpunkt", wenn ihr Gehalt in demselben Jahr dem offiziellen "Durchschnittslohn"⁶¹ entspricht. Ein niedrigeres oder höheres Gehalt führt zu entsprechend niedrigeren oder höheren "Entgeltpunkten". Das versicherbare Gehalt und die maximal erreichbaren 'Entgeltpunkte' sind auf eine jährliche Obergrenze (78.000 € / 2018) begrenzt.

Bei Eintritt in den Ruhestand werden alle während des Lebens gesammelten "Entgeltpunkte" summiert und mit dem "aktuellen Pensionswert" multipliziert, der sowohl für neu in den Ruhestand eingetretene als auch für bereits pensionierte Personen gilt. Der "aktuelle Pensionswert" wird jährlich zum ersten Juli durch eine Indexierungsformel angepasst, die auf der um den "Beitragsfaktor" und den "Nachhaltigkeitsfaktor"⁶² bereinigten Brutto Lohnentwicklung basiert.

⁵⁸ Leistungsorientierte Systeme legen in der Regel einen nominalen Steigerungssatz fest, der als Prozentsatz des individuellen ruhegehaltstfähigen Verdienstes ausgedrückt wird und mit dem sich die Leistungsansprüche für jedes Jahr der Versicherung aufbauen.

⁵⁹ Die effektive Anwartschaftsquote misst die Rate, mit der Leistungsansprüche effektiv für jedes Jahr der Versorgung aufgebaut werden. Sie steht in engem Zusammenhang mit den (Brutto-)Ersatzraten und kann für alle Arten von Pensionssystemen berechnet werden. Bei DB-Systemen entspricht sie der nominalen Aufbaurrate, korrigiert um die Effekte, die auf die pensionsfähigen Bezüge wirken (z. B. Valorisierung vergangener Bezüge, Nachhaltigkeitsfaktoren)

⁶⁰ Basierend auf der Annahme, dass die realen Verdienste im Durchschnitt um 1,25 % pro Jahr wachsen, wie von der OECD für die Berechnung der Pensionsansprüche von ArbeitnehmerInnen, die 2018 in den Arbeitsmarkt eintreten, angenommen. Siehe: OECD (2019), Pensions at a Glance 2019.

⁶¹ Der verwendete Durchschnittslohn ist kein statistisch ermittelter, sondern ein jährlich aktualisierter historischer Vorgabewert.

⁶² Diese Faktoren zielen darauf ab, die Pensionsausgaben zu begrenzen, um den Anstieg des Beitragsatzes zu begrenzen, so dass der Beitragssatz eine politisch festgelegte Obergrenze nicht überschreiten sollte. Daher hat das deutsche "Punktesystem" Ähnlichkeit mit DC-Modellen.

SociAll

Im Jahr 2018 wurde ein Pensionspunkt mit 31,53 € (Deutschland West, Jahresdurchschnitt) bewertet, was zu einem jährlichen effektiven Abgrenzungsrates von 0,99% führt.⁶³

Österreich

Seit 2005 gibt es in Österreich ein leistungsorientiertes Pensionskontosystem. Die Pensionsleistung wächst jährlich mit 1,78% (nominaler jährlicher Abgrenzungsrates) des versicherten Einkommens an. Die erworbenen Pensionsgutschriften werden in individuellen Pensionskonten bei der gesetzlichen Pensionsversicherung verbucht und entsprechend der Lohnentwicklung indexiert. Da im Jahr der Pensionierung keine Indexierung der erworbenen Pensionsgutschriften erfolgt, beträgt der effektive jährliche Abgrenzungsrates ca. 1,74%⁶⁴. Der ruhegehaltstfähige Verdienst ist auf einen jährlichen Höchstbetrag begrenzt (71.820 € / 2018).

Während des Ruhestands werden die Pensionsleistungen entsprechend den Verbraucherpreisen indexiert. In den letzten Jahren wurde die Pensionsindexierung jedoch in speziellen Gesetzen festgelegt, die eine höhere Indexierung für niedrige und eine niedrigere Indexierung für höhere Pensionen vorsehen.

Schweden

In den späten 1990er Jahren führte Schweden ein strikt beitragsorientiertes Pensionskontosystem ein. Es besteht aus zwei Komponenten, der umlagefinanzierten "Einkommenspension" und der vorfinanzierten "Prämienpension". Die "Einkommenspension" wird als fiktives beitragsorientiertes System bezeichnet. In beiden Systemen sind die lebenslangen Beiträge die entscheidende Grundlage für die Berechnung der Pensionsleistungen. Die Beiträge werden als Prozentsatz des Lohns gezahlt, der die Obergrenze des pensionsfähigen Verdienstes nicht überschreitet (468.750 skr bzw. 46.180 € / 2018).⁶⁵

Bis zum Eintritt in den Ruhestand werden die jährlichen Beiträge zur "Einkommenspension" auf den Pensionskonten der Einzelpersonen bei der schwedischen Pensionsbehörde gutgeschrieben und jährlich an einen "Einkommensindex" indexiert, der auf dem durchschnittlichen Lohnwachstum basiert und durch einen "Ausgleichsmechanismus" angepasst wird. Bei Pensionseintritt wird das fiktive Vermögen auf dem individuellen Konto in eine Pension umgewandelt. Der "Pensionsdivisor" hängt vom individuellen Pensionseintrittsalter und der erwarteten verbleibenden Unisex-Lebenserwartung für jede Kohorte ab. Die Pensionen werden mit dem Anstieg des nominalen Durchschnittsverdienstes abzüglich des kalkulatorischen Zinssatzes von 1,6% aufgewertet. Die Indexierung der Pensionen wird auch durch den "Ausgleichsmechanismus" angepasst.

Bei der kapitalgedeckten "Premium-Pension" können die BeitragszahlerInnen zwischen verschiedenen Anlagemöglichkeiten wählen. Abgesehen vom Volumen der lebenslangen Beiträge (und der weiteren Lebenserwartung) hängt die Höhe der Pensionsleistungen weitgehend von der Rendite (und den Kosten) der Investitionen ab.

Einkommensersatzraten

Die theoretischen Ersatzratenberechnungen⁶⁶ der OECD für die heutigen Arbeitsmarkteinsteiger zeigen bemerkenswerte Unterschiede in Bezug auf die Großzügigkeit der Pensionssysteme. Die nachstehenden Zahlen beziehen sich auf "Basisfall"-Berechnungen (volle Berufslaufbahn), die von

⁶³ Blank F/Türk E (2017). Infolge der bereits beschlossenen Pensionsreform wird für die heutigen Berufsanfänger ein Rückgang der Anwartschaftsquote auf 0,83% erwartet.

⁶⁴ Blank F, Türk E (2017)

⁶⁵ Arbeitgeber müssen eine zusätzliche Steuer auf Verdienste oberhalb der Obergrenze in Höhe des gleichen Prozentsatzes wie ihr Pensionsbeitrag zahlen.

⁶⁶ OECD (2019), Pensions at a Glance, Kapitel 5

SociAll

einem Arbeitsmarkteintritt im Jahr 2018 im Alter von 22 Jahren, einem konstanten Verdienst auf Durchschnittsverdienstniveau⁶⁷ und dem Eintritt in den Ruhestand zum nationalen gesetzlichen Pensionsalter ausgehen. Für mehrere EU-Mitgliedstaaten weisen die theoretischen Ersatzquoten im "Basisfall" eindeutig auf erhebliche Pensionsanpassungslücken hin, selbst für ArbeitnehmerInnen mit einer vollen Erwerbskarriere.

Um einen gewissen Vergleich zu ermöglichen, sind in Tabelle 3 nur EU-Mitgliedstaaten mit einem gesetzlichen Pensionseintrittsalter zwischen 65 und 67 Jahren enthalten⁶⁸. Die erwarteten Ersatzquoten, die von kapitalgedeckten Zusatzpensionssystemen⁶⁹ bereitgestellt werden, sind enthalten, soweit diese Systeme obligatorisch sind⁷⁰.

Tabelle 3: (Theoretische) Pensionsersatzraten für ArbeitnehmerInnen mit ununterbrochener Erwerbskarriere von 22 Jahren

bis zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter; konstanter Durchschnittsverdienst; Arbeitsmarkteintritt im Jahr 2018

	Ruhestandsalter	Bruttoersatzrate	Netto-Ersatzrate*
		Obligatorische Programme	
Österreich	65	76,5%	89,9%
Ungarn	65 (m)	56,1%	84,3%
Spanien	65	72,3%	83,4%
Frankreich	66	60,1%	73,6%
Belgien	67	46,8%	66,2%
Lettland	65	44,6%	54,3%
Schweden	65	54,1%	53,4%
Deutschland	67	38,7%	51,9%
Tschechien	65	45,9%	37,3%
Polen	65 (m)	29,4%	35,1%
Litauen	65	23,6%	31,0%

Quelle: OECD (2019), *Pensions at a Glance*. Tabelle 5.3., 5.5. *) Verhältnis der Pensionen zum individuellen Verdienst, unter Berücksichtigung von Steuern und Beiträgen.

Die alternativen Berechnungen der OECD für Personen mit unterbrochenen Karrieren, späterem Arbeitsmarkteintritt usw. zeigen deutlich die große Bedeutung der Beschäftigung in all diesen

⁶⁷ Da die Erwerbskarrieren als konstante relative Einkommensposition modelliert werden, ist der Bruttoersatz des durchschnittlichen Lebenseinkommens gleich dem Ersatz des letzten Lohns.

⁶⁸ Nach den Berechnungen der OECD (*Pensions at a Glance*) variiert das zugrunde liegende gesetzliche Pensionseintrittsalter in den EU-Mitgliedstaaten zwischen 62 Jahren in Luxemburg, Griechenland und Slowenien und 74 Jahren (!) in Dänemark

⁶⁹ Die OECD-Berechnungen der zukünftigen Ersatzquoten der kapitalgedeckten Systeme basieren auf der optimistischen Annahme einer durchschnittlichen realen Investitionsrendite von 3% für die nächsten Jahrzehnte. Vor dem Hintergrund der anhaltend niedrigen Zinsen hat die EU-Kommission in ihrem Ageing Report 2021 (Underlying Assumptions & Projection Methodologies) ihre frühere Annahme von 3% auf 2% reduziert.

