

Diese Veröffentlichung basiert auf den Länderberichten der SYSDem-Korrespondenten. Die Inhalte der Länderberichte unterliegen ausschließlich der Verantwortung der Autoren.

Europäische Kommission

Lieve Engelen (GD Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat C.1)

SYSDem-Netzwerk

Belgien: Robert Plasman, DULBEA – Université de Bruxelles
Brüssel

Bulgarien: Pobeda Loukanova, Bulgarian Academy of Sciences
Sofia

Tschechische Republik: Daniel Münich, CERGE-EI – Center for Economic Research & Graduate Education (Karlsuniversität) – Institut für Wirtschaft (Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik)
Prag

Dänemark: Per Kongshøj Madsen, CARMA – Zentrum für Arbeitsmarktforschung, Aalborg
Universität
Aalborg

Deutschland: Kurt Vogler Ludwig, Economix Research & Consulting
München

Estland: Reelika Leetmaa, Praxis Center for Policy Studies
Tallinn

Irland: Jerry Sexton, Wirtschaftsberater
Dublin

Griechenland: Dimitris Karantinos, EKKE – Nationales Zentrum für Sozialforschung
Athen

Spanien: Elvira González Gago, Centro de Estudios Económicos Tomillo, S.L.
Madrid

Frankreich: Sandrine Gineste, Bernard Brunhes Consultants
Paris

Italien: Giuseppe Ciccarone, Fondazione G. Brodolini (Giacomo-Brodolini-Stiftung)
Rom

Zypern: Louis N. Christofides, Universität Zypern
Nicosia

Lettland: Alfreds Vanags, BICEPS – Baltic International Centre for Economic Policy
Studies
Riga

Litauen: Boguslavas Gruževskis und Inga Blaziene, Institute of Labour and Social Research
Vilnius

Luxemburg: Patrick Thill, CEPS/INSTEAD – Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (Forschungszentrum für Bevölkerung, Armut und sozioökonomische Politik) / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development
Differdange

Ungarn: Zsombor Cseres-Gergely, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet (Budapester Institut für Politikanalyse) und Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaságtudományi Intézet (Wirtschaftsinstitut der Ungarischen Akademie der Wissenschaften)
Budapest

Malta: Manwel Debono, Centre for Labour Studies, L-Università ta' Malta
Msida

Niederlande: Sonja Bekker, Universiteit van Tilburg
Tilburg

Österreich: Ferdinand Lechner, Lechner, Reiter & Riesenfelder OEG
Wien

Polen: Łukasz Sienkiewicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (Handelshochschule Warschau)
Warschau

Portugal: Nádía Nogueira Simões, DINÂMIA – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica (Forschungszentrum für sozioökonomischen Wandel)
Lissabon

Rumänien: Cătălin Ghinăaru, National Labour Research Institute
Bukarest

Slowenien: Miroljub Ignjatović, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani (Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Ljubljana)
Ljubljana

Slowakei: Luboš Vagač, Centrum pre hospodársky rozvoj (Zentrum für Wirtschaftsentwicklung)
Bratislava

Finnland: Robert Arnkil, Työelämän tutkimuskeskus Tampereen yliopisto (Zentrum für Arbeitsforschung, Universität Tampere)
Helsinki

Schweden: Dominique Anxo, CELMS – Centre for European Labour Market Studies
Göteborg

Vereinigtes Königreich: Kenneth Walsh, TERN – Training & Employment Research Network
Kidderminster

Kroatien: Sanja Crnković-Pozaić, freiberufliche Beraterin
Zagreb

Island: Sveinn Agnarsson, Hagfræðistofnun, Háskóli Íslands (Institut für Wirtschaftsstudien, Universität Island)
Reykjavik

Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien: Nikica Mojsoska-Blazevski, School of Business Economics and Management, University American College – Skopje
Skopje

Türkei: Hakan Ercan, Orta Doğu Teknik Üniversitesi (Middle East Technical University)
Ankara

Serbien: Mihail Arandarenko, FREN – Fond za razvoj ekonomske nauke (Stiftung für Wirtschaftsförderung)
Belgrad

Norwegen: Sissel C. Trygstad, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning (Fafo-Institut für Arbeits- und Sozialforschung)
Oslo

EBO-NETZWERKDIENSTE

GHK Consulting Limited
30 St Paul's Square
Birmingham
B3 1QZ
VEREINIGTES KÖNIGREICH

Tel.: +44 (0)121 233 8900

Fax: +44 (0)121 212 0308

E-Mail: eeo@ghkint.com

Direktor: Roger Sumpton

Projektleitung: Jo Hawley and Caroline Lambert

Lektorat: Claire Duchemin, Anna Manoudi, David Scott

Bericht des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums

**Anpassung der Arbeitslosenunterstützungssysteme an den
Konjunkturzyklus – 2011**

INHALT

1. Einführung	1
1.1 Europäischer Kontext	1
2. Arbeitslosenunterstützungssysteme und Arbeitsmarktanreize in den EBO-Ländern	7
2.1 <i>Struktur und Finanzierung der Arbeitslosenunterstützungssysteme.....</i>	<i>7</i>
2.2 <i>Zulassungsbedingungen und Anspruchskriterien – wer kann eine Arbeitslosenunterstützung beantragen?</i>	<i>11</i>
2.3 <i>Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung und die Frage der "Sozialleistungsfalle"</i>	<i>17</i>
2.4 <i>Stärken und Schwächen der nationalen Arbeitslosenunterstützungssysteme....</i>	<i>24</i>
3. Reformen der Arbeitslosenunterstützung während der Krise	27
3.1 <i>Reformen und Anpassungen der Arbeitslosenunterstützung während der Wirtschaftskrise</i>	<i>27</i>
3.2 <i>Gründe für die Anpassung der Arbeitslosenunterstützungssysteme und erste Bewertung der Erfolge</i>	<i>45</i>
3.3 <i>Dauer der Maßnahmen</i>	<i>53</i>
4. Reformprioritäten im Rahmen von Europa 2020.....	56
4.1 <i>Maßnahmen zur Förderung von Aktivierungsmaßnahmen und von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.....</i>	<i>57</i>
4.2 <i>Verbesserung des Leistungsspektrums und Gewährleistung, dass Arbeit sich lohnt.....</i>	<i>62</i>
4.3 <i>Zusätzliche Reformen.....</i>	<i>65</i>
5. Schlussbemerkungen	67

1. Einführung

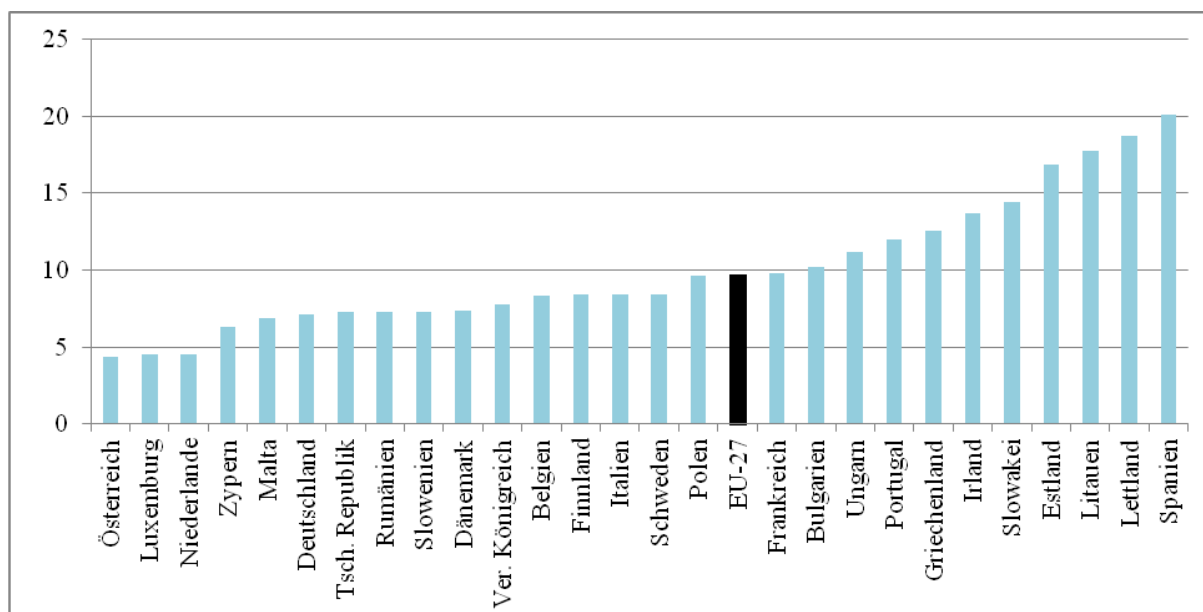
Im Juli 2011 wurden die 33 SYSDM-Experten des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums (EBO) damit beauftragt, einen Bericht über die „Anpassung der Arbeitslosenunterstützungssysteme an den Konjunkturzyklus“ in ihrem Land zu verfassen. Die vorliegende Veröffentlichung fasst die wichtigsten Punkte dieser Berichte zusammen und zieht Vergleiche zu den politischen Trends, Studienergebnissen und Datenerhebungen auf europäischer und internationaler Ebene. Ausführlichere Informationen zu den hier beschriebenen nationalen Trends sind den auf der EBO-Website veröffentlichten Länderberichten zu entnehmen (<http://www.eu-employment-observatory.net/>).

Diese Zusammenfassung ist – wie auch die Länderberichte – in vier Abschnitte unterteilt. Der restliche Teil dieses ersten Abschnitts enthält eine Diskussion der Arbeitslosigkeit und der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in Europa auf Grundlage der auf europäischer Ebene gesammelten Daten. Abschnitt 2 erörtert die unterschiedlichen Formen der Arbeitslosenunterstützung und die in den 33 Ländern bestehenden Arbeitsmarktanreize, um beispielsweise das Problem der Sozialleistungsfalle und der Leistungsabhängigkeit zu lösen. Abschnitt 3 gibt einen Überblick über die in europäischen Ländern anlässlich der Krise durchgeführten Reformen der Arbeitslosenunterstützung und untersucht neben den Gründen für diese Reformen auch erste Anzeichen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. In Abschnitt 4 wird beschrieben, wie die verschiedenen Länder auf die in der Strategie Europa 2020 genannten Reformprioritäten reagiert haben. Abschließend werden die wichtigsten Punkte der Länderberichte noch einmal zusammengefasst.

1.1 Europäischer Kontext

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Herbst 2008 ihren Anfang nahm, hatte dramatische Folgen für die europäischen Arbeitsmärkte, obwohl sich die Märkte einiger Länder zunächst recht widerstandsfähig zeigten. Zwischen 2008 und 2010 ist die durchschnittliche Arbeitslosenquote für die EU-27 von 7,2 auf 9,7 % geklettert, ein Anstieg von 1,5 Prozentpunkten. Je nach Mitgliedstaat ist die Arbeitsmarktlage allerdings recht unterschiedlich und auf Landesebene rangierten die Arbeitslosenquoten im Jahr 2010 – wie in Abbildung 1 gezeigt – zwischen 4,4 % in Österreich und 20,1 % in Spanien.

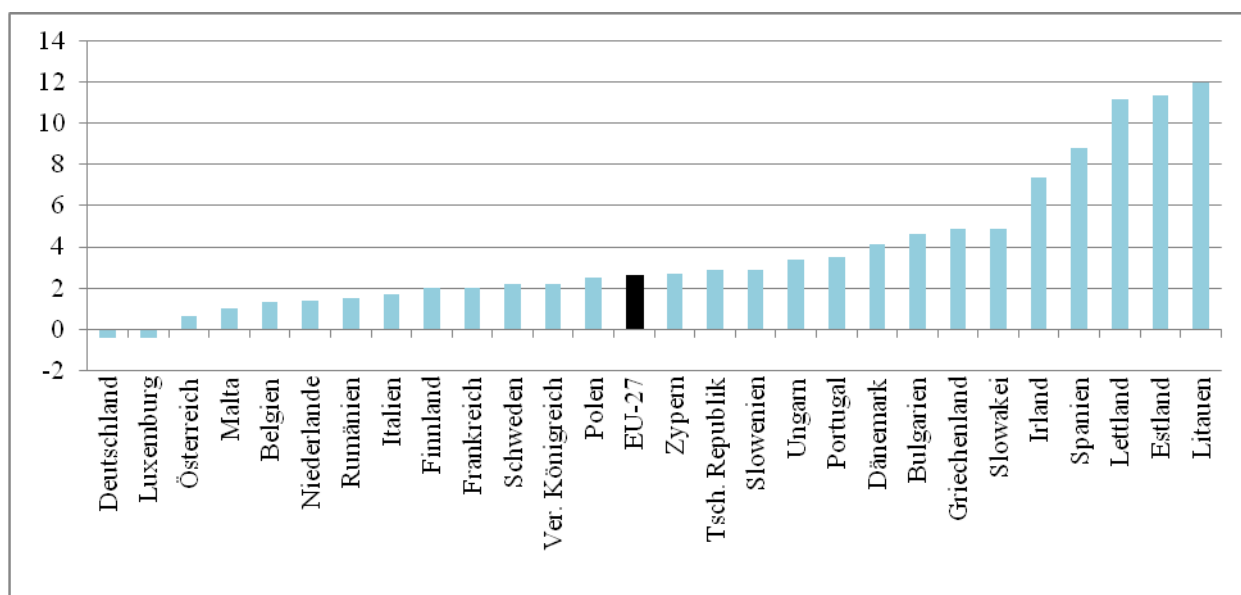
Abb. 1 – Arbeitslosenquoten 2010 (Jahresdurchschnitt, %)



Quelle: Eurostat, AKE

Am stärksten war der Arbeitsmarkt in Irland, Spanien, Lettland, Estland und Litauen von der Krise betroffen. In diesen Ländern wurde in der Zeit von 2008 bis 2010 ein Anstieg der Arbeitslosenquote zwischen 7,4 und 12 Prozentpunkten verzeichnet (vgl. Abbildung 2 unten).

Abb. 2 – Unterschiede in der Arbeitslosenquote zwischen 2008 und 2010 (in Prozentpunkten)



Quelle: Eurostat, AKE

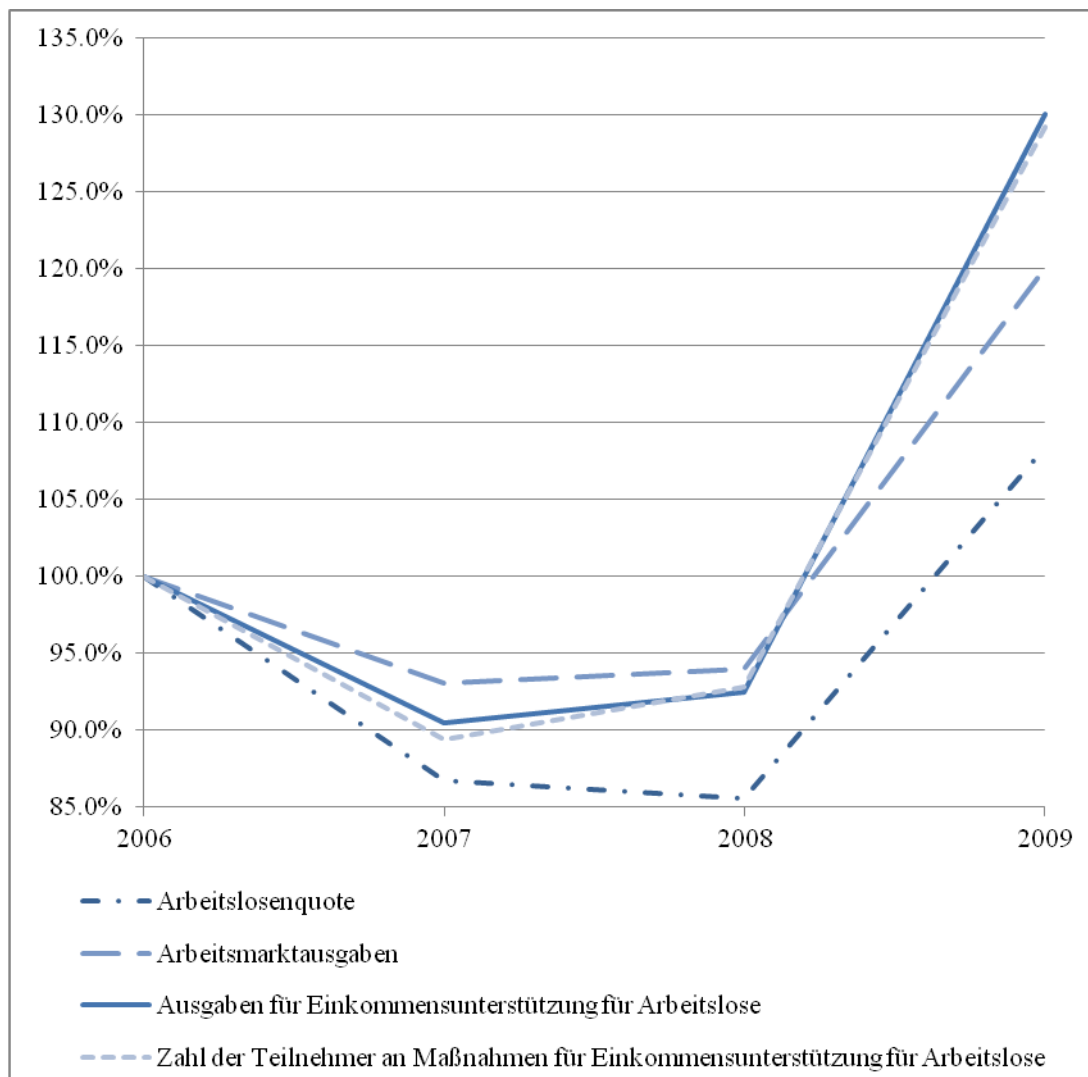
In Antwort auf die krisenbedingten hohen Arbeitslosenquoten haben die europäischen Länder ihre Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik prompt erhöht. So wurden neben aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, um Arbeitsuchenden beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu helfen, auch passive Maßnahmen auf den Weg gebracht, die nicht erwerbstätigen Menschen eine gewisse Einkommenssicherheit geben sollten. Zu den passiven Maßnahmen zählt unter anderem eine Einkommensunterstützung für Arbeitslose¹, definiert als eine Unterstützung, die darauf abzielt, Einzelpersonen während der Arbeitssuche durch Geldleistungen für einen Lohn- oder Gehaltsausfall zu entschädigen. Sie besteht hauptsächlich aus einer Arbeitslosenunterstützung, kann aber auch andere Maßnahmen wie Kurzarbeitergeld sowie einmalige oder Sonderbeihilfen umfassen.

Zwischen 2007 und 2009 sind die Ausgaben für die Einkommensunterstützung in der EU-27 von 0,87 auf 1,32 % des BIP gestiegen. Dieser Anstieg hatte jedoch keine Reduzierung der Ausgaben für andere beschäftigungspolitische Maßnahmen wie beispielsweise aktive Maßnahmen zur Folge. Genauer gesagt sind auch die Gesamtarbeitsmarktausgaben in der EU-27 von 1,60 % des BIP im Jahr 2007 auf 2,17 % des BIP im Jahr 2009 gestiegen.

Abbildung 3 verdeutlicht, dass die Arbeitsmarktausgaben und besonders die Ausgaben für die Einkommensunterstützung für Arbeitslose im Verhältnis zur Entwicklung der Arbeitslosenquote in der EU-27 stärker gestiegen sind. Dies lässt darauf schließen, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten das System der Einkommensunterstützung für Arbeitslose speziell mobilisiert hat, um die sozialen Folgen der Rezession abzufedern.

¹ Dies bezieht sich auf die Eurostat-Kategorie 8 „Einkommensunterstützung für Arbeitslose“, um für alle EU-Mitgliedstaaten vergleichbare Daten zu haben.

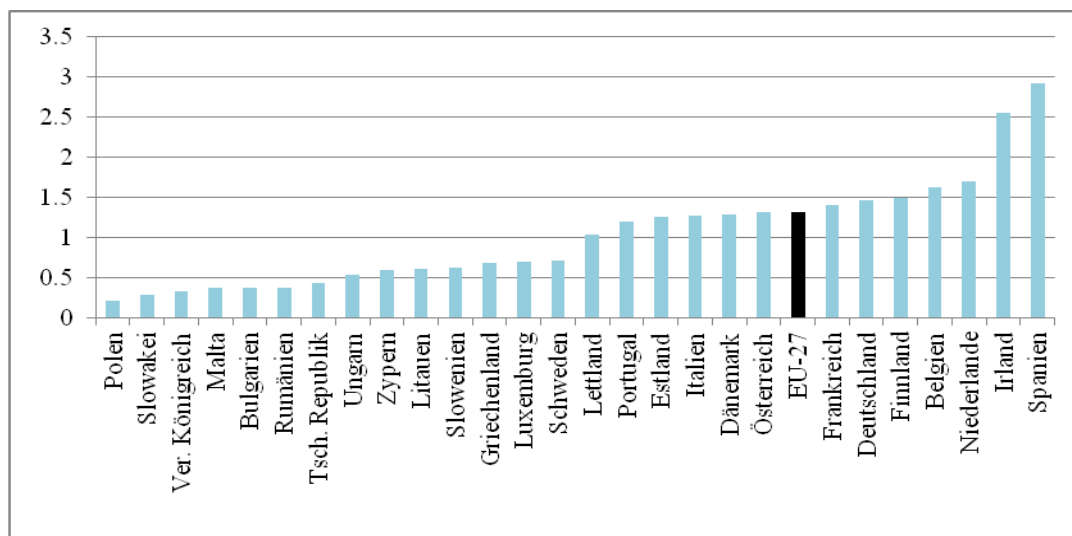
Abb. 3 – Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktmaßnahmen in der EU-27 zwischen 2006 und 2009 (in %, verglichen mit 2006)



Quelle: Eurostat (jüngste, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts verfügbare Daten, August 2011)

Die Höhe der Einkommensunterstützung für Arbeitslose als Prozentsatz des BIP, die durchschnittlichen Kosten der Maßnahmen pro Teilnehmer und die allgemeinen Trends variieren jedoch stark von Land zu Land. So reichte die Bandbreite der Ausgaben für die Einkommensunterstützung als Prozentsatz des BIP im Jahr 2009 von 0,21 % in Polen bis hin zu 2,92 % in Spanien (der EU-27-Durchschnitt lag bei 1,32 %). Spanien und Irland waren die beiden einzigen Länder, die 2009 mehr als 2 % ihres BIP für diese Art von Maßnahmen ausgegeben haben (vgl. Abbildung 4).

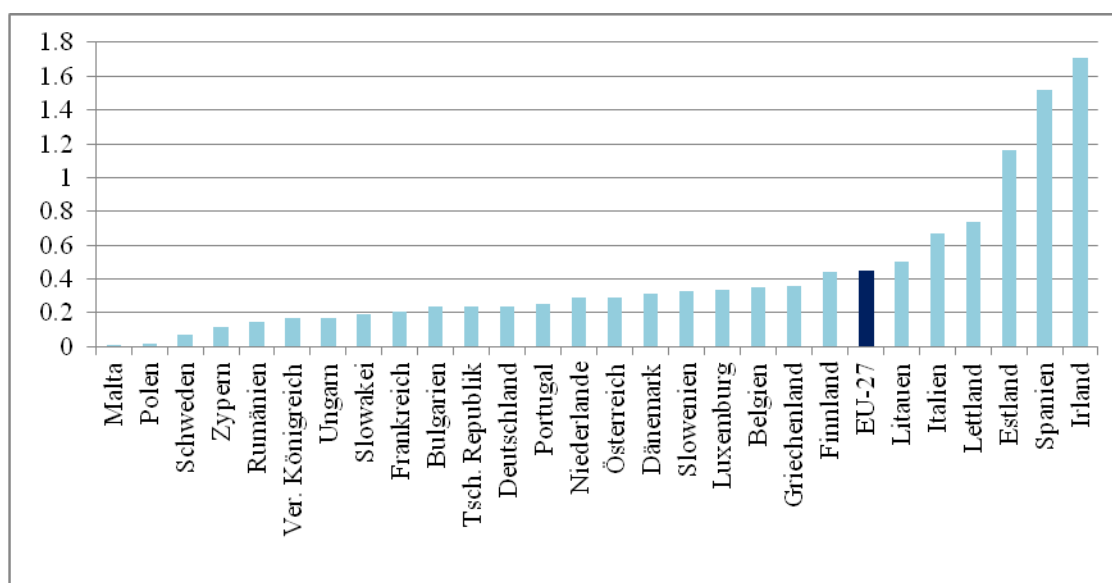
Abb. 4 – Ausgaben für die Einkommensunterstützung für Arbeitslose als Prozentsatz des BIP (2009)



Quelle: Eurostat

In der Zeit von 2007 bis 2009 verzeichneten alle EU-Länder einen Anstieg der Einkommensunterstützung für Arbeitslose als Prozentsatz des BIP; der Durchschnitt lag bei 0,45 Prozentpunkten. In Litauen, Italien, Lettland, Estland, Spanien und Irland lag der Anstieg über dem EU-27-Durchschnitt, vor allem was die drei letztgenannten Länder betrifft (vgl. Abbildung 5).

