



# THEMENBLATT – EUROPÄISCHES SEMESTER

## LEISTUNGEN BEI ARBEITSLOSIGKEIT

### 1. EINFÜHRUNG

**Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind ein zentrales Element der europäischen Sozialsysteme.** Indem sie Arbeitnehmer gegen das Risiko des Arbeitsplatzverlusts versichern, stellen sie ein wichtiges Sicherheitsnetz für Einzelpersonen und Haushalte dar und tragen so zum Schutz gegen Armut bei. Sie wirken auch als automatische Stabilisatoren im Konjunkturzyklus, da sie die Einkommen derjenigen stützen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und nach einer Beschäftigung suchen. Darüber hinaus wird die Umverteilung von Arbeitskräften in der gesamten Wirtschaft durch Leistungen bei Arbeitslosigkeit reibungsloser, da Arbeitsuchende sich Zeit nehmen können, um sich umschulen zu lassen, oder um Arbeitsplätze zu finden, die ihren Fähigkeiten und Erwartungen entsprechen. Auf diese Weise fördern die Leistungen bei Arbeitslosigkeit das Wachstum.

Gleichzeitig könnte die Zahlung von hohen Arbeitslosenleistungen während eines langen Zeitraums mit geringen Auflagen an die Stellensuche den Anreiz für eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt verringern. Dies wirkt sich negativ auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, die Gesamtarbeitslosigkeit, das Wachstum und die Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme aus.

**Die Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich und funktionieren im**

**Kontext des weiter gefassten wirtschaftlichen und institutionellen Rahmens.** Es bestehen Unterschiede in Bezug auf die Beitragszeiten als Anspruchsvoraussetzung, die Dauer der Anspruchsberechtigung, ihrer Höhe und Entwicklung im Laufe der Zeit sowie auf die Berechnungsweise. Beispielsweise liegt die Bezugsdauer für Arbeitslosenleistungen zwischen 90 Tagen und einer unbestimmten Dauer, während ihre Höhe als fixer oder variabler Prozentsatz des letzten Gehalts berechnet werden kann, als Pauschalsatz oder als Ergebnis einer Formel, die beide Elemente umfasst, wobei Mindest- und Höchstbeträgen zur Anwendung kommen können. Darüber hinaus gibt es viele Unterschiede bei den Anforderungen an die Stellensuche und die Verfügbarkeit, die ein weiterer wichtiger Bestandteil der Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind, um sicherzustellen, dass die Empfänger weiterhin engagiert sind und nicht inaktiv werden.

Der Arbeitsanreiz wird nicht nur von der Ausgestaltung der Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit beeinflusst, sondern auch durch die geltenden Steuer- und Sozialleistungssysteme, einschließlich (in der Regel) einkommensabhängiger Leistungen wie Sozialhilfe, Wohnbeihilfen, Familienleistungen und Lohnergänzungsleistungen. Ebenso werden individuelle Bemühungen, einen Arbeitsplatz zu finden, durch eine aktive

Arbeitsmarktpolitik<sup>1</sup> sowie durch die allgemeinen Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen beeinflusst.

Die **Leistungen bei Arbeitslosigkeit** können in zweierlei Form gewährt werden: als Arbeitslosenversicherung und als Arbeitslosenunterstützung. Arbeitslosenversicherungsleistungen existieren in allen Mitgliedstaaten und beruhen auf Beiträgen. Dies bedeutet, dass eine Person diese erst dann geltend machen kann, wenn sie für einen bestimmten Mindestzeitraum (die so genannte Anwartschaft) beschäftigt war und Beiträge bezahlt hat. Die Höhe der Leistungen wird oft proportional zur Höhe des bei der letzten Beschäftigung erhaltenen Einkommens berechnet, und ihre Dauer hängt häufig von der Länge des Beitragszeitraums ab. Arbeitslosenunterstützung zielt in erster Linie darauf ab, durch Arbeitslosigkeit bedingte Armut zu verhindern: Sie ist in der Regel bedürftigkeitsabhängig und wird arbeitslosen Personen gezahlt, die keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosenversicherung haben. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung ist generell niedriger als die der Arbeitslosenversicherung. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen nicht über ein getrenntes System zur Arbeitslosenunterstützung, sondern setzen vor allem auf allgemeine bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe für Haushalte mit niedrigem Einkommen<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind nicht auf Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit beschränkt, sondern stehen in der Regel (je nach Arbeitsmarktpolitik) auch Arbeitsuchenden offen, die keinen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit (oder andere Leistungen) haben. Sie können von der Unterstützung bei der Arbeitssuche durch öffentliche Arbeitsverwaltungen bis hin zu Ausbildung und lebenslangem Lernen, Lohnzuschüssen oder Arbeitsbeschaffungsprogrammen reichen. Ein separates Themenblatt befasst sich mit diesem spezifischen Politikbereich.

<sup>2</sup> Elf Mitgliedstaaten (Österreich, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Malta, Portugal, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich) haben einen gesonderten bedürftigkeitsabhängigen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung.

Dieser Vermerk ist wie folgt untergliedert: In Abschnitt 2 werden die bestehenden Herausforderungen in den EU-Ländern im Hinblick auf die politischen Ergebnisse überprüft; In Abschnitt 3 werden die verfügbaren Belege über geeignete Maßnahmen zur wirksamen Bewältigung der entsprechenden Herausforderungen diskutiert; Abschnitt 4 enthält eine länderübergreifende Prüfung der politischen Leistung in der EU. In Abschnitt 5 werden zusätzliche Datenquellen und Informationen aufgelistet.

## 2. POLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN; EIN ÜBERBLICK ÜBER DEN LEISTUNGSSTAND IN DEN EU-LÄNDERN

**Bei der Ausgestaltung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit** muss ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Ziel, die Einkommen der Arbeitsuchenden in Phasen der Arbeitslosigkeit aufrechtzuerhalten, und der Notwendigkeit, angemessene Arbeitsanreize zu schaffen. Die Leistungen unterscheiden sich sowohl in ihrer Höhe (insbesondere im Verhältnis zu früheren Einkünften) als auch in ihrer Dauer. Ein niedriges Leistungsniveau führt zu einem niedrigeren Lebensstandard der Arbeitslosen. Das Gleiche gilt für die Dauer der Leistungsgewährung, da Arbeitslose genügend Zeit brauchen, um einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden, der ihren Kompetenzen und Qualifikationen entspricht. Ist die Differenz zwischen dem Einkommensniveau, das durch Leistungen bei Arbeitslosigkeit erzielt wird, und dem aus einem potenziellen Beschäftigungsverhältnis erzielten Einkommen dagegen zu gering, kann die Motivation, wieder zu arbeiten, gefährdet werden<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Solche finanziellen Fehlanreize werden vom Indikator zur sogenannten „Arbeitslosigkeitsfalle“ erfasst, der von der Europäischen Kommission auf der Grundlage der OECD-Modelle für Steuer- und Sozialleistungssysteme erstellt wurde. Siehe Abschnitt 5 unten.

Andere Gestaltungsmerkmale von **Leistungen bei Arbeitslosigkeit** wirken sich auch auf die Bindung der Arbeitslosen an den Arbeitsmarkt und ihre Beschäftigungsfähigkeit aus. Dies ist der Fall bei Erfordernissen an die Arbeitsuche und die Verfügbarkeit sowie der obligatorischen Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen, die als Voraussetzung für den weiteren Bezug von Leistungen festgelegt werden können. Die damit verbundenen Sanktionen, insbesondere die Aussetzung der Anspruchsberechtigung bei Nichteinhaltung der Anforderungen an die Verfügbarkeit und Arbeitsuche, sind ein weiterer Faktor.

Es wird insbesondere erwartet, dass strengere Anforderungen an die So können beispielsweise sehr strenge Anforderungen an die berufliche Mobilität (z. B. die Verpflichtung, ein Stellenangebot unabhängig von der Qualifikation zu akzeptieren) kurzfristig zu einer höheren Zahl von Arbeitsplatzzuweisungen führen, was sich jedoch nachteilig auf die Qualität solcher Zuweisungen auswirkt, die möglicherweise nicht von Dauer sind (da mehr Menschen häufiger in die Arbeitslosigkeit zurückkehren). Darüber hinaus können übermäßig komplizierte Anforderungen Arbeitsuchende davon abschrecken, diese erfüllen zu wollen, und Menschen dazu veranlassen, weiterhin Unterstützungsleistungen zu beanspruchen und inaktiv zu werden. Eine Schlüsselrolle spielt auch die frühzeitige Unterstützung von Arbeitsuchenden in Form von Beratung und einer geeigneten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies wird hier nicht weiter erörtert, da aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Gegenstand eines gesonderten Themenblatts sind<sup>4</sup>.

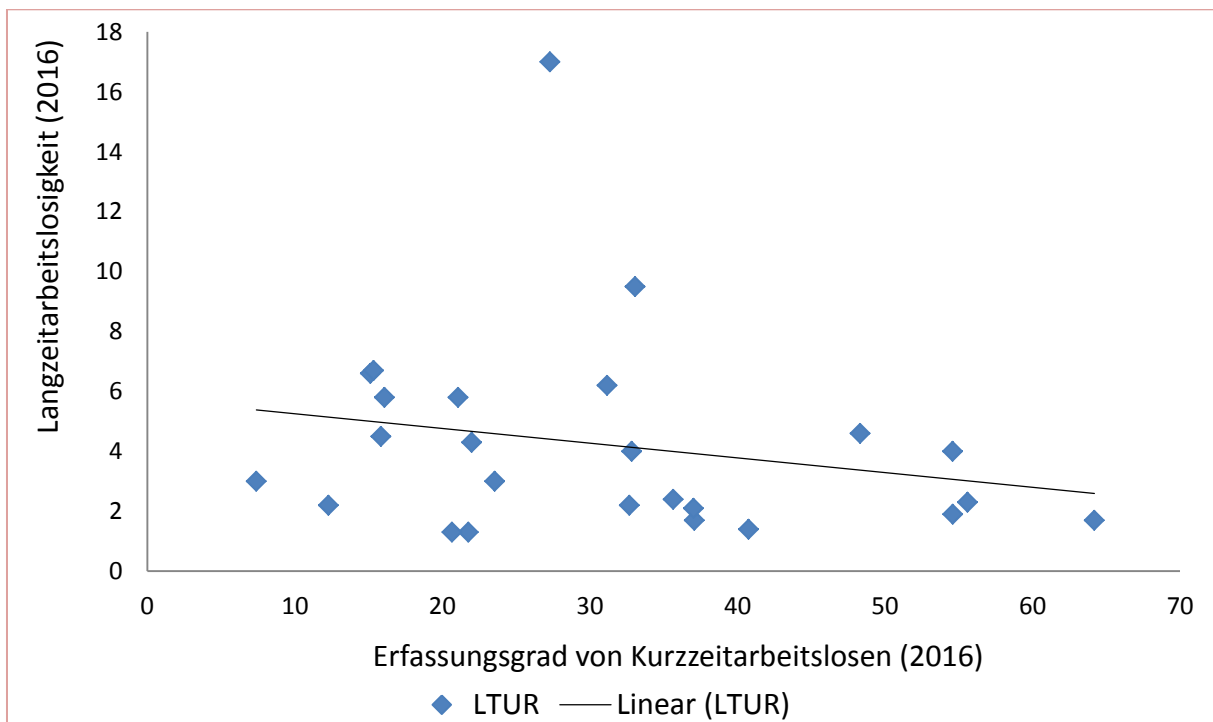
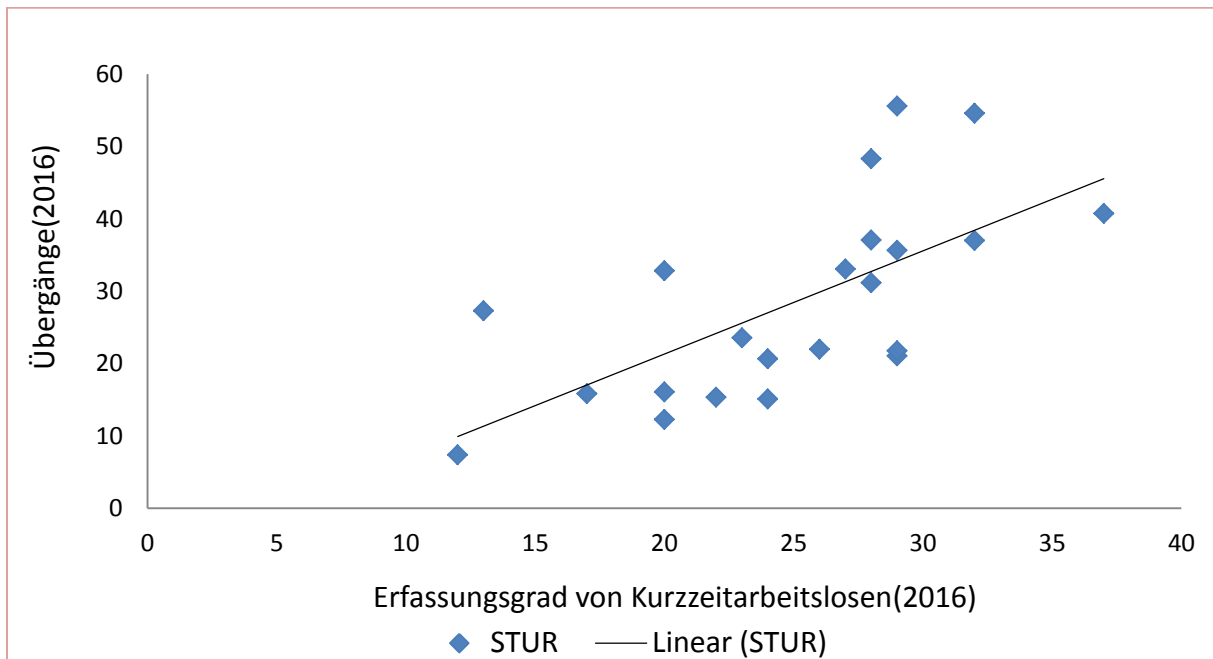
Arbeitsuche und die Arbeitsverfügbarkeit die Leistungsempfänger dazu ermutigen, aktiv nach Arbeit zu suchen und geeignete Stellenangebote anzunehmen. Dies gleicht die möglichen finanziellen Negativanreize zu arbeiten aus, die durch großzügige Leistungen bei Arbeitslosigkeit verursacht werden, und verringert die Abhängigkeit von Sozialleistungen. Intensivere Bemühungen bei der Arbeitsuche und eine raschere Annahme von Stellenangeboten würden Entmutigung vermindern und möglicherweise die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen. Gleichzeitig können übermäßig strenge Anforderungen unbeabsichtigte oder kontraproduktive Folgen haben.

Um zu bewerten, inwieweit die Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit die erwarteten sozialpolitischen Ergebnisse und Abstimmungen von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt erreichen, sind zwei Indikatoren besonders relevant: die Armutsgefährdungsquote der Arbeitslosen und die Langzeitarbeitslosenquote (in Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung). Der Anteil der Kurzeitarbeitslosen, die Arbeