

# **Absicherung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen im europäischen Vergleich**

**Ist die Arbeitslosenversicherung noch zeitgemäß? Tendenzen der Absicherung bei Arbeitslosigkeit in Europa**

**29. – 30. November 2010, IAB Nürnberg**

**Janine Leschke, European Trade Union Institute (ETUI), Brüssel**

**etui.**

# Gliederung

- Einleitung
- Forschungsstand
- Arbeitsmarktentwicklungen und Ausgaben für Arbeitslosenleistungen
- Grundprinzipien von ALV-Systemen, die atypisch Besch. benachteiligen oder besser stellen können
  - Zugang und Dauer
  - Leistungshöhe
- Veranschaulichung: Zugang zu ALV-Leistungen und Höhe der Leistungen
- ALV-Reformen und Auswirkungen auf atypisch Beschäftigte
- Krise, ALV und atypische Beschäftigung
- Zusammenfassung

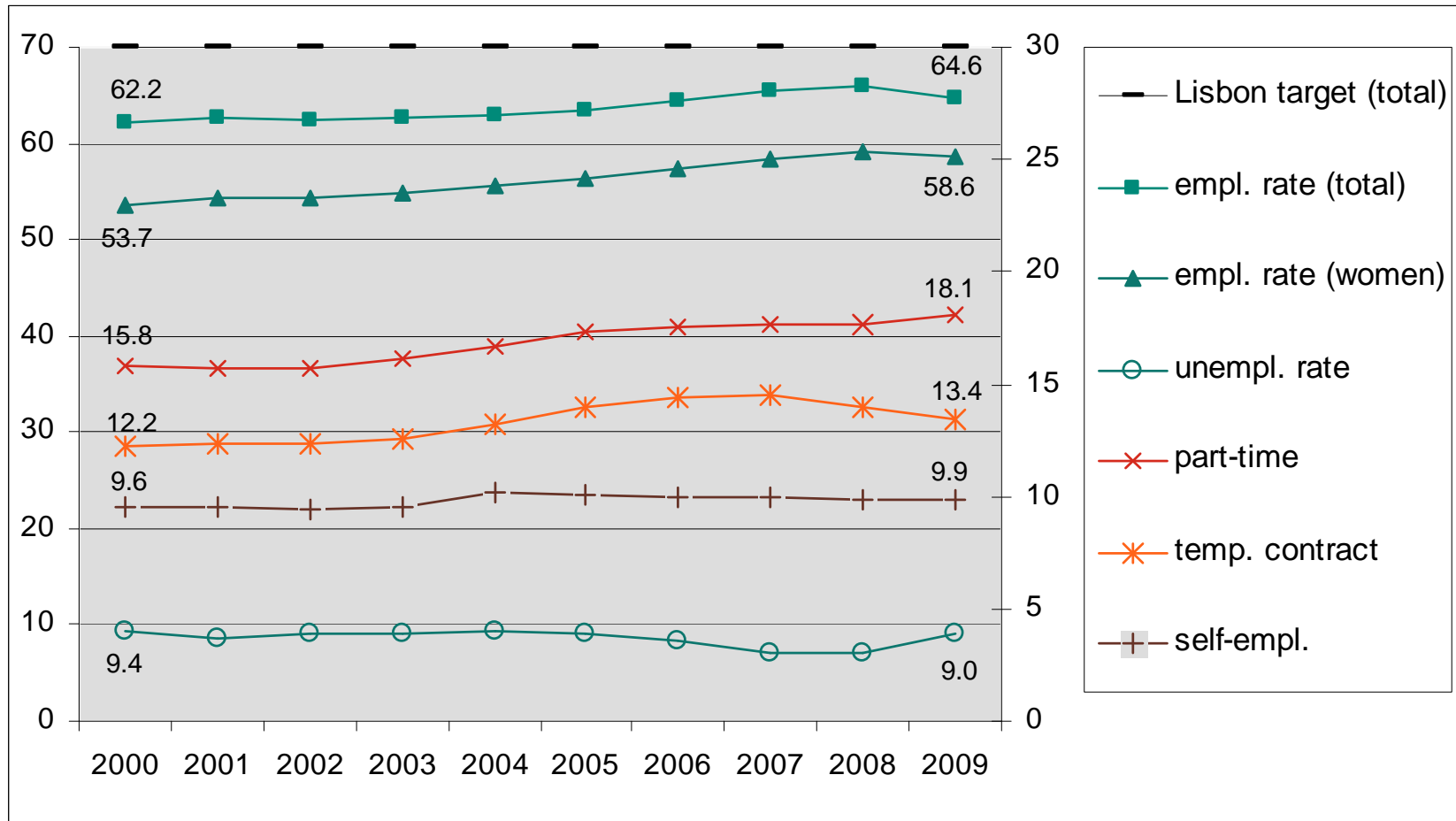
# Einleitung

- Anstieg atypischer Beschäftigung (Teilzeit, marginale Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Zeitarbeit, Solo-Selbständigkeit) in den letzten Jahrzehnten
- Gründe: steigende Frauenerwerbstätigkeit (Teilzeit), Deregulierung (befr. Besch., Zeitarbeit, marginale Besch.), teils explizite Förderung durch AM-Reformen und AM-Politik
- Häufig unfreiwillig; vielfältige potentielle Benachteiligungen (neben sozialer Sicherung auch Lohn, Jobsicherheit, LLL, kollektive Interessenvertretung)
- Überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen gleichzeitig Sicherungslücken
- Zugangskriterien für Arbeitslosenversicherung (ALV) basieren auf sog. Normalarbeitsverhältnis (abhängig, dauerhaft, in Vollzeit)
- Benachteiligung von atypisch Besch. beim Zugang zu ALV-Leistungen und bei Leistungsdauer, teilweise aber höhere Nettolohnersatzraten
- Trotz Flexicurity Debatte wenig öffentliche und wissenschaftliche Diskussion über soziale Absicherung atypischer Beschäftigungsformen und wenig explizite Reformen
- Während der Wirtschaftskrise in einigen Ländern Verbesserung der Absicherung von atypisch Beschäftigten