Abb. 5 – Unterschied zwischen den Ausgaben für Einkommensunterstützung für Arbeitslose als Prozentsatz des BIP 2007 und 2009 (in Prozentpunkten)

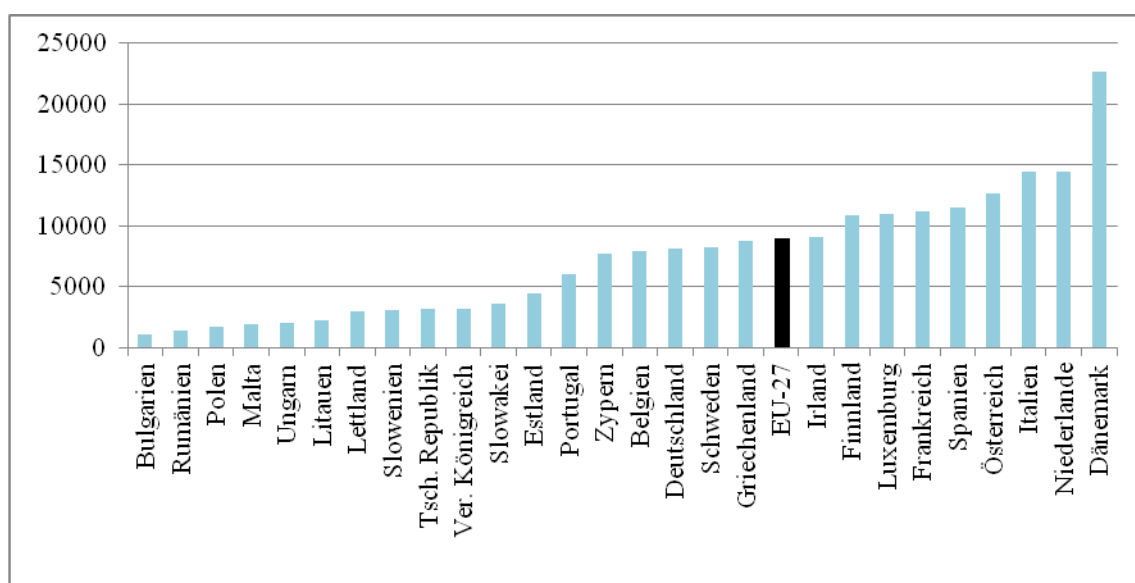


Quelle: Eurostat

Die unterschiedliche Ausgabenhöhe in den einzelnen Ländern ist durch Variationen bei den durchschnittlichen Kosten für die Einkommensunterstützung für Arbeitslose bedingt. Beispielsweise werden die Leistungen für Arbeitslose je nach Land unterschiedlich berechnet und auch Dauer und Höhe der Leistung sowie die Anspruchskriterien variieren, wie weiter unten noch näher beschrieben wird.

In der EU betragen die durchschnittlichen Kosten für die Einkommensunterstützung für Arbeitslose nahezu 9 000 EUR pro Jahr und Maßnahmenteilnehmer, wobei sie in Bulgarien am niedrigsten und in Dänemark am höchsten sind (vgl. Abbildung 6), und dieser Betrag hat sich seit 2007 nur wenig verändert. In der Slowakei, in Spanien, Lettland, Finnland, Dänemark und Estland sind die durchschnittlichen Kosten allerdings um mehr als 1 000 EUR gestiegen, während in Slowenien² ein deutlicher Rückgang von mehr als 2 600 EUR verzeichnet wurde.

Abb. 6 – Durchschnittliche Kosten der Einkommensunterstützung für Arbeitslose pro Jahr und Teilnehmer in EUR (2009)



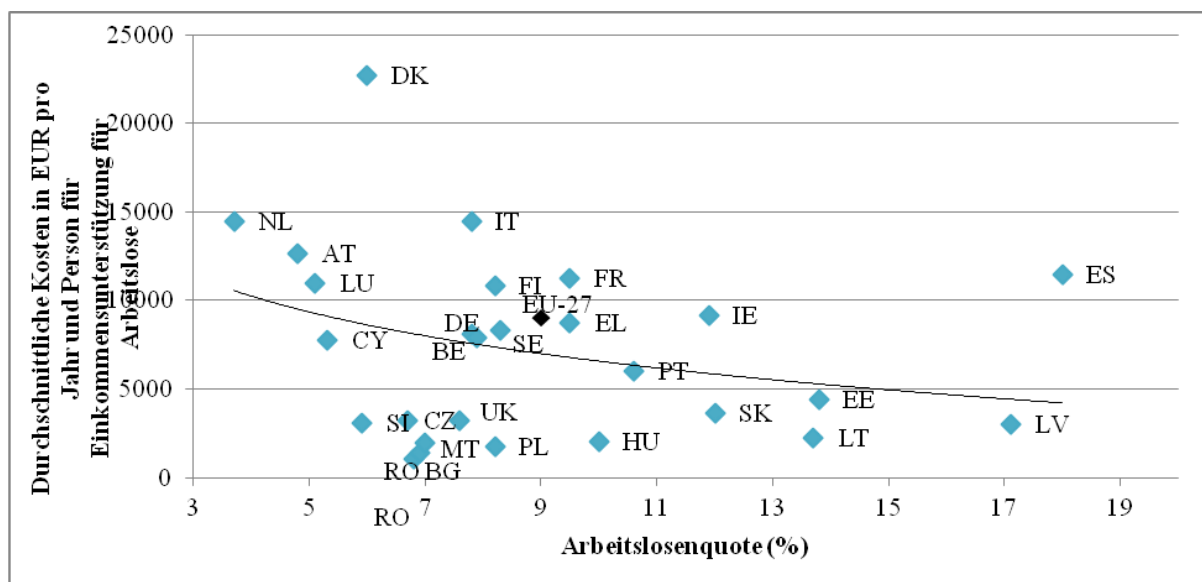
Quelle: Eurostat

Zu beachten ist dabei, dass die durchschnittlichen Kosten dieser Maßnahmen pro Jahr und Teilnehmer nicht unbedingt den Umfang der Arbeitslosigkeit reflektieren, denn wie Abbildung 7 zeigt, werden in Österreich und Spanien, zwei Ländern mit extrem

² Zudem wurde ein beträchtlicher Rückgang von mehr als 9 000 EUR für Luxemburg gemeldet. Diese Zahl ist allerdings so hoch, dass die Daten möglicherweise nicht zuverlässig sind.

unterschiedlichen Arbeitslosenquoten, im Durchschnitt ähnlich hohe Beträge pro Teilnehmer ausgegeben.

Abb. 7 – Arbeitslosenquoten und durchschnittliche Kosten der Einkommensunterstützung für Arbeitslose pro Jahr und Teilnehmer in EUR (2009)



Quelle: Eurostat

In Europa sind Höhe, Zusammensetzung und Struktur der Arbeitslosenunterstützung also von Land zu Land sehr unterschiedlich. Einige Länder setzen traditionsgemäß stärker als andere auf eine höhere Arbeitslosenunterstützung und dies ist insbesondere durch Unterschiede bei Umfang und Organisation des jeweiligen Wohlfahrtsstaates bedingt. Zudem spielt auch die unterschiedliche institutionelle Struktur für die Bereitstellung einer Einkommensunterstützung für Arbeitslose eine Rolle. Der folgende Abschnitt beschreibt, welchen Ansatz die 33 in diesem Bericht berücksichtigten Länder bei der Bereitstellung einer Arbeitslosenunterstützung verfolgen.

2. Arbeitslosenunterstützungssysteme und Arbeitsmarktanreize in den EBO-Ländern

2.1 Struktur und Finanzierung der Arbeitslosenunterstützungssysteme

In der Mehrheit der 33 EBO-Länder wird die Arbeitslosenunterstützung offenbar über Beiträge der Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer finanziert. Lediglich in den **Niederlanden** wird sie ausschließlich von den Arbeitgebern getragen. Dort wurde 2009 anlässlich eines dreiseitigen Abkommens zwischen der Regierung und den Sozialpartnern beschlossen, dass Beiträge der Arbeitnehmer nicht länger erforderlich seien. Im Gegenzug stimmten die

Sozialpartner für das Jahr 2009 einer Lohnentwicklung zu, die den Lohnzuwachs von 2008 nicht überschreiten durfte.

Die staatliche Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung bzw. staatliche Beiträge dazu (beispielsweise aus dem Steuereinkommen) scheinen weniger häufig. In Belgien, Dänemark, Deutschland, Zypern, Luxemburg, Ungarn, Malta, Polen, Schweden und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EJRM) leistet der Staat jedoch einen gewissen Beitrag entweder zur Arbeitslosenunterstützung oder zu anderen Formen der Einkommensunterstützung. In **Schweden** wird das öffentliche Arbeitslosenversicherungssystem vom Arbeitslosenversicherungsfonds der Gewerkschaften verwaltet, jedoch vom Staat geregelt und subventioniert. Während der Beitrag aus den Gewerkschaftsfonds rund 30 % der Kosten deckt, werden die verbleibenden 70 % von staatlicher Seite getragen. Auch in **Dänemark** werden die 27 Arbeitslosenversicherungsfonds des Landes in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit von staatlicher Seite unterstützt, um die zusätzlichen Kosten zu decken. Gleichzeitig leisten die staatlichen Gelder einen wichtigen Beitrag zur automatischen finanzpolitischen Stabilisierung der dänischen Makrowirtschaft. Die Mitglieder der Arbeitslosenversicherungsfonds sind – unabhängig vom Niveau der Gesamtarbeitslosigkeit oder dem individuellen Risiko, das ein bestimmter Fonds im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit trägt – lediglich zur Zahlung eines festen Mitgliedsbeitrags verpflichtet. Der von staatlicher Seite gezahlte Beitrag wird jedoch durch die Gesamtzahl der Arbeitslosen bestimmt. So steigt der Anteil der Regierung in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, wie beispielsweise Anfang der 1990er Jahre, auf bis zu 80 %, sinkt dann aber im Verlauf eines Aufschwungs auf unter 50 %. Ähnlich ist die Situation in **Ungarn**. Dort wird die Arbeitslosenunterstützung über Versicherungsbeiträge finanziert und, wenn die gezahlten Leistungen die Beitragssumme überschreiten, durch den Zentralhaushalt subventioniert. In **Polen** wird die Arbeitslosenunterstützung in erster Linie aus dem Arbeitsfonds, in den die Arbeitgeber Beiträge in Höhe von 2,45 % der Bruttoverdienste einzahlen, sowie durch EU-finanzierte Projekte und Haushaltsspenden finanziert.

In einer Reihe von Ländern (z. B. Bulgarien, Dänemark, Finnland, Schweden) gibt es gesetzliche und freiwillige Arbeitslosenversicherungsfonds, die nebeneinander bestehen. In **Bulgarien** umfasst das Sozialversicherungssystem für Arbeitslosigkeit eine gesetzliche staatliche und eine freiwillige private Komponente. In **Finnland** ist die gängigste Möglichkeit, eine Arbeitslosenunterstützung zu erhalten, die Mitgliedschaft in einem der 30 Arbeitslosenversicherungsfonds, die einen jährlichen Mitgliedsbeitrag zwischen 1 und 2 %

des Bruttoverdienstes erfordert. Nichtmitglieder erhalten eine einfache Arbeitslosenbeihilfe, die von der Sozialversicherungsinstitution (KELA) gezahlt wird.

Darüber hinaus gibt es in fast allen Ländern zusätzliche Leistungen, die die Arbeits- oder Sozialversicherung ergänzen. Zunächst gibt es Länder, in denen die Arbeitslosenunterstützung an sich aus zwei Komponenten besteht: einer beitragsbasierten Komponente (finanziert über Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer) und einer wohlfahrtsbasierten Komponente (im Allgemeinen finanziert über Steuern und den Staatshaushalt). Dies ist der Fall in Zypern, Spanien, Estland, Irland, Malta und Portugal. In **Irland** setzt sich das Arbeitslosenversicherungssystem aus zwei Hauptelementen bzw. zwei verschiedenen Leistungsarten zusammen. Zum einen gibt es eine über den nationalen Sozialversicherungsfonds finanzierte Leistung für Arbeitslose („Jobseeker’s Benefit“), die wöchentliche lohnabhängige Beiträge (Pay Related Social Insurance, PRSI) in den Fonds eingezahlt haben. Wer nicht auf diese Weise versichert ist oder keinen ausreichenden oder gültigen PRSI-Anspruch nachweisen kann, hat die Möglichkeit zur Beantragung der „Jobseeker’s Allowance“, die aus der Staatskasse finanziert wird. Auch in **Spanien** besteht das Arbeitslosenversicherungssystem aus einer beitrags- und einer sozialhilfebasierten Komponente: Die beitragsbasierte Komponente gilt für Arbeitnehmer, deren Arbeitsvertrag abgelaufen ist und die über einen ausreichend langen Zeitraum Beiträge gezahlt haben, um Anspruch auf Arbeitslosengeld (prestación por desempleo) zu haben. Die sozialhilfebasierte Komponente zielt auf Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld abgelaufen ist. Sie erhalten eine Arbeitslosenbeihilfe (subsidio de desempleo).

Zusätzlich gibt es eine Art Sicherheitsnetz in Form von Sozialhilfeleistungen für Personen, die keinen oder keinen gültigen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung vorweisen können. Dies soll den Betroffenen ein gewisses Einkommen garantieren und ein (weiteres) Abdriften in die Armut verhindern. Im Kontext einer Rezession, wenn eine steigende Zahl von Familien ein geringeres Einkommen hat, sind derartige Leistungen von zunehmender Bedeutung. Sie werden im Allgemeinen vom Staat finanziert, sind bedarfsorientiert und werden meist auf unbegrenzte Dauer gezahlt. In **Spanien** wird zusätzlich zu Arbeitslosengeld und Arbeitslosenbeihilfe beispielsweise eine aktive Wiedereingliederungshilfe (renta de inserción activa) gezahlt – eine an Schulung und aktive Arbeitssuche gebundene Sozialhilfeleistung. In **Estland** haben Arbeitslose zusätzlich zur Arbeitslosenunterstützung Anspruch auf ein bedarfsorientiertes Unterhaltsgeld, das von den Gemeinden gezahlt wird.

In **Italien** gibt es, wie in Tafel 1 beschrieben, drei Leistungsarten, die je nach Situation der betroffenen Person gezahlt werden.

Tafel 1: Arbeitslosenunterstützung in Italien

Das **italienische** Arbeitslosenversicherungssystem umfasst drei verschiedene Arten von Leistung:

- 1) Teilarbeitslosengeld im Fall einer vorübergehenden Reduzierung der Arbeitszeit oder Einstellung der wirtschaftlichen Tätigkeit (Cassa Integrazione Guadagni, CIG)
- 2) Volle Arbeitslosenunterstützung im Falle einer individuellen Entlassung (Arbeitslosengeld) oder einer Massenentlassung (Mobilitätsbeihilfe)
- 3) Sonderprogramme in Sektoren mit hoher saisonaler Beschäftigung (Landwirtschaft und Bauwesen)

Das System wird auf Versicherungsbasis, das heißt, über Sozialbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert.

Zudem gibt es außerordentliche Sozialleistungen (ammortizzatori sociali in deroga), die über allgemeine Steuergelder finanziert werden. Die Inanspruchnahme dieser Leistungen hat sich während der Krise dramatisch erhöht. Allgemeine bedarfsorientierte Leistungen sind im italienischen System nur für über 65-Jährige vorgesehen. Auch selbständige Arbeitnehmer und Projektarbeitnehmer sind von den regulären Leistungen ausgeschlossen, da sie nur für abhängig Beschäftigte bestimmt sind.

Die Verantwortung für Leitung und Verwaltung des Arbeitslosenunterstützungssystems unterliegt im Allgemeinen der öffentlichen Arbeitsverwaltung (ÖAV) auf nationaler und/oder regionaler Ebene. Dies gilt beispielsweise für Estland, Griechenland, Österreich, Rumänien, Kroatien, Island und Norwegen. In Lettland und der Slowakei ist die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung Aufgabe der „Sozialversicherungsagenturen“. In **Malta** wird die Arbeitslosenunterstützung vom Ministerium für soziale Sicherheit gezahlt. Um einen Anspruch geltend zu machen, muss sich die betroffene Person jedoch als arbeitsuchend bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung des Landes (Employment and Training Corporation, ETC) melden. In Malta ist die Leitung des Arbeitslosenunterstützungssystems somit Aufgabe der ÖAV und des Sozialministeriums.

In einigen Ländern sind auch die Sozialpartner an der Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung (z. B. Belgien, Frankreich, Schweden und Island) beteiligt. Dies ist insbesondere in **Frankreich** der Fall, wo die Arbeitslosenversicherung von den Sozialpartnern über Unédic verwaltet wird, eine Art Stiftung, die aus den wichtigsten französischen Sozialpartnern besteht. Auch die Verteilung der Verantwortlichkeiten innerhalb des Systems ist eher ungewöhnlich: Die französischen Sozialpartner können mit Zustimmung des Beschäftigungsministeriums über Entschädigung und Finanzierung entscheiden. In den meisten anderen Mitgliedstaaten werden diese Regeln vom Staat festgelegt, während die Sozialpartner lediglich eine beratende Rolle einnehmen.

2.2 Zulassungsbedingungen und Anspruchskriterien – wer kann eine Arbeitslosenunterstützung erhalten?

Personen, die eine Arbeitslosenunterstützung beantragen, müssen bestimmte Zulassungsbedingungen und Anspruchskriterien erfüllen. Die OECD definiert „Zulassungsbedingungen“ als Kriterien, laut denen die Unterstützung Personen mit einer ausreichenden Anwartschaftszeit oder einem niedrigen Gesamteinkommen (je nach Leistungsart) vorbehalten ist. Die „Anspruchskriterien“ dagegen sind erfüllt, wenn die betroffene Person kurzfristig für eine Arbeit zur Verfügung zu steht, aktiv nach einer Arbeit sucht und gewissen administrativen Anforderungen genügt³. Einige der häufigsten Zulassungsbedingungen und Anspruchskriterien sind im Folgenden aufgeführt:

- *Eine Mindestbeitragsdauer oder Mindestdauer einer beitragspflichtigen Beschäftigung in den letzten Jahren:* In den meisten Ländern muss der Antragsteller für den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung einen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben. Die erforderliche Beitragsdauer ist von Land zu Land verschieden. In der **Slowakei** müssen innerhalb der vorangegangenen drei Jahre mindestens zwei Jahre lang Beiträge gezahlt worden sein (für befristet beschäftigte Arbeitnehmer in den vorangehenden vier Jahren). In der **Türkei** sind eine Beitragsdauer von drei Jahren vor Arbeitsplatzverlust bzw. eine Mindestbeschäftigungsdauer von 600 Tagen erforderlich. Davon müssen mindestens 120 Tage innerhalb des vorangegangenen Jahres aufgelaufen sein. In **Frankreich**

³ OECD, 2000, „Anspruchskriterien für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung“, in *OECD-Beschäftigungsausblick 2000*. Internet:
http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_33927_31755979_1_1_1_1,00.html

muss der Antragsteller in den letzten 28 Monaten nur mindestens vier Monate gearbeitet haben.

In **Österreich** hängt die Länge des Qualifikationszeitraums vom Alter der arbeitslosen Person sowie davon ab, ob es sich um einen Erst- oder einen Wiederholungsantrag handelt (26 Wochen innerhalb des letzten Jahres für Jugendliche unter 25 Jahren, 52 Wochen innerhalb der beiden letzten Jahre für Erstantragsteller und 28 Wochen innerhalb des letzten Jahres bei einem Wiederholungsantrag). In Finnland, Polen und Norwegen müssen die Antragsteller während dieser Zeit auch einen gewissen Mindestverdienst erhalten haben (in Polen z. B. ein Einkommen, das mindestens dem Mindesteinkommen entspricht), um sich für eine Arbeitslosenunterstützung zu qualifizieren. In **Schweden** muss der Antragsteller während der Referenzperiode auch eine Mindeststundenzahl gearbeitet haben (80 Stunden pro Monat im Verlauf von zwölf Monaten oder mindestens 480 Stunden in sechs aufeinanderfolgenden Kalendermonaten und mindestens 50 Stunden in jedem dieser sechs Monate).

- *Der Antragsteller muss fähig und in der Lage sein, eine Arbeit anzunehmen, und aktiv nach Arbeit suchen:* Wie unten beschrieben wird die aktive Arbeitssuche häufig von der ÖAV beispielsweise mithilfe individueller Aktionspläne überwacht.
- *Der Leistungsempfänger muss jedes „zumutbare“ Stellenangebot annehmen:* Die Definition von „zumutbar“ oder „geeignet“ kann von Land zu Land variieren und sich auf das frühere Gehalt oder die für eine bestimmte Tätigkeit erforderlichen Fähigkeiten und Qualifikationen beziehen. So gilt in den **Niederlanden** ein Arbeitsplatzangebot als geeignet, wenn der Verdienst 70 % des Einkommens aus der früheren Tätigkeit beträgt. In **Slowenien** und der **EJRM** bezieht sich die Definition auf die für eine Tätigkeit erforderlichen Fähigkeiten, während sich der Begriff „zumutbar“ in **Finnland** auf einen Standort innerhalb des Pendelbereichs bezieht, der aus der Heimatstadt der betroffenen Person und den umliegenden erreichbaren Städten besteht.

Die Definition eines „zumutbaren Stellenangebots“ kann auch im Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit variieren. In **Dänemark** muss ein Arbeitsloser, der seit mehr als drei Monaten arbeitslos ist, jede von der ÖAV angebotene Tätigkeit akzeptieren, die er ausführen kann. Auch in den **Niederlanden** muss die betroffene

Person jede verfügbare Tätigkeit unabhängig vom Verdienst akzeptieren, sobald ihr Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung abgelaufen ist und sie Sozialhilfe erhält.

- In manchen Fällen spielt auch der Grund eine Rolle, warum der frühere Arbeitsplatz aufgegeben wurde (d. h., die Entlassung muss unfreiwillig erfolgt sein): Personen, die ihren Arbeitsplatz freiwillig oder aufgrund von Fehlverhalten verlassen, haben unter Umständen keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung oder müssen eventuell eine gewisse Zeit warten, bevor sie einen Antrag stellen können. In **Kroatien** darf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht freiwillig oder aufgrund von Fehlverhalten erfolgt sein, es sei denn, es lag ein unakzeptables Verhalten des Arbeitgebers vor. In **Litauen** wird Arbeitslosen, die Schuld an ihrer Entlassung tragen, erst drei Monate nach ihrer Registrierung beim Arbeitsamt eine Arbeitslosenunterstützung gewährt (normalerweise ist dies bereits acht Tage nach der Registrierung der Fall). Eine Ausnahme bildet **Estland**. Dort ist ab 2013 vorgesehen, dass auch Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz freiwillig verlassen, Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben (sofern sie bestimmte andere Anspruchskriterien erfüllen)⁴.
- *Der „Prozentsatz“ der Arbeitslosigkeit/Beschäftigung:* In einigen Ländern ist es für einen Leistungsanspruch nicht erforderlich, ganztätig arbeitslos zu sein, und die Betroffenen können unter Umständen teilzeit oder kurzfristig beschäftigt sein und trotzdem Leistungen beziehen. Dadurch wird ermöglicht, neuen Kontakt zum Arbeitsmarkt zu knüpfen oder den bestehenden Kontakt zu pflegen. Im **Vereinigten Königreich** können Empfänger der „Jobseeker’s Allowance“ beispielsweise bis zu 15 Stunden pro Woche arbeiten gehen. In **Zypern** gilt eine Person nur für diejenigen Tage als nicht arbeitslos, an denen sie mindestens einen bestimmten Betrag verdient und für die der Arbeitgeber Sozialbeiträge bezahlt; der maximale Leistungsanspruch (156 Tage) wird daher nicht aufgebraucht und der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt wird erleichtert. Auch in **Ungarn** dürfen Empfänger einer Arbeitslosenunterstützung, wenn auch nur maximal 90 Tage, eine Beschäftigung haben. Während dieser Zeit wird keine Unterstützung gezahlt. In **Griechenland** wie auch in Italien gibt es eine spezielle saisonale Arbeitslosenunterstützung, die an Saisonarbeiter gezahlt wird (z. B. Bauarbeiter).

⁴ Diese Änderung wurde von den Sozialpartnern vereinbart. Infolge des daraus resultierenden hohen Kostenanstiegs ist jedoch nicht sicher, ob diese Vereinbarung auch komplett umgesetzt wird.