⁷⁰ Die OECD berechnet die erwarteten Ersatzraten auch unter Einbeziehung von Zusatzsystemen mit "breiter Abdeckung". Unter den in Tabelle 3 aufgeführten Ländern gibt es in Belgien und Deutschland Zusatzsysteme, die diese Bedingung erfüllen. Die gesamten Nettoersatzquoten, die auch solche Systeme berücksichtigen, betragen 72,4% in Belgien und 68,0% in Deutschland. Da ein erheblicher Anteil der Erwerbstätigen nicht versichert ist, sind diese Werte mit Vorsicht zu betrachten.

SociAll

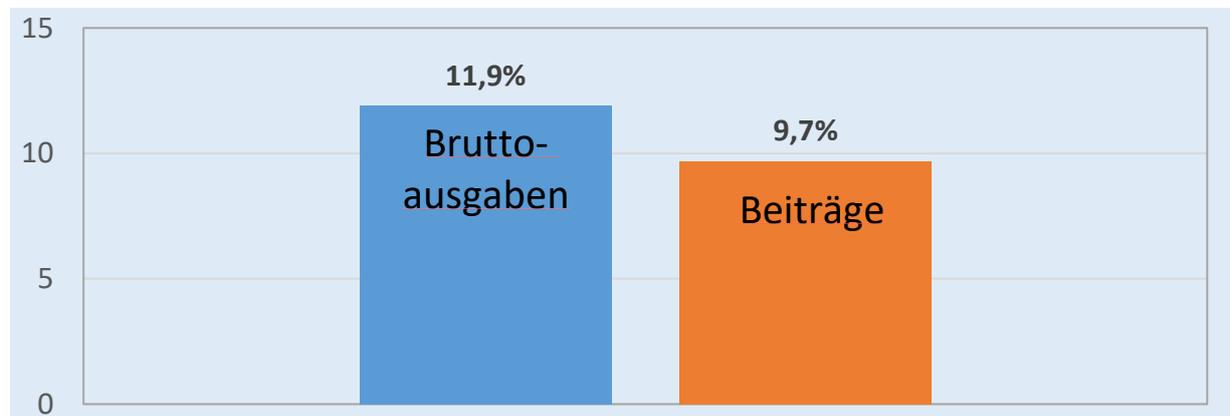
Pensionssystemen⁷¹. Zum Beispiel erfahren Durchschnittsverdiener mit spätem Arbeitsmarkteintritt (mit 27 Jahren) und einer 10-jährigen Unterbrechung durch Arbeitslosigkeit eine Verringerung der Ersatzrate, die in den in Tabelle 3 aufgeführten Ländern von minus 15% in der Tschechischen Republik und Spanien bis zu mehr als minus 30% in Polen und Litauen reicht⁷².

Diese Zahlen zeigen deutlich, wie wichtig die Bekämpfung von Arbeitsmarktdefiziten und die Verbesserung der Beschäftigungsintegration während des gesamten Erwerbsalters sind, um die Ziele der Europäischen Säule sozialer Rechte zur Angemessenheit der Pensionen zu erreichen. Darüber hinaus ist in den EU-Mitgliedstaaten, in denen die heutigen jungen Menschen selbst unter der Annahme einer Vollbeschäftigungskarriere nur mit extrem niedrigen Nettoeinkommensersatzraten rechnen können (sehr wahrscheinlich in vielen Fällen unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze), ein Überdenken der durchgeführten Pensionsreformen erforderlich.

5.2. FINANZIERUNG DER PENSIONEN – SCHLÜSSELROLLE DES BEITRAGS AUS DEM ARBEITSEINKOMMEN

Laut dem Ageing Report 2018 der EU-Kommission wurden im Jahr 2016 in den EU-27 11,9% des BIP für die öffentliche Altersvorsorge ausgegeben. Im Gegensatz dazu beliefen sich die durch Beiträge eingekommenen Einnahmen auf 9,7% des BIP.

Abbildung 18: EU 27 - Öffentliche Pensionsausgaben / Beitragseinnahmen (% des BIP, 2016)



Quelle: EU Kommission, *The 2018 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections*, S. 367

Der überwiegende Teil der Beitragseinnahmen wird als Prozentsatz des Arbeitseinkommens erhoben⁷³. Beiträge aus anderen Quellen, wie z. B. Beiträge, die für Kinderbetreuungszeiten aus der Staatskasse gezahlt werden, spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 19 zeigt erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Beitragssätze zu den Pensionssystemen. Hauptgründe für diese Unterschiede sind:

- sehr unterschiedliche Großzügigkeit (siehe oben - Ersatzraten)
- sehr unterschiedliches Leistungsspektrum (z. B. in einigen Ländern sowohl Alters-, Invaliditäts- als auch Hinterbliebenenpensionen, in anderen Ländern nur Alterspensionen)
- sehr unterschiedliche Anteile an zusätzlicher Steuerfinanzierung (während in einigen Ländern die Finanzierung fast ausschließlich auf Beiträgen beruht, gibt es in anderen Ländern eine

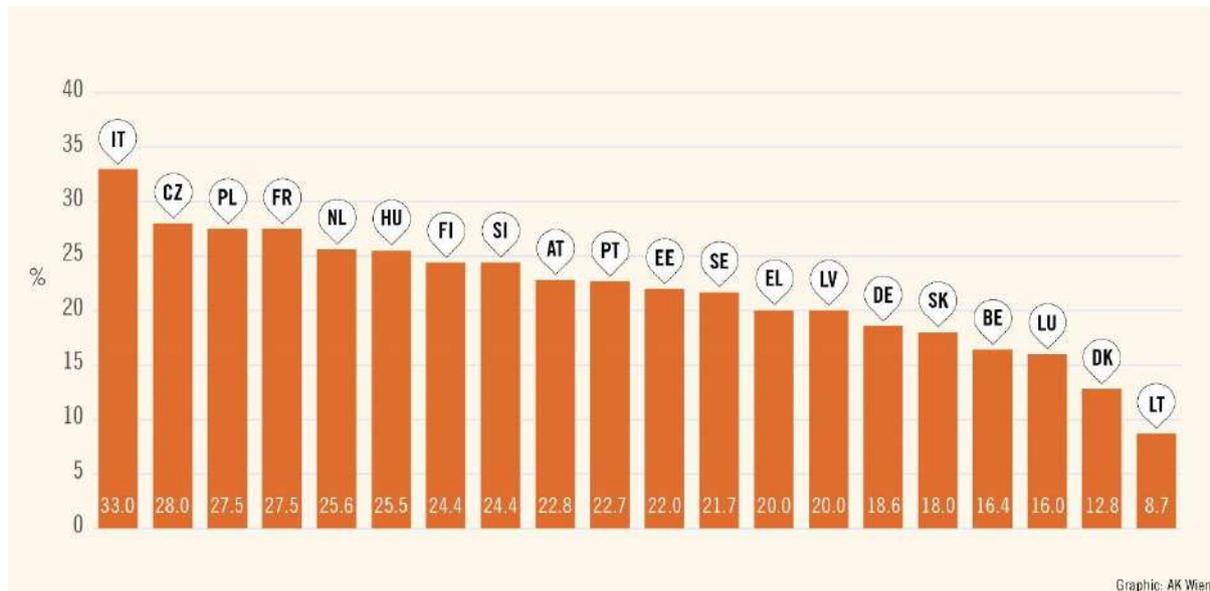
⁷¹ Pensionsreformen, die die Berechnungsgrundlage auf den Lebensverdienst verlagern (wie sie in vielen Ländern umgesetzt wurden), verstärken die Bedeutung der Erwerbskarriere für den Anspruch auf Pensionsleistungen weiter.

⁷² OECD (2019), *Pensions at a Glance*, Abbildung 5.13.

⁷³ Der Begriff "Arbeitseinkommen" umfasst sowohl Einkommen aus der Arbeit von ArbeitnehmerInnen als auch von Selbstständigen.

erhebliche zusätzliche Steuerfinanzierung; nur in Dänemark spielt die Finanzierung über Beiträge keine relevante Rolle bei der Finanzierung der gesetzlichen Pensionen⁷⁴⁾

Abbildung 19: Obligatorische Pensionsbeitragssätze - effektive Sätze auf den Durchschnittsverdienst (2018)



Quelle: OECD (2019), Pensions at a Glance, Tabelle 8.1. (ArbeitnehmerInnen + Arbeitgeber)

Letztlich basiert fast die gesamte Finanzierung der Pensionen auf den Einkünften aus Erwerbstätigkeit, sei es direkt über die Zahlung von Beiträgen oder, soweit die Systeme über Steuern (mit-)finanziert werden, eher indirekt über den Beitrag zu den Staatseinnahmen durch die Zahlung der Einkommensteuer.

Selbst das Funktionieren der kapitalgedeckten Systeme, mit ca. 50 Billionen US-\$ Pensionsvermögen in Pensionssparplänen im OECD-Raum⁷⁵⁾, hängt, abgesehen von der engen Verknüpfung mit der Entwicklung der internationalen Finanzmärkte, weitgehend von der kontinuierlichen Zahlung von (enormen) Beiträgen ab, die hauptsächlich aus dem Arbeitseinkommen erhoben werden.

Insgesamt ist offensichtlich, dass die Beschäftigung, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht (Anzahl der Erwerbstätigen / Höhe des Arbeitsentgelts), in hohem Maße die Finanzierung der Pensionen bestimmt.