# Forschungsstand

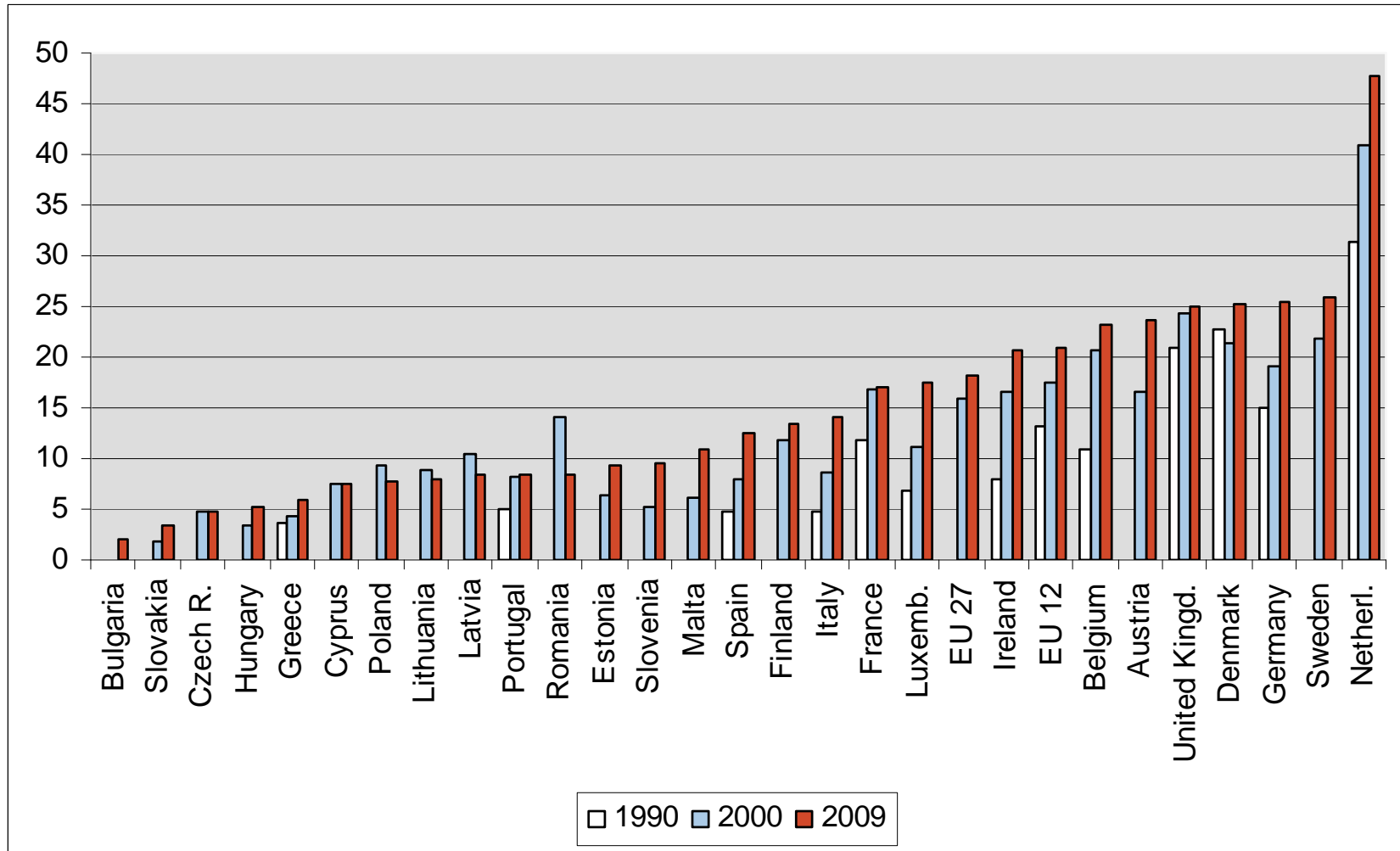
- Wenig Forschungsstudien, die soziale Absicherung atypisch Beschäftigter und insbes. Zugang zu AL-Leistungen betrachten:
  - Ausnahmen: Grimshaw/Rubery 1997; Talós 1999; Klammer/Tillmann 2001; Eurofound 2003; Leschke 2007, 2008; Schulze-Buschhoff 2006, 2008
- Zunehmendes Interesse des Europäischen Parlaments und der Kommission (Machbarkeitsstudien):
  - “Indicator on coverage of social security systems for people in flexible employment” (Alphametrix 2005)
  - “Flexicurity: indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the EU” (Alphametrix 2009)
- Soziale Sicherung atypischer Beschäftigungsverhältnisse explizit in den neuen Beschäftigungsleitlinien der Europ. Besch. Strategie erwähnt: “Adequate social security should also be ensured for those on fixed-term contracts and the self-employed.” (unter Leitlinie 7)
- Aktuelle OECD Studie “How good is part-time work?” (Employment in Europe 2010) beinhaltet kurze Analyse zu ALV-Deckungsgrad bei Teilzeitbeschäftigten

# Arbeitsmarktentwicklungen inkl. Nichtstandardbeschäftigungsformen, EU27



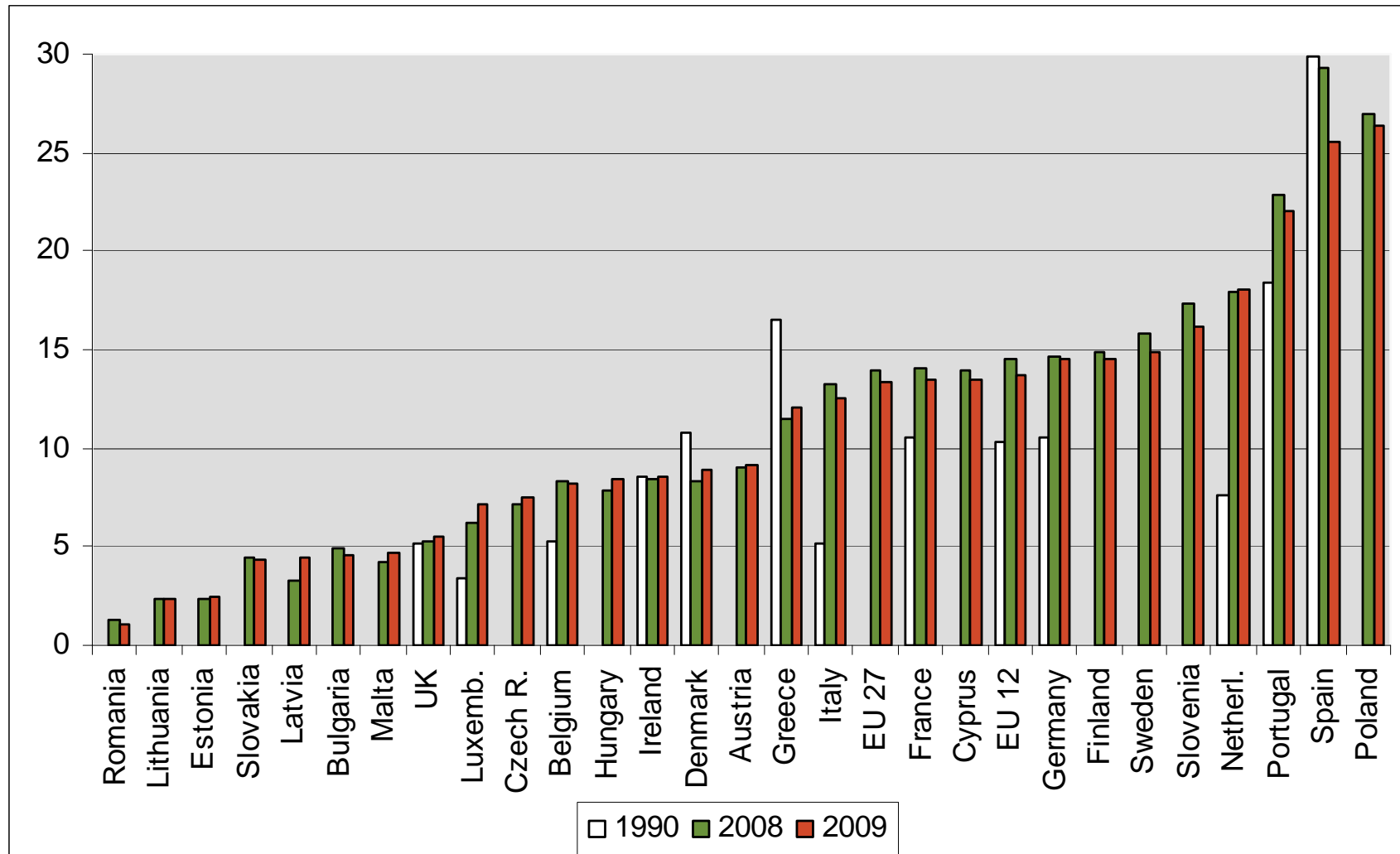
Data source: European Labour Force Survey, yearly averages.

# Ausmaß, Verteilung und Entwicklung von Teilzeitbeschäftigung



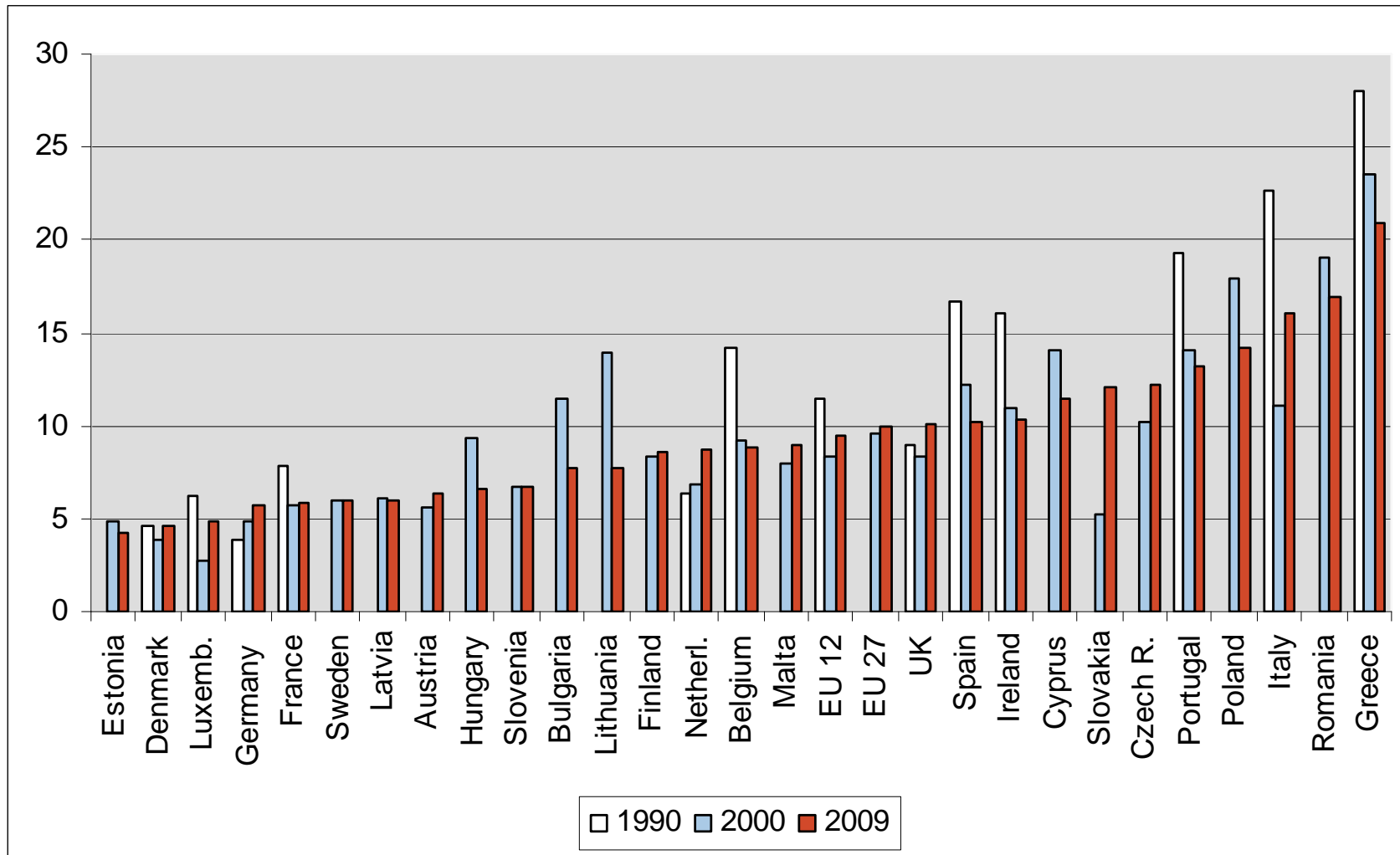
Source: European Labour Force Survey.

# Ausmaß, Verteilung und Entwicklung von befristeter Beschäftigung



Source: European Labour Force Survey.