- *Die betroffene Person darf keine Rente oder andere Leistung (z. B. Krankengeld) beziehen:* In der **Tschechischen Republik** haben Personen, die bereits eine staatliche Rente beziehen, keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und zwar auch dann nicht, wenn sie während des Bezugszeitraums über zwölf Monate lang in das System eingezahlt haben. Auch bei Erhalt von Krankengeld oder einer Umschulungsbeihilfe wird keine Arbeitslosenunterstützung gezahlt. Weiterhin wird eine extrem niedrige Arbeitslosenunterstützung an Personen gezahlt, die nach einem Elternurlaub auf den Arbeitsmarkt zurückkehren und während des Bezugszeitraums keine ausreichenden Beiträge gezahlt haben. Auch in den **Niederlanden** haben Arbeitnehmer keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, wenn sie Krankengeld, die volle Behindertenbeihilfe oder Mutterschaftsgeld erhalten.
- *Alter:* Altersgrenzen führen dazu, dass junge Arbeitslose und ältere Arbeitnehmer, die kurz vor der Pensionierung stehen, unter Umständen keine Leistungsansprüche haben. In **Irland** erhalten Jugendliche, die noch keine 18 Jahre alt sind und/oder vor weniger als 3 Monaten die Schule verlassen haben, beispielsweise keine „Jobseeker’s Allowance“. In den **Niederlanden** sind Arbeitnehmer ab 65 Jahren von einer Arbeitslosenunterstützung ausgeschlossen. Auch im **Vereinigten Königreich** kann die „Jobseeker’s Allowance“ nur zwischen 18 Jahren und dem Rentenalter beantragt werden.
- *Familiensituation:* In einigen Ländern wird bei Berechnung der Leistungsansprüche die Zahl der abhängigen Familienmitglieder einkalkuliert (z. B. Belgien, Irland, Spanien, Luxemburg, Österreich und Finnland). In **Österreich** beträgt die durchschnittliche monatliche Arbeitslosenunterstützung zwar nur 55 % des früheren Gehalts. Es werden jedoch Familienzuschläge für Kinder und Partner gewährt, deren Einkommen die Geringfügigkeitsgrenze nicht überschreitet.

Zudem gibt es bestimmte Verfahren, die eine Person einhalten muss, um Leistungen zu erhalten und/oder der ÖAV zu ermöglichen, die Anspruchskriterien und die Einhaltung der Bedingungen zu überprüfen. Häufig müssen sich Arbeitslose zunächst bei der ÖAV registrieren, bevor sie eine Arbeitslosenunterstützung erhalten, und der Zeitraum, in dem dies geschehen muss, ist je nach EBO-Land verschieden. In **Finnland** muss sich der Arbeitslose beispielsweise am ersten Tag der Arbeitslosigkeit registrieren, während dies in **Kroatien** innerhalb von 30 Tagen nach Ende des Beschäftigungsverhältnisses der Fall ist.

Nach der Registrierung wird in einigen Ländern eine regelmäßige Vorsprache beim Arbeitsamt verlangt. Im **Vereinigten Königreich** müssen Empfänger der „Jobseeker’s Allowance“ normalerweise alle 14 Tage beim Arbeitsamt vorsprechen. Geht der Bezugszeitraum jedoch über 13 Wochen hinaus, wird dieses Intervall unter Umständen verlängert. In **Spanien** sind die Abstände weniger regelmäßig und Arbeitslose, die entweder ein Arbeitslosengeld oder eine Arbeitslosenbeihilfe erhalten, brauchen dem Arbeitsamt zur Wahrung ihres Anspruchs nur alle drei Monate einen Besuch abzustatten. In **Belgien** wird der Betroffene erst im 21. Monat seiner Arbeitslosigkeit (15 Monate im Fall von unter 25-Jährigen) zu einem Gespräch ins Arbeitsamt gebeten.

Zur Unterstützung und Überwachung der Arbeitssuche wird in einigen Ländern (wie z. B. in der Tschechischen Republik, Lettland, Ungarn, Portugal und Kroatien) ein individueller Aktionsplan aufgestellt. In **Portugal** gilt beispielsweise der „Persönliche Entwicklungsplan“ als wichtiger Bestandteil des Überwachungs-, Kontroll- und Arbeitssuchverfahrens, und seit 2006 wird die Registrierung eines Leistungsempfängers einschließlich seines gesamten Leistungsanspruchs gelöscht, wenn er sich ohne ausreichende Begründung weigert: sich alle zwei Wochen beim Arbeitsamt zu melden, an einem Programm für berufliche Schulung/Ausbildung oder an persönlichen Entwicklungsmaßnahmen teilzunehmen, selbst aktiv nach einer Beschäftigung zu suchen oder ein geeignetes Stellenangebot zu akzeptieren. In **Kroatien** wird die aktive Arbeitssuche mithilfe von Arbeitssuchplänen gesteuert, die alle sechs Monate auf ihre Eignung überprüft werden. Die Verpflichtung zur Arbeitssuche gilt für alle Arbeitslosen und umfasst eine monatliche Registrierung, Teilnahme an aktivierenden Veranstaltungen, die von der ÖAV organisiert werden, die Ausarbeitung eines Aktionsplans für die Arbeitssuche und die Auflage, allen Aufforderungen der ÖAV Folge zu leisten.

In einigen Ländern sind Sanktionen für Leistungsempfänger vorgesehen, die die erforderlichen Anspruchskriterien nicht erfüllen. In **Estland** wird beispielsweise die Zahlung des Arbeitslosengeldes für 10 Tage eingestellt, wenn jemand seinen Aktionsplan für die Arbeitssuche nicht fertigstellt, ein geeignetes Stellenangebot ablehnt oder zu einem Termin beim Arbeitsamt nicht erscheint. Wird ein zweites Mal gegen die Bedingungen verstoßen, wird der Leistungsanspruch komplett verwirkt. In **Irland** trat Anfang 2010 das neue Sozialgesetz nebst sonstigen Bestimmungen (Social Welfare [Miscellaneous Provisions] Act) in Kraft, demzufolge registrierte Arbeitslose, die ungerechtfertigterweise die Annahme eines Stellenangebots oder die Teilnahme an Bildung und Ausbildung verweigern, mit Sanktionen belegt werden. Dies bedeutet, dass die Bedingungen jetzt nicht nur Anforderungen

hinsichtlich Verfügbarkeit und Arbeitssuche, sondern auch die Reaktion des Betroffenen im Hinblick auf Stellen- und Ausbildungsangebote umfassen. Ein Leistungsempfänger kann keine unangemessenen Einschränkungen in Bezug auf Arbeitszeiten, Verdienst oder Art und Ort eines Arbeitsplatzes usw. verlangen. In der **EJRM** werden als arbeitslos registrierte Personen, die die Kriterien hinsichtlich der aktiven Arbeitssuche nicht erfüllen (regelmäßige erneute Registrierung beim Arbeitsamt, Wahrnehmung der vom Arbeitsamt vereinbarten Vorstellungsgespräche bei einem Arbeitgeber, Annahme eines im Hinblick auf Qualifikationen und Fachkenntnis geeigneten Stellenangebots, Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen usw.) für ein Jahr aus dem Register gestrichen und verlieren ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung.

In einigen Ländern (z. B. Tschechische Republik, Irland, Malta, Slowenien) wurden die an den Erhalt einer Arbeitslosenunterstützung gebundenen Bedingungen in den letzten Jahren verschärft (in einigen Fällen anlässlich der Wirtschaftskrise – siehe Abschnitt 3). Beispielsweise wurden in **Slowenien** im Jahr 2006 strengere Bedingungen bezüglich der Verpflichtung zur Annahme eines Stellenangebots eingeführt. Das abgeänderte Beschäftigungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz (2006) legte fest, dass das Recht auf Arbeitslosenunterstützung versicherten Personen vorbehalten ist, die in den 18 Monaten vor Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses mindestens zwölf Monate lang bei einem oder mehreren Arbeitgebern beschäftigt waren. Dadurch wird der Zugang zur Arbeitslosenunterstützung vor allem für junge Arbeitslose erschwert, die bis dahin nur befristet und mit mehreren und/oder längeren Unterbrechungen beschäftigt waren. Zudem wurde in dem Gesetz von 2006 der Begriff „geeigneter Arbeitsplatz“ oder „geeignete Beschäftigung“ neu definiert, so dass Arbeitslose gezwungen sind, im Hinblick auf Stellenangebote flexibler zu sein. Die Betroffenen müssen nun eine geeignete Beschäftigung akzeptieren, deren Fähigkeitsanforderungen bei bis zu dreimonatiger Arbeitslosigkeit eine Stufe und bei bis zu sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zwei Stufen unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegen. Das geänderte Gesetz definiert zudem die Sanktionen, die bei Verweigerung eines solchen Stellenangebots zur Anwendung kommen und bis zur Streichung aus dem Arbeitslosenregister reichen. Auch in **Malta** hat die Employment and Training Corporation die Verpflichtungen für registrierte Arbeitslose, die weiterhin eine Arbeitslosenunterstützung beziehen möchten, in den letzten fünf Jahren verschärft. Neu registrierte Arbeitslose müssen Schulungskurse für eine effektive Arbeitssuche und Jobclubs besuchen, um ihnen die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Registrierte

Arbeitslose sind zudem zur Teilnahme an allen ihnen zugewiesenen Beschäftigungs- und Ausbildungsaktivitäten verpflichtet. Bei Nichterscheinen ist ein Formular mit den Gründen für die Abwesenheit auszufüllen. Sollten die Gründe nicht gerechtfertigt sein, wird der Betroffene aus dem Arbeitslosenregister gestrichen und verliert für sechs Monate seinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung.

Als Folge dieser Kriterien haben manche Personengruppen unter Umständen gar keinen Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung, und den Länderberichten zufolge sind dies vor allem junge Menschen und selbständig Erwerbstätige. In **Italien** gilt dies beispielsweise für selbständige und Projektarbeitnehmer, da nur abhängig Beschäftigte eine reguläre Arbeitslosenunterstützung erhalten. In **Kroatien** sind junge Menschen ausgeschlossen, da Personen ohne Berufserfahrung, darunter Studenten und Arbeitsmarkteinsteiger, keine Unterstützung beantragen können. Auch in der **Slowakei** sind neben Berufsanfängern vor allem junge Menschen betroffen, die befristet und mit mehreren und/oder längeren Unterbrechungen beschäftigt waren und als Folge nur schwer Zugang zu Arbeitslosenleistungen finden.

Manchmal gelten für junge Menschen auch unterschiedliche Bedingungen oder sie haben Anspruch auf eine unterschiedliche Höhe oder Dauer der Leistung, anstatt ganz von einer Arbeitslosenunterstützung ausgeschlossen zu sein. In **Finnland** müssen 17- bis 25-Jährige, die eine verdienstabhängige Arbeitslosenunterstützung beantragen möchten, als zusätzliche Bedingung eine Berufsausbildung vorweisen können. Bei Fehlen einer solchen Ausbildung muss die betroffene Person mindestens fünf Monate lang gearbeitet oder an aktivierenden Maßnahmen teilgenommen haben. 18- bis 25-Jährige ohne relevante Qualifikation können zudem eine Unterstützung beziehen, wenn sie sich pro Jahr bei mindestens drei verschiedenen Institutionen um einen Ausbildungsplatz bewerben. 17- und 18-Jährige haben Anspruch auf Unterstützung, sofern sie an aktivierenden Maßnahmen teilnehmen.

2.3 Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung und die Frage der „Sozialleistungsfälle“

Weiter oben wurde bereits erwähnt, dass Höhe, Dauer und Berechnung der Arbeitslosenunterstützung in den europäischen Ländern sehr unterschiedlich sind. Die Ersatzraten hängen beispielsweise von dem früheren Gehalt, der Dauer der früheren Beschäftigung und auch vom Familieneinkommen ab. Laut Daten der OECD können die

Nettoersatzraten⁵ (unter Berücksichtigung der Arbeitslosenunterstützung und anderer Leistungsarten) während der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit beispielsweise zwischen 33 % für eine alleinstehende Person ohne Kinder in Irland und 92 % für einen Doppelverdienerhaushalt mit zwei Kindern in Luxemburg variieren⁶.

In den meisten Ländern wird die Unterstützungshöhe offenbar auf Grundlage des früheren Einkommens des Antragstellers errechnet. In **Deutschland** erhalten alleinstehende Personen beispielsweise zwölf Monate lang 60 % des früheren Nettoeinkommens (ALG-I), während Eltern 67 % erhalten. In **Lettland** erhalten Leistungsempfänger je nach Beitragsdauer (1 bis 9, 10 bis 19 bzw. 20 bis 29 Jahre) jeweils 55 %, 60 % bzw. 65 % ihres in den zwölf Monaten vor Arbeitsplatzverlust gezahlten durchschnittlichen Bruttoverdienstes. In mehreren Ländern (z. B. Litauen, Rumänien und Schweden) setzt sich die Leistungshöhe aus einem Festbetrag und einem anhand des früheren Arbeitsentgelts errechneten Betrags zusammen. In **Schweden** erhalten berechnete Antragsteller zusätzlich zu einem allgemeinen Tagessatz von 330 SEK (36 EUR) während der ersten 200 Tage der Arbeitslosigkeit einen Betrag in Höhe von 80 % und danach von 70 % des früheren Einkommens.

Auch die Dauer der Arbeitslosenunterstützung ist von Land zu Land sehr verschieden: In **Portugal** ist sie mit maximal 900 Tagen (im Fall von über 45-Jährigen mit langer beruflicher Tätigkeit) besonders lang, während sie im **Vereinigten Königreich** nur sechs Monate beträgt. In einigen Ländern (z. B. in Frankreich, Slowenien, der Türkei und Kroatien) hängt die Leistungsdauer von der Anwartschaftszeit oder Beschäftigungsdauer der betroffenen Person oder von ihrem früheren Einkommen ab. In der **Türkei** beträgt die maximale Leistungsdauer je nach Beschäftigungsjahren zwischen 180 und 300 Tagen. In **Norwegen** hängt die Leistungsdauer (104 oder 52 Wochen) davon ab, ob sich das Einkommen des Arbeitssuchenden im Kalenderjahr vor Antragstellung auf unter oder über 151 282 NOK (19 403 EUR) belief.

In **Polen** hängt die Dauer der Arbeitslosenunterstützung interessanterweise von der Arbeitslosenquote auf dem lokalen Arbeitsmarkt ab: In Regionen, in denen die Quote 150 % der durchschnittlichen Arbeitslosenquote nicht überschreitet, wird die Unterstützung sechs Monate lang und in Regionen, in denen sie über 150 % liegt, zwölf Monate lang gezahlt.

⁵ Verdienstniveau: Durchschnittslohn.

⁶ Die Daten beziehen sich auf Nettoersatzraten während der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit für Personen, die 100 % des Durchschnittslohns im Jahr 2009 verdienen. Quelle:

http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html

In vielen Ländern wird der gezahlte Betrag auch im Laufe der Zeit reduziert. In **Italien** wird die Arbeitslosenunterstützung acht Monate lang gezahlt (zwölf im Fall von über 50-jährigen Antragstellern). In den ersten sechs Monaten beträgt die Ersatzrate 60 %, bis zum achten Monat 50 % und schließlich nur noch 40 %.

Obwohl die Leistungshöhe häufig anhand des früheren Einkommens kalkuliert wird, wurde in vielen Ländern eine Höchstgrenze eingeführt, die in **Frankreich** mit 5 800 EUR pro Monat im Vergleich zu anderen europäischen Ländern besonders hoch angesetzt ist. Gelegentlich wird diese Höchstgrenze auch in Relation zum Mindestlohn oder zum Durchschnittslohn des Landes festgelegt. Dies ist der Fall in der **Slowakei**, wo die Höhe der Arbeitslosenunterstützung den dreifachen Bruttodurchschnittslohn des Landes nicht übersteigen darf. In der **Türkei** entspricht die Arbeitslosenunterstützung 50 % des Bruttodurchschnittslohns, den die betroffene Person in den vorangegangenen vier Monaten erhalten hat, doch darf diese Leistung den offiziellen Mindestlohn nicht überschreiten. In **Malta** wird die Höchstgrenze durch die Zahl der Beitragsjahre des Antragstellers bestimmt.

In einigen Ländern (z. B. Spanien, Portugal, Serbien) gibt es sowohl Mindest- als auch Höchstgrenzen. So beträgt die Ersatzrate der Arbeitslosenunterstützung in **Serbien** 50 % des Durchschnittseinkommens des Arbeitslosen, darf aber nicht mehr als 160 % oder weniger als 80 % des Mindestlohns betragen.

Dauer und Höhe der Arbeitslosenunterstützung können auch vom Alter des Leistungsempfängers abhängen, mit anderen Worten, es gelten unterschiedliche Regeln für jüngere und ältere Arbeitnehmer. In **Irland** können unter 18-Jährige das Arbeitslosengeld (Jobseeker's Benefit) nur maximal sechs Monate lang beziehen und seit Januar 2011 gelten je nach Alter auch unterschiedliche Vorschriften für den Bezug der Arbeitslosenbeihilfe (Jobseeker's Allowance). So wurde die Grundleistung für 18- bis 21-jährige Bewerber auf 100 EUR und für 22- bis 24-Jährige auf 144 EUR reduziert (allerdings gibt es Umstände, unter denen auch junge Menschen die reguläre Arbeitslosenbeihilfe erhalten, beispielsweise bei Teilnahme an einem Bildungs-/Ausbildungskurs oder an bestimmten aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, wenn die betroffene Person Kinder hat usw.). In **Luxemburg** und **Griechenland** gibt es dagegen spezielle Regelungen für ältere Arbeitsuchende: In Luxemburg haben Antragsteller ab 50 Jahren, die seit 30 bzw. 25 Jahren berufstätig sind, Anspruch auf eine 12-monatige bzw. 9-monatige Verlängerung der regulären maximalen 12-monatigen Leistungsdauer. Arbeitsuchende ab 45 Jahren mit 20-jähriger Berufstätigkeit können eine 6-monatige Verlängerung beantragen. In **Griechenland** wird die Arbeitslosenunterstützung

maximal ein Jahr lang gezahlt. Arbeitslose im Alter von 45 bis 64 Jahren, die zwölf Monate lang unterstützt wurden, können nach weiterer 12-monatiger Arbeitslosigkeit eine Verlängerung erhalten.

Ein weiterer Faktor, der berücksichtigt wird, ist der Familienstand der betroffenen Person. In **Belgien** variiert die Leistungshöhe nach Familienstand und ob der Leistungsempfänger der Familienvorstand ist. In **Zypern** wird die Grundleistung für die erste abhängige Person um ein Drittel und für jede weitere abhängige Person um ein Sechstel erhöht (bis zu maximal drei abhängigen Personen). In **Schweden** wird die Leistungsdauer für Eltern mit nicht volljährigen Kindern von den regulären 300 Tagen auf 450 Tage erhöht.

Einigen der Länderberichte zufolge sind die Ersatzraten der Arbeitslosenunterstützung in den letzten Jahren gesunken oder sie sind besonders gering. Schätzungen der Nettoersatzrate in **Griechenland** geben zu erkennen, dass die Rate bei einer Arbeitslosigkeit von 60 Monaten auf einen sehr niedrigen Stand (26) sinkt und eine der niedrigsten Nettoersatzraten repräsentiert, die in den EU-Ländern, für die Daten existieren, verzeichnet wurden. Auch **polnische** Daten lassen auf einen allmählichen Rückgang der Ersatzrate in den letzten Jahren schließen: Während sich die Arbeitslosenunterstützung 1995 auf 42 % des Durchschnittslohns belief, bewegt sich der derzeitige Anteil um die 22 %. In **Schweden** ist die Grenze für einkommensbasierte Leistungen in Höhe von 680 SEK (75 EUR) pro Tag seit 2002 konstant, was effektiv einen Rückgang bedeutet. Im **Vereinigten Königreich** ist die Ersatzrate laut einem kürzlich veröffentlichten Bericht⁷ in den letzten 40 Jahren deutlich gesunken: 1970 war sie mit 19,2 % fast doppelt so hoch wie 2010 (10,9 %), wenn man den niedrigsten Satz des Arbeitslosengeldes mit dem Durchschnittslohn vergleicht. Dieser Rückgang wird hauptsächlich mit der in den 1980er Jahren gefällten Entscheidung erklärt, die Höhe der Arbeitslosenunterstützung nicht länger der Lohn- sondern der Preisentwicklung anzupassen.

In einigen wenigen Länderberichten werden auch Probleme in Form von Sozialleistungsfallen bzw. Abhängigkeit von Sozialleistungen genannt (Estland, Spanien, Malta, Polen, Finnland und Kroatien); in drei dieser Länder allerdings nur in Zusammenhang mit bestimmten Gruppen (in Kroatien Langzeitarbeitslose kurz vor dem Rentenalter, in Estland Geringverdiener und in Spanien gefährdete Arbeitnehmer). In **Spanien** kann es aufgrund der Methode, mit der die Dauer einer beitragsbasierten Leistung kalkuliert wird, passieren, dass

⁷ New Statesman (2011), *Why unemployment benefit is worth less than ever*, (Februar). Internet: <http://newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/02/unemployment-benefit-forty.pdf>

einige Arbeitnehmer, die häufiger vorübergehend arbeitslos sind, ihren Anspruch auf Unterstützung während nachfolgender Arbeitslosigkeitsperioden verlieren. Dieser Umstand könnte befristet beschäftigte Arbeitnehmer dazu verleiten, zunächst ihren gesamten Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu nutzen, bevor sie eine neue Arbeitsstelle suchen, so dass sie länger im System verbleiben. In **Kroatien** suchen einige Langzeitarbeitslose, denen ein Leistungsanspruch bis zum Rentenalter zuerkannt wurde, nur selten aktiv nach einer Arbeitsstelle. Aufgrund ihrer veralteten Fähigkeiten und ihres Alters sind sie für Arbeitgeber zudem weniger attraktiv. Die meisten Frauen über 50 Jahre haben es längst aufgegeben, nach einer Arbeit zu suchen, und eine Analyse⁸ hat kürzlich ergeben, dass die Arbeitsämter es vorziehen, diese Personengruppe erst gar nicht zu vermitteln, da es viele jüngere und besser qualifizierte Arbeitslose gibt, die für Arbeitgeber attraktiver sind.

In **Malta** befindet sich offenbar fast die Hälfte der Arbeitslosen in einer Sozialleistungsfalle, wie in Tafel 2 beschrieben ist.

Tafel 2: Sozialleistungsfällen in Malta

In **Malta** geraten Schätzungen der ÖAV-Mitarbeiter zufolge rund 49 % der Arbeitslosen leicht in eine Sozialleistungsfalle. Besonders betroffen sind Personen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, da sie großzügigere Leistungen als die anderen Arbeitslosen erhalten, deren Leistungen zudem nur 156 Tage gezahlt werden. Die Arbeitslosenunterstützung ist mit dem Mindestlohn vergleichbar; rund 80 % der Arbeitslosen sind geringqualifiziert und können kaum hoffen, jemals mehr als diesen Betrag zu verdienen. Tatsächlich wurde anhand von Studien⁹ gezeigt, dass Verheiratete oder Arbeitslose, die eine Sonderzuwendung erhalten, im Fall einer Teilzeitarbeit schlechter dastehen würden. Zudem kann das Sozialleistungssystem Arbeitslose davon abhalten, sich selbständig zu machen, da sie dann zwar beitragspflichtig wären, bei Fehlschlägen ihrer Geschäftsidee aber keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung oder Sonderzuwendungen mehr hätten. Somit werden die als arbeitslos registrierten Geringqualifizierten unbeabsichtigterweise dazu ermuntert, Leistungen zu beziehen und in der Schattenwirtschaft tätig zu werden.

⁸ Sanja Crnković-Pozaić und Branka Meštrović (2011): Women on the labour market, IPA project, component IV. Survey of unemployed women on the unemployment register and an analysis of the position of women from the Labour force survey 2008.

⁹ Zerafa, M. A., „Unemployment benefits and incentive to seek employment in Malta“, *Bank of Valletta Review*, No. 36, Autumn 2007. Internet: http://www.bov.com/filebank/documents/33-56_maryanne%20zerafa.pdf

In den letzten Jahren wurden einige Änderungen eingeführt und Leistungsempfänger, die seit drei Monaten oder mehr arbeitslos sind, dürfen ein Stellenangebot in dem Tätigkeitsbereich, für den sie registriert sind, nicht länger verweigern. Nach zwölf Monaten dürfen sie auch keine ähnlichen Tätigkeiten verweigern, auch wenn es nur ein befristetes Angebot ist. Trotz dieser Änderungen sind die Ausgaben der maltesischen Regierung für die Unterstützung Langzeitarbeitsloser noch immer sehr viel höher als für kurzfristig Arbeitslose.

Länder, in denen Sozialleistungsfallen den Länderberichten zufolge kein nennenswertes Problem darstellen, sind Zypern, Estland (abgesehen von Geringverdienern, wie oben erwähnt), Spanien (abgesehen von befristet Beschäftigten – siehe oben), Griechenland, die Niederlande und die EJRM. In **Spanien** liegt dies offenbar an der geringen Leistungshöhe (unterhalb der Armutsschwelle). Auch in **Estland** sind sowohl Steuern als auch Sozialausgaben offenbar relativ niedrig und motivieren so zur aktiven Arbeitsmarktteilnahme. Trotzdem gibt es auch im estnischen Sozialleistungssystem Fehlanreize für die Arbeitssuche, vor allem was geringbezahlte Tätigkeiten und den Arbeitsmarkteintritt mit einer Teilzeitbeschäftigung betrifft.