5.3. FINANZIELLE NACHHALTIGKEIT DER PENSIONSSYSTEME – SCHLÜSSELROLLE DER GUTEN BESCHÄFTIGUNGSINTEGRATION

Seit Jahrzehnten stehen Auseinandersetzungen darüber, wie die langfristige Finanzierung und Angemessenheit der öffentlichen Pensionsleistungen im Kontext der massiven Bevölkerungsalterung sichergestellt werden kann, im Zentrum der sozialpolitischen Diskussion.

Aussagen, wie das Anpreisen des prognostizierten Rückgangs des BIP-Anteils für öffentliche Pensionsausgaben⁷⁶⁾ vor dem Hintergrund des erwarteten massiven Anstiegs des Anteils älterer

⁷⁴⁾ In Dänemark werden nur Betriebspensionen durch Beiträge aus dem Arbeitseinkommen finanziert.

⁷⁵⁾ OECD (2020), Pension Markets in Focus. In den meisten Ländern werden heute mehr als 50% des Pensionsvermögens in beitragsorientierten Plänen gehalten. Dennoch haben in einigen großen Pensionsmärkten leistungsorientierte Pläne immer noch eine große Bedeutung, wie z. B. in der Schweiz (89% des gesamten Pensionsvermögens).

⁷⁶⁾ EU-Kommission (2020), Report on the impact of demographic change: "Dank [!] der Auswirkungen umfangreicher Reformen der Pensionssysteme in den meisten Mitgliedstaaten werden [die Ausgaben für öffentliche Pensionen] den Projektionen zufolge langsamer wachsen als das BIP" - KOM(2020) 241, S. 21

SociAll

Menschen an der Gesamtbevölkerung, werfen grundlegende Fragen der Generationengerechtigkeit zu Lasten der heutigen Jugend auf.

Wie in Abschnitt 3 gezeigt, spielt in diesem Zusammenhang die Neuinterpretation der demografischen Daten eine wesentliche Rolle. Was neben der Produktivität, dem Einkommenswachstum und der gerechten Verteilung des erworbenen Vermögens letztlich viel mehr zählt als das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den Altersgruppen, ist das Verhältnis zwischen LeistungsempfängerInnen und BeitragszahlerInnen.

Der "wirtschaftliche Abhängigkeitsquotient" und die Höhe der Leistungen (im Verhältnis zum Arbeitseinkommen) bestimmen den Anteil des (nationalen) Einkommens, der für die Finanzierung von Pensionen und Arbeitslosengeld benötigt wird. Oder andersherum: Je niedriger der wirtschaftliche Abhängigkeitsquotient ist, desto höher sind die Transfers, die man sich leisten kann, wenn ein bestimmter Anteil des Volkseinkommens für die Finanzierung dieser Transfers beiseite gelegt wird. Die Arbeitsmärkte und sowohl die Angemessenheit als auch die Nachhaltigkeit der Pensionssysteme sind eng miteinander verbunden.

Eine bessere Arbeitsmarktintegration und damit eine stärkere Beteiligung an der primären Einkommensverteilung fördern direkt die fiskalische Nachhaltigkeit, indem sie die Finanzierungsbasis erweitern und den Transferbedarf verringern. Menschen, die ein angemessenes Erwerbseinkommen erzielen, sind nicht mehr auf Arbeitslosenunterstützung, arbeitsmarktbedingte Vorruhestandspensionen usw. angewiesen.

Auf der anderen Seite werden mehr kontinuierliche Karrieren in guten Jobs, anstatt arbeitslos oder aus dem Erwerbsleben ausgeschieden zu sein oder nur ein geringes Einkommen zu erzielen, die zukünftigen individuellen Pensionsansprüche erhöhen, insbesondere bei den am stärksten gefährdeten Gruppen mit derzeit häufigen Karriereunterbrechungen und/oder geringem Verdienst (Menschen mit niedrigem Bildungsniveau, Frauen, MigrantInnen usw.). Somit verbessert eine bessere Arbeitsmarktintegration die Angemessenheit der Pensionen und reduziert die Altersarmut, ohne die fiskalische Nachhaltigkeit zu gefährden.⁷⁷

Mit anderen Worten: Einerseits geht es darum, einen größeren Kuchen zu backen und mehr Menschen direkt am Backen dieses größeren Kuchens zu beteiligen und ihren gerechten Anteil daran zu erhalten. Andererseits reduziert eine integrative Strategie der besseren Arbeitsmarktintegration auch die Zahl der Menschen, die auf Transfers angewiesen sind, und ermöglicht so einzelne größere Stücke.

Leider wird dies in vielen politischen Empfehlungen zum Umgang mit der Bevölkerungsalterung nicht im notwendigen Umfang berücksichtigt. Stattdessen wird, ohne das enorme Potenzial zur Erhöhung der Zahl der BeitragszahlerInnen und zur Verringerung der Zahl derjenigen, die durch eine bessere Erwerbsintegration während des gesamten Erwerbslebens auf Einkommensersatzleistungen angewiesen sind, zu beachten, die Anhebung der Altersgrenze zwischen Erwerbs- und Pensionsalter als die zentrale Option dargestellt, zumindest wenn eine weitere massive Kürzung der Pensionsleistungen oder eine massive Erhöhung der Beitragssätze für die Erwerbstätigen vermieden werden soll.⁷⁸ In diesem Sinne heißt es im kürzlich veröffentlichten Grünbuch der EU-Kommission

⁷⁷ Da diese positiven Auswirkungen auf die Pensionen mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung eintreten werden, würde eine Glättung des Anstiegs und eine Verringerung der Spitzen bei den Pensionsausgaben auch die finanzielle Durchführbarkeit erleichtern.

⁷⁸ Auch hier wird in typischen makroökonomischen Modellen davon ausgegangen, dass die Erwerbstätigenquote und die PensionisInnenquote jeweils einen bestimmten Anteil der einzelnen Jahrgänge unterhalb und jenseits des Pensionsalters ausmachen. So führt ein höheres Pensionseintrittsalter gleichzeitig zu mehr Erwerbstätigen und weniger Leistungsbeziehern, ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktrealitäten und die fundamentalen ökonomischen Zusammenhänge.

SociAll

zum Thema Altern: "Ein längeres Arbeitsleben ist eine zentrale Antwort. ... Der Altenquotient würde nur dann auf dem Niveau des Jahres 2020 bleiben, wenn das Arbeitsleben bis zum Alter von 70 Jahren verlängert würde."⁷⁹

Wie mit dem "EU 2030+ Szenario" (siehe Anhang 2) gezeigt wurde, könnte "das eigentliche Problem", d.h. das Verhältnis "Arbeitslose plus PensionistInnen im Verhältnis zu den Erwerbstätigen" durch eine ganz andere Strategie bis 2040 stabilisiert werden, indem das EU-Beschäftigungsziel für 2030 erreicht wird und eine weitere, moderatere Steigerung der Beschäftigungsquote zwischen 2030 und 2040 erfolgt.

Die Studie zeigt deutlich, dass es dringend notwendig ist, das Verständnis von Nachhaltigkeit und die Verwendung der entsprechenden Indikatoren zu überdenken:

- Vor dem Hintergrund der massiven Bevölkerungsalterung erfordert Generationengerechtigkeit die politische Akzeptanz eines gewissen zukünftigen Anstiegs (innerhalb vernünftiger Grenzen) des BIP-Anteils für die Bedürfnisse älterer Menschen, einschließlich Pensionen, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege.
- Indikatoren, die sich auf den wirtschaftlichen Status der Menschen (über alle Altersgruppen hinweg) und nicht nur auf das Alter beziehen, müssen sowohl bei der Analyse gesellschaftlicher Entwicklungen als auch bei der Politikberatung in den Vordergrund rücken.
- Um die Angemessenheit der Pensionen und die finanzielle Nachhaltigkeit auch für die heutige Jugend sicherzustellen, ist eine integrierte Strategie von Arbeitsmarkt- und Pensionspolitik erforderlich. Da die Pensionssysteme in ganz Europa bereits umfassende Reformen erfahren haben (einige dieser Reformen gingen sogar viel zu weit und sollten überdacht werden), ist es nun an der Zeit, sich auf integrative Arbeitsmärkte zu konzentrieren, d.h. auf eine Arbeitsmarktstrategie von "mehr und besseren Jobs".

Die Verwirklichung einer Arbeitsmarktstrategie der "Aufwärtskonvergenz" könnte den weiteren Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote erheblich eindämmen und damit die finanzielle Belastung durch die Alterung erheblich verringern und, darüber hinaus, den grundlegenden Zweck der Pensionssysteme unterstützen: die Bereitstellung angemessener Alterseinkommen.

Eine breitere und bessere Beteiligung am Arbeitsmarkt ist nicht nur die beste Antwort auf die demografische Herausforderung und die Pensionsproblematik: Sie ist auch ein wichtiger Faktor für Wirtschaftswachstum, fiskalische Nachhaltigkeit⁸⁰ und das Wohlergehen der Bürger.

⁷⁹ EU Kommission (2021a), S. 12/13

⁸⁰ Siehe Türk E/Wöss J/Zuleeg F (2012)

LITERATUR

- Council of the European Union (2019), Council conclusions on the implementation of the Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults [EUR-Lex - 52019XG0605\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
- Council of the European Union (2020), Council Conclusions on Tackling the Gender Pay Gap: Valuation and Distribution of Paid Work and Unpaid Care Work
- Creel Jérôme/Holzner Mario/Saraceno Francesco/Watt Andrew/Wittwer Jérôme (2020) 'How to spend it. A proposal for a European Covid-19 recovery programme', IMK Policy Brief 92, Düsseldorf June 2020
- Dullien Sebastian/Paetz Christoph/Watt Andrew/Watzka Sebastian (2020) 'Proposals for a reform of the EU's fiscal rules and economic governance', IMK Report 159e, Düsseldorf June 2020
- ETUC (2019a), ETUC Action Programme 2019-2023 [ETUC Action Programme 2019-2023 | ETUC](#)
- ETUC (2019b), Rebalance – Trade Unions' strategies and good practices to promote work-life balance [743-Rebalance-long-EN-web.pdf \(etuc.org\)](#)
- ETUC (2020), Democracy at work matters. [Democracy at Work - Now more than ever! v5.pdf \(etuc.org\)](#)
- ETUC (2021a), [Adopted Resolution: ETUC Response to the EU Kommission Proposal for a Directive to Strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms | ETUC](#)
- ETUC (2021b), ETUC Resolution on 2021 – Year for More Democracy at Work [Adopted - EN ETUC Resolution on 2021 Year for More Democracy at Work.pdf](#)
- EU Kommission (2008), Demography report 2008
- EEU Kommission (2012), An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. White Paper.
- EU Kommission (2016), Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults. [Council Recommendation of 19 December 2016 on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults \(europa.eu\)](#)
- EU Kommission (2020a). *Joint Employment Report 2020*.
- EU Kommission (2020b), *Access to social protection for workers and the self-employed: Version 0 of the monitoring framework*.
https://op.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_KE0220931ENN
- EU Kommission (2020c), A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025
[IMMC.COM%282020%29152%20final.ENG.xhtml.1 EN ACT_part1_v11.docx \(europa.eu\)](#)
- EU Kommission (2020d), The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions & Projection Methodologies
[The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies \(europa.eu\)](#)
- EU Kommission (2020e), Youth Employment Support: a Bridge to Jobs for the Next Generation [EUR-Lex - 52020DC0276 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
- EU Kommission (2021a), [Green Paper on Ageing. Fostering solidarity and responsibility between generations.](#)
- EU Kommission (2021b), Proposal for a Directive to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms [com-2021-93_en_0.pdf \(europa.eu\)](#)
- EU Kommission (2021c), Report on strengthening EU social dialogue [Publications catalogue - Employment, Social Affairs & Inclusion - Europäische Kommission \(europa.eu\)](#)
- EU Kommission (2021d), The European Pillar of Social Rights Action Plan [The European Pillar of Social Rights Action Plan | Europäische Kommission \(europa.eu\)](#)

SociAll

- Eurofound (2021), Involvement of social partners in policy making during Covid-19 outbreak [Involvement of social partners in policymaking during the COVID-19 outbreak | Eurofound \(europa.eu\)](#)
- Eurofound (2020a), Role of social partners in tackling discrimination at work [Role of social partners in tackling discrimination at work \(europa.eu\)](#)
- Eurofound (2020b), Capacity building for effective social dialogue in the European Union [Industrial relations - Capacity building for effective social dialogue in the European Union \(europa.eu\)](#)
- Eurofound (2017), *Reactivate: Employment opportunities for economically inactive people*.
- European Social Partners (2020), European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation [Final 22 06 20 Agreement on Digitalisation 2020.pdf \(etuc.org\)](#)
- Eurostat (2021a), *Main concepts—Employment and unemployment (AKE)*.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/AKE/methodology/main-concepts>
- Eurostat (2021a), *Unemployment—Statistics Explained*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Unemployment>
- Eurostat (2021b), *Employment rate by sex, age group 20-64 [AKEI_EMP_A]*.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/T2020_10/default/table
- Eurostat (2021c), *Employment rates by sex, age and educational attainment level (%) [AKEa_ergaed]*.
<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Eurostat (2021d), *Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment. [AKEa_eppgai]*. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Eurostat (2021e), *Labour market slack – annual statistics on unmet needs for employment—Statistics Explained*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Labour_market_slack_%E2%80%93_annual_statistics_on_unmet_needs_for_employment
- Eurostat. (2021g), *Part-time employment as percentage of the total employment. [AKEa_eppga]*.
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Eurostat (2021), *Self-employment by sex, age and occupation [AKEa_esgais]*.
<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Eurostat (2021h), *Self-employment statistics—Statistics Explained*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Self-employment_statistics
- Eurostat (2021i), *Unemployment statistics and beyond*.
https://ec.europa.eu/eurostat/cache/statistics_explained/visualisations/employment/2019/tool
- Koll W. / Watt A. (2018), Convergence and stability in the Euro Area through effective macroeconomic policy coordination, IMK Studies 61e, https://www.boeckler.de/imk_5274.htm?produkt=HBS-006951&chunk=1&jahr=
- OECD (2018), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* OECD.
<https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>
- OECD (2020), Pension Markets in Focus [Pension Markets in Focus 2020 \(oecd.org\)](#)
- Türk Erik/Blank Florian/Logeay Camille/Wöss Josef/Zwiener Rudolf (2018), Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK-Report 137
- Türk Erik/Wöss Josef/Zuleeg Fabian (2012), 1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits, EPC ISSUE PAPER NO. 72, European Policy Center, Brussels
<https://www.epc.eu/en/Publications/1000-billion-Euros-at-stake-H~2479e4>
- Watt Andrew (2020a), Labour market in the pandemic: unemployment only part of the story. Social Europe / Blog. <https://www.socialeurope.eu/author/andrew-watt>
- Watt Andrew (2020b), 'EU economic policy response to the coronavirus pandemic', IMK Policy Brief 93e, Düsseldorf June 2020

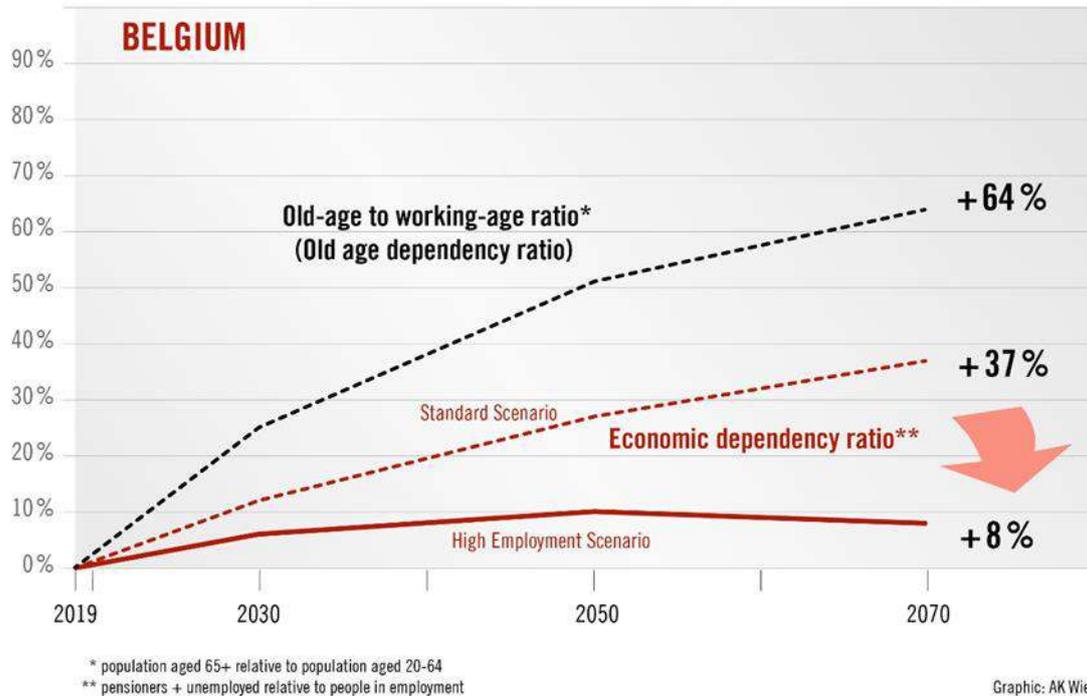
SociAll

Watzka Sebastian/Watt Andrew (2020), The macroeconomic effects of the EU Recovery and Resilience Facility, IMK Policy Brief no. 98, October 2020, Düsseldorf

Wöss Josef/Türk Erik (2019), How to best address pension adequacy and financial sustainability: The labour market as key determinant. In: Cabral/Rodrigues (ed.), The Future of Pension Plans in the EU Internal Markets. Springer Verlag