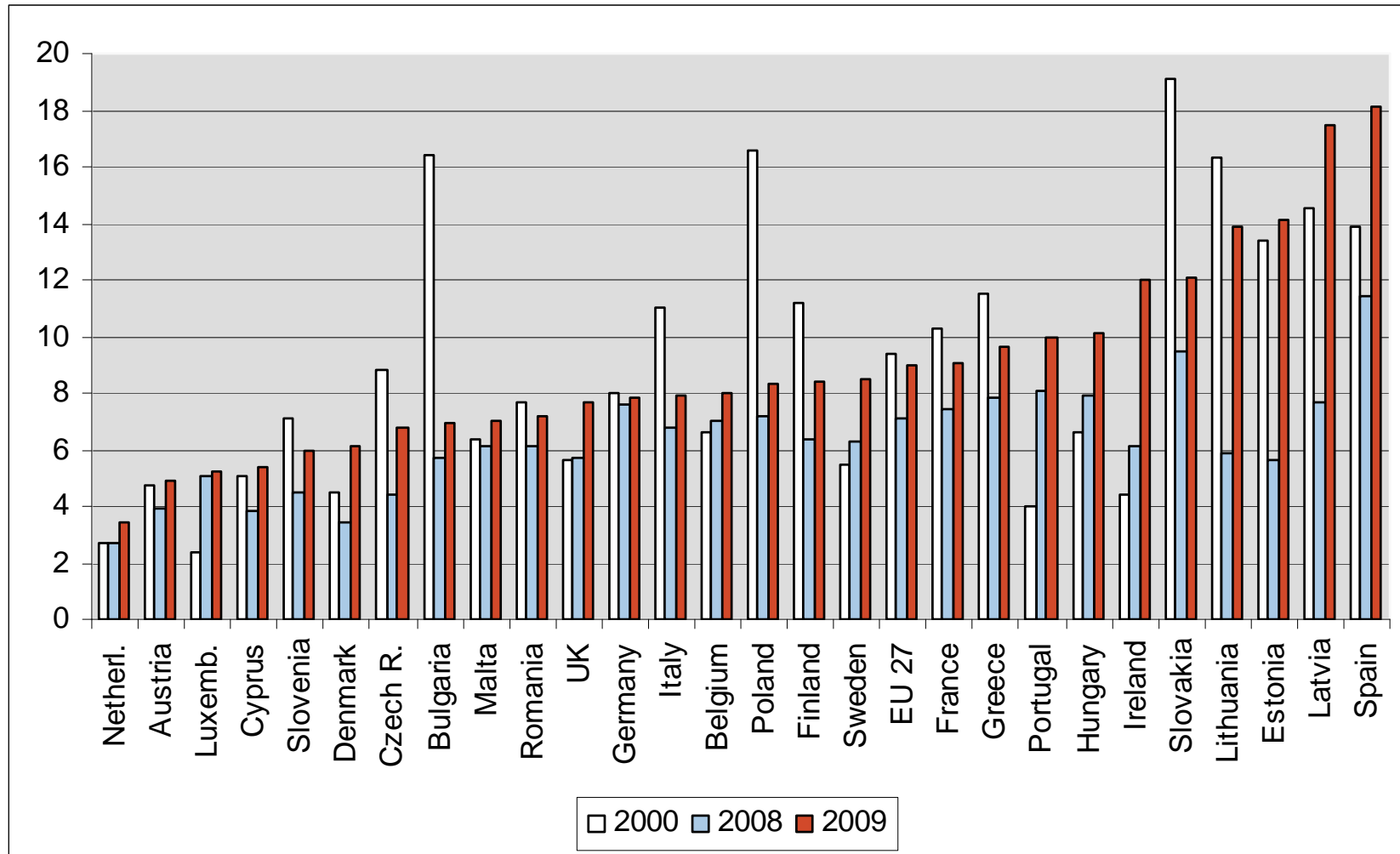
# Ausmaß, Verteilung und Entwicklung der Selbständigkeit



Source: European Labour Force Survey.

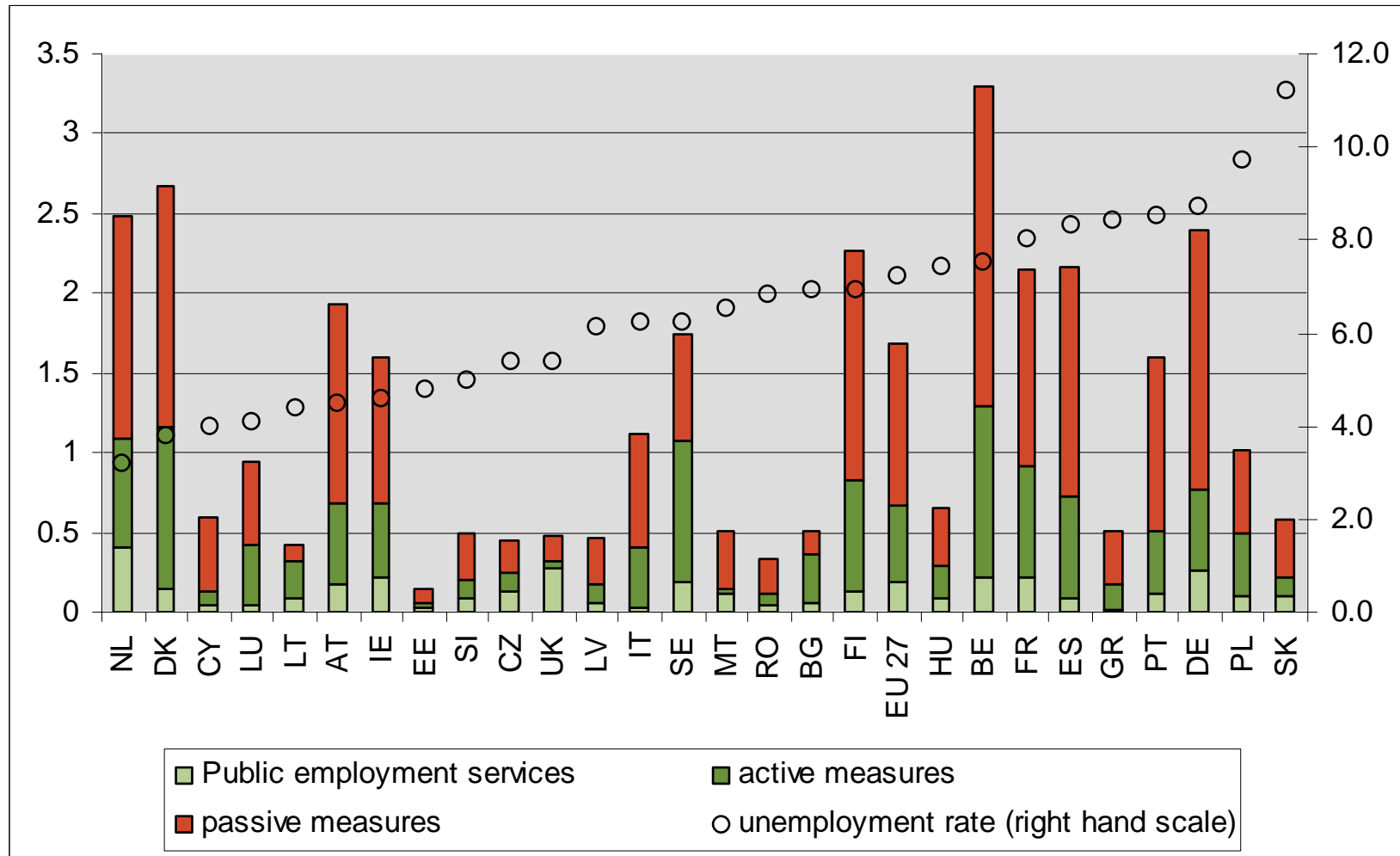


# Ausmaß, Verteilung und Entwicklung der Arbeitslosigkeit



Source: European Labour Force Survey.