Maßnahmen zur Beseitigung der Sozialleistungsfalle umfassen Zahlung eines einmaligen Betrags bei Arbeitsmarkteintritt (z. B. Slowakei und Rumänien), Anreize zur Annahme einer geringbezahlten Tätigkeit (siehe unten) und Zahlung einer Beihilfe für Teilzeitbeschäftigte (siehe unten). In **Rumänien** gibt es Anreize für Arbeitslose, die vor Ablauf des gesetzlichen Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung eine Beschäftigung aufnehmen, und in der **Slowakei** bekommen Arbeitssuchende, die vor Ablauf der Leistungsdauer von vier bzw. sechs Monaten (aber nicht früher als nach drei Monaten) auf den Arbeitsmarkt zurückkehren, einen einmaligen Betrag in Höhe von 50 % der verbleibenden Summe ausbezahlt.

In zahlreichen Ländern wird Arbeitnehmern, die eine geringbezahlte oder eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen, eine Beihilfe gezahlt (z. B. Irland, Frankreich, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Schweden, Kroatien, EJRM, Island und Norwegen), da dies den Betroffenen den Kontakt zum Arbeitsmarkt ermöglicht und dazu beitragen kann, die Arbeitslosigkeitsdauer zu verkürzen und Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verhindern. Im Folgenden sind einige Beispiele aufgeführt:

- In **Belgien** kann ein Arbeitsloser bei Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung unter bestimmten Umständen eine Ergänzungsbeihilfe (die Einkommensgarantiebeihilfe) vom Landesamt für Arbeitsbeschaffung erhalten.

- In **Irland** können Teilzeitbeschäftigte oder Gelegenheitsarbeiter Anspruch auf eine reduzierte Arbeitslosenunterstützung haben, wenn: der Arbeitgeber die Arbeitszeit reduziert; der Antragsteller einen Arbeitsplatz (unfreiwillig) mit jemand anderem teilt; die betroffene Person nur eine Teilzeit- oder Gelegenheitsarbeit bekommen kann. Interessant ist, dass die Zahl der Leistungsempfänger, die einer Teilzeit- oder Gelegenheitsarbeit nachgehen, während der Rezession deutlich gestiegen ist: von 21 600 im Januar 2008 auf 85 600 im Juni 2011. Die letztgenannte Zahl repräsentiert fast 19 % aller Leistungsempfänger.
- In **Polen** haben Personen, die eine Arbeitslosenunterstützung erhalten, auch Anspruch auf eine zusätzliche Aktivierungsbeihilfe, wenn sie eine vom Arbeitsamt angebotene Teilzeitbeschäftigung akzeptieren, die mit weniger als dem Mindestlohn bezahlt wird. (Der Betrag ist jedoch so gering, dass er die Entscheidung, während der Leistungsdauer aktiv nach einer Beschäftigung zu suchen, nicht beeinflusst. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Arbeitslosen die Suche nach einer Arbeit bis zum Ende ihres Leistungsanspruchs aufschieben.)
- In **Portugal** wurden im August 2010 einige der Regeln für die Arbeitslosenunterstützung geändert zum Beispiel im Hinblick auf den Erwerb eines Leistungsanspruchs im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung oder einer unabhängigen Arbeit, wenn die Tätigkeit nur ein geringes Einkommen erzielt. Unter bestimmten Umständen reicht jetzt nicht nur eine Teilzeitbeschäftigung, sondern auch eine unabhängige Tätigkeit für den Anspruch auf ein Teilarbeitslosengeld aus, um Arbeitslosen die Rückkehr oder den Übergang in ein aktives Leben zu erleichtern.
- Dem **serbischen** Gesetz entsprechend wird die Zahlung einer Arbeitslosenunterstützung für die Dauer einer befristeten Beschäftigung oder einer Gelegenheitsarbeit dagegen eingestellt. Läuft der befristete Vertrag aus, wird die Unterstützung für die verbleibende Anspruchsdauer weitergezahlt (sofern sich der Arbeitslose innerhalb von 30 Tagen beim Arbeitsamt meldet und einen Antrag einreicht). 2009 wurde zudem ein neuer Anreiz eingeführt: Leistungsempfänger, die vor Ablauf der Anspruchsdauer eine neue Stelle finden, bekommen 30 % des verbleibenden Nettobetrag ausgezahlt.

2.4 Stärken und Schwächen der nationalen Arbeitslosenunterstützungssysteme

Die Arbeitslosenunterstützungssysteme der Länder, über die hier berichtet wird, haben unterschiedliche Stärken und Schwächen. Stärken werden laut den Länderberichten unter anderem in Lettland, Litauen, den Niederlanden und Schweden verzeichnet, darunter beispielsweise: die Möglichkeit, einer Teilzeitarbeit nachzugehen und gleichzeitig über einen für die Arbeitssuche ausreichend langen Zeitraum eine finanzielle Unterstützung zu erhalten (Niederlande), Anreize für die Arbeitssuche (Deutschland) und Bedingungen zur Begrenzung des Missbrauchs (Schweden). Zu den Schwächen, die im Folgenden ausführlicher besprochen werden, gehören die Komplexität der Strukturen und Verfahren sowie die Unfähigkeit der Systeme, das Abdriften bestimmter Personengruppen in die Armut zu verhindern.

Von einer unzureichenden Unterstützung zur Verhinderung von Armut wird aus Estland, Frankreich, Österreich, Slowenien, Finnland, Kroatien und der Türkei berichtet. In **Frankreich** wird vermutet, dass fast ein Drittel aller Arbeitslosen einem Armutsrisiko ausgesetzt sind. In **Slowenien** waren die Verschärfung der Anspruchskriterien und die Reform der Arbeitslosenunterstützung im Jahr 2006 zwei der Faktoren, die zu einem mittelfristigen Anstieg des Anteils der von Armut bedrohten Arbeitslosen geführt haben – von 33,4 % im Jahr 2006 auf 43,6 % im Jahr 2009. Doch trotz der Änderungen am Arbeitsmarkt und im Bereich des Beschäftigungssystems und trotz des sinkenden Anteils des BIP¹⁰, der für die soziale Sicherheit bereitsteht, war und ist das Sozialversicherungssystem des Landes noch immer relativ erfolgreich, was die Abfederung negativer Folgen und die Aufrechterhaltung eines insgesamt relativ geringen Armutsrisikos betrifft. Dagegen stellt die in **Kroatien** gewährte Arbeitslosenunterstützung infolge unzureichender Höhe und Dauer (die Arbeitslosigkeit dauert meist länger als eine Unterstützung gezahlt wird) kein ausreichendes Einkommen zur Verfügung. Sie ist überdies zu gering, um Arbeitslose, die kein weiteres Einkommen haben, vor Armut zu schützen (allerdings bildet die Familie noch immer das letzte Sicherheitsnetz und jeder finanzielle Gewinn, darunter auch die Arbeitslosenunterstützung, bildet ist oftmals nur eine von mehreren Einkommensquellen).

¹⁰ Laut Eurostat ist der Anteil des slowenischen BIP, der für die soziale Sicherheit ausgegeben wird, seit 2001 stetig gesunken. 2001 belief sich dieser Anteil auf 24,5 %, 2003 auf 23,7 %, 2005 auf 23,0 % und 2008 nur noch auf 21,5 %.

Laut den Länderberichten für die Tschechische Republik, Griechenland, Frankreich, Italien, die Slowakei, Finnland, Schweden, Kroatien und die Türkei werden einige gefährdete Gruppen in diesen Ländern nicht unterstützt. Wie bereits an früherer Stelle erwähnt, sind vor allem junge Menschen und selbständige Arbeitnehmer betroffen. So werden in der **Slowakei** junge Menschen und Hochschulabsolventen durch die geltenden Anspruchskriterien benachteiligt, da der Antragsteller in den letzten drei Jahren mindestens zwei Jahre lang gearbeitet haben muss, um eine Arbeitslosenunterstützung beziehen zu können. Selbständig Erwerbstätige sind außerdem nicht zur Zahlung eines Arbeitslosenversicherungsbeitrags verpflichtet, weshalb die Mehrheit von ihnen nicht abgedeckt ist. In **Rumänien** führen strenge Anspruchskriterien dazu, dass junge Menschen und Arbeitnehmer mit Kurz- oder Teilzeitverträgen nicht in jedem Falle eine Arbeitslosenunterstützung erhalten. Das **griechische** System wird wegen mangelnder Fairness kritisiert, da weite Teile der Erwerbsbevölkerung (z. B. Selbständige und Arbeitsmarkteinsteiger) praktisch keine Ansprüche haben, während Saisonarbeiter (wie Bauarbeiter, Hotel- und Restaurantpersonal sowie Arbeitnehmer im Bildungsbereich) Jahr für Jahr unterstützt werden, obwohl sie faktisch keinem Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind. Die als arbeitslos registrierten Saisonarbeiter sind auch von der Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen befreit, da sie als nicht arbeitssuchende Arbeitslose geführt werden.

In Lettland, Rumänien, Kroatien und Serbien ist die nicht angemeldete Arbeit unter Arbeitslosen ein Problem. In **Kroatien** wird die Schattenwirtschaft offenbar noch nicht ausreichend kontrolliert, um ein opportunistisches Verhalten zu verhindern, bei dem mehrere geringfügige Leistungen aufaddiert werden und so ein relativ annehmbares Familieneinkommen ergeben – vor allem wenn das auf Sozialleistungen gestützte Haushaltsbudget noch durch Schwarzarbeit aufgestockt wird. Das neue **rumänische** Arbeitsgesetz sieht eine Verschärfung der Strafen und Sanktionen für Schwarzarbeit vor, wobei die kürzlich eingeführten Maßnahmen nicht nur auf Unternehmen, sondern auch auf Arbeitnehmer zielen.

Ein weiteres Problem, das in einigen Länderberichten zur Sprache gebracht wurde, ist die Komplexität der Arbeitslosenunterstützungssysteme (z. B. in Frankreich, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich). In Frankreich und Belgien liegt dies daran, dass die verschiedenen Aufgaben auf unterschiedliche Akteure verteilt sind. In **Frankreich** gibt es drei verschiedene Leistungsarten: von den Sozialpartnern verwaltete Versicherungsleistungen, vom Staat verwaltete Beihilfen und von den lokalen Behörden verwaltete Sozialleistungen.

Durch diese Aufgabenteilung wird das System recht komplex. Der im **Vereinigten Königreich** vorgelegte Vorschlag für eine neue „Universalbeihilfe“ ist ein Teilversuch, das derzeitige System zu vereinfachen (vgl. Abschnitt 4 dieses Berichts).

Auch das **rumänische** Arbeitslosenunterstützungssystem ist offenbar reformbedürftig. Einer kürzlich von der Weltbank¹¹ durchgeführten Studie zufolge ist der derzeitige Rechtsrahmen der Arbeitslosenversicherung nicht länger adäquat. Das System ist aufgrund unzureichender Finanzierung einem ernsthaften Defizitrisiko ausgesetzt, wann immer der Wirtschaftszyklus einem Abwärtstrend folgt, und daher nicht als automatischer Stabilisator geeignet. Die aktiven Maßnahmen sind außerdem nicht flexibel genug und somit für potenzielle Teilnehmer unattraktiv. Die Leistungen folgen den Kurven des Wirtschaftszyklus und können weder ein Abdriften der Leistungsempfänger in die Armut verhindern, noch sie zur Arbeitssuche aktivieren. Die Schulungsangebote reichen nicht aus und trotz der großzügigen ESF-Mittel, die zur Neugestaltung der öffentlichen Arbeitsverwaltung des Landes bereitgestellt wurden, hat man bis heute nur wenig erreicht.

In einigen Ländern scheint die ÖAV überbelastet und nicht in der Lage, mit der Nachfrage fertig zu werden, oder es gibt zu viele registrierte Leistungsempfänger, die nicht aktiv nach einer Beschäftigung suchen. In **Ungarn** steht die ÖAV nur mit rund 52 % der nicht erwerbstätigen Bevölkerung in Kontakt, und lediglich 18 % aller registrierten Arbeitslosen haben regelmäßigen Kontakt mit dem Arbeitsamt. Die offenbar schlechte Allgemeinleistung der Maßnahmen für nicht erwerbstätige Personen ist jedoch nicht nur der ÖAV zuzuschreiben, sondern auch das Ergebnis eines schlecht funktionierenden Systems von Altersrenten, Behindertenrenten, Sozialleistungen und Elterngeld. Studien zufolge wurden großzügige Transferzahlungen geleistet, um den mit der politischen und wirtschaftlichen Reform verbundenen anfänglichen Schock zu lindern. Auf diese Weise ist ein hoher Prozentsatz von Menschen in die Sozialhilfefalle geraten, und die ungarische ÖAV hat wenig Chancen, diese Menschen zu aktivieren. In der **EJRM** ist ein übermäßig hoher Prozentsatz von Arbeitslosen bei der ÖAV registriert, die nicht aktiv nach Arbeit suchen, da die Definition des Begriffs „aktive Arbeitssuche“ Personen mit unterschiedlich hoher Motivation umfasst: Einige von ihnen beschränken sich darauf, sich bei der ÖAV zu registrieren, während motiviertere Arbeitssuchende auf mehrfache Weise nach einer Beschäftigung suchen.

¹¹ World Bank Country Partnership Strategy (Romania), Consultations (Social Inclusion, Social Assistance & Social Insurance), Stakeholders Survey, round Apr.2011.

Grund für die übermäßige Registrierung ist die kostenlose Krankenversicherung, von der registrierte Arbeitslose profitieren. Obwohl der fortlaufende Bezug einer Arbeitslosenunterstützung eigentlich an mehrere Anspruchskriterien gebunden ist, reicht die wiederholte Arbeitslosmeldung meistens als Beweis der „Arbeitssuche“ aus. Grund hierfür sind die geringe Arbeitskräftenachfrage des Landes, die relativ geringe Zahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die hohe Arbeitslast der ÖAV-Mitarbeiter (auf einen ÖAV-Mitarbeiter entfallen im Durchschnitt rund 700 Arbeitslose).

3. Reformen der Arbeitslosenunterstützung während der Krise

In Antwort auf die Wirtschaftskrise haben zahlreiche europäische Länder Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitskräftenachfrage und zur Sicherung der Haushaltseinkommen ergriffen. Die Arbeitslosenunterstützung hat dabei eine wichtige Rolle als „automatischer Stabilisator“ gespielt, das heißt, sie hat bedürftigen Haushalten ein Einkommen verschafft und gleichzeitig die makroökonomische Stabilität gewahrt. In einigen Ländern wurden Umfang und Spektrum der Arbeitslosenunterstützung durch „antizyklische“ Maßnahmen wie Verlängerung der Leistungsdauer, Anhebung der Leistungshöhe und Einbeziehung von Gruppen, die vorher keinen Leistungsanspruch hatten, erweitert, das heißt, der Wirtschaftszyklus befand sich auf einer Talfahrt, während der Schutz der Arbeitslosenunterstützung stieg. In diesem dritten Abschnitt werden die während des Konjunkturabschwungs durchgeführten Änderungen sowie neue Ansätze und Prioritäten im Bereich der Arbeitslosenunterstützung erörtert und die von den Regierungen genannten Gründe beschrieben. Den Abschluss bildet ein Kommentar zur vorläufigen Analyse des Erfolgs dieser Maßnahmen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass zwar alle beschriebenen Änderungen während der Wirtschaftskrise erfolgten, aber nicht unbedingt als direkte *Antwort* auf die Krise gedacht waren. Tatsächlich handelte es sich bei einigen dieser Maßnahmen um strukturelle Reformen, die schon vorher geplant waren.

3.1 Reformen und Anpassungen der Arbeitslosenunterstützung während der Wirtschaftskrise

In einer geringen Zahl von Ländern (z. B. Lettland, Rumänien, Island) wurden die Leistungen im Verlauf der Wirtschaftskrise entweder erhöht oder länger gezahlt oder aber es wurde infolge der Krise eine Erhöhung geplant (Estland). Auch in **Slowenien** wurden die Leistungen Kraft des neuen Arbeitsmarktgesetzes, das weiter unten näher beschrieben wird, großzügiger gestaltet.

In **Lettland** wurde das bis dahin relativ unflexible System den Krisenbedingungen angepasst. Für die Zeit vom 1. Juli 2009 bis zum 31. Dezember 2011 wurde die Dauer der Arbeitslosenunterstützung für alle Leistungsempfänger auf neun Monate festgelegt (anstelle von vier bis neun Monaten, je nach Beitragsdauer der betroffenen Person). In **Island** wurde die maximale Leistungsdauer Ende 2010 von drei auf vier Jahre für Personen verlängert, deren Leistungsbezug nach dem 1. Mai 2008 begonnen hat. Somit wurde ihre Versorgung bis zum Frühjahr 2012 gesichert. Zudem wurden die Beträge zunächst im Januar 2009 und ein weiteres Mal im Juni 2011 erhöht, so dass jetzt eine Grundsicherung in Höhe von 161 523 ISK (973 EUR) bzw. eine einkommensabhängige Leistung in Höhe von 254 636 ISK (1 534 EUR) gezahlt wird. Grund für den zweiten Anstieg war das neue allgemeine Lohnabkommen im öffentlichen und im privaten Sektor. Laut diesem Abkommen erhalten die Empfänger einer Arbeitslosenunterstützung einen einmaligen Betrag in Höhe von 50 000 ISK (301 EUR) sowie ein Weihnachtsgeld in Höhe von 63 457 ISK (382 EUR), das 2010 zum ersten Mal gezahlt wurde.

Die **rumänische** Regierung entschied im März 2009, die Leistungsdauer um drei Monate zu verlängern, das heißt, die Mindestdauer wurde von sechs auf neun Monate und die maximale Dauer von 12 auf 15 Monate erhöht. Dadurch konnten einige Arbeitnehmerkategorien die Arbeitslosenunterstützung länger als ein Kalenderjahr beziehen. Die rumänische Regierung hat damit gezeigt, dass das System der Arbeitslosenunterstützung trotz fehlender Anpassungsklausel flexibel genug ist, seine Funktion als automatischer Stabilisator dem Bedarf des Landes anzupassen. Die am deutlichsten sichtbare Wirkung war ein sprunghafter Anstieg der Arbeitslosigkeit von nur 4 % Mitte 2008 auf gut 5 % Ende 2008/Anfang 2009 und schließlich auf über 8 % (nationalen Daten zufolge). Nach Ablauf der 2009 erlassenen Bestimmungen am Jahresende ging die Arbeitslosenquote wieder zurück, da zahlreiche, vorher als arbeitslos gemeldete Personen das Register der ÖAV einfach verließen. Dies bedeutete zwar eine Ersparnis für die Regierung, aber nicht unbedingt, dass die Betroffenen in eine Beschäftigung zurückkehrten, sondern eher erwerbslos wurden, da die Zahl der Stellenangebote zu der Zeit ein historisches Tief erreichte und sich auch bis jetzt (2011) noch nicht wieder erholt hat.

In **Estland** wurden in Antwort auf die Krise zwar umfassende Änderungen am Arbeitslosenunterstützungssystem vorgeschlagen, die Umsetzung wurde jedoch bis Januar 2013 verschoben. Vorgesehen sind eine Erhöhung der Beträge sowie eine beträchtliche Lockerung der Anspruchskriterien. Im Juli 2009 traten allerdings das neue Gesetz über

Beschäftigungsverträge sowie einige Änderungen am Arbeitslosenversicherungssystem zu dessen Annäherung an das Konzept der Flexicurity in Kraft: Die Entlassung von Arbeitnehmern sollte leichter und weniger kostspielig werden (mehr Flexibilität) und Arbeitslose sollten eine höhere Unterstützung erhalten (mehr Sicherheit). Infolge der Finanzkrise wurde bislang nur der erste Teil umgesetzt. Die Pläne¹² zur Erhöhung des Arbeitslosengeldes sehen ab 2013 eine Anhebung der Leistung von 50 % auf 70 % des früheren Gehalts für die ersten 100 Tage sowie von 40 % auf 50 % für die nachfolgende Zeit vor. Zusätzlich soll die Arbeitslosenbeihilfe auf 50 % des monatlichen Mindestlohns des Landes angehoben werden.

In der **Tschechischen Republik** wurde zwar die Einkommensersatzrate (der Arbeitslosenunterstützung im Verhältnis zum früheren Nettomonatseinkommen) im Januar 2009 erhöht, dafür jedoch die Dauer der Leistungsperiode verkürzt. Vor der Krise belief sich die Ersatzrate in den ersten beiden Monaten der Leistungsperiode auf 50 % und danach auf 45 %. Im Januar 2009 wurde diese Rate auf jeweils 65 %, 50 % und 45 % für die beiden ersten und die beiden folgenden Monate und für die restliche Anspruchsdauer erhöht. Außerdem wurde die maximale Anspruchsdauer im Januar 2009 von sechs auf fünf Monate gekürzt (registrierte Arbeitslose, die älter als 50 bzw. 55 Jahre sind, können die Unterstützung 3 bzw. 6 Monate länger beziehen). Zur selben Zeit wurden auch die Anspruchskriterien geändert. Bis 2009 konnten Antragsteller bis zu sechs Monate, in denen sie zwar nicht gearbeitet, aber beispielsweise an einer Ausbildung teilgenommen hatten, für die erforderliche 12-monatige Anwartschaftszeit anrechnen lassen. Diese Option wurde zu Beginn der Krise gestrichen.

Auch in **Serbien** wurde die Leistungsdauer im Verlauf der Krise von maximal 18 Monaten auf maximal 12 Monate gekürzt. Ähnliches gilt für **Irland**, wo die Zahlung des Arbeitslosengeldes (Jobseeker's Benefit) im Oktober 2008 (je nach Anwartschaft) von 15 und 12 Monaten auf 12 und 9 Monate (6 Monate für Jugendliche unter 18 Jahren) reduziert wurde. Diese Änderung sollte unter anderem zur allgemeinen finanziellen Konsolidierung des Landes beitragen.

In **Frankreich** wurde das Arbeitslosenversicherungssystem wegen der stetig wachsenden Arbeitslosigkeit im Laufe der letzten 20 bis 25 Jahre mehrfach geändert – größtenteils in

¹² Diese Änderungen bilden zwar Teil eines Sozialpartnerabkommens, doch ist wegen der Wirtschaftslage und der Verfügbarkeit der entsprechenden Mittel nicht sicher, ob sie auch umgesetzt werden.

Reaktion auf Wirtschaftskrisen und deren finanzielle Konsequenzen. So wurde die Leistungsdauer zu Beginn der allmählich steigenden Arbeitslosenzahlen im Verlauf der 1980er Jahre beträchtlich erweitert. 1990 kamen Unédic-Vertreter angesichts der steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit jedoch überein, sowohl die Anspruchsdauer als auch die Zugangskriterien zu reduzieren. So wurde die Leistungsdauer für Langzeitarbeitslose nach und nach verringert und stattdessen ein vom Staat garantierter Mindestlohn eingeführt. Dieser Ansatz, den Unédic seit einigen Jahren verfolgt, kann unter dem Motto „mehr anspruchsberechtigte Arbeitnehmer, aber mit kürzerem Versicherungsanspruch“ zusammengefasst und als prozyklisch eingeordnet werden, das heißt, die Großzügigkeit nimmt ab, wenn die Arbeitslosigkeit bei einer Rezession steigt.

Weitere Länder, die im Verlauf der Wirtschaftskrise durch Reduzierung der Sozialleistungen einen prozyklischen Ansatz verfolgt haben, sind Irland, Litauen und Kroatien. In **Litauen** wurde der maximale von der Arbeitslosenversicherung gezahlte Betrag am 1. Januar 2009 radikal von 1 042 LTL (302 EUR) auf 650 LTL (188 EUR) gekürzt. Auch die beschäftigten Rentnern gezahlten Pensionen wurden beträchtlich (um bis zu 70 %) gekürzt, während nicht beschäftigte Rentner nur eine Reduzierung ihrer Pension von bis 12 % hinnehmen mussten. Staatliche Renten, Jahresrenten und andere Sozialleistungen wurden ebenfalls herabgesetzt. Sämtliche Kürzungen traten vorübergehend bis Ende 2011 in Kraft. Die Reduzierung der Arbeitslosenunterstützung hatte negative Folgen für das Einkommen arbeitsloser Familien und zwang viele von ihnen, einen Antrag auf Sozialhilfe zu stellen, um die Reduzierung oder den Verlust des Einkommens (einschließlich der Arbeitslosenunterstützung) zu kompensieren. Infolge dieser Entwicklung ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger von 48 500 Mitte 2008 auf 236 000 Mitte 2011 gestiegen. Auch in **Irland** haben die Änderungen im Bereich des Sozialleistungssystems, die bei Krisenbeginn zur Konsolidierung der Finanzen dringend erforderlich wurden, anstelle einer besseren Unterstützung weitere Einschränkungen mit sich gebracht. So wurden im Rahmen einer allgemeinen Mittelkürzung auch sämtliche Formen der Arbeitslosenunterstützung reduziert. Im Dezember 2009 wurde der irische Haushalt um 4 % gekürzt, gefolgt von einer weiteren Reduzierung in derselben Höhe im Dezember 2010. Dies führte zu einer Reduzierung der Grundversorgung durch das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenbeihilfe in Höhe von 16 EUR pro Woche (von 204 auf 188 EUR) und natürlich einer anteilmäßigen Reduzierung auf den höheren Leistungsstufen. Die strukturellen Änderungen blieben auf eine kürzere Zahlungsdauer des Arbeitslosengeldes (wie oben beschrieben) und eine Herabsetzung der an Personen unter 25 Jahren gezahlten

Arbeitslosenbeihilfe beschränkt. Diese letzte Maßnahme verstand sich weniger als Kostenersparnis, sondern als Anreiz für Jugendliche, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu nutzen.

Tafel 3 beschreibt, welche Änderungen im Verlauf der Krise im **kroatischen** System der Arbeitslosenunterstützung durchgeführt wurden.

Tafel 3: Anpassung der Arbeitslosenunterstützung als Reaktion auf die Krise, Kroatien

In **Kroatien** waren die ersten Anzeichen der Rezession im letzten Quartal von 2008 zu spüren. Im Laufe desselben Jahres wurden die Arbeitslosenleistungen durch das Gesetz über die Rechte bei Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeit deutlich erhöht: In den ersten 90 Tagen wurden 70 % des in den vorangegangenen drei Monaten verdienten Lohns gezahlt (abzüglich der gesetzlichen Beiträge aber inklusive Einkommensteuer), gefolgt von einer Ersatzrate in Höhe von 50 % und 40 % für Leistungsempfänger, die eine dauerhafte Unterstützung bis zur Arbeitsmarktrückkehr oder bis zum Ruhestand erhalten. Vorher wurde hauptsächlich eine Pauschale in Höhe von rund 1 200 HRK (164 EUR) pro Monat gezahlt.

Innerhalb von weniger als einem Jahr bekam die Wirtschaft die Folgen der Rezession zu spüren und es wurden 51 000 neue Arbeitslose registriert. Angesichts des Beschäftigungsrückgangs, der Liquiditätsprobleme zahlreicher Firmen und extremer Schwierigkeiten bei der Finanzierung des Staatshaushalts mussten vor allem die Kosten gesenkt werden. Dies war der Auslöser für eine Änderung des Gesetzes über Rechte bei Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeit im Jahr 2009, durch die der maximale Betrag der Arbeitslosenunterstützung für die ersten 90 Tage auf den Mindestlohn (abzüglich der gesetzlichen Sozialbeiträge und einschließlich der Einkommensteuer) festgelegt und die Ersatzrate für die restliche Arbeitslosigkeitsdauer unabhängig von der vorherigen Beschäftigungsdauer auf nur 80 % des Mindestlohns (abzüglich der Sozialbeiträge) reduziert wurde. Für Langzeitarbeitslose mit dauerhaftem Leistungsanspruch wurde die Unterstützung auf 60 % des Mindestlohns reduziert. Es wurde kein Mindestbetrag für die Arbeitslosenunterstützung vorgesehen, so dass Arbeitslose, die vorher einen geringen Lohn erhalten hatten, auch nur eine sehr geringe Unterstützung erhielten.

Die durch die Krise verursachten finanziellen Probleme gaben Anlass zu einer zweiten Änderung des kroatischen Gesetzes über die Rechte bei Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeit im Jahr 2010, wodurch der Durchschnittslohn (nicht der Mindestlohn) wieder

zur Bezugsgröße für die Höhe der Arbeitslosenunterstützung wurde, wie dies bereits im Gesetz von 2008 der Fall war. Danach wurde in den ersten 90 Tagen eine Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 70 % des Durchschnittslohns gezahlt (wiederum abzüglich der Sozialbeiträge, wie bereits 2008), gefolgt von einer für alle Leistungsempfänger geltenden Pauschale in Höhe von nur 35 % des Durchschnittslohns abzüglich der Sozialbeiträge. Diese Änderungen, die vor allem Arbeitnehmer mit überdurchschnittlichen Löhnen zu spüren bekamen, trugen dazu bei, dass die benachteiligten Gruppen nicht noch stärker verarmten.

In **Polen** wurde die Arbeitslosenunterstützung mit Wirkung vom 1. Januar 2010 reduziert, das heißt, nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit wird die bis dahin gezahlte Pauschale um 20 % reduziert. Diese Maßnahme war jedoch bereits vor der Krise geplant. Dasselbe gilt für **Serbien**, wo rund acht Monate nach Einsetzen der Krise eine umfassende Neuregelung der Arbeitslosenunterstützung in Kraft trat (Reduzierung der Ersatzraten und Verschärfung der Anspruchskriterien). Diese Neuregelung war jedoch durch die Dynamik und die Erfahrungen vor der Krise bestimmt und dem serbischen Länderbericht zufolge haben die prozyklischen Änderungen dieses Gesetzes die Funktion des Arbeitslosenversicherungssystems als automatischer Stabilisator behindert.

Bei einer Rezession sind es die benachteiligten Gruppen, die am stärksten von Arbeitslosigkeit bedroht sind und angesichts des größeren Wettbewerbs um eine schwindende Zahl von Stellen die größten Probleme bei der Arbeitssuche haben. In einigen Ländern haben strukturelle Arbeitsmarktreformen auch zu einer steigenden Zahl von Arbeitnehmern mit befristeten oder mit Teilzeitverträgen geführt¹³. Arbeitgeber haben es somit leichter, sie kurzfristig zu entlassen, so dass die Betroffenen häufig keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Weitere gefährdete Gruppen sind Jugendliche und ältere Arbeitnehmer, selbständig Erwerbstätige und Langzeitarbeitslose.

Aus diesem Grund hat eine Reihe europäischer Länder, darunter Belgien, Bulgarien, Spanien, Italien, Portugal, die Slowakei und Finnland, im Verlauf der jüngsten Krise spezielle Schritte zum Schutz gefährdeter Gruppen unternommen. In **Spanien** ist der Erhalt einer Arbeitslosenunterstützung im Verlauf von 2011 beispielsweise an die Teilnahme von

¹³ OECD, 2009, „The Jobs Crisis: What are the implications for employment and social policy?“ in *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/45219634.pdf>

Aktivierungsmaßnahmen gebunden. Ferner sind jetzt, wie in Tafel 4 beschrieben, auch Selbständige anspruchsberechtigt.

Tafel 4: Gezielte Maßnahmen für gefährdete Gruppen, Spanien

In **Spanien** wurde 2011 ein vorübergehendes Programm speziell für bestimmte gefährdete Gruppen aufgelegt. Dazu gehören junge Menschen, Langzeitarbeitslose über 45 Jahre und geringqualifizierte Arbeitnehmer, die im Bausektor gearbeitet hatten oder aus anderen Gründen von der Wirtschaftssituation der letzten drei Jahre besonders stark betroffen waren. Das Königliche Dekret 1/2011 vom 11. Februar 2011 über dringende Maßnahmen zur Förderung des Übergangs zu einer stabilen Beschäftigungslage und der beruflichen Neuqualifizierung von Arbeitslosen gibt Betroffenen das Recht zur Teilnahme an individuellen Ausbildungsmaßnahmen. Die Teilnahme an diesen Maßnahmen ist Voraussetzung für den Erhalt einer monatlichen Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 400 EUR pro Monat, die bedürftigkeitsgeprüft ist und maximal sechs Monate lang gezahlt wird.

Zudem wurde der Zugang zur Arbeitslosenunterstützung wegen der Krise allgemein erweitert. Die Zahl der Personen, die unterstützt werden, ist von 448 441 im Jahr 2008 auf 1 074 270 im Jahr 2011 gestiegen. Mit dem Gesetz 14/2009 wurde ferner eine „außerordentliche Subvention für den befristeten Schutz bei Arbeitslosigkeit und Eingliederung“ bereitgestellt, die speziell für die gegenwärtige Situation und Personen gedacht war, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenbeihilfe abgelaufen war. Bei dieser vorübergehenden Arbeitslosensubvention handelte es sich um die sogenannte „420-EUR-Subvention“ (2009) und die „426-EUR-Subvention“ (2010), die maximal sechs Monate lang gezahlt wurde. 2011 wurde das Programm allerdings eingestellt.

Zusätzlich wurde eine strukturelle Änderung des beitragsbasierten Arbeitslosengeldes eingeführt, so dass auch Selbständige, deren Einkommen im Vorjahr um mehr als 30 % gesunken war, eine Unterstützung beantragen konnten. Für Selbständige sind die Anforderungen bezüglich der Beitragsdauer allerdings strenger als für regulär Beschäftigte: Sie reichen von mindestens zwölfmonatiger Beitragsdauer, für die eine Unterstützung von zwei Monaten gezahlt wird, bis zu einer Beitragsdauer von 48 Monaten oder länger, bei der die betroffene Person bis zu zwölf Monate lang unterstützt wird.

In **Belgien** trat am 1. Januar 2010 der Win-Win-Plan für die Jahre 2010 und 2011 zur Aktivierung einer Beschäftigungssubvention für Jugendliche unter 26 Jahren, ältere Arbeitnehmer über 50 Jahre und Langzeitarbeitslose (zwischen ein- und zweijähriger Arbeitslosigkeit) in Kraft. In **Luxemburg** wurde das Augenmerk speziell auf ältere Arbeitnehmer gerichtet, die besonders stark von der Krise betroffen waren. Sie profitierten von einem längeren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung sowie von zusätzlichen Programmen, die ihre Weiterbeschäftigung oder Arbeitsmarktrückkehr erleichtern sollten. In **Italien** wurden nach Einsetzen der Krise mehrere Notfallmaßnahmen ergriffen, mit denen vornehmlich die Zahl der potenziellen Leistungsempfänger erhöht sowie der Umfang der Kurzarbeit und der außerordentlichen Arbeitslosenunterstützung erweitert werden sollten. Folgende Änderungen wurden vorgenommen:

- (i) Zahlung der regulären Arbeitslosenunterstützung an vorübergehend freigestellte Arbeitnehmer in Unternehmen, die keine Unterstützung durch die CIG beantragen können (siehe weiter unten)
- (ii) Zahlung einer reduzierten Arbeitslosenunterstützung an Arbeitnehmer, die vorübergehend freigestellt wurden und nur die Voraussetzungen für eine reduzierte Unterstützung erfüllen (78 Arbeits- und Versicherungstage während des Vorjahres)
- (iii) Ausweitung der regulären Arbeitsunterstützung für die Zeit von 2009 bis 2011 auf Lehrlinge, die seit mindestens drei Monaten gearbeitet haben und entweder freigestellt oder entlassen wurden
- (iv) Einführung einer Entschädigungspauschale für die Zeit von 2009 bis 2011 für Projektarbeiter, die für einen einzigen Arbeitgeber tätig sind (regime di monocommittenza) und deren Vorjahreseinkommen bestimmte Schwellenwerte nicht überschreitet
- (v) Ausweitung der Möglichkeit, eine außerordentliche Arbeitslosenunterstützung zu beantragen, auf alle Arbeitnehmerarten (einschließlich befristet Beschäftigte, Zeitarbeiter und Lehrlinge)

Auch in **Finnland** wurden Maßnahmen zu Unterstützung von Arbeitnehmern ergriffen, die infolge der Krise vorübergehend entlassen wurden. Im Soziallohnabkommen vom Januar 2009 kamen die Sozialpartner unter anderem überein, eine Aktivierungsmaßnahme, die speziell als Sicherheit bei Veränderungen in der Beschäftigungssituation gedacht war, auch im Fall einer vorübergehenden Entlassung anzuwenden, um den betroffenen

Arbeitnehmern Zugang zu Schulungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen zu geben. Es handelt sich um ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung von Langzeitbeschäftigten, die aus produktionsbedingten Gründen vorübergehend freigestellt wurden. Das Paket umfasst eine zusätzliche Schulungsbeihilfe, eine intensive und persönliche Unterstützung bei der Stellensuche und ähnliche Dienste. Sobald das Risiko einer Entlassung besteht, arbeiten Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Gewerkschaften, Beamte (besonders ÖAV-Mitarbeiter) und andere Interessenvertreter frühzeitig zusammen.

In **Portugal** wurden 2009 und Anfang 2010 befristete Sondermaßnahmen zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen ergriffen. So wurde im März 2009 der Zeitraum, während dem Leistungsempfänger nach Auslaufen ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld eine Arbeitslosenbeihilfe erhalten, per Dekret 68/2009 vorübergehend um sechs Monate verlängert. Im Juni 2009 wurde die Dauer per Dekret 150/2009 und im März 2010 per Dekret 15/2010 noch einmal um sechs Monate verlängert. Parallel zu dieser befristeten Verlängerung der Arbeitslosenbeihilfe wurde die Leistungshöhe um einen Betrag reduziert, der 60 % des Sozialhilfe-Index (251,40 EUR pro Monat) entsprach. Zudem wurde der Tagessatz um 41,90 EUR für jedes Kind im Haushalt erhöht, was besonders Langzeitarbeitslosen mit Kindern zugutekam.

Eltern mit kleinen Kindern waren auch die Zielgruppe einer Reform in der **Slowakei**, wo die Dauer des Elternurlaubs laut Neuregelung des Sozialversicherungsgesetzes ab 1. Februar 2010 auf die Anwartschaftszeit anzurechnen ist. Hierdurch sollten Eltern mit Kindern von bis zu 3 Jahren unterstützt werden. Vor dieser Neuregelung hatten Eltern, die keine freiwilligen Beiträge gezahlt hatten, keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, wenn sie nach Rückkehr an ihren Arbeitsplatz entlassen wurden.

Änderungen hinsichtlich der Zulassungsbedingungen und Anspruchskriterien für den Erhalt einer Arbeitslosenunterstützung wurden im Verlauf der Krise in mehreren Ländern vorgenommen. Dazu zählen beispielsweise die Tschechische Republik (wie oben erwähnt), Dänemark, Griechenland, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden und die EJM. Einige dieser Änderungen beziehen sich auf den für den Erhalt der Unterstützung erforderlichen Beitragsumfang oder die Beschäftigungsdauer, andere dagegen auf die Bedingungen, die Leistungsempfängern auferlegt werden (wie beispielsweise im Hinblick auf die Arbeitssuche).

Änderungen bezüglich der erforderlichen Beitrags- und Beschäftigungsdauer liefen offenbar hauptsächlich auf eine Reduzierung dieser Kriterien hinaus. Zum Teil waren die Änderungen auch zeitlich begrenzt, wie zum Beispiel in **Schweden**, wo die Betroffenen im Jahr 2009 vorübergehend anstelle der üblichen zwölf Monate lediglich sechs Monate lang in eine Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben mussten, um sich für eine einkommensbasierte Arbeitslosenunterstützung zu qualifizieren. Gleichzeitig wurde auch die Bedingung aufgehoben, für den Versicherungsbeitrag einen Arbeitsplatz haben zu müssen, so dass auch Arbeitslose und Studenten beitreten konnten. Einige Änderungen waren jedoch zeitlich unbegrenzt, so zum Beispiel in **Lettland**, wo die für den Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung erforderliche Qualifizierungsdauer ab 1. Juli 2009 dauerhaft von zwölf auf neun Monate herabgesetzt wurde. Ähnliches gilt für Rumänien (wie bereits oben erwähnt) und für die Slowakei.

In **Slowenien** wurde die Zahl der gesetzlich versicherten Arbeitnehmerkategorien (beschäftigt, selbständig) sowie derjenigen, die sich freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichern können, durch das 2011 eingeführte Arbeitsmarktgesetz erweitert. Außerdem wurden auch die Anspruchskriterien für den Erhalt einer Arbeitslosenunterstützung gelockert: Während ein Antragsteller zuvor in den letzten 18 Monaten mindestens 12 Monate lang gearbeitet haben musste, ist dies jetzt nur noch für 9 der letzten 24 Monate der Fall. So können vor allem Jugendliche, die oft nur geringe praktische Erfahrung haben und befristet beschäftigt sind, häufiger von der Arbeitslosenunterstützung profitieren. Weitere Neuerungen sind die Erhöhung der Mindestgrenze (brutto 350 EUR) und der Höchstgrenze (dreifache Mindestgrenze) der Arbeitslosenunterstützung, eine Erhöhung des in den ersten drei Monaten gezahlten Betrags (80 % des Durchschnittslohns anstelle der früheren 70 %) sowie eine Reduzierung der Dauer, anhand derer der Durchschnittslohn berechnet wird, auf acht anstelle von zwölf Monaten. Ferner wurde Arbeitslosen zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation gestattet, im Rahmen einer Nebentätigkeit bis zu 200 EUR pro Monat dazuzuverdienen, ohne ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu verlieren. Schließlich wurde noch das Konzept der Teilarbeitslosigkeit eingeführt, demzufolge ein Arbeitsloser bei Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung einen Teil seines Unterstützungsanspruchs behält. Weitere neue Arbeitsmarktmaßnahmen sind die Arbeitsplatzrotation, das Jobsharing und der Abbau unnötiger Verwaltungsverfahren für Unternehmen und Arbeitsuchende.

In anderen Ländern wurden die Bedingungen und die Überwachung derjenigen, die bereits eine Arbeitslosenunterstützung erhalten, geändert. In **Portugal** wurden 2006 strengere

Bedingungen für die Arbeitssuche und neue Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen eingeführt und 2010 verstärkt. In **Bulgarien** wurden die Bedingungen bezüglich der Arbeitslosmeldung beim Arbeitsamt während der Krise verschärft. Wer ein Arbeitslosengeld beantragen möchte, muss sich, wenn keine Sozialbeiträge mehr gezahlt werden, seit Anfang 2011 innerhalb von sieben Tagen als arbeitslos melden. Jeder Bulgare, der diese Regel befolgt, kann sein Recht auf Mobilität geltend machen und seine Arbeitslosenunterstützung in ein anderes EU-Land „exportieren“. Diese Änderung soll zudem den Kontakt der Arbeitslosen mit dem Arbeitsamt verbessern und ihn zur Arbeitssuche aktivieren. In der **EJRM** wurden im Rahmen des „Gesetzes über Beschäftigung und Versicherung im Fall von Arbeitslosigkeit“ die Anforderungen bezüglich der regelmäßigen Arbeitslosmeldung von Personen, die keine Arbeitslosenunterstützung erhalten, während der Rezession verschärft.

In **Litauen** gehören arbeitslose Sozialhilfeempfänger seit Juli 2010 zur Gruppe der Arbeitsamtkunden, die Zugang zu prioritären Diensten haben (Priorität bei Stellenangeboten oder Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen), um sie zu sofortiger Arbeitssuche und Erwerbstätigkeit zu aktivieren. Zudem wurden die Kontrollverfahren der Arbeitsämter verstärkt, um Schwarzarbeit und Missbrauch der Sozialleistungen zu verhindern, wie in Tafel 5 beschrieben.

Tafel 5: Stärkere Überwachung von Leistungsempfängern, Litauen

Die geringeren Arbeitslosen- und Sozialleistungen haben einige Arbeitslose in **Litauen** dazu veranlasst, sich nach einer zusätzlichen Einkommensquelle in der Schattenwirtschaft umzusehen. Doch auch wenn sie dort eine Arbeit finden, bleiben sie beim Arbeitsamt als arbeitslos registriert und erhalten weiterhin die vollen Unterstützungsleistungen. Die öffentliche Arbeitsverwaltung hat darauf mit Kontrollen und strengeren Bedingungen reagiert sowie die Meldung beim Arbeitsamt und die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen genauer geregelt. Von der Arbeitsverwaltung in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführte Untersuchungen haben ergeben, dass rund 30 % der registrierten Personen nicht auf Arbeitssuche waren und sich nur arbeitslos gemeldet hatten, um die damit verbundenen sozialen Garantien zu erhalten.

Um die beim Arbeitsamt registrierten Personen stärker kontrollieren zu können, wurde das offizielle Verfahren für die Arbeitsmarktüberwachung überarbeitet und am 22. Juli 2010

aktualisiert. Die Meldung der Leistungsempfänger beim Arbeitsamt wurde stärker überprüft und Registrierungen häufiger aufgrund einer Verletzung der Vorschriften gelöscht. Seit einigen Jahren arbeitet die öffentliche Arbeitsverwaltung auch enger mit der staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde zusammen, um unangemeldete Arbeit effizienter aufdecken zu können.

Wie bereits in Abschnitt 2 erwähnt, werden in einigen Ländern auch Arbeitslose finanziell unterstützt, die nur einen Teil ihrer Arbeitszeit verloren haben oder vorübergehend freigestellt wurden. In Reaktion auf die Krise haben mehrere Länder zur Ergänzung des Kurzarbeitergeldes auch ein Teilarbeitslosengeld eingeführt, um den Unternehmen die Beibehaltung der bestehenden Belegschaft bei gleichzeitiger Reduzierung der Arbeitskosten zu ermöglichen. In anderen Ländern wurden die geltenden Vorschriften geändert, um auch vorübergehend Arbeitslosen den Zugang zu einer Arbeitslosenunterstützung zu ermöglichen.

In Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden wurde auch Kurzarbeitern der Zugang zu Arbeitslosenleistungen ermöglicht.

- In **Deutschland** wurde auf die Rezession von 2009 mit Kurzarbeit reagiert. Bereits 2008 passte die Bundesregierung die Kurzarbeitsregelung den Anforderungen der sich abzeichnenden Krise an. Anspruchsberechtigt waren alle Arbeitnehmer, die mehr als 10 % ihres Einkommens verloren. In den ersten sechs Monaten wurde die Zahlung der Sozialbeiträge für Arbeitnehmer, die an Schulungsmaßnahmen teilnahmen, und danach für alle Kurzarbeiter von der Arbeitslosenversicherung übernommen. Die maximale Dauer der Kurzarbeit wurde von den regulären 6 auf 24 Monate erhöht und die von den Arbeitgebern gezahlten Sozialbeiträge wurden erstattet, sofern ein Schulungsangebot bereitgestellt oder Kurzarbeit von mehr als sechs Monaten angeboten wurde. Zwischen Januar und Dezember 2009 betrug die maximale Dauer 24 Monate und ab Januar 2010 dann 12 Monate. Die Regelungen wurden auch auf die konjunkturelle und die saisonale Kurzarbeit ausgedehnt. Zudem wurde die Bedingung gestrichen, dass ein Drittel der Belegschaft von Kurzarbeit betroffen ist. Tafel 7 beschreibt den Erfolg dieser Maßnahme.
- In **Frankreich** wurde im Mai 2009 die Maßnahme „Kurzarbeit von langer Dauer“ vorgeschlagen, bei der sich die Versicherung mit staatlicher Unterstützung an einer finanziellen Vereinbarung beteiligt, laut der ein Arbeitnehmer die Möglichkeit hat, bei Reduzierung der vertraglichen Arbeitszeit über einen längeren, vom Unternehmen

festgelegten Zeitraum eine Entschädigung in Höhe von 75 % seines Einkommens zu enthalten. Im Gegenzug erklärt sich das Unternehmen bereit: 1) das Beschäftigungsverhältnis während eines doppelt so langen Zeitraums aufrechtzuerhalten, wie im Abkommen über Kurzarbeit vorgesehen ist, und 2) mit jedem Arbeitnehmer ein persönliches Gespräch zu führen, um Möglichkeiten für Schulungsmaßnahmen zu besprechen oder eine Fähigkeitsbeurteilung durchzuführen. Interessant ist dabei, dass die Unternehmen unter bestimmten Umständen wie Entlassung oder Zwangspensionierung den Betrag an den Staat und die Sozialpartner zurückzahlen müssen.

- In **Italien** wird von der Cassa Integrazione Guadagni (CIG) im Fall einer vorübergehenden Reduzierung der Arbeitszeit oder Einstellung der wirtschaftlichen Tätigkeit ein Teilarbeitslosengeld gezahlt. Die Leistung wurde im Verlauf der Krise ausnahmsweise auch auf Arbeitnehmer und Unternehmen ausgedehnt, die vorher nicht anspruchsberechtigt waren („CIG in deroga“). Dies wurde hauptsächlich durch Ausnahmeregelungen zu den geltenden Gesetzen möglich, wobei es den Regionen überlassen war, die Kategorien potenzieller Leistungsempfänger sowie die Leistungsdauer selbst zu bestimmen. Auf Grundlage der Inanspruchnahme der CIG wird geschätzt, dass 2009 das Äquivalent von rund 362 000 Vollzeitärbeitskräften und 2010 von rund 368 000 Vollzeitärbeitskräften von der CIG unterstützt wurde. Wären diese Arbeitskräfte arbeitslos gewesen, hätte die Arbeitslosenquote 2010 schätzungsweise bei rund 9,7 % anstatt bei 8,4 % gelegen.
- In **Luxemburg** wurden neue Regelungen für Unterstützungsleistungen im Fall von Kurzarbeit eingeführt. Das Gesetz von 2009 sollte die bei Kurzarbeit geltenden Bestimmungen und die damit verbundenen Arbeitslosigkeitsprogramme durch zwei vorübergehende Änderungen verbessern. Die erste Änderung beinhaltete die Rückerstattung des von den Arbeitgebern gezahlten Anteils an der Entschädigungsbeihilfe aus dem Nationalen Beschäftigungsfonds, um die Unternehmen während der Krise finanziell zu entlasten. Darüber hinaus gestattet das Gesetz, die Zahl der nicht gearbeiteten Stunden pro Monat an die wirtschaftliche Situation anzupassen. Gleichzeitig wurde die im Kontext einer Kurzarbeitsregelung geleistete (vom Staat erstattete) Beihilfe für Arbeitsuchende durch ein zusätzliches großherzogliches Gesetz von 2009 von den regulären 80 % (85 %, wenn ein

Arbeitsuchender Kinder hat) der Arbeitslosenunterstützung auf 90 % angehoben, wenn der Betroffene an einer Schulungsmaßnahme teilnimmt.