SociAll

ANHANG 1: BERECHNUNG DER " WIRTSCHAFTLICHE ABHÄNGIGKEITSQUOTE " - LÄNDERFÄLLE



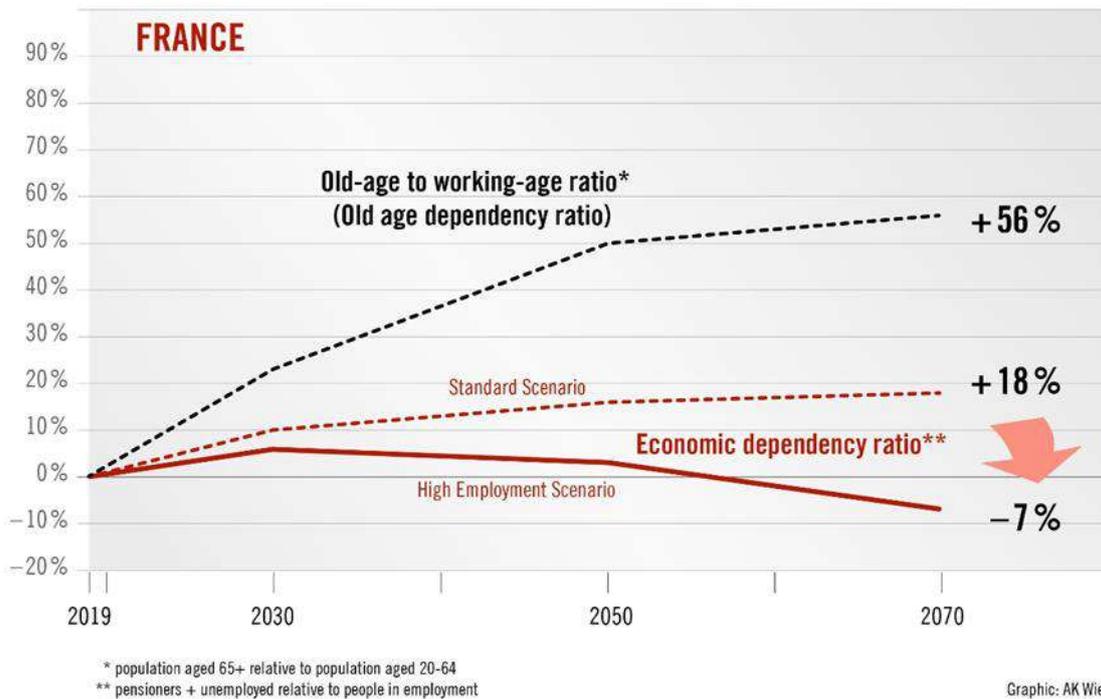
Belgium

people in millions			Age 20-64				Age 65+			
			2019	2030	2050	2070	2019	2030	2050	2070
Population			6,72	6,61	6,39	6,21	2,19	2,68	3,14	3,31
People in employment	empl. rate	St.S.	70,6%	71,6%	71,2%	70,9%				
		H.E.S.	70,6%	72,9%	77,4%	82,0%				
	employed	St.S.	4,75	4,73	4,55	4,40	0,05	0,14	0,14	0,14
		H.E.S.	4,75	4,82	4,95	5,09	0,05	0,14	0,14	0,14
Unemployed (extended)	unempl. Rate (% of LF)	St.S.	8,7%	10,4%	10,4%	10,4%				
		H.E.S.	8,7%	7,6%	5,3%	3,0%				
	unemployed	St.S.	0,44	0,53	0,51	0,50				
		H.E.S.	0,44	0,38	0,27	0,16				
Pensioners			Age -64				Age 65+			
	St.S.		0,77	0,68	0,48	0,47	2,14	2,61	3,16	3,36
	H.E.S.		0,77	0,68	0,48	0,43	2,14	2,61	3,16	3,36

Unemployed 65+ not shown because of marginal values

Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus H.E.S.)

Ratios per 100 people of the reference group	2019	2030	2050	2070	2070/2019	
Old-age to working-age ratio (65+/20-64)	32,5	40,5	49,2	53,3	64,0%	
Economic dependency ratio	St.S.	69,8	78,3	88,5	95,4	36,8%
	H.E.S.	69,8	73,9	76,8	75,5	8,3%



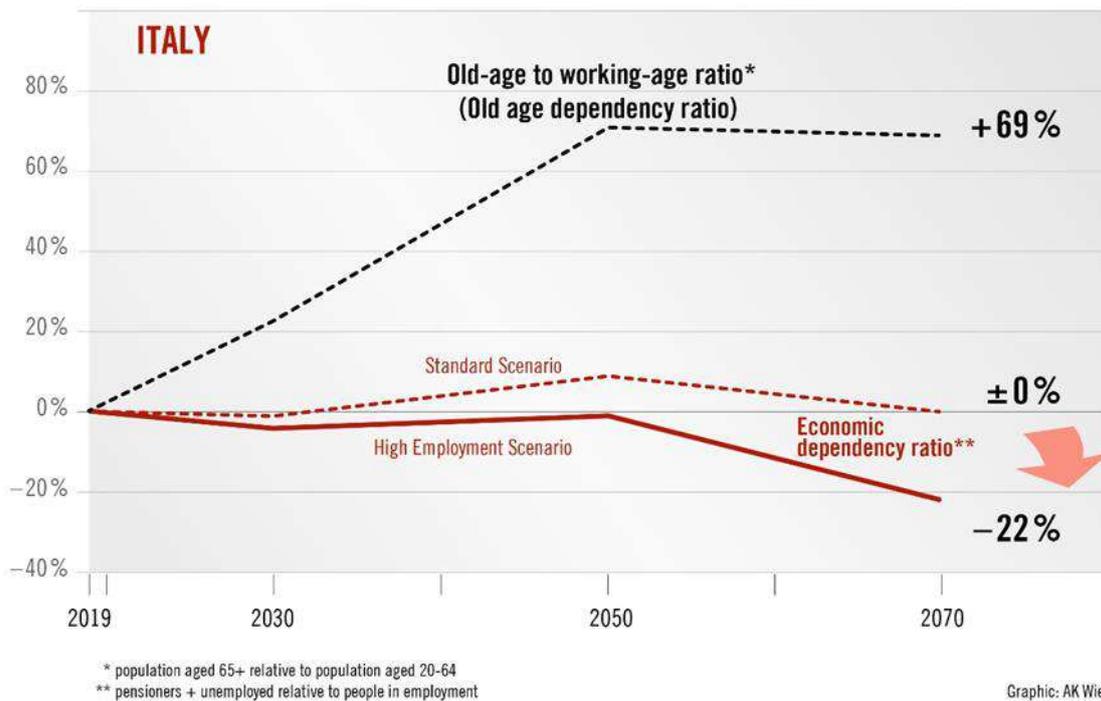
France

people in millions		Age 20-64				Age 65+				
		2019	2030	2050	2070	2019	2030	2050	2070	
Population		37,33	36,91	35,51	35,05	13,61	16,56	19,44	19,94	
People in employment	empl. rate	St.S.	71,6%	72,4%	74,6%	74,5%				
		H.E.S.	71,6%	73,7%	77,8%	82,0%				
	employed	St.S.	26,73	26,72	26,49	26,11	0,40	0,69	1,10	1,11
		H.E.S.	26,73	27,19	27,64	28,74	0,40	0,69	1,10	1,11
Unemployed (extended)	unempl. Rate (% of LF)	St.S.	11,8%	11,7%	9,8%	9,8%				
		H.E.S.	11,8%	10,0%	6,5%	3,0%				
	unemployed	St.S.	3,44	3,40	2,76	2,77				
		H.E.S.	3,44	2,94	1,89	0,88				
Pensioners	St.S.	Age -64				Age 65+				
	H.E.S.	5,73	5,35	4,83	4,46	14,15	17,15	20,00	20,40	
		H.E.S.	5,73	5,25	3,63	2,47	14,15	17,15	20,00	20,40

Unemployed 65+ not shown because of marginal values

Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus H.E.S.)

Ratios per 100 people of the reference group	2019	2030	2050	2070	2070/2019	
Old-age to working-age ratio (65+/20-64)	36,5	44,9	54,8	56,9	56,0%	
Economic dependency ratio	St.S.	86,0	94,6	100,1	101,6	18,1%
	H.E.S.	86,0	91,0	88,9	79,6	-7,4%



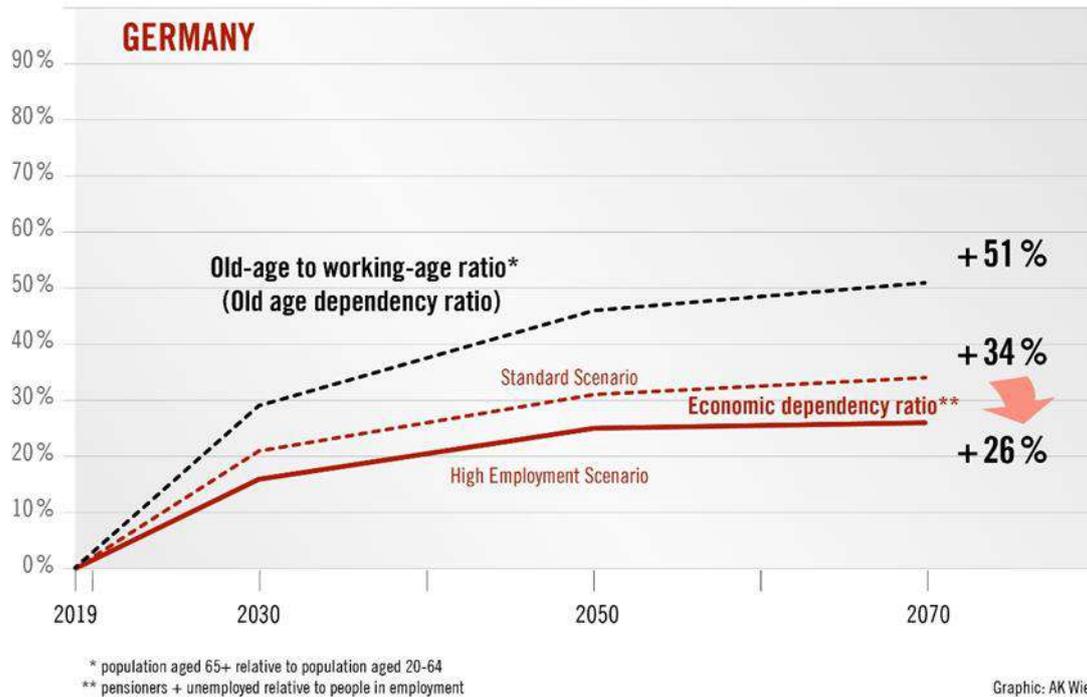
Italy

people in millions			Age 20-64				Age 65+			
			2019	2030	2050	2070	2019	2030	2050	2070
Population			35,66	34,05	29,40	27,37	13,87	16,36	19,56	17,97
People in employment	empl. rate	St.S.	63,6%	66,3%	69,4%	69,8%				
		H.E.S.	63,6%	67,3%	74,6%	82,0%				
	employed	St.S.	22,68	22,58	20,40	19,11	0,58	1,47	1,75	2,20
		H.E.S.	22,68	22,91	21,95	22,45	0,58	1,47	1,75	2,20
Unemployed (extended)	unempl. Rate (% of LF)	St.S.	21,2%	19,3%	14,9%	14,7%				
		H.E.S.	21,2%	17,5%	10,3%	3,0%				
	unemployed	St.S.	5,32	4,79	3,24	3,02				
		H.E.S.	5,32	4,37	2,37	0,68				
Pensioners			Age -64				Age 65+			
	St.S.	2,01	1,57	0,86	0,69	12,63	14,05	16,68	14,49	
	H.E.S.	2,01	1,57	0,86	0,69	12,63	14,05	16,87	15,03	

Unemployed 65+ not shown because of marginal values

Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus H.E.S.)

Ratios per 100 people of the reference group	2019	2030	2050	2070	2070/2019	
Old-age to working-age ratio (65+/20-64)	38,9	48,0	66,5	65,6	68,8%	
Economic dependency ratio	St.S.	86,0	85,1	94,0	85,7	-0,4%
	H.E.S.	86,0	82,2	85,0	66,8	-22,3%



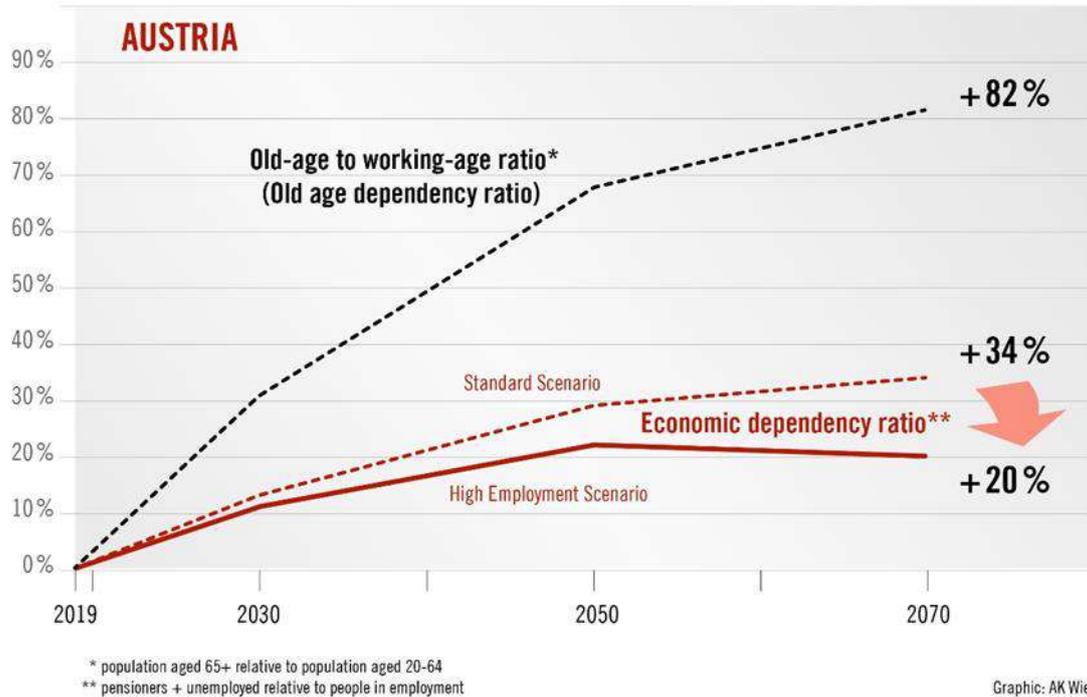
Germany

people in millions			Age 20-64				Age 65+			
			2019	2030	2050	2070	2019	2030	2050	2070
Population			49,77	46,08	43,88	42,54	17,99	21,38	23,18	23,23
People in employment	empl. rate	St.S.	80,6%	80,0%	80,4%	80,7%				
		H.E.S.	80,6%	80,9%	81,4%	82,0%				
	employed	St.S.	40,11	36,86	35,28	34,33	1,18	2,03	1,75	1,66
		H.E.S.	40,11	37,27	35,74	34,88	1,18	2,03	1,75	1,66
Unemployed (extended)	unempl. Rate (% of LF)	St.S.	5,2%	6,7%	6,9%	6,9%				
		H.E.S.	5,2%	4,8%	3,9%	3,0%				
	unemployed	St.S.	2,17	2,63	2,58	2,50				
		H.E.S.	2,17	1,84	1,43	1,07				
Pensioners	St.S.	Age -64				Age 65+				
	H.E.S.	3,02	2,84	2,52	2,37	20,11	23,25	24,71	24,71	
			3,02	2,84	2,52	2,37	20,11	23,25	24,71	24,71

Unemployed 65+ not shown because of marginal values

Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus H.E.S.)

Ratios per 100 people of the reference group		2019	2030	2050	2070	2070/2019
Old-age to working-age ratio (65+/20-64)		36,1	46,4	52,8	54,6	51,1%
Economic dependency ratio	St.S.	61,3	73,9	80,5	82,3	34,2%
	H.E.S.	61,3	71,1	76,4	77,1	25,8%



Austria

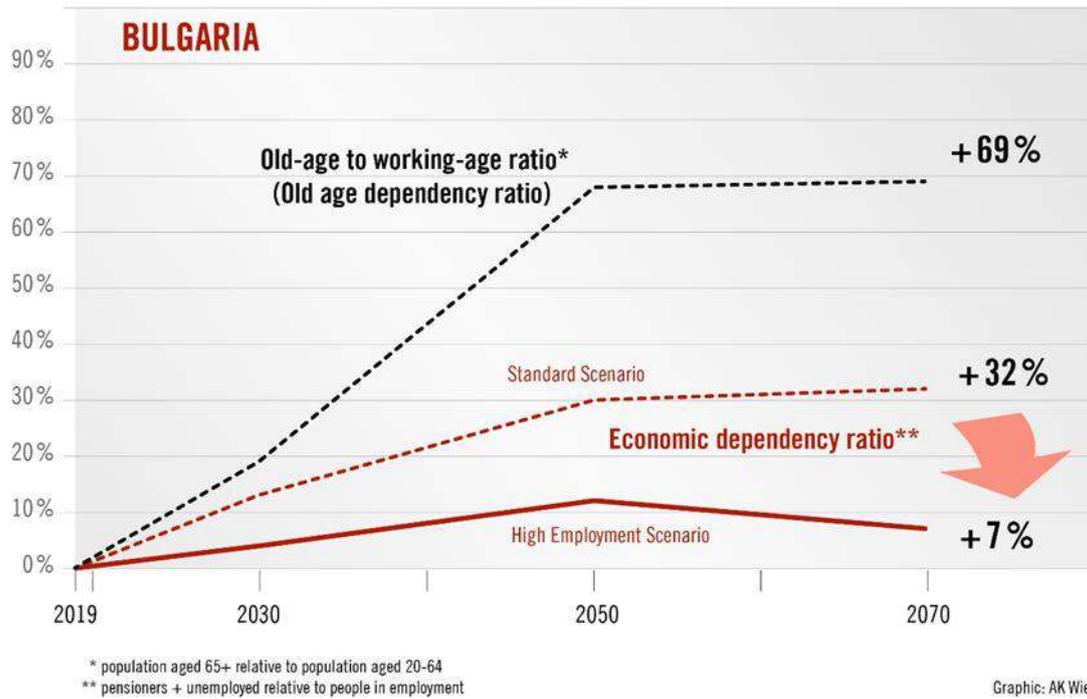
people in millions			Age 20-64				Age 65+			
			2019	2030	2050	2070	2019	2030	2050	2070
Population			5,48	5,27	5,05	4,84	1,68	2,13	2,60	2,70
People in employment	empl. rate	St.S.	76,8%	77,5%	79,2%	79,5%				
		H.E.S.	76,8%	77,8%	79,9%	82,0%				
	employed	St.S.	4,21	4,08	4,00	3,85	0,06	0,10	0,11	0,11
		H.E.S.	4,21	4,10	4,03	3,97	0,06	0,10	0,11	0,11
Unemployed (extended)	unempl. Rate (% of LF)	St.S.	8,1%	7,5%	7,5%	7,5%				
		H.E.S.	8,1%	7,0%	5,0%	3,0%				
	unemployed	St.S.	0,35	0,32	0,32	0,30				
		H.E.S.	0,35	0,30	0,21	0,12				
Pensioners	Age -64				Age 65+					
	St.S.	0,68	0,62	0,52	0,44	1,79	2,18	2,66	2,77	
	H.E.S.	0,68	0,62	0,48	0,33	1,79	2,18	2,66	2,77	

Unemployed 65+ not shown because of marginal values

Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus H.E.S.)

Ratios per 100 people of the reference group		2019	2030	2050	2070	2070/2019
Old-age to working-age ratio (65+/20-64)		30,7	40,3	51,5	55,9	82,3%
Economic dependency ratio	St.S.	66,2	74,6	85,1	89,0	34,5%
	H.E.S.	66,2	73,8	80,8	79,2	19,7%