# Ausgaben für Arbeitslosenleistungen (passiv und aktiv) in % of GDP, 2007



# Grundprinzipien von ALV-Systemen, die atypisch Beschäftigte benachteiligen oder besser stellen können

**Grundproblem:** ALV-Systeme basieren üblicherweise auf  
“Normalarbeitsverhältnis”  
(abhängig, dauerhaft, in Vollzeit)

## **Zugang:**

- Einkommens- oder Stundenschwellenwerte (problematisch für TZ-Besch. mit geringen Stunden)
- Anwartschaftszeiten (problematisch für befr. Besch., wenn in Stunden oder Tagen gerechnet auch für TZ-Beschäftigten)

## **Dauer der Leistungszahlung:**

- Koppelung der Leistungsdauer an vorherige Beitragszeiten

## **Leistungshöhe:**

- Teils höhere Lohnersatzrate für Teilzeitbeschäftigte (z.B. bei universalen Pauschalleistung, hohen universalen Mindestleistungen, geringer Leistungsbemessungsobergrenze)

Selbständig Beschäftigte sind häufig automatisch von den ALV-Systemen ausgeschlossen, bei Inklusion teils lange Wartezeiten

# Potentielle Benachteiligung von atypisch Beschäft. bei Zugang zu ALV

	Qualifying period based on length of service <sup>a</sup>	Additional qualifying conditions based on previous hours or earnings	Minimum hours per week equivalent at average wage <sup>b</sup>	Minimum benefit amount for part-time workers
Australia (UA)	None	No	..	UA = flat-rate payment
Austria	52 weeks/2 years	EUR 358/month	4.6	Yes
Belgium	468 days/27 months	Qualifying period based on full-time equivalent work	Qualifying period longer for part-time workers	Yes
Canada	Based on hours	420-700 hours/52 weeks	8.1-13.5	No
Czech Republic	12 months/3 years	No	..	No
Denmark	34 weeks/3 years	Qualifying period based on full-time work	..	No
Estonia	1 year/3 years	No	..	Yes
Finland	43 weeks/28 months (34 weeks/28 months from 2010)	18 hours/week	18	UB includes a flat-rate component
France	122 days or 610 hours/28 months	No	..	Yes
Germany	1 year/2 years	No EUR 400/month	..	Yes
Greece	200 days/2 years or 125 days/14 months	No	..	UB = flat rate-payment, in part adjusted for working hours
Hungary	365 days/4 years	No	..	Yes
Iceland	10 weeks/1 year	Qualifying period based on full-time work with min. 25% of full-time for 3 months	10	UB = flat-rate payment, in part adjusted for working hours
Ireland	39 weeks/1 year or 26 weeks/current year + 26 weeks/previous year	Reduced benefit if earnings less than EUR 150/week	7.6 (reduced amount)	UB = flat rate payment
Israel	12 months/18 months (300 days for daily workers)	No	..	No
Italy	52 weeks (contributions)/2 years	No	..	Yes
Japan	12 months/2 years	11 days/month in at least 12 months of the past 2 years	..	Yes
Korea	180 days/18 months	60 hours/month or 15 hours/week	15	Yes
Luxembourg	26 weeks/1 year	No	..	Yes
Netherlands	26 weeks/36 weeks	1 day per week	..	Yes
New Zealand (UA)	None	No	..	UA = flat-rate payment
Norway	Based on earnings	NOK 100 218/year or 200 436/3 years	6.6-9.9	No
Poland	365 days/18 months	Above full-time minimum wage	16.9	Yes
Portugal	450 days/2 years	No	..	Yes
Russian Federation	26 weeks/12 months	Qualifying period based on full-time equivalent work	Qualifying period longer for part-time workers	Yes
Slovak Republic	3 years/4 years	No	..	Yes
Slovenia	12 months/18 months	No	..	Yes
Spain	1 year/6 years	No	..	Yes
Sweden	6 months/12 months or based on hours	80 hours/month or 480 hours/6 consec. months with min. 50 hours/month	12.2-19.5	Yes, if worked more than 50% of full-time hours
Switzerland	1 year/2 years	No	..	Yes
Turkey	600 days/3 years, with continuous work over last 120 days	No	..	Yes
United Kingdom	2 years	GBP 87/week	5.5	UB = flat-rate payment
United States	Minimum earnings needed to qualify (qualifying requirements vary by state)	Yes		

Quelle: OECD Employment Outlook 2010, p. 235.

# Potentielle Benachteiligung von atypisch Beschäft. bei Leistungsdauer

	Duration		Conditions on employment or contribution record	Determinants of employment or contribution record	
	Minimum	Maximum		Specific conditions on previous hours worked	Specific conditions on previous earnings
Australia (UA)	No limit		No	Not applicable	Not applicable
Austria	20 weeks	52 weeks	Yes (contribution record)	No	Yes. Only months with earnings above a minimum level (€341) are included in the contribution record. (as soon as month earnings above the minimum required to qualify)
Belgium	No limit		No	Not applicable	Not applicable
Canada	14 weeks	45 weeks	Yes	Yes	No
Czech Republic	6 months		No	Not applicable	Not applicable
Denmark	4 years		Yes	Yes	No
Estonia	180 days	360 days	Yes	No	No
Finland	100 weeks		No	Not applicable	Not applicable
France	122 days	730 days	Yes (contribution record)	No	No
Germany	6 months	12 months	Yes (contribution record)	No	No
Greece	5 months	12 months	Yes (contribution record)	No	No
Hungary	Job-seeker benefit: 270 days Job-seeker aid: 90 days		Yes, for job-seeker benefit. Five working days = one day of benefit	No	No
Iceland	3 years		No	Not applicable	Not applicable
Ireland	390 days (15 months, 6 days/week)		Yes	No	Reduced duration (312 days) if less than 260 paid contributions.
Israel	138 days	175 days	No	Not applicable	Not applicable
Italy	210 days (7 months)		No	Not applicable	Not applicable
Japan	90 days	330 days	Yes (length of the insured period)	One month of with less than 11 days worked is not counted as an insured month of work, not even as a fraction of an insured month.	No
Korea	90 days (3 months)	210 days (7 months)	Yes (length of the insured period)	Yes, only months with at least 60 hours of work (15 hours/week) are included in the contribution period.	No
Luxembourg	12 months		No	Not applicable	Not applicable
Netherlands	3 months	38 months	Yes. One year of work = one month of UB	Only years with at least 52 days (without any other condition on hours worked during those days) on the basis of which wages were paid, are included in the employment record.	No
New Zealand (UA)	No limit		No	Not applicable	Not applicable
Norway	52 weeks	104 weeks	Yes, combined with condition on earnings level.	No	Duration of 104 weeks if earnings during the last calendar year > twice the basic UB amount, 52 weeks otherwise.
Poland	6 months	12 months	No (except in very specific cases)	Not applicable	Not applicable
Portugal	540 days	720 days	Yes	No	No
Russian Federation	12 months		No	Not applicable	Not applicable
Slovak Republic	1 day	6 months	No	Not applicable	Not applicable
Slovenia	3 months	12 months	Yes (length of the insured period)	No (one month of part-time job count for one full month of insurance)	None
Spain	120 days	720 days (24 months)	Yes (contribution record)	No	No
Sweden	300 days (14 months, 5 days/week)		No	Not applicable	Not applicable
Switzerland	18 months		No	Not applicable	Not applicable
Turkey	180 days	300 days	Yes (contribution record)	No	No
United Kingdom	182 days (6 months)		No	Not applicable	Not applicable
United States (Michigan)	14 weeks	26 weeks	Yes	No	Duration = 43 % of total earnings received in the most recent 4 completed calendar quarters before the claim was filed, divided by the weekly benefit amount.