- Die **niederländische** Regierung hat nur eine einzige krisenbedingte Maßnahme im Bereich der Arbeitslosenunterstützung ergriffen, und zwar das im Oktober 2008 eingeführte Teilzeitarbeitslosengeld (deeltijd-WW). Arbeitnehmer, die alle Bedingungen erfüllten, erhielten von der ÖAV eine Unterstützung in Höhe von 70 oder 75 % des regulären Lohns für die Zahl der Stunden, um die die Arbeitszeit verkürzt worden war. Diese Maßnahme wird ausführlicher in Tafel 8 auf Seite 47 beschrieben.
- Das **kroatische** Parlament hat im Juli 2010 ein Gesetz verabschiedet, das den Arbeitgebern die Reduzierung der Arbeitszeit ermöglicht. Diese Maßnahme wird ausführlicher auf Seite 48 behandelt.
- In **Island** wurde im November 2008 das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung geändert. Arbeitnehmer, deren Arbeitszeit reduziert werden musste, konnten dank dieser Änderung ein Teilarbeitslosengeld beantragen und so ihr Einkommen ergänzen. Arbeitnehmer, die Anspruch auf verdienstabhängige Leistungen hatten, konnten ihren Einkommensverlust überdies dadurch ausgleichen, dass diese Leistungen über einen längeren als den vorgeschriebenen Zeitraum von maximal drei Monaten verteilt wurden. Die Änderungen galten auch für Selbständige, die ihre Tätigkeit reduzieren oder vorübergehend ganz einstellen mussten.

Auch in Belgien und Norwegen wurden Maßnahmen ergriffen, um vorübergehend freigestellte Arbeitnehmer zu unterstützen. Nach Anhörung der Sozialpartner im Juni 2009 wurde das **belgische** Programm für befristete Arbeitslosigkeit auch auf Angestellte ausgedehnt, um krisenbedingte Arbeitsplatzverluste zu vermeiden. Als weitere Maßnahme wurde das befristete Arbeitslosengeld für alle Arbeitnehmer je nach Familienstand von 60 auf 75 % des früheren Einkommens erhöht. In **Norwegen** wurden die Regelungen bezüglich einer Arbeitslosenunterstützung für vorübergehend freigestellte Arbeitnehmer wie folgt geändert: Seit 1. Februar 2009 kann ein Arbeitgeber die Mitarbeiter seines Unternehmens über einen Zeitraum von 18 Monaten insgesamt 52 Wochen lang freisetzen (früher 30 Wochen); mit Wirkung ab 1. April 2009 wurde die Verpflichtung der Unternehmen, bei vorübergehender Entlassung eine Entschädigung zu zahlen, von 10 auf 5 Tage verkürzt; seit Juli 2009 hat ein vorübergehend freigesetzter Arbeitnehmer nach fünf Tagen Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Im Folgenden werden weitere Beispiele einer Einkommensunterstützung für Arbeitslose während der Krise genannt:

- *Unterstützung von Arbeitslosen bei Abzahlung ihres Hauskredits (Polen und Portugal):* In **Polen** wurde im August 2009 eine befristete Maßnahme eingeführt, um Arbeitslosen bei Abzahlung ihres Hauskredits unter die Arme zu greifen. Dies sollte zur Stabilisierung der finanziellen Situation von Personen mit Kreditverpflichtungen beitragen, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten, als arbeitslos gemeldet waren und Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatten. Wer nach dem 1. Juli 2008 entlassen worden war oder sein Unternehmen schließen musste, konnte ein zwölfmonatiges Darlehen von maximal 1 200 PLN (rund 300 EUR) pro Monat beantragen. Die Rückzahlung sollte zwei Jahre nach Ende der Unterstützung über einen Zeitraum von acht Jahren in Form von zinsfreien monatlichen Raten derselben Höhe erfolgen. Die Maßnahme wurde, wie auch die Arbeitslosenunterstützung, aus dem Arbeitsfonds finanziert.
- *Zusätzliche finanzielle Mittel, um die ÖAV bei der steigenden Nachfrage zu unterstützen (Vereinigtes Königreich):* Eine der wichtigsten krisenbedingten Maßnahmen, die im **Vereinigten Königreich** im Bereich der Arbeitslosenunterstützung ergriffen wurde, war die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Arbeitsämter (Jobcentre Plus), um der steigenden Nachfrage gerecht werden zu können. In dem im April 2009 verabschiedeten Haushalt wurden den Arbeitsämtern angesichts steigender Anforderungen zusätzliche 1,3 Milliarden GBP (1,4 Mrd. EUR) zur Verfügung gestellt. Mit diesen Mitteln wurden weitere 4 000 Mitarbeiter eingestellt, wodurch sich die Zahl der seit Beginn der Rezession zusätzlich eingestellten Kräfte auf rund 15 000 erhöhte.
- *Neue Zahlungsweise der Arbeitslosenunterstützung (Finnland):* Die wesentlichste Änderung im Bereich der Arbeitslosenunterstützung, die in **Finnland** in Reaktion auf die Krise eingeführt wurde, erfolgte 2009, als zumindest die Grundversorgung per Gesetzesänderung im Voraus gezahlt werden konnte. Hierdurch sollte der enorme Zahlungsrückstand, der durch den plötzlichen Einbruch in wichtigen Wirtschaftsbranchen entstanden war, aufgeholt werden.
- *Finanzierung von Arbeitgebersubventionen aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds (Türkei):* Ende 2010 wurde in der **Türkei** ein Nothilfepaket gebilligt, mit dem durch

Senkung der Sozialbeiträge 200 000 Arbeitsplätze im Privatsektor geschaffen werden sollten. Die Zahlung der aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds bestrittenen Beträge wurde zweimal verlängert.

In **Lettland** wurde während der Krise zusätzlich zu einigen Änderungen bei der Arbeitslosenunterstützung das Programm „Arbeiten mit Subvention“ eingeführt, um Arbeitslosen zu helfen, deren Leistungsanspruch abgelaufen war. Die Maßnahme wird in Kasten 6 näher beschrieben.

Tafel 6: Arbeiten mit Subvention, Lettland

Angesichts der 2009 in **Lettland** rasch zunehmenden Arbeitslosigkeit musste etwas gegen die wachsende Zahl von Arbeitslosen unternommen werden, die keine Arbeitslosenunterstützung mehr erhielten und noch keine Aussicht auf einen Arbeitsplatz hatten. Im September 2009 wurde daher mit technischer Hilfe seitens der Weltbank und unter Mitfinanzierung des Europäischen Sozialfonds (ESF) das Notprogramm „Arbeiten mit Subvention“ zur Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Auftragswesen aus der Taufe gehoben.

Die Maßnahme soll Arbeitslosen, die keine Arbeitslosenunterstützung mehr bekommen und bereit sind, eine von der Gemeinde angebotene Tätigkeit anzunehmen, Arbeit und ein Einkommen verschaffen. Derzeit erhalten die Teilnehmer ein Entgelt in Höhe von 80 LVL (rund 114 EUR) pro Monat¹⁴ für eine Vollzeittätigkeit. Die Arbeitsplätze müssen neu geschaffen werden und die Teilnahmedauer beträgt zwischen zwei Wochen und sechs Monaten pro Jahr.

Zwischen September 2009 und 30. April 2011 nahmen insgesamt 91 116 Personen an dem Programm teil. Die wichtigsten, im Juli 2011 veröffentlichten Ergebnisse einer von der Lettischen Akademie für Agrar- und Forstwissenschaftsdienste durchgeführten Bewertung lauten wie folgt:

- Der durchschnittliche Programmteilnehmer ist 45 Jahre alt mit abgeschlossener Berufs- oder Sekundarausbildung.
- Die Mehrheit (94 %) der Teilnehmer gab an, dank der Maßnahme während der Krise eine wichtige oder sehr wichtige Einkommensunterstützung erhalten zu haben.

¹⁴ Zwischen September 2009 und 1. Juli 2011 belief sich das Entgelt zunächst auf 100 LVL (142 EUR). Außerdem wurden Kauf und/oder Miete kleiner Geräte bezahlt. Andere Kosten wie Fahrtgeld, Lohnzuschüsse für Aufsichtspersonen und für die Organisatoren der Arbeitsplätze in den Gemeinden werden weiterhin übernommen (mit einem festen Betrag pro Arbeitsplatz).

- Das Pro-Kopf-Haushaltseinkommen der Teilnehmer ist höher als das Einkommen von Personen, die auf einen Platz im Rahmen der Maßnahme warten oder kürzlich daran teilgenommen haben. Die Maßnahme konnte das Armutsrisiko der Teilnehmer jedoch nicht völlig beseitigen, da ihr Einkommen im Allgemeinen unter der vom lettischen Statistikamt festgesetzten Armutsgrenze lag.
- Die Maßnahme hat den Druck auf die Gemeindebudgets und somit die Belastung des Sozialhaushalts verringert.
- Dank der Maßnahme konnten die arbeitslosen Teilnehmer neue Fähigkeiten erwerben. Einer Umfrage unter den Teilnehmern zufolge haben 50 % verstärktes Interesse an der Suche nach einem Arbeitsplatz gewonnen, während rund 27 % ihre Beschäftigungseignung verbessert haben. Gleichzeitig stellte man fest, dass rund 39 % der Tätigkeiten von Teilnehmern ausgeführt wurden, die nicht regelmäßig auf der Suche nach einem dauerhaften Arbeitsplatz waren.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, hatte die lettische Regierung einige der Maßnahmen speziell in Antwort auf die Krise ergriffen; die meisten werden daher in Zukunft wieder eingestellt werden. Die im Rahmen von „Arbeit mit Subvention“ gezahlte Beihilfe wurde in der zweiten Hälfte von 2011 auf 80 LVL (EUR 114) reduziert, um die finanzielle Attraktivität der Maßnahme zu reduzieren und die Arbeitslosen zur Arbeitssuche und Rückkehr auf den regulären Arbeitsmarkt oder zur Teilnahme an einer anderen Beschäftigungsmaßnahme zu motivieren.

Schließlich ist anzumerken, dass die Arbeitslosenunterstützung nicht in allen Ländern als Instrument zur Krisenbewältigung eingesetzt wurde. Zu diesen Ländern gehören Zypern, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Türkei. In **Zypern** entschied man sich stattdessen, die steigende Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und die daraus resultierende Notlage mit Programmen zu Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Reform der ÖAV zu bekämpfen. In **Ungarn** blieb die Arbeitslosenunterstützung ebenfalls unverändert und auch im **Vereinigten Königreich** wurden keine bedeutenden Änderungen in diesem Bereich durchgeführt. Allerdings wurde jetzt eine umfassende Reform des Systems vorgeschlagen (vgl. Abschnitt 4). In der **Türkei** wurde zwar der Arbeitslosenversicherungsfonds wie oben beschrieben zur Finanzierung von Arbeitgebersubventionen genutzt, die eigentlichen Unterstützungsleistungen blieben jedoch unverändert. Stattdessen wurden Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen und Anreize für die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen entwickelt.

3.2 Gründe für die Anpassung der Arbeitslosenversicherungssysteme und erste Bewertung der Erfolge

In den Länderberichten werden verschiedene Gründe für die Anpassung der Arbeitslosenunterstützungssysteme während der Wirtschaftskrise genannt: Sie reichen vom Schutz der Leistungsempfänger und Unternehmen vor den Folgen der Krise über die Kürzung der Staatshaushalte bis hin zu mehr Anreizen für die Arbeitssuche. Für eine Bewertung der oben beschriebenen Maßnahmen ist es zwar noch zu früh, in einigen Ländern werden jedoch erste Ergebnisse registriert, die im Folgenden genannt werden.

In Lettland, Portugal und Rumänien wollte man durch die Reform der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosen vor den Folgen der Krise bewahren. In Portugal und Rumänien wurde daher die Dauer, während der ein Arbeitslosengeld gezahlt wird, verlängert, um so der Tatsache Rechnung zu tragen, dass während einer Rezession die Zahl der Arbeitsplätze sinkt und sich die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer verlängert. In **Lettland** begründete die Regierung die Änderungen damit, dass dies den gesellschaftlichen Druck eindämmen würde, der durch eine hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit und ein reduziertes Einkommen entsteht.

In der Tschechischen Republik, Italien und der Türkei ist man der Auffassung, dass sich die Arbeitslosenunterstützung während der Wirtschaftskrise als automatischer Stabilisator bewährt hat. Dem **tschechischen** Länderbericht zufolge hat die Arbeitslosenunterstützung beim jüngsten Konjunkturverlauf auch tatsächlich eine stabilisierende Rolle gespielt, und zwar nicht nur was die finanzielle Situation, sondern auch die Sicherheit der Arbeitsplätze betrifft. Auch in **Italien** hat sich der Einsatz der Kurzarbeit gleich zu Beginn der Krise als stützender Faktor und automatischer Stabilisator für Einkommen und Arbeitslosigkeit erwiesen. In der **Türkei** wurden infolge der Krise zwar keine Änderungen vorgenommen, doch auch die bestehenden Vereinbarungen hatten durch die Bereitstellung einer Einkommensunterstützung für bedürftige Haushalte eine stabilisierende Wirkung.

In Deutschland, Italien, den Niederlanden, Kroatien, Island und Norwegen wurden die Maßnahmen ergriffen (meist Unterstützung von Kurzarbeit durch Zahlung von Kurzarbeitergeld), um Unternehmen vor der Rezession zu schützen und so Arbeitslosigkeit zu verhindern. In **Norwegen** wurde die Änderung der Arbeitslosenunterstützung für vorübergehend freigestellte Arbeitnehmer von den Sozialpartnern beantragt, um Unternehmen

in stark wettbewerbsorientierten Branchen das Überleben zu erleichtern. Die Änderungen hatten folgende Ziele: Bereitstellung eines sicheren Einkommens für betroffene Arbeitnehmer, Erhaltung des Know-hows, das die Mitarbeiter in ein Unternehmen einbringen, sowie mehr Flexibilität für Unternehmen bei der Handhabung von Entlassungen. In **Island** sollte die Neufassung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes im November 2008 vor allem den Einkommensrückgang abfedern und es für Unternehmen attraktiver machen, die Teilzeitbeschäftigung zu erhöhen, anstatt Arbeitnehmer zu entlassen. Die Änderungen galten auch für Selbständige, die ihre Tätigkeit reduzieren oder vorübergehend ganz einstellen mussten.

Die **deutsche** Krisenpolitik zielte, wie bereits erwähnt, auf die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze durch Kurzarbeit ab. Diese Maßnahme gilt als erfolgreich, da in Verbindung mit wirtschaftlichen Anreizen und Anpassungen auf Betriebsebene weder 2009 noch 2010 ein signifikanter Anstieg der Arbeitslosenquote in Deutschland registriert wurde. Weitere Einzelheiten sind Tafel 7 zu entnehmen.

Tafel 7: Kurzarbeit, Deutschland

Kurzarbeit wurde in **Deutschland** anlässlich verschiedener Konjunkturkrisen in den 1970er und 1980er Jahren und auch erfolgreich während der Wiedervereinigung angewandt, um einen vorübergehenden Einbruch der Arbeitskräftenachfrage durch eine Reduzierung der Arbeitszeit in den betroffenen Unternehmen aufzufangen. Die geringeren Löhne werden zum Teil durch die Arbeitslosenversicherung kompensiert, während die Arbeitgeber weiterhin die Sozialbeiträge entsprechend dem früheren Lohn- bzw. Gehaltsniveau zahlen. Die Arbeitnehmer nehmen infolge der reduzierten Arbeitszeit zwar einen geringeren Verdienst mit nach Hause, haben aber zumindest für die Dauer der Kurzarbeit einen gesicherten Arbeitsplatz. Wie bereits an früherer Stelle dieses Berichts erwähnt, begann die Bundesregierung bereits im Jahr 2008 mit einer Anpassung der Kurzarbeitsregelung an die sich abzeichnende Krise. Unternehmen erhielten mehr Flexibilität bei der Handhabung von Kurzarbeit und auch kleine Unternehmen hatten größere Chancen, diese Maßnahme zu nutzen.

Die Strategie war erfolgreich: In Verbindung mit wirtschaftlichen Anreizen und Anpassungen auf Betriebsebene wurde weder 2009 noch 2010 ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosenquote verzeichnet. Zwar stieg die Zahl der Kurzarbeiter im zweiten Quartal 2009 auf knapp 1,5 Millionen, die Zahl der Arbeitslosen jedoch um nicht mehr als eine halbe Million. In der Zwischenzeit ist die Arbeitslosigkeit erneut auf den Vorkrisenstand gesunken und Kurzarbeit ist fast ganz von der Bildfläche verschwunden. Die Anpassung der Arbeitszeit hat sich somit als wichtiges Instrument zur Abfederung der Beschäftigungsfolgen während der Krise erwiesen und beim nachfolgenden Aufschwung eine rasche Rückkehr zu einer hohen Kapazitätsnutzung ermöglicht.

Ein überraschendes Ergebnis dieser jüngsten Krise ist, dass sich die Beschäftigungszahlen des Landes bereits bei den ersten Anzeichen eines Wirtschaftswachstums erholt haben, denn in der Vergangenheit hatte sich die Beschäftigungslage nach einer Krise aufgrund von Arbeitskräftehortung (Beibehaltung von mehr Arbeitskräften, als für ein gegebenes Leistungsniveau erforderlich ist) nur sehr langsam verbessert. Eine solche Arbeitskräftehortung konnte dieses Mal nicht beobachtet werden. Das Wirtschaftswachstum war stark genug, um das Produktivitätspotenzial umgehend zu absorbieren, und das Wachstum ohne neue Arbeitsplätze, mit dem gerechnet worden war, fand gar nicht erst statt.

Das Instrument der Kurzarbeit hat bewiesen, dass eine langfristige Planung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wirksamer ist als kurzfristiges Handeln: Die Maßnahme hatte fast ein ganzes Jahrzehnt lang nur eine untergeordnete Rolle gespielt, wurde dann aber während der Krise zu einem überaus wichtigen Instrument, um die Rezession zu überbrücken.

Auch in **Luxemburg** haben die neuen befristeten Maßnahmen – hauptsächlich eine Neuregelung der Kurzarbeit – offensichtlich dazu beigetragen, Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden und Arbeitsplätze zu erhalten. Dank finanzieller Anreize konnten Unternehmen ihre Fachkräfte behalten und waren daher nicht gezwungen, nach der Krise neue Mitarbeiter einzustellen. Das Arbeitslosenunterstützungssystem funktionierte reibungslos und mit angemessener Großzügigkeit und die während der Wachstumsjahre angeschafften Reserven reichten aus, um die Kosten der Krisenmaßnahmen zu decken.

In den **Niederlanden** zeigt sich ein ganz ähnliches Bild: Nationalen Daten zufolge hat die Teilzeitarbeitslosigkeit bis jetzt erfolgreich dazu beigetragen, dass die Mehrheit der Betroffenen ihren Arbeitsplatz behalten konnte, wie im Folgenden beschrieben:

Tafel 8: Teilzeitarbeitslosenunterstützung, Niederlande

Als Nachfolgeprogramm zur Kurzarbeit, die **niederländischen** Unternehmen bereits zu Krisenbeginn eingesetzt hatten, führte die Regierung im Oktober 2008 die Teilzeitarbeitslosigkeit (deeltijd-WW) ein, um Arbeitslosigkeit zu verhindern und den Firmen die Möglichkeit zu geben, wertvolle Mitarbeiter zu behalten, die sie nach der Krise brauchen würden.

Arbeitgeber, die die Arbeitszeit im Rahmen dieser Maßnahme zwischen 20 und 50 % reduzieren wollten, konnten dies nach entsprechender Vereinbarung mit den Arbeitnehmern und Arbeitnehmervertretern tun. Das Arbeitsverhältnis mit den an der Maßnahmen beteiligten Arbeitnehmern konnte zudem nicht beendet werden, auch nicht durch Vorruhestand oder Auslaufen eines befristeten Vertrags. Die Arbeitgeber waren mindestens 26 Wochen lang nach Ende der Maßnahme an die Vereinbarungen gebunden, während die beteiligten Arbeitnehmer mindestens 13 Wochen lang zu ihrer regulären Arbeitszeit zurückkehren mussten. Außerdem war der Arbeitgeber verpflichtet, seinen Mitarbeitern eine Schulung anzubieten, um ihre Arbeitsmarktposition zu verbessern, und die betroffenen Mitarbeiter konnten vorübergehend zu einem anderen Arbeitgeber versetzt werden.

Arbeitnehmer, die alle Voraussetzungen erfüllten, erhielten von der öffentlichen Arbeitsverwaltung (UWV) in den ersten zwei Monaten ein Arbeitslosengeld in Höhe von 75 % des normalen Tagesverdienstes für die Stunden, um die ihre Arbeitszeit verkürzt worden war. Ab dem dritten Monat wurde der Prozentsatz auf 70 % reduziert. Dies bedeutete, dass die Arbeitnehmer für die nicht gearbeiteten Stunden keinen Lohn erhielten, da man davon ausging, dass keine Gehaltsansprüche im Hinblick auf die verlorene Arbeitszeit bestanden.

Die Maßnahme wurde bis Ende Juni 2011, allerdings mit einigen Einschränkungen, verlängert. So konnten nur neue Unternehmen und keine, die die Maßnahme bereits in Anspruch genommen hatten, einen Antrag auf Teilnahme stellen. Die Verlängerung sollte insbesondere Probleme in Sektoren mit Langzeitaufträgen vermeiden, in denen ein Unternehmen die Folgen der Krise unter Umständen erst langfristig spürt.

Bis Juli 2010 hatten rund 90 % der Arbeitnehmer, die ein Teilzeitarbeitslosengeld erhalten hatten, ihren Arbeitsplatz behalten. Eine Umfrage unter Arbeitgebern ergab zudem, dass 14 % von ihnen überschüssiges Personal behalten hatten (Arbeitskräftehortung). Die wichtigsten Gründe hierfür waren: den Verlust wertvoller Mitarbeiter zu verhindern (67 %), hohe Entlassungskosten (31 %) und ein möglicher Arbeitskräftemangel in der nahen Zukunft (21 %). Rund 4 % dieser Arbeitgeber nutzten das Teilzeitarbeitslosengeld, um die Arbeitskräftehortung zu finanzieren.

Mit Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung ist auch die Zahl der Maßnahmenteilnehmer schnell wieder gesunken. Im Dezember 2010 wurden rund 8 500 Teilnehmer gezählt, im Februar 2011 nur noch 6 000. Auch die Einstiegsquote ging deutlich zurück. Die Teilzeitarbeitslosigkeit wurde von insgesamt 75 000 Arbeitnehmern genutzt, von denen 62 000 bereits wieder ausgeschieden sind.

Im Gegensatz zu den Niederlanden wurden in **Kroatien** ganz andere Erfahrungen mit der Kurzarbeit gemacht: Das Interesse war überaus gering. Man vermutet, dass die Maßnahme zu spät eingeführt wurde, nämlich zu einer Zeit, als sich die Rezession bereits festgesetzt hatte: Die ersten Entlassungen waren schon im Gange, da andere Umstände, wie beispielsweise die Zahlungsfähigkeit, sich so weit verschlechtert hatten, dass sie sich auf die gesamte Wirtschaft auswirkten. Somit war es zu spät für Maßnahmen, die die Beibehaltung der Belegschaft trotz Produktionsrückgang ermöglichen sollten. Zudem war offenbar die Umsetzungsmethode unangemessen: Es gab eine Menge Bürokratie und die Unterstützung war mit gut 1 000 HRK (137 EUR) pro Person sehr gering.

Der richtige Zeitpunkt war auch ein Thema in der **Slowakei**, wo man Anfang 2009 nach einem signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit mit Diskussionen über die Änderung der Arbeitslosenunterstützung begann. Zögerliche politische Stellungnahmen in Verbindung mit einer sich rasch verschlechternden Finanzlage führten jedoch zu einer begrenzten Neuregelung der Arbeitslosenunterstützung, die erst im Februar 2010 genehmigt wurde. Man gelangte zu der Erkenntnis, dass das Inkrafttreten der Maßnahmen am 1. September 2010 zu spät erfolgt war, um die am stärksten von der Krise betroffenen Gruppen unterstützen zu können. Die Änderungen hatten daher einen sehr geringen „antizyklischen“ Effekt.