SociAll



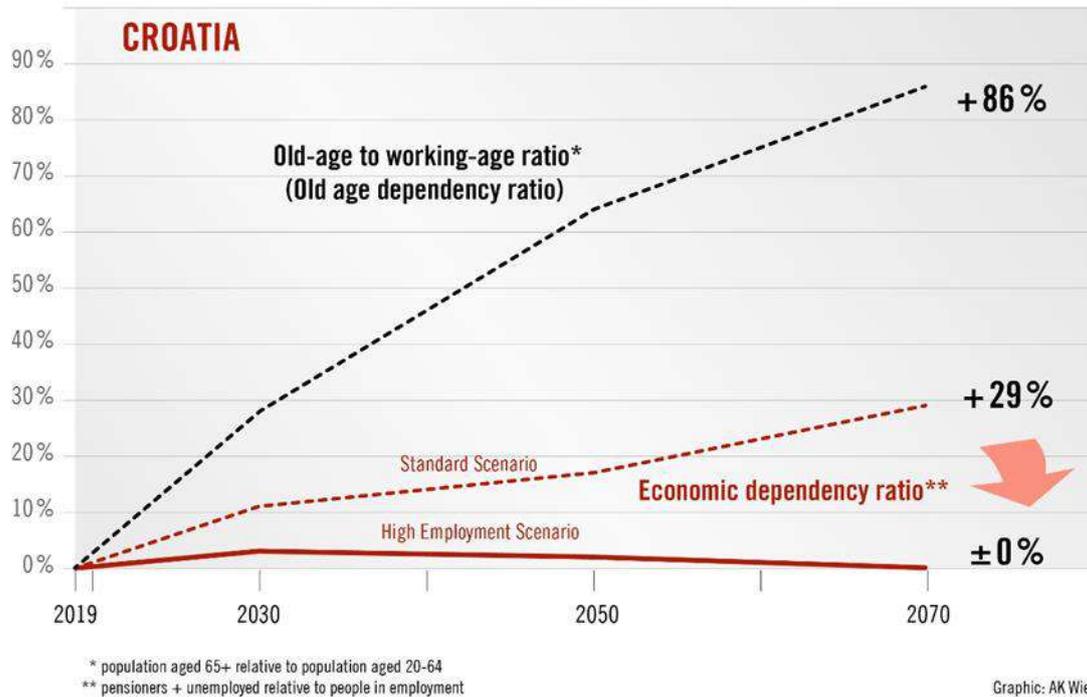
Bulgaria

people in millions			Age 20-64				Age 65+			
			2019	2030	2050	2070	2019	2030	2050	2070
Population			4,16	3,66	2,87	2,56	1,50	1,56	1,74	1,56
People in employment	empl. rate	St.S.	75,2%	73,3%	73,0%	73,5%				
		H.E.S.	75,2%	76,6%	79,3%	82,0%				
	employed	St.S.	3,13	2,68	2,10	1,88	0,09	0,11	0,12	0,09
		H.E.S.	3,13	2,80	2,28	2,10	0,09	0,11	0,12	0,09
Unemployed (extended)	unempl. Rate (% of LF)	St.S.	7,6%	9,4%	9,6%	9,6%				
		H.E.S.	7,6%	6,7%	4,8%	3,0%				
	unemployed	St.S.	0,25	0,27	0,21	0,19				
		H.E.S.	0,25	0,19	0,11	0,06				
Pensioners	St.S.	Age -64				Age 65+				
	H.E.S.	0,51	0,48	0,35	0,25	1,53	1,51	1,50	1,42	
			0,51	0,46	0,31	0,19	1,53	1,51	1,50	1,42

Unemployed 65+ not shown because of marginal values

Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus H.E.S.)

Ratios per 100 people of the reference group		2019	2030	2050	2070	2070/2019
Old-age to working-age ratio (65+/20-64)		36,0	42,7	60,5	60,8	68,8%
Economic dependency ratio	St.S.	71,5	80,7	93,1	94,5	32,2%
	H.E.S.	71,5	74,3	80,3	76,7	7,3%



Croatia

people in millions			Age 20-64				Age 65+			
			2019	2030	2050	2070	2019	2030	2050	2070
Population			2,43	2,17	1,79	1,53	0,85	0,96	1,02	0,99
People in employment	empl. rate	St.S.	66,8%	68,2%	69,6%	69,6%				
		H.E.S.	66,8%	69,8%	75,9%	82,0%				
	employed	St.S.	1,63	1,48	1,24	1,07	0,02	0,03	0,04	0,03
		H.E.S.	1,63	1,51	1,36	1,26	0,02	0,03	0,04	0,03
Unemployed (extended)	unempl. Rate (% of LF)	St.S.	13,1%	15,8%	13,7%	13,7%				
		H.E.S.	13,1%	11,1%	7,0%	3,0%				
	unemployed	St.S.	0,23	0,25	0,18	0,16				
		H.E.S.	0,23	0,18	0,10	0,04				
Pensioners	St.S.	Age -64				Age 65+				
	H.E.S.	0,32	0,22	0,15	0,13	0,90	1,00	1,00	0,97	
			0,32	0,22	0,15	0,12	0,90	1,00	1,00	0,99

Unemployed 65+ not shown because of marginal values

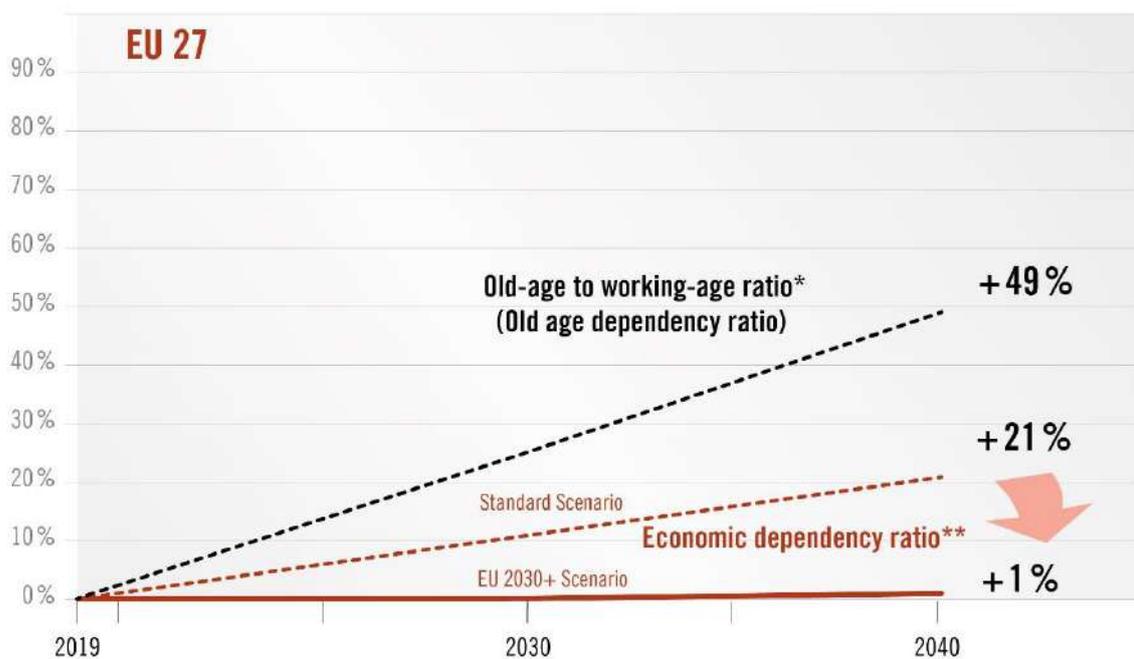
Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus H.E.S.)

Ratios per 100 people of the reference group		2019	2030	2050	2070	2070/2019
Old-age to working-age ratio (65+/20-64)		34,8	44,5	57,2	64,6	85,6%
Economic dependency ratio	St.S.	88,3	97,9	103,7	113,9	29,0%
	H.E.S.	88,3	90,8	89,8	88,4	0,1%

ANHANG 2: BERECHNUNG DER " WIRTSCHAFTLICHE ABHÄNGIGKEITSQUOTE " - EU 2030+ SZENARIO

Hauptannahmen:

- Das 2030-Ziel der EU-Kommission für die EU-27 (78% in der Altersgruppe 20-64) wird erreicht, und in den nächsten zehn Jahren werden weitere moderatere Fortschritte erzielt, um bis 2040 eine Beschäftigungsquote von 80% zu erreichen
- Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktbedingte Vorruhestandspensionen werden mit zunehmender Beschäftigung abnehmen



* population aged 65+ relative to population aged 20-64
 ** pensioners + unemployed relative to people in employment

Graphic: AK Wien

EU 2030+ Szenario – Eckdaten

EU27 Standard versus 2030 plus Scenario

people in millions			Age 20-64			Age 65+		
			2019	2030	2040	2019	2030	2040
Population			265,02	253,52	240,78	91,28	109,37	123,66
People in employment	empl. rate	St.S.	73,1%	74,0%	75,0%			
		2030 plus	73,1%	78,0%	80,0%			
	employed	St.S.	193,73	187,61	180,59	4,56	8,00	9,18
		2030 plus	193,73	197,75	192,62	4,56	8,00	9,18
Unemployed (extended)	unempl. rate	St.S.	10,6%	11,2%	10,1%			
		2030 plus	10,6%	8,4%	4,0%			
	unemployed	St.S.	21,71	22,39	19,34			
		2030 plus	21,71	17,53	7,90			
Pensioners	St.S.	Age -64			Age 65+			
		29,06	26,81	25,74	87,36	102,07	114,31	
	2030 plus	29,06	23,24	19,30	87,36	102,07	114,31	

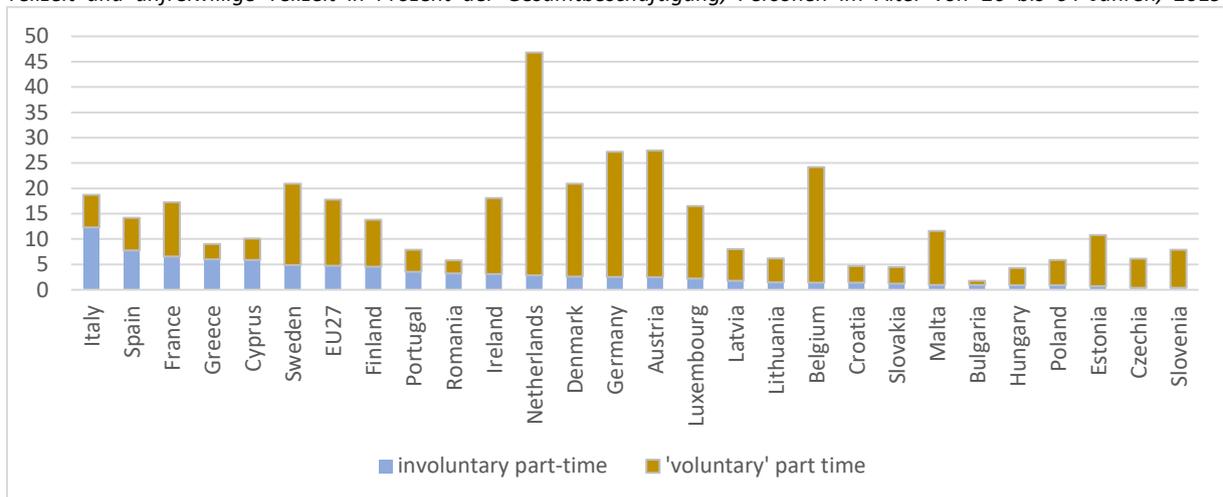
Unemployed 65+ not shown because of marginal values

Old-age to working-age ratio / Economic Dependency Ratio (St.S. versus EU 2030 plus S.)