Quelle: OECD Employment Outlook 2010, supporting material.

## Potentielle Benachteiligung beim Zugang und bei der Leistungsdauer: Länderbeispiele

	Anwart- schaftszeit	Lohnschwellen- wert	Stunden- schwellenwert (teils OECD Berechnung)	Dauer/ Abhängigkeit von Beitragszeit	Zugang von Solo- Selbständige n
<b>Deutschland</b>	1 Jahr in 2	€400 pro Monat	-	6-12 Monate/ Ja	Freiwil. Vers. für vormals abh. Besch. seit 2006
<b>Österreich</b>	52 Wochen in 2 Jahren	€358 pro Monat	4.6	20-52 Wochen/ Ja	Freiwillige Versicherung seit 2009
<b>Schweiz</b>	1 Jahr in 2	CHF500 (€383) pro Monat	-	18 Monate/ Nein	Ja
<b>Finnland</b>	seit 2010 34 Wochen in 28 Monaten; Mitglied in UI Fund	-	18 Stunden pro Woche	100 Wochen/ Nein	Ja
<b>Polen</b>	365 Tage in 18 Monaten	Höher als Voll- zeitmindestlohn (€324 in 2009)	16.9	6-12 Monate/ Nein (mit Ausnahmen)	Ja

Quelle: Eigenen Darstellung, Informationen in OECD Employment Outlook 2010, supporting material.  
Factsheet: Die Arbeitslosenversicherung, 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, 03.08.2010.

## Leistungshöhe – teils anteilig höhere Lohnersatzleistungen bei geringem Einkommen (z.B. durch Teilzeitbeschäftigung)

Absolute Leistungen niedriger, aber Nettolohnersatzraten von TZ-Beschäftigten häufig höher als von Vollzeitbeschäftigten

### Umverteilung zu niedrigen Einkommen über unterschiedliche Mechanismen:

- **Universale Pauschalleistungen** (flat rate benefit):
  - z.B. in AU, UK, PL, IE, aber in den meisten Fällen sehr niedrig
  - Teils Anpassung an Teilzeitbeschäftigte (z.B. in IE geringere Pauschalleistung bei wöchentlichem Verdienst unter €150/Woche)
- **Hohe universale Mindestleistungen**
  - Teils Anpassung bei Teilzeitbeschäftigung insbes. in Ländern mit hohen Leistungen (z.B. DK, SE)
- **Geringe Leistungsbemessungsobergrenze:**
  - bekanntes Bsp. DK: bei geringem Einkommen Nettolohnersatzrate von 90% aber wegen geringer Leistungsbemessungsgrenze schnelle und deutliche Abnahme mit steigendem Lohn; TZ-Versicherte erhalten allerdings nur 2/3 der Maximalrate
- **Spezielle Regelungen:**
  - z.B. vorübergehend Bemessung der Leistungshöhe nach dem früheren Vollzeiteinkommen (z.B. DE)

## Leistungshöhe (Länderbeispiele): Nettolohnersatzrate für untersch. Einkommensgruppen zu Anfang der Arbeitslosigkeit, 2008

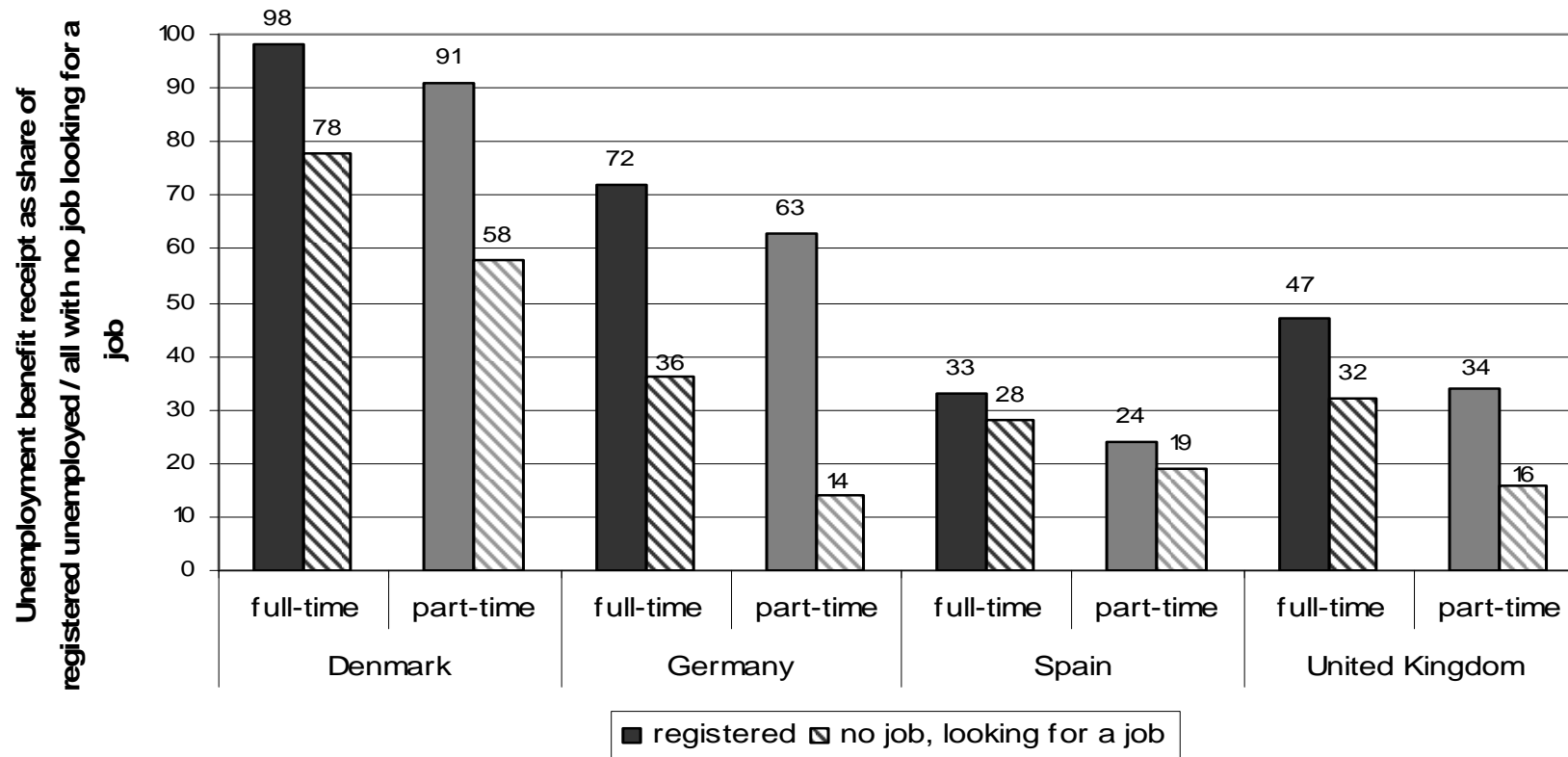
	<b>67% of AW</b>	<b>100% of AW</b>	<b>150% of AW</b>	<b>REGELUNG (Singles)</b>
<b>Österreich</b>	55	55	42	55% (+ Ergänzungsbetrag bei geringem Einkommen)
<b>Deutschland</b>	59	60	57	60% (hohe Leistungsbemessungsobergrenze)
<b>Schweiz</b>	82	72	72	70% (höhere Ersatzrate für Geringverdiener)
<b>Finnland</b>	65	51	44	Pauschalleistung (+ bis zu 45% des letzten Nettolohns)
<b>Polen</b>	66	45	31	Pauschalleistung

Quelle: OECD Benefits and Wages.



# Veranschaulichung: Zugang von Teilzeit und Vollzeitbeschäftigten zu Arbeitslosenleistungen, späte 1990er Jahre

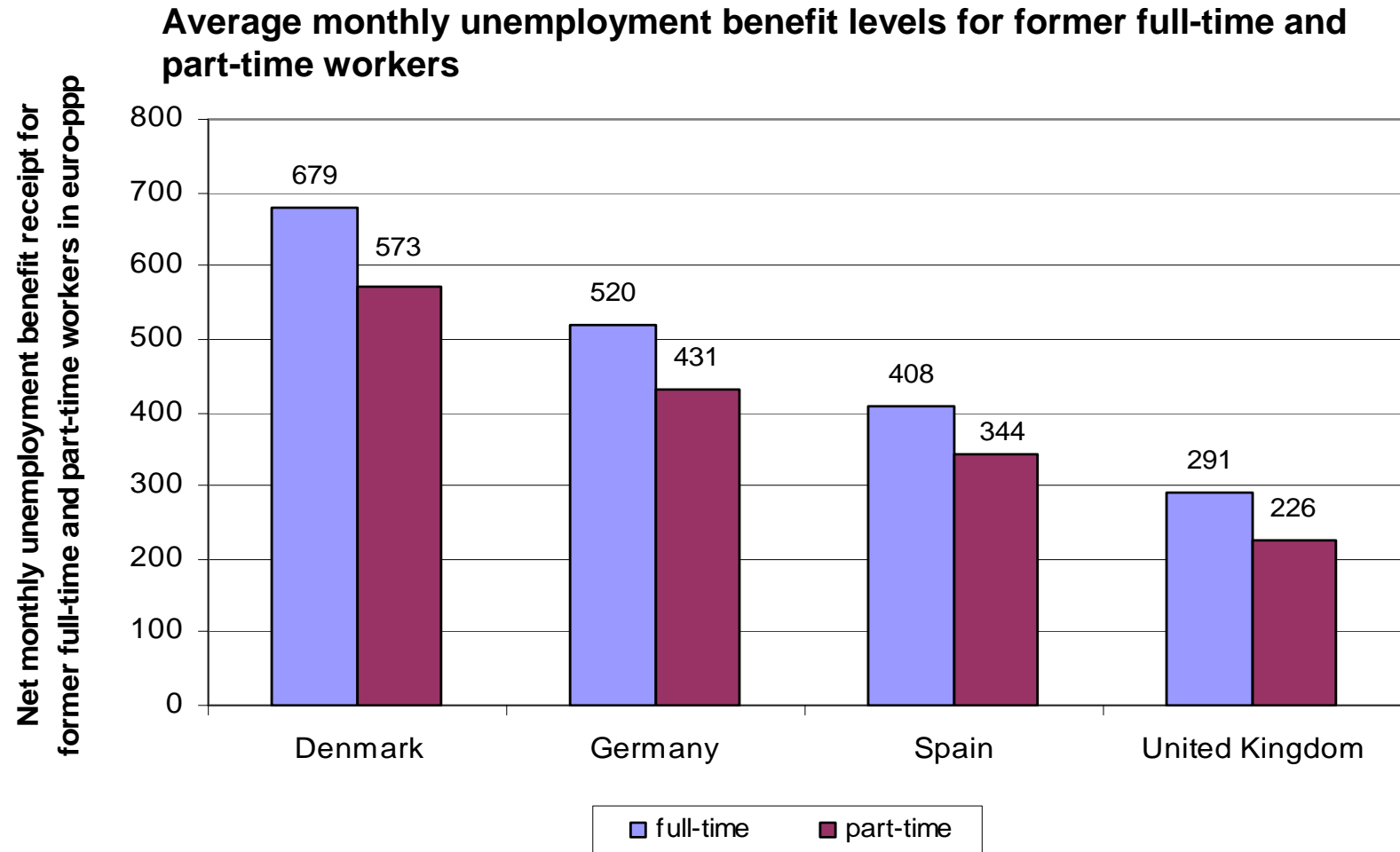
**Unemployment benefit receipt of former full-time and part-time workers  
(Comparison of registered unemployed and all unemployed looking for a job)**



Source: Own calculation based on pooled and weighted ECHP data. The retrospective survey information on part-time employment is used.

Note: In the ECHP data it is not possible to distinguish between unemployment insurance and unemployment assistance benefits.

# Veranschaulichung: Absolute Leistungshöhe für Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte, späte 1990er Jahre



Source: Own calculation based on pooled and weighted ECHP data. The figure refers to unemployment benefit recipients with between 3 and 12 months of unemployment.

Note: In the ECHP data it is not possible to distinguish between unemployment insurance and unemployment assistance benefits.

## Veranschaulichung: Nettolohnersatzraten für Teilzeit und Vollzeitbeschäftigte, späte 1990er Jahre

%	part-time (>20 hours)	full-time
Denmark	<b>85</b>	<b>55</b>
Germany	<b>88</b>	<b>47</b>
Spain	<b>58</b>	<b>34</b>
United Kingdom	<b>73</b>	<b>22</b>

Source: ECHP data, own calculation. Average wage and unemployment benefit level for people who worked more than 20 hours.

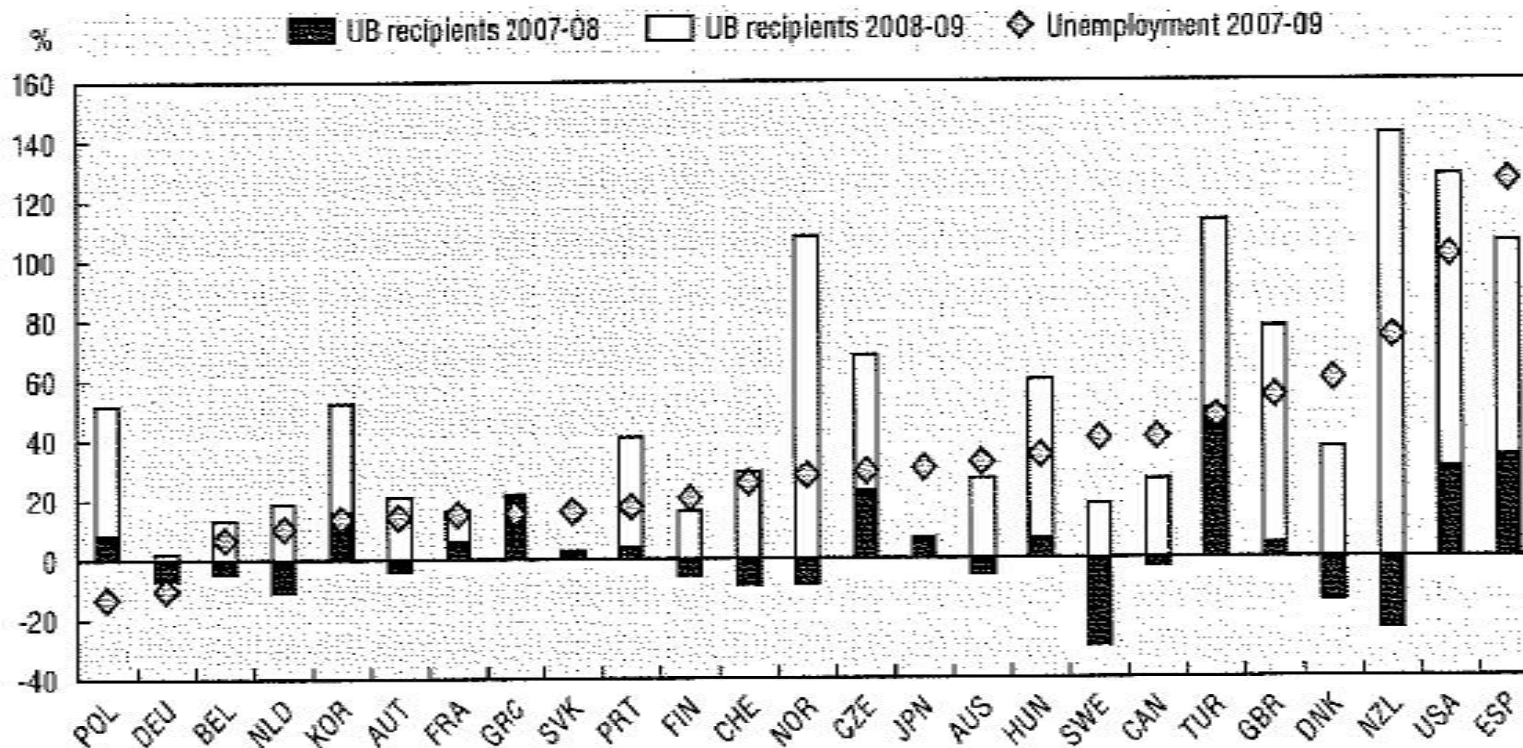
Note: In the ECHP data it is not possible to distinguish between unemployment insurance and unemployment assistance benefits.

# ALV Reformen und Auswirkungen auf atypisch Beschäftigte

- In der Vergangenheit stand bessere Absicherung atypisch Beschäftigter selten im Mittelpunkt von Reformen, trotzdem sind einige positive Veränderungen zu beobachten:
  - Senken oder Abschaffen von Stundenschwellenwerten,
  - Leistungsbemessung vorübergehend auf Basis von Vollzeitbeschäftigung bei Wechsel in Teilzeit
  - Öffnung für einige Gruppen von Selbständigen
- Einige der Reformen, die auf finanzielle Nachhaltigkeit der ALV Systeme zielten, haben die Sicherungssituation atypisch Beschäftigter teils (unbeabsichtigt) weiter verschlechtert:
  - Stärkung von nachgelagerten Leistungssystemen (z.B. Grundsicherung)
  - Verkürzung der Dauer von nicht-bedarfsgeprüften Leistungen
  - Ersetzen der ALH durch Grundsicherung
  - Striktere Anwartschaftszeiten für Arbeitslose

# Krise, ALV und atypische Beschäftigungsformen (I)

Figure 1.21. Growth in unemployment benefit recipients and unemployment  
As a percentage of 2007 level



Quelle: OECD Employment Outlook 2010, S. 55.

Note: UB includes UI and UA receipt but not social assistance or workers in receipt of partial unemployment benefits for reduced working time. Persons who receive UI and UA in the same year may be counted twice.

## Krise, ALV und atypische Beschäftigungsformen (II)

- Befristet Beschäftigte, Zeitarbeiter übermäßig von Arbeitslosigkeit betroffen
- Als Reaktion auf Anstieg der AL und Lücken in Absicherung für bestimmte Arbeitsmarktgruppen Verbesserungen in ALV-Systemen (Bsp.)
  - Lockerung der Zugangsbedingungen für befristet Beschäftigte o. Besch. mit kurzer Dauer (FI, FR, JP) und Teilzeitbeschäftigte (US)
  - Großzügigere Leistungen (BE, GR, FI, US, AT)
  - Längere Leistungsdauer (CA, JP, PT, FI, US, CH)
- Teils Öffnung der Kurzarbeitergeldsysteme für atypisch Beschäftigte :
  - z.B. Zeitarbeiter in FR und DE, befr. Besch. in DE, Teilzeitbesch. in FR
  - Kurzarbeitergeld hat während der Krise zur Erhaltung unbefristeter Jobs beigetragen während kein signif. Einfluss auf befr. Beschäftigte auszumachen ist (insider-outsider Dilemma) (Quelle: OECD 2010 Studie basierend auf 19 Ländern)

## Zusammenfassung

- Große Unterschiede im Ausmaß atypischer Beschäftigung, Betroffenheit best. Gruppen (Rolle von Institutionen, Werten)
- Große Länderunterschiede nicht nur in ALV-Deckungsgrad für atypisch Beschäftigte sondern auch in der Gesamtgrößzügigkeit der Leistungen
- Vorhandensein und Großzügigkeit nachgelagerter Leistung (ALH, Grundsicherung), aber Problem der Bedarfsprüfung
- Geringerer Zugang zu passiven Leistungen bedeutet häufig auch Benachteiligung bei Teilnahme an aktiven Maßnahmen
- Verbesserungen für atypisch Besch. während der Krise → temporäre Maßnahmen oder längerfristiger Strategiewechsel?

### Zusätzliche Forschungsfragen:

- Bessere Absicherung atypisch Beschäftigter als Herausforderungen für die Finanzierung von ALV-Leistungen
- Neben Sicherung bei Arbeitslosigkeit auch Nachteile für atypisch Besch. in anderen Sicherungssystemen

### Methodologische Schlussfolgerung: Grenzen vergleichender Institutionen und empirischer Analyse

- Komplexe sich ständig verändernde Systeme, vergleichbare Informationen zu Zugang von atypisch Beschäftigten nicht einfach erhältlich
- Keine ausreichend detaillierten Längsschnittdaten für tiefgehende vergleichende empirische Analyse