In anderen Ländern (z. B. Irland, Estland, Lettland, Litauen, Island), in denen die Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung durch die Reformen eingeschränkt wurde, war das Hauptanliegen die Reduzierung der Kosten für die Staatshaushalte oder die Wahrung der finanziellen Nachhaltigkeit der Systeme. So waren die jüngsten Reformen in **Estland** in erster Linie dazu gedacht, die Zukunftsfähigkeit des Arbeitslosenversicherungssystems während der Krise durch eine Erhöhung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zu sichern, anstatt die Ausgaben durch eine Lockerung der Anspruchskriterien oder großzügigere Leistungen zu erhöhen. Auch in **Lettland** sollten einige der oben beschriebenen Reformen dazu dienen, die durch die Arbeitslosenunterstützung verursachte finanzielle Belastung des Haushalts beispielsweise durch Einführung einer oberen Leistungsgrenze in Schach zu halten. In **Island** bestand die Absicht, durch Neuregelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes – wie oben beschrieben – mehr Gelder für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Beratung bereitstellen zu können.

In **Irland** waren die Sparmaßnahmen äußerst umstritten. Die Reduzierung der Arbeitslosenunterstützung (Jobseeker's Benefit und Jobseeker's Allowance) wurde durch keine Anpassungen an anderer Stelle ausgeglichen und bildete sogar nur einen Teil umfassender Sparmaßnahmen, die sämtliche Sozialleistungen, außer der staatlichen Rente und der Behindertenleistungen, betrafen. Zuletzt wurden sogar andere Haushaltsleistungen wie beispielsweise das Kindergeld drastisch reduziert. Einige Gruppen, allen voran die Gewerkschaften, haben dieses Vorgehen äußerst heftig mit der Begründung kritisiert, dass das Ausmaß der Einsparungen im sozialen Bereich in Verbindung mit den zahlreichen weiteren Budgetanpassungen die allgemeine Nachfrage beeinträchtigen und somit das Wirtschaftswachstum bremsen werde. Dies wiederum werde den Abbau des irischen Haushaltsdefizits erschweren. Am stärksten verbreitet ist jedoch die Ansicht, dass es ratsam ist, als Erstes die problematische Finanzlage des Landes in den Griff zu bekommen: Wird das

Defizit nicht unter Kontrolle gebracht, werden sich auch die wirtschaftlichen Probleme verstärken und eine Berichtigung der Lage noch schwieriger machen.

Die **litauische** Regierung richtete ihr Hauptaugenmerk während der Rezession auf die Stabilisierung des Haushalts und weniger auf beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Wichtigstes Stabilisierungsinstrument waren Sparmaßnahmen in Form von Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor und Reduzierung anderer Haushaltsausgaben. Infolgedessen wurde die Höchstgrenze der Arbeitslosenunterstützung mit Wirkung vom 1. Januar 2009 drastisch gekürzt. Die Strategie der Regierung im Bereich Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsmarktpolitik zeigte jedoch nicht den gewünschten Erfolg und wurde als ineffektiv bewertet. Die Reduzierung des Arbeitslosengeldes führte nämlich dazu, dass Arbeitslose Sozialhilfe und andere soziale Garantien in Anspruch nahmen. Was also im Bereich der Arbeitslosenunterstützung durch eine Reduzierung der Beträge eingespart wurde, musste dann für Sozialhilfe und Bereitstellung anderer Garantien aufgewandt werden. Zudem gerieten viele Arbeitslose durch Inanspruchnahme der Sozialhilfe in die Armutsfalle und nahmen verstärkt an der Schattenwirtschaft teil. Sich verschlechternde Lebensstandards und die allgemeine Einschränkung der sozialen Garantien (vor allem die Reduzierung der Altersrente und der Arbeitslosenunterstützung) untergruben auch das Vertrauen der litauischen Bevölkerung in den Sozialstaat und begünstigten Emigration und Schwarzarbeit.

Die bereits oben erwähnten prozyklischen Änderungen, die in **Serbien** im Rahmen des neuen Gesetzes von 2009 eingeführt wurden, haben das Arbeitslosenunterstützungssystem angeblich an seiner Rolle als automatischer Stabilisator gehindert. Nach Beseitigung des Leistungsrückstands sind die Gesamtausgaben im Bereich der Arbeitslosenunterstützung 2009 und 2010 allerdings gestiegen. So waren leistungsberechtigte Arbeitslose – den Angaben über die Gesamtausgaben zufolge – trotz der weniger großzügigen Ersatzraten zumindest sehr viel effektiver geschützt, da sie die Leistungen zu einem Zeitpunkt erhielten, als sie am meisten gebraucht wurden. Obwohl die Neuregelung der Arbeitslosenunterstützung etwa acht Monate nach Krisenbeginn eingeführt wurde, war der Entwurf des neuen Gesetzes über Beschäftigung und Arbeitslosenversicherung größtenteils vor der Krise entstanden und reflektierte somit die Erfahrungen und die Dynamik, die zu damaligen Zeitpunkt ausschlaggebend waren. Die Philosophie hinter dem neuen Gesetz (2009) war einfach: ein besseres Gleichgewicht zwischen aktiven und passiven Arbeitsmarktmaßnahmen und bessere Aktivierung von Arbeitslosen und Empfängern einer Arbeitslosenunterstützung. Bis 2009 machten die

Ausgaben für passive Maßnahmen rund 90 % der Gesamtausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik aus, auch wenn kaum jemals mehr als 10 % aller registrierten Arbeitslosen eine Unterstützung erhielten. Oder einfacher ausgedrückt: 10 % der registrierten Arbeitslosen erhielten rund 90 % der für Arbeitslose bereitgestellten finanziellen Mittel.

In Ländern wie der Tschechischen Republik, Dänemark, Irland und Litauen sollten die Maßnahmen Anreize für Arbeitslose schaffen, (schneller) eine Beschäftigung zu finden oder Schulungsangebote anzunehmen. In der **Tschechischen Republik** wollte man den Arbeitslosen durch die im Januar 2009 eingeführte höhere Ersatzrate für die beiden ersten Monate der Arbeitslosigkeit, auf die dann eine deutlich niedrigere Unterstützung folgte, einen stärkeren Anreiz zum Abgang aus dem Arbeitslosenregister geben. In **Dänemark** wird die Reform der Arbeitslosenunterstützung zwar zu einer steigenden Zahl von Personen führen, die ihren Leistungsanspruch verlieren. Es wird jedoch argumentiert, dass dies langfristig das Arbeitskräfteangebot erhöht und einen entsprechenden Beschäftigungsanstieg zur Folge haben wird. In **Litauen** wurden auch Sozialhilfeempfänger in die Gruppe der ÖAV-Kunden mit Zugang zu prioritären Diensten aufgenommen, um dieser Zielgruppe einen Anreiz für die unverzügliche Arbeitssuche und Aufnahme einer wirtschaftlichen Tätigkeit zu geben. Im Rahmen der prioritären Behandlung ist die ungerechtfertigte Ablehnung eines Stellenangebots oder Nichterscheinen beim Arbeitsamt Grund für die Streichung aus dem Register, wodurch auch der Leistungsanspruch erlischt. In **Irland** soll der neu festgesetzte Betrag der Arbeitslosenbeihilfe, der an Personen unter 25 Jahren gezahlt wird, junge Menschen zur Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsangeboten motivieren.

In Bulgarien, Estland (siehe Seite 28) und Slowenien wollte man mit den Reformen einen weiteren Schritt in Richtung Flexicurity gehen. In **Bulgarien** wurde 2010 anstelle der früheren monatlichen Arbeitslosenunterstützung ein Tagessatz eingeführt, der auf 60 % des durchschnittlichen Tagesverdienstes festgesetzt wurde. Mit dieser Maßnahme wollte man Beschäftigungsflexibilität und Nachhaltigkeit fördern. Im Oktober 2010 und somit relativ spät billigte die **slowenische** Regierung in Reaktion auf die Krise das oben erwähnte neue Gesetz über die Arbeitsmarktregulierung, das im Januar 2011 in Kraft trat. Hauptziel des neuen Gesetzes war die Einführung des Flexicurity-Konzepts auf dem Arbeitsmarkt durch: i) Steigerung der Sicherheit von Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten, ii) Verbesserung der Effektivität und Effizienz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, iii) Reduzierung der Bürokratie für Unternehmen und Arbeitnehmer und iv) eine stärkere Kontrolle der Arbeitsmarktinstitutionen. Ein weiteres Ziel ist die Ausweitung von

Arbeitsmarktmaßnahmen (z. B. Berufsberatung, Vorbereitung auf den Berufseinstieg) für Arbeitslose und Personen, die im Begriff sind, ihren Arbeitsplatz zu verlieren.

3.3 Dauer der Maßnahmen

Die Entwicklungen im Bereich der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurden im Entwurf der Europäischen Kommission an den Rat für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2010 festgehalten¹⁵. In dem Bericht wird angemerkt, dass die europäischen Sozialversicherungssysteme durch den steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit während der Krise stark belastet wurden. Die Systeme haben jedoch eine wichtige Rolle als automatische Stabilisatoren gespielt und die unmittelbaren sozialen Auswirkungen des Konjunkturrückgangs und das Armutsrisiko der Arbeitslosen abgedeckt. Auch wenn einige der in vergangenen Rezessionen eingeführten passiven Maßnahmen (Vorruhestand, Krankengeld und Behindertenbeihilfen) laut dem Beschäftigungsbericht kontraproduktiv sind, haben einkommensstützende Maßnahmen vielen bedürftigen Menschen seit Beginn der Krise geholfen. Dadurch wird auch die Tatsache erklärt, dass viele Mitgliedstaaten Dauer, Höhe und Umfang der Arbeitslosenunterstützung angepasst haben.

Es ist jedoch wichtig, dass antizyklische Maßnahmen nur vorübergehend eingesetzt werden, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht zu gefährden. Und obwohl es sehr wichtig ist, Menschen, die ihren Arbeitsplatz infolge der Krise verlieren, eine Einkommenssicherung und Wiedereinstellungshilfe zur Verfügung zu stellen, muss gewährleistet sein, dass nach Ende der Krise keine durch diese Maßnahmen verursachte Abhängigkeit von Sozialleistungen entsteht¹⁶. Ein wichtiger Aspekt bei der Nutzung „automatischer Stabilisatoren“ ist daher auch ihre schrittweise Aufhebung. Im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2011 des Rates und der Kommission¹⁷ wird empfohlen, die befristete Ausweitung von Umfang und Dauer der Arbeitslosenunterstützung, die im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise eingeführt wurde, bei Stabilisierung des wirtschaftlichen Aufschwungs und einer steigenden Zahl von Arbeitsplätzen erneut zu überprüfen.

¹⁵ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st05/st05037.de10.pdf>

¹⁶ OECD, 2009, „The Jobs Crisis: What are the implications for employment and social policy?“ in *OECD Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis*. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/45219634.pdf>

¹⁷ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/st07/st07396.de11.pdf>

In einer Reihe von Ländern wurden die oben beschriebenen Maßnahmen nur vorübergehend eingeführt und in einigen Fällen bereits wieder abgeschafft. In **Bulgarien** wurde für die Zeit von 2007 bis 2010 beispielsweise ein Anspruch auf Langzeitarbeitslosengeld eingeführt. Infolge der Krise stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit 2010 jedoch auf 46,4 % und stellte eine zusätzliche Belastung des Arbeitslosenversicherungsfonds dar, so dass die Maßnahme 2011 wieder eingestellt wurde.

In **Portugal** wurden die Reformen der Arbeitslosenunterstützung während der Krise in zwei Phasen durchgeführt. Die erste Phase erfolgte 2009 und Anfang 2010. In dieser Zeit wurde die Dauer bestimmter Leistungsarten verlängert, die Beträge wurden erhöht und es wurde auch solchen Gruppen Zugang zur Arbeitslosenunterstützung gewährt, die vorher keinen Anspruch hatten. In der zweiten Phase in der zweiten Hälfte von 2010 wurde nicht nur das höhere Schutzniveau rückgängig gemacht, sondern auch der vor der Krise bestehende Schutz reduziert. Genauer gesagt wurden die meisten der befristeten Antikrisenmaßnahmen noch vor dem Ablaufdatum wieder eingestellt, was infolge der Sparmaßnahmen vom Juni 2010 einen geringeren sozialen Schutz zur Folge hatte.

In anderen Ländern hatten die Sparstrategien zur Folge, dass einige während der Krise ergriffene Maßnahmen verlängert bzw. intensiviert wurden, oder dass eine Neuregelung der Arbeitslosenversicherung umgesetzt oder geplant wurde. In **Irland** wird die Kürzung der Arbeitslosenunterstützung aller Voraussicht nach fortgesetzt. Da die Finanzkorrektur mindestens drei weitere Jahre lang weitergeführt werden soll, ist dies ein sicheres Anzeichen dafür, dass die Beträge ein weiteres Mal reduziert werden.

In der **Tschechischen Republik** wurde im Januar 2011 eine niedrigere Ersatzrate in Höhe von 45 % (Arbeitslosengeld im Verhältnis zum früheren Nettomonatslohn) speziell für Arbeitslose eingeführt, die ihren Arbeitsplatz freiwillig oder ohne „ernsthaften Grund“ verlassen haben (vom Gesetz nur ungenau definiert). Diese Maßnahme wurde vor allem durch das Sparprogramm der neu gewählten Regierung veranlasst. Seit 2011 wird außerdem keine Unterstützung in den Monaten gezahlt, in denen ein Arbeitsloser eine Abfindungszahlung erhält (der Leistungsanspruch wird dabei allerdings nur verschoben und nicht reduziert). Problematisch ist bei dieser Klausel jedoch, dass die Zahlung des Arbeitslosengeldes bei Anspruch auf eine Abfindungszahlung automatisch aufgeschoben wird, auch wenn der Arbeitgeber die Abfindung nicht zahlt. Diese Kürzungen der Arbeitslosenunterstützung

wurden 2011 im Rahmen allgemeiner Sparmaßnahmen durchgeführt, da die Anhebung der Ersatzraten im Jahr 2009 nicht als befristete Antikrisenmaßnahme betrachtet wurde¹⁸. Im Januar 2010 wurde im Rahmen des Sparpakets zudem die Möglichkeit abgeschafft, den Verdienst aus einer geringbezahlten oder einer Teilzeitbeschäftigung durch Arbeitslosengeld aufzustocken, denn es wurde befürchtet, zu viel Spielraum für einen beträchtlichen Leistungsmissbrauch zu schaffen.

Auch die **rumänische** Regierung setzte ihr strenges Sparprogramm weiter fort und reduzierte Mitte 2010 das Arbeitslosengeld und alle anderen damit in Zusammenhang stehenden Leistungen um weitere 15 % in der Absicht, den Staatshaushalt durch eine radikale interne Abwertung zu konsolidieren. Für das gesamte Jahr 2009 und sogar 2010 wurde zwar das Prinzip beibehalten, den Grundbetrag der Arbeitslosenunterstützung mit 75 % des Mindestgehalts zu berechnen. Im Januar 2011 beschloss die Regierung jedoch, das Arbeitslosengeld stattdessen anhand des relevanten Sozialindikators in Höhe von 500 RON (119 EUR) (Mindestgehalt von 670 RON/159 EUR) festzusetzen.

Ende 2010 wurden in **Rumänien** zudem die Anspruchskriterien für den Erhalt einer Arbeitslosenunterstützung im Fall einer wiederholten Arbeitslosigkeit innerhalb von 12 Kalendermonaten verschärft, um den Missbrauch durch Unternehmen und Privatpersonen zu verhindern. Genauer gesagt wurde die Mindestvoraussetzung einer 12-monatigen Beitragsdauer in den 24 Monaten vor Antragstellung durch eine weitere Bedingung ergänzt: Zwischen zwei aufeinanderfolgenden Anträgen müssen jetzt mindestens 12 Monate liegen, um die Möglichkeit auszuschalten, einen Anspruch innerhalb von 24 Monaten durch die kumulative Nutzung von Beitragsperioden zu wiederholen, die vom Antragsteller bereits früher geltend gemacht wurden. Im Hinblick auf finanzielle Nachhaltigkeit und die Verhinderung des Leistungsmissbrauchs ist diese Bedingung zwar gerechtfertigt, schafft aber gewisse Nachteile für Jugendliche sowie für befristet Beschäftigte und für Saisonarbeitskräfte.

In anderen Ländern wurden Änderungen erst kürzlich eingeführt oder für das kommende Jahr vorgeschlagen. In **Belgien** wurden die zur Berechnung des Arbeitslosengeldes verwendeten Höchstsätze im März 2011 um 1,25 % und der Leistungssatz für alleinstehende Arbeitnehmer in der zweiten Periode ihrer Arbeitslosigkeit von 53 auf 55 % erhöht. Ab 1. September 2011

¹⁸ Die niedrigeren Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener waren bereits Ende 2010 abgeschafft worden.

werden zudem die Mindest- und Pauschalsätze um 2 % heraufgesetzt. In **Bulgarien** beschloss die Regierung die obere Grenze der Arbeitslosenunterstützung 2011 abzuschaffen, den Mindestbetrag jedoch beizubehalten. Dies ermöglicht eine bessere Entschädigung bei Arbeitsplatzverlust, um dem Arbeitslosen die Wahrung seines früheren Lebensstandards zu ermöglichen.

4. Reformprioritäten im Rahmen von Europa 2020

Im Januar 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission den ersten „Jahreswachstumsbericht“¹⁹, der zehn Handlungsprioritäten für die Bewältigung der wichtigsten wirtschaftlichen Herausforderungen in der EU nennt. Der Bericht ist der erste Schritt innerhalb eines neuen Systems, das den nationalen Regierungen ein koordiniertes Vorgehen ermöglichen soll. Er führt die verschiedenen Aktionen zusammen, die zur Förderung der kurzfristigen Erholung erforderlich sind, damit Europa mit seinen Wettbewerbern Schritt halten und die EU die Umsetzung der Ziele von Europa 2020 in Angriff nehmen kann.

Im Wachstumsbericht 2011 wird betont, dass die Reform der Arbeitslosenunterstützungssysteme vor allem auf die Stärkung von Arbeitsanreizen abzielen muss. Im Rahmen der sechsten prioritären Maßnahme „Arbeitslose wieder in Arbeit bringen“ werden daher folgende Reformen gefordert:

- (i) Gestaltung aktivierender Arbeitslosenunterstützungssysteme, die Arbeitslose für die Aufnahme einer Beschäftigung oder einer selbständigen Erwerbstätigkeit belohnen
- (ii) Steuer- und Sozialleistungssysteme, die gewährleisten, dass Arbeit sich lohnt und
- (iii) Arbeitslosenversicherungssysteme, die den wirtschaftlichen Bedingungen angepasst werden können

Im Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts²⁰, einem Anhang zum Jahreswachstumsbericht, wird zudem auf die Notwendigkeit einer Arbeitslosenunterstützung verwiesen, die die richtigen Arbeitsanreize mit Einkommenssicherheit und Anpassungsfähigkeit an den Konjunkturzyklus verbindet. Weitere Reformen der Arbeitslosenunterstützung und anderer Leistungssysteme müssen überdies darauf abzielen, Effizienzgewinne und Fairness in Einklang zu bringen. Arbeitslosen- und andere

¹⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_de.htm

²⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/3_de_annexe_part1.pdf

beschäftigungsbezogene Leistungen müssen in jeder Phase des Wirtschaftszyklus einen ausreichenden Schutz garantieren und flexibel genug sein, um an Fluktuationen angepasst werden zu können.

Diese Empfehlungen entsprechen auch den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten²¹, die ihre nationalen Reformen während des gegenwärtigen Zyklus der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Strategie Europa 2020 entsprechend ausrichten sollen. Vor allem Leitlinie 7 „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und Förderung von Arbeitsplatzqualität“ weist darauf hin, dass angemessene Sozialversicherungssysteme zur Gewährleistung von Arbeitsmarktübergängen mit eindeutigen Rechten und Pflichten für Arbeitslose bezüglich der Arbeitssuche erforderlich sind. Und Leitlinie 10 „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ besagt, dass die Sozialleistungssysteme die Aufgabe haben, im Falle eines beruflichen Übergangs Einkommenssicherheit zu schaffen und Armut insbesondere unter Gruppen zu verringern, die am stärksten von gesellschaftlicher Ausgrenzung bedroht sind.

In diesem vierten Abschnitt werden Maßnahmen beschrieben, die in den 33 EBO-Ländern entweder kürzlich umgesetzt wurden, als Vorschlag vorliegen oder sich in Planung befinden und gleichzeitig für die im Jahreswachstumsbericht und im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht genannten vorrangigen Strukturreformen relevant sind. Da die Anpassung der Arbeitslosenleistungen bereits im vorherigen Abschnitt besprochen wurde, werden an dieser Stelle Aktivierungsmaßnahmen, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Leistungsspektrums behandelt. Zusätzlich werden einige vorgeschlagene Reformen genannt.

4.1 Maßnahmen zur Förderung von Aktivierungsmaßnahmen und von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Zusätzlich zu einer Einkommensbeihilfe müssen Arbeitslose während einer Rezession durch Aktivierungsmaßnahmen und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen unterstützt werden, um ihnen die Arbeitsmarktrückkehr zu erleichtern und zu gewährleisten, dass das soziale Sicherheitsnetz als Trampolin und nicht als passive Hilfe funktioniert²².

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:DE:PDF>

²² OECD, 2009, ‘The Jobs Crisis: What are the implications for employment and social policy?’ in *OECD Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis*. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/45219634.pdf>

So haben verschiedene Länder Pläne oder Vorschläge für effektivere Aktivierungsmaßnahmen und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen vorgelegt, darunter Belgien, Griechenland, Frankreich, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Portugal, die Slowakei, die EJRM und Norwegen. Im Nationalen Reformprogramm 2011-2013 für **Lettland** ist beispielsweise die Förderung und Weiterentwicklung von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen vorgesehen, um unter anderem Effizienz und Qualität der Ausbildungsverfahren für Arbeitslose zu verbessern. Seit Eintreten der wirtschaftlichen Erholung liegt der Schwerpunkt zudem auf der Vermittlungstätigkeit und der Unterstützung bei der Arbeitssuche. Für 2012 ist ein Programm für Arbeitsplatzbeschaffung im öffentlichen Auftragswesen geplant, mit dem eine bereits früher durchgeführte Maßnahme für Langzeitarbeitslose wieder aufgenommen wird. Im Rahmen der im Dezember 2010 aufgelegten **portugiesischen** Initiative für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Iniciativa para a Competitividade e o Emprego) sollen im Verlauf des Jahres 2011 aktive beschäftigungspolitische Maßnahmen umgesetzt werden, um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen und arbeitssuchenden Jugendlichen zu verbessern. Ferner ist der Ausbau der Aktivierungsmaßnahmen in Bezug auf Qualifizierung und Berufsausbildung geplant.

In **Belgien** hat die Wirtschaftskrise und steigende Arbeitslosigkeit eine Debatte über die Effektivität des Aktivierungsverfahrens ausgelöst und zu einem neuen System zur Unterstützung von Arbeitslosen geführt. Allerdings sind noch Verhandlungen mit den Regionen über die endgültigen Einzelheiten eines neuen Kooperationsabkommens zu führen. Die Aktivierung dürfte jetzt rascher und auf individuellerer Basis erfolgen, sobald sich ein Arbeitsloser bei der regionalen Arbeitsverwaltung meldet. Die Ausarbeitung des persönlichen Aktionsplans durch die regionale Arbeitsverwaltung und das erste Gespräch mit einer Vermittlungsfachkraft finden jetzt schneller statt. Die Beobachtung der arbeitssuchenden Person wird eingestellt, wenn sie an einer mindestens 20-stündigen Ausbildung pro Woche teilnimmt oder als „arbeitsmarktfremd“ eingestuft wird. Der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erlischt erst allmählich nach sechsmonatiger Dauer, während der die Unterstützung um 25 % reduziert wird.

In **Ungarn** werden Leistungsempfänger im Rahmen des kürzlich vorgeschlagenen „Ungarischen Arbeitsplans“ jetzt zur Teilnahme an öffentlichen Arbeitsprogrammen verpflichtet. Dies birgt zwar hohes Potenzial zur Aktivierung nicht erwerbstätiger Personen, ist aber auch – wie in der unten stehenden Tafel 9 beschrieben – mit Risiken verbunden.

Tafel 9: Öffentliches Arbeitsprogramm, Ungarn

Die Ansprache und Aktivierung der nicht erwerbstätigen Bevölkerung stellen die **ungarische** Arbeitsverwaltung vor ein enormes Problem. Der kürzlich eingeführte „Ungarische Arbeitsplan“ umfasst ein öffentliches Arbeitsprogramm, in dessen Rahmen Arbeitslose, die eine Geldleistung erhalten möchten, unabhängig ihres Qualifikationsniveaus zur Annahme jeder ihnen angebotenen Arbeit verpflichtet sind. Gleichzeitig wurde die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld drastisch verkürzt und die Arbeitslosenbeihilfe ganz abgeschafft. Was bleibt, ist ein umstrukturiertes Sozialhilfesystem, das jetzt im Wesentlichen auf öffentlicher Beschäftigung basiert.

Öffentliche Arbeiten werden mit einem speziellen Mindestlohn vergütet, der unter dem Mindestlohn des offenen Arbeitsmarkts liegt, um die Teilnehmer zur Suche nach einer regulären Beschäftigung zu aktivieren. Außerdem werden beispielsweise ein Fahrtkostenzuschuss oder die Kosten für eine vorübergehende Unterkunft gezahlt, wenn die Arbeit an einem entfernten Ort ausgeführt wird. Die öffentliche Arbeit kann vom Staat, den Gemeinden oder von Kirchen organisiert werden und die verschiedensten Tätigkeiten wie Bauarbeiten oder Gemeindedienste umfassen. Interessant ist auch die Möglichkeit, die Teilnehmer zu ähnlichen vertraglichen Bedingungen und Löhnen, wie sie für die öffentliche Arbeit gelten, an Privatunternehmen zu vermitteln, die beispielsweise in Bereichen wie der Forstwirtschaft tätig sind. Diese Maßnahme bietet daher nicht nur die Möglichkeit, Bedürftigen ein Einkommen zu verschaffen, sondern ist auch ein Versuch, Langzeitarbeitslose zu aktivieren und auf unorthodoxe Weise Lohnflexibilität zu gewähren.

Bei effizienter Handhabung hat dieses Programm das Potenzial, rund 200 000 Nichterwerbstätige zu aktivieren, die dann in den Beschäftigungsstatistiken als erwerbstätig geführt werden. Eine Geldleistung erfolgt nur gegen Arbeit, so dass die Betroffenen zur Arbeit aktiviert werden. Der geringe Lohn sollte zudem ein echter Anreiz sein, nach einer Beschäftigung auf dem offenen Arbeitsmarkt zu suchen. Abzuwarten bleibt jedoch, wie sich diese Motivierung auf andere Faktoren auswirkt, die das Ergebnis stark beeinflussen können, wie beispielsweise die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen (die oft sehr gering ist). Zurzeit ist lediglich bekannt, dass die Teilnehmer öffentlicher Arbeitsprogramme in der Vergangenheit, bei positivem Wirtschaftsklima, weniger profitiert haben als Personen, die an keinem oder irgendeinem anderen Programm beteiligt waren. Studien haben zudem gezeigt, dass die Teilnehmer öffentlicher Arbeitsprogramme geringere Beschäftigungschancen haben als

andere Arbeitslose, was verschiedene Ursachen haben kann (zum Beispiel nicht genügend Zeit für die Arbeitssuche). Die erfolgreiche Umsetzung dieses Programms wird daher äußerst schwierig sein.

Obwohl Ähnlichkeiten zwischen den Zielen und Aktionen des Ungarischen Arbeitsplans und den angestrebten Strukturreformen bestehen, die im Jahreswachstumsbericht und im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht beschrieben werden (wie die Notwendigkeit der Finanzkonsolidierung, Arbeitsmarktreformen zur Beschäftigungsförderung, Gewährleistung, dass Arbeit sich lohnt, und Wiederbeschäftigung der Arbeitslosen), stehen auch einige Fragezeichen hinter diesem öffentlichen Arbeitsprogramm. Zum Beispiel ist noch nicht geklärt, welche direkten Kosten durch die öffentlichen Arbeiten entstehen und ob Verdrängungseffekte im Hinblick auf Privatinvestitionen und Arbeitnehmer auf dem offenen Arbeitsmarkt entstehen. Zudem ist es aufgrund der kurzen Arbeitslosenversicherungsdauer leichter, Arbeitnehmer zu entlassen, um sie als öffentliche Arbeitskraft wieder einzustellen usw. Schließlich besteht das Risiko der Armutsfalle und der Segmentierung, was die Bemühungen um eine soziale Integration stark gefährden kann.

In **Norwegen** stehen Aktivierungsmaßnahmen, die Leistungsempfänger zu einer intensiveren Arbeitssuche veranlassen sollen, weit oben auf der politischen Tagesordnung. In den letzten zehn bis fünfzehn Jahren hat man sich bei etwaigen Neuregelungen am internationalen Trend zu Workfare-Maßnahmen orientiert, also Aktivierungsmaßnahmen, die eine langfristige oder dauerhafte Inaktivität vermeiden, und Reformen, die das Arbeitsleben „integrativer“ machen. Ein besonderes Problem, mit dem Norwegen zu kämpfen hat, ist die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit unter Einwanderern. Eine der Maßnahmen, mit denen die Beschäftigungsquote von Einwanderern verbessert werden soll, ist die obligatorische Teilnahme an verschiedenen Schulungskursen.

Die **niederländische** Regierung plant, die für Wiedereingliederungsinstrumente bereitgestellten Mittel ab 2012 zu kürzen. Die Folgen werden sich wahrscheinlich auf die arbeitsmarktfernsten Gruppen auswirken sowie auf Personen, die außer ihrem Lohn eine Unterstützung beziehen, wenn ihr Arbeitgeber beispielsweise eine Lohnkostensubvention erhält. Verschwinden werden vor allem kostspielige Maßnahmen wie Lohnsubventionen, die beispielsweise als Ausgleich für die mangelnde Produktivität von Menschen mit einer Behinderung gezahlt werden, die sich auf ihre Arbeitsfähigkeit auswirkt. Infolgedessen, aber auch wegen der geplanten Integration der drei Leistungsarten für arbeitsmarktferne Personen,

wird mit einem Anstieg von 45 000 Personen gerechnet, die Sozialhilfe beantragen. Dies widerspricht dem Ziel einer zunehmenden Arbeitsmarkteteiligung und könnte zudem die Zahl von Menschen oder Familien erhöhen, die in Armut leben.

In **Irland** wurden die Aktivierungsmaßnahmen kürzlich erweitert und reformiert – größtenteils dank einer OECD-Studie über Aktivierungsmaßnahmen in Irland, die 2009 veröffentlicht wurde²³. Festgestellt wurde, dass das irische Wohlfahrtssystem etwas zu nachsichtig bei der Vergabe von Sozialleistungen verfuhr, insbesondere was die Einhaltung der Bedingungen und die Beobachtung des Leistungsempfängers bei der Arbeitssuche betraf. Ferner waren laut Studie die Leistungssätze etwas zu hoch, vor allem im Kontext der relativ geringen Aktivierungsmaßnahmen. Geplant ist nun unter anderem eine Reform des Nationalen Beschäftigungsaktionsplans, der klarer definierte Wege in eine Beschäftigung aufzeigen soll, indem gewährleistet wird, dass die öffentliche Arbeitsverwaltung frühzeitig mit Personen in Kontakt tritt, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und sie bei der Suche nach einem Arbeitsplatz, einem Praktikumsplatz oder einem geeigneten Ausbildungsplatz unterstützt. Interessant ist allerdings auch die Feststellung einer kürzlich veröffentlichten Studie²⁴, die empfiehlt, dass es angesichts der derzeitigen Konjunkturlage „besonders angemessen wäre, sich stärker auf die Bereitstellung kurzfristiger Ausbildungsprogramme für Arbeitsuchende zu konzentrieren, um deren Fähigkeiten in Bereichen zu verbessern, in dem in Zukunft wahrscheinlich neue Arbeitsplätze entstehen“. Ein durchaus zutreffendes Argument, da es in Irland in den nächsten Jahren wohl nur wenige neue Beschäftigungsmöglichkeiten geben wird.

Dieser letztgenannte Punkt kann auch für andere Länder relevant sein, die seit der Krise mit kontinuierlich hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben. So wird in einer OECD-Studie empfohlen, dass der Schwerpunkt der Arbeitsmarktmaßnahmen im Kontext einer Beschäftigungskrise „von der Erwirtschaftung unmittelbarer Gewinne im Bereich Beschäftigung und Einkommen auf einen Ansatz verlagert werden sollte, der die Einhaltung der gegenseitigen Verpflichtung bezüglich der Aktivierung und einen kontinuierlichen Arbeitsmarktkontakt der wachsenden Zahl von Langzeitarbeitslosen in den Mittelpunkt stellt“. Die Förderung der Arbeitskräftenachfrage, beispielsweise durch Schaffung von

²³ OECD (2009). *Activation Policies in Ireland*. Social, Employment and Migration Working Paper No. 75. Paris.

²⁴ McGuinness, O’Connell, Kelly, Walsh (2011). *Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan*. ESRI Research Series 20, Dublin.

Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, ist daher zu einem solchen Zeitpunkt und bei angemessener Zielsetzung als eine Unterstützung von Aktivierungsprogrammen zu werten²⁵.

4.2 Verbesserung des Leistungsspektrums und Gewährleistung, dass Arbeit sich lohnt

In mehreren Ländern wurden kürzlich auch Reformen zur Erweiterung des Leistungsspektrums und zur Umsetzung des Prinzips, dass „Arbeit sich lohnt“, entweder eingeführt oder vorgeschlagen.

In **Schweden** wurde eine Debatte über die Einführung einer gesetzlichen Sozialversicherung in die Wege geleitet. Außerdem will die Regierung die Arbeitslosenunterstützung wie folgt reformieren: Einkommensbezogene Leistungen sollen allen erwerbstätigen Personen zugänglich gemacht werden; die Bedingungen für die wirtschaftliche Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit und die Grundlage zur Berechnung der Leistungshöhe sollen für alle Arbeitnehmer gleich sein. Ein entsprechender Reformvorschlag wird im März 2012 von einem Regierungsausschuss vorgelegt. In der **Slowakei** wird eine Reform zu Rationalisierung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Programme vorbereitet. Ein neues zwischenzeitliches Arbeitsmarktprogramm soll Arbeitslose und insbesondere langfristig arbeitslose Sozialleistungsempfänger zur Annahme einer geringbezahlten Beschäftigung motivieren, während sie gleichzeitig eine befristete finanzielle Beihilfe und andere Formen von Unterstützung erhalten, um ihnen den (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. In der **Türkei** wird vorgeschlagen, die Zulassungsbedingungen zu erweitern, da derzeit beispielsweise weder Teilzeitbeschäftigte noch selbständig Erwerbstätige gegen Arbeitslosigkeit versichert sind.

In Österreich und Finnland zielen die Maßnahmen auf selbständig Erwerbstätige ab. In **Österreich** haben Selbständige seit 2009 die Möglichkeit, sich freiwillig gegen Arbeitslosigkeit zu versichern und so ihren sozialen Schutz zu verbessern. In **Finnland** ist geplant, die Arbeitslosenunterstützung und Sozialleistungen für Selbständige und andere Unternehmer zu vereinfachen und zu rationalisieren. Obwohl die Arbeitslosenunterstützung für diese Gruppe bereits von mehreren aufeinanderfolgenden finnischen Regierungen

²⁵ OECD, 2009, ‘The Jobs Crisis: What are the implications for employment and social policy?’ in *OECD Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis*. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/45219634.pdf>

verbessert wurde, bleiben die Leistungen noch immer hinter denen für Lohnempfänger zurück.

In Österreich und Frankreich wurde die Leistungsdauer kürzlich verlängert. Gleichzeitig wurden Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitslosen bei der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt ergriffen. In **Österreich** wurde die Dauer der Arbeitslosenunterstützung ab 2011 für Leistungsempfänger, die an beruflichen Wiedereingliederungsmaßnahmen teilnehmen, auf 78 Wochen verlängert. Diese Maßnahme wurde nicht wegen der Krise ergriffen, sondern soll einen besseren sozialen Schutz gewährleisten, wenn keine sofortige Wiederbeschäftigung erzielt werden kann. In **Frankreich** erhalten entlassene Arbeitnehmer im Rahmen des Vertrags für berufliche Sicherung (contrat de sécurisation professionnelle, CSP) ein Jahr lang ein Einkommen, das nahezu ihrem früheren Lohn entspricht, damit sie Gelegenheit haben, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Diese Maßnahme gilt jetzt auch für unsichere Arbeitsverträge und wird zu zwei Dritteln von Unédic und zu einem Drittel vom Staat finanziert. Zusätzlich werden Arbeitsuchende zur Beschleunigung ihrer Arbeitsmarktrückkehr intensiver vom Pôle Emploi betreut.

In **Norwegen** wurde die Arbeitslosenunterstützung 2011 in Bezug auf Elterngeld, Mutterschaftsgeld sowie Krankengeld während einer Schwangerschaft neu geregelt. Diese Leistungen gelten ab jetzt als verdientes Einkommen und können auf den für eine Arbeitslosenunterstützung erforderlichen Mindestverdienst angerechnet werden.

Das Konzept, dass „Arbeit sich lohnt“, war auch Reformthema in Kroatien und der Türkei. Eine infolge der Krise dringend erforderliche Maßnahme in der **Türkei** war die Bereitstellung einer betrieblichen Krankenversicherung für Lehrlinge – ein positiver Schritt, damit Arbeit sich lohnt. In **Kroatien** wurde ein Konjunkturprogramm mit dem Ziel aufgelegt, die Arbeitskosten durch Abschaffung aller zusätzlichen Steuern, wie Gebühren für Wasserwirtschaft und die Handelskammer, sowie durch Reduzierung der Steuerprogression und der Zahl von Einkommenssteuersätzen zu senken. Die Reduzierung der Gesamtarbeitskosten wird Arbeit zwar lohnenswerter machen; ob dies ausreicht, um mit der Schattenwirtschaft konkurrieren zu können, wo die Nettolöhne höher und daher attraktiver sind, ist jedoch fraglich. Auch in **Malta** wird weiterhin nach innovativen Wegen gesucht, Arbeit lohnenswerter zu machen. Zielgruppe sind Geringqualifizierte und vor allem arbeitslose Empfänger von Sonderleistungen, Verheiratete und Großfamilien, die weniger wirtschaftliche Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung haben.

Der in Tafel 10 beschriebene Reformvorschlag der **britischen** Regierung zielt darauf ab, den Sozialleistungsmisbrauch zu bekämpfen und das Sozialsystem fairer und Arbeit lohnenswerter zu machen. Die Maßnahmen reflektieren die beiden ersten im Jahreswachstumsbericht 2011 genannten Reformziele: Gestaltung aktivierender Systeme für die Arbeitslosenunterstützung, die Arbeitslose dafür belohnen, wenn sie wieder eine Beschäftigung aufnehmen oder sich selbständig machen, sowie Steuer- und Sozialleistungssysteme, die gewährleisten, dass Arbeit sich lohnt.

Tafel 10: Die „Universalbeihilfe“, Vereinigtes Königreich

Die **britische** Regierung hat mit ihrem Gesetzentwurf zur Wohlfahrtsreform den Vorschlag unterbreitet, das bestehende Sozialleistungssystem (einschließlich der Arbeitslosenunterstützung) durch eine „Universalbeihilfe“ (Universal Credit) zu ersetzen. Die wichtigsten Punkte des Entwurfs sind wie folgt:

- Einführung einer Universalbeihilfe als einzige, rationelle Sozialleistung, die gewährleistet, dass sich Arbeit immer lohnt
- Strengere Regeln zur Reduzierung von Fehlern und Betrug sowie härtere Bestrafung der schwersten Vergehen
- Einführung einer neuen Verpflichtung für Leistungsempfänger, die deutlich erklärt, welche Erwartungen gestellt werden, bei gleichzeitigem Schutz der bedürftigsten Personen
- Reform des Unterhaltsgelds bei Arbeitsunfähigkeit durch Einführung einer „persönlichen Unabhängigkeitsbeihilfe“
- Ein gerechterer Ansatz zum Wohngeld, um die Marktstabilität und den Arbeitsanreiz zu verbessern
- Mehr Entscheidungsbefugnisse für lokale Behörden, um den Missbrauch des Sozialfonds zu reduzieren
- Reform der Beschäftigungs- und Unterstützungsbeihilfe (eine Leistung für Menschen, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung nicht arbeiten können), um sie fairer zu machen und zu gewährleisten, dass diejenigen unterstützt werden, die am bedürftigsten sind
- Einführung eines neuen Systems zur Unterstützung von Kindern, das die Interessen des Kindes an erste Stelle setzt

Die Universalbeihilfe beinhaltet gleichzeitig eine Wohlfahrtsreform: Die Leistung wird erst nach strenger Überprüfung der Arbeitsfähigkeit gewährt, mit der beurteilt wird, was ein Antragsteller leisten kann (unter Berücksichtigung von Behinderung, Betreuungsverpflichtungen usw.).

Das neue System wird im Oktober 2013 eingeführt. Welche Gesamtersparnisse sich für den Sozialhaushalt ergeben, ist allerdings noch unklar. Einem Bericht des Institute for Fiscal Studies (IFS) zufolge wird das neue System wahrscheinlich vereinfachten Zugang zu Sozialleistungen bieten und daher stärker genutzt werden, so dass sich die Sozialausgaben erhöhen. Durch eine frühere Reduzierung der Leistungen werden allerdings auch Arbeitsanreize für die Mehrheit der Leistungsempfänger geschaffen (abgesehen von Zweitverdienern in Partnerschaften).

Diese Änderungen stellen eine radikale Reform des britischen Wohlfahrtssystems dar und doch reicht das Reformpaket nach Ansicht einiger Kommentatoren nicht aus. So befürworten Vertreter des Institute for Economic Affairs (IEA) beispielsweise die allgemeine Richtung der Reformen, sind aber der Meinung, dass sie nicht weit genug gehen. So sollte Empfängern einer Arbeitslosenunterstützung, die keine Vollzeitstelle haben, die Verpflichtung zu kontinuierlicher Arbeit auferlegt werden. Die Handhabung einer solchen Regelung sollte auf lokaler Ebene mit angemessen delegierter Verantwortung erfolgen.

4.3 Zusätzliche Reformen

In Bulgarien, Irland, Spanien, Italien, Luxemburg, Rumänien, der Slowakei, Schweden, im Vereinigten Königreich (siehe Tafel 10 oben) und Kroatien sind Reformen der derzeitigen Systeme im Gange oder sie werden empfohlen. Der Länderbericht für **Rumänien** deutet beispielsweise an, dass ein neues Arbeitslosenversicherungsgesetz längst überfällig ist. Das geltende Gesetz wurde zwar geändert und aktualisiert, basiert jedoch auf Marktbedingungen, die der Vergangenheit angehören. Die größte **italienische** Gewerkschaft CGIL hat den Vorschlag unterbreitet, das aus sieben verschiedenen Instrumenten bestehende Arbeitslosenunterstützungssystem auf zwei Instrumente zu reduzieren: Anstelle der unterschiedlichen Arten von CIG-Unterstützung, die es derzeit gibt, sollen eine universelle Arbeitslosenunterstützung und eine Kurzarbeitsregelung für vorübergehend freigestellte Arbeitnehmer treten.

In **Bulgarien** ist es die Qualität der ÖAV, die den Schwerpunkt künftiger Reformen bildet. Im Beschäftigungsförderungsplan 2011 ist daher die Einführung von Qualitätsstandards für die ÖAV sowie deren Zertifizierung vorgesehen.

Auch in **Schweden** wird über eine Reform des Arbeitslosenversicherungssystems debattiert. Der Rat für Finanzpolitik hat zudem den Vorschlag unterbreitet, die Leistungshöhe von den jeweiligen Arbeitslosenzahlen abhängig zu machen, wie in Tafel 11 beschrieben.

Tafel 11: Vorschlag für eine systematische Anpassung der Arbeitslosenunterstützung, Schweden

Laut einem Vorschlag des **schwedischen** Rates für Finanzpolitik könnte die Höhe der Arbeitslosenunterstützung anhand der aktuellen Arbeitslosenzahlen im Verhältnis zur durchschnittlichen Arbeitslosenquote der letzten zwei Jahre festgelegt werden. Beispielsweise könnte die Unterstützung über den regulären Betrag hinausgehen, wenn die Arbeitslosigkeit 1,5 % über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote der letzten zwei Jahre liegt, andersherum reduziert werden, wenn die Arbeitslosenquote 1,5 % weniger als die durchschnittliche Quote der letzten zwei Jahre beträgt. Bei einer solchen Regelung würde die Unterstützung bei steigender Arbeitslosigkeit erhöht und bei sinkender Arbeitslosigkeit reduziert.

Die nicht angemeldete Arbeit ist in mehreren Ländern ein Problem, das gelöst werden muss (unter anderem in der Tschechischen Republik, Kroatien und der Türkei). In **Kroatien** gibt es Stimmen, laut denen zunächst integrierte Maßnahmen zur Bekämpfung der informellen Wirtschaft erforderlich sind, aber auch möglichst viele wirtschaftliche Tätigkeiten legalisiert werden sollten, um sie vom Steuersystem erfassen zu können, bevor das Flexicurity-Prinzip für Einkommenssicherheit und Arbeitsmarktflexibilität umgesetzt werden kann. Auch in der **Türkei** ist die Legalisierung der Arbeitnehmer, die in der informellen Wirtschaft tätig sind, wohl eine der größten Herausforderungen im Bereich der Arbeitslosenunterstützung. Beobachter empfehlen, den zurzeit sehr starr geregelten Beschäftigungsschutz zu lockern und die Einstellungs- und Entlassungsverfahren flexibler zu gestalten.

Mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt ist auch das Ziel in **Rumänien**, wo die Arbeitslosenunterstützung gemäß den Prioritäten der Strategie Europa 2020 drastisch reformiert wurde. Im Frühjahr 2011 wurden zudem das Arbeitsgesetz sowie der Rechtsrahmen für den sozialen Dialog neu formuliert. Der Arbeitsmarkt ist jetzt flexibler, Verhandlungen wurden dezentralisiert, die für den sozialen Dialog verantwortlichen Organe

wurden mit neuen Aufgaben betraut und die Verbindung zwischen öffentlichem und privatem Sektor bei Arbeitsentgelt und Tarifabkommen wurde aufgehoben.

Auch in **Slowenien** wurde kürzlich eine Reihe strategischer und rechtlicher Dokumente mit dem Ziel vorgelegt, eine recht umfassende Strategie zur Lösung der Probleme von Wirtschaft und Arbeitsmarkt des Landes zu entwickeln und das Prinzip der Flexicurity als Grundlage für eine neue soziale Sicherheit stärker in der Gesellschaft zu verankern.

5. Schlussbemerkungen

Die Wirtschaftskrise hat in ganz Europa zu steigender Arbeitslosigkeit geführt und viele Menschen bedurften neben finanzieller Hilfe, um sie vor Armut zu bewahren, auch einer Unterstützung bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Aggregierten Daten zufolge haben die europäischen Länder auf die hohen Arbeitslosenzahlen mit einer Erhöhung der Ausgaben für aktive und passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen reagiert, um Einkommenshilfen wie beispielsweise eine Arbeitslosenunterstützung zahlen zu können.

Struktur und Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung sowie Zulassungsbedingungen und Anspruchskriterien sind von Land zu Land sehr verschieden und während der Krise wurden weitere Änderungen vorgenommen. Dazu gehören die Erhöhung oder Reduzierung der gewährten Leistungen, die Anpassung der Anspruchskriterien bzw. Einbeziehung bestimmter gefährdeter Gruppen, eine strengere Überwachung der Leistungsempfänger und die Unterstützung von Kurzarbeit. Die Gründe für die Änderungen reichen vom Schutz der Leistungsempfänger und der Unternehmen vor den Folgen der Krise bis hin zur Konsolidierung der Staatshaushalte und einer Erhöhung der Anreize für die Arbeitssuche. Zwar ist es für eine Bewertung der oben beschriebenen Maßnahmen größtenteils noch zu früh, doch in einigen Ländern hatte beispielsweise die Unterstützung der Kurzarbeit offenbar eine positive Wirkung auf die betroffenen Arbeitnehmer und Unternehmen.

Viele der Maßnahmen waren befristet und in einigen Fällen wurden zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen inzwischen Sparpakete mit neuen Änderungen eingeführt. Mehrere Länder unternehmen außerdem Schritte zur Umsetzung zweier Empfehlungen, die auch im Jahreswachstumsbericht mit Blick auf die Arbeitslosenunterstützung genannt werden: Belohnung Arbeitsloser, die auf den Arbeitsmarkt zurückkehren, und Gewährleistung, dass Arbeit sich lohnt. Pläne für verschiedene aktivierende und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie weitere Anpassungen der Arbeitslosenunterstützung werden in mehreren Länderberichten erwähnt. Das einzige Beispiel für die im Jahreswachstumsbericht genannte

Empfehlung, dass die Arbeitslosenunterstützung den wirtschaftlichen Bedingungen angepasst werden sollte, ist in Schweden zu finden: Dort wurde vorgeschlagen, die Leistungshöhe auf Grundlage der aktuellen Arbeitslosenquote festzulegen. Dieser Bericht zeigt jedoch, dass das System der Arbeitslosenunterstützung bereits in vielen Ländern dazu genutzt wird, auf Änderungen des Wirtschaftsklimas zu reagieren.