Ratios per 100 people of the reference group		2019	2030	2040	2040/2019
Old-age to working-age ratio (65+/20-64)		34,4	43,1	51,4	49,1%
Economic dependency ratio	St.S.	69,7	77,4	84,1	20,7%
	2030 plus	69,7	69,5	70,2	0,8%

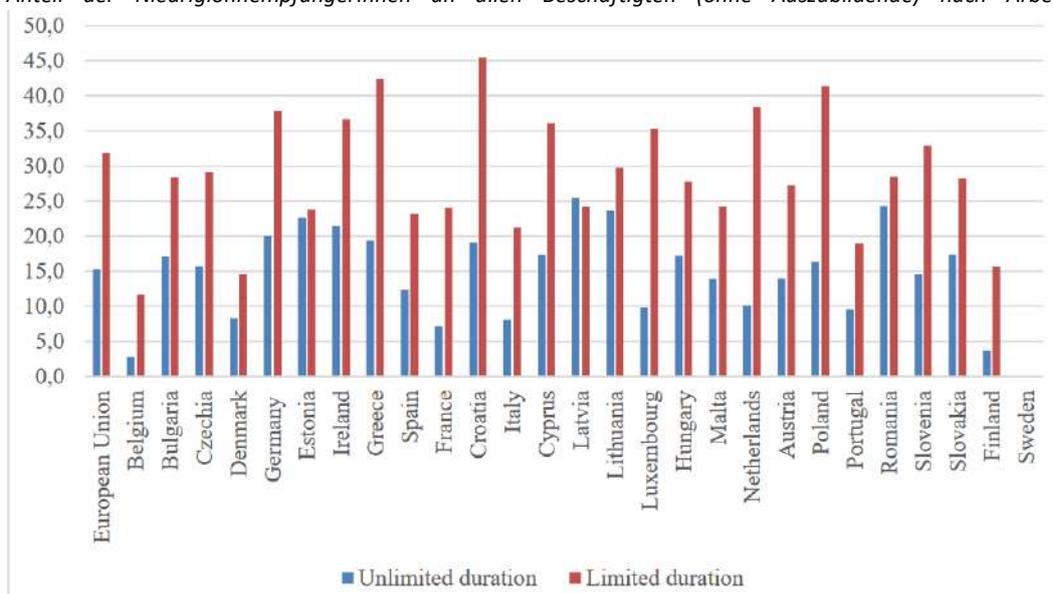
ANHANG 3: ZUSÄTZLICHE ZAHLEN ZU DEFIZITEN AUF DEM ARBEITSMARKT

Teilzeit und unfreiwillige Teilzeit in Prozent der Gesamtbeschäftigung, Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren, 2019



Quelle: Eurostat, Teilzeitbeschäftigung in Prozent der Gesamtbeschäftigung, nach Geschlecht und Alter (%) [AKEa_eppga] & Unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung in Prozent der gesamten Teilzeitbeschäftigung, nach Geschlecht und Alter (%) [AKEa_epgai]

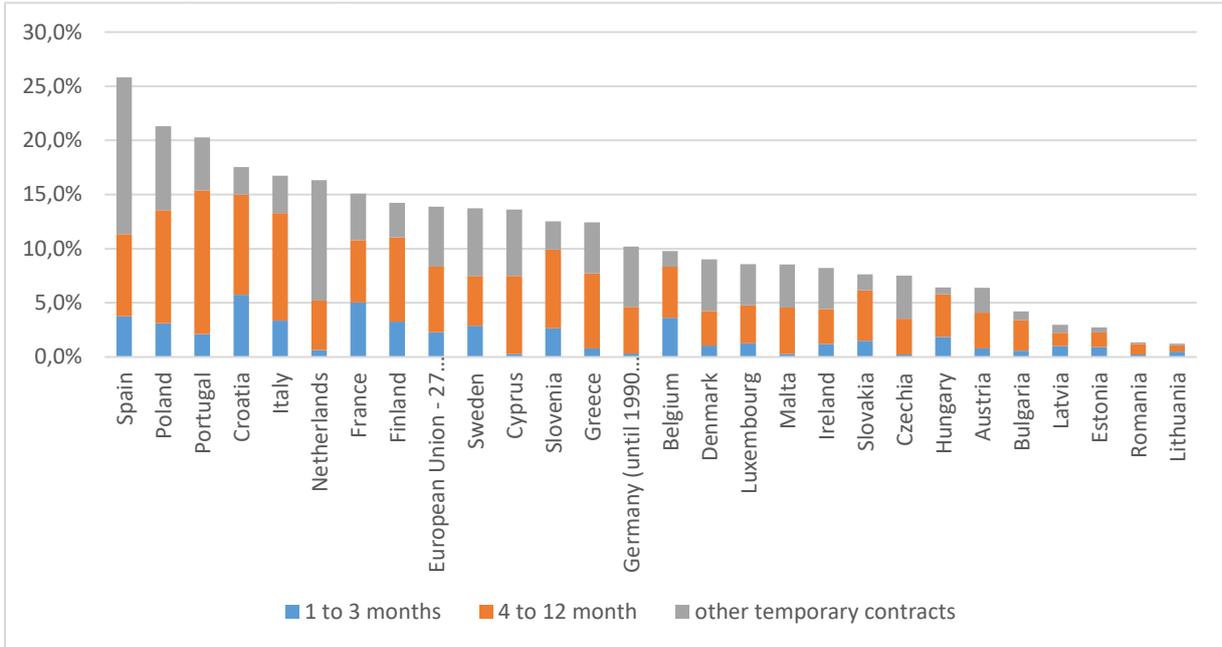
Anteil der NiedriglohnempfängerInnen an allen Beschäftigten (ohne Auszubildende) nach Arbeitsvertrag, 2014



Quelle: Eurostat, AKE, zitiert in Europäische Kommission & Generaldirektion Beschäftigung, 2020 (2020, S. 101), bezogen auf die Altersgruppe von 15 bis 74 Jahren. Diese Zahlen sind etwas ungenau, da sie nicht nach dem Grund für die Kurzarbeit differenzieren, d.h. auch Urlaub und Krankheitsausfälle sind enthalten.

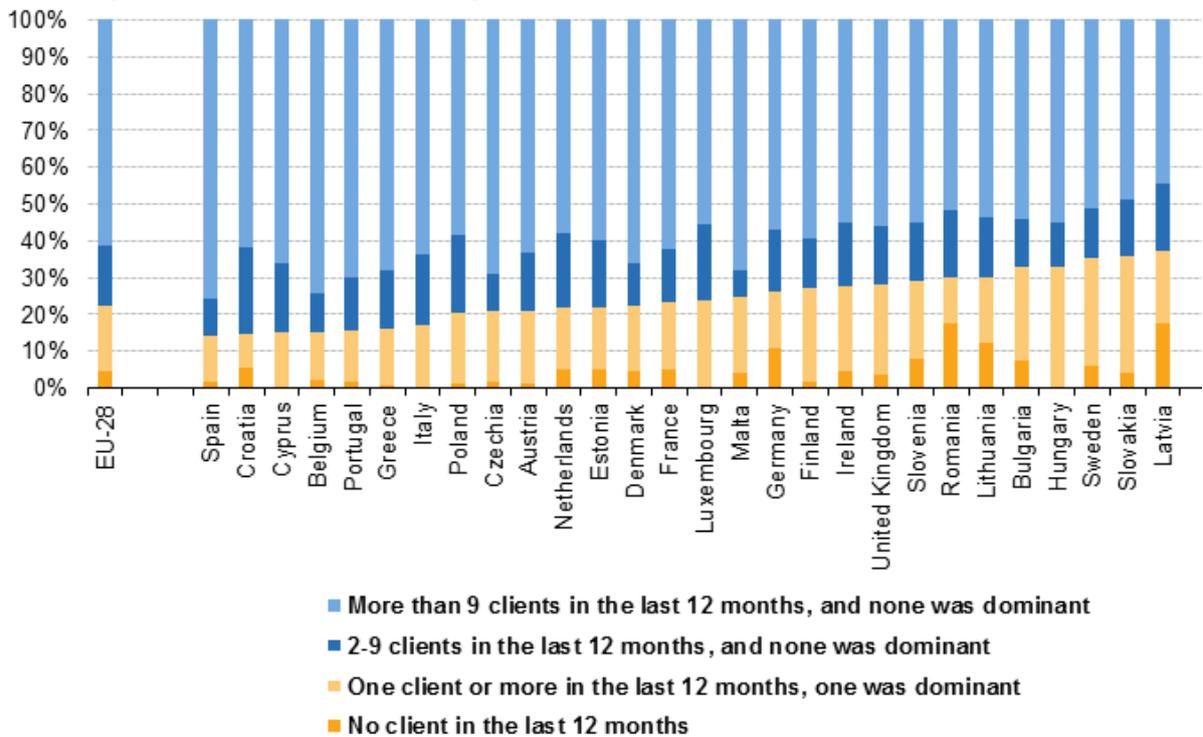
SociAll

Mitarbeiter mit befristeten Verträgen nach Dauer als Anteil der Mitarbeiter, Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren, 2019



Quelle: Mitarbeiter nach Geschlecht, Alter und Bildungsniveau [AKEA_EEGAED]

Selbstständige nach Anzahl und Bedeutung der Kunden in den letzten 12 Monaten in Prozent, 2017



Quelle: (Eurostat, 2021h) basierend auf AKE-Erhebung AHM-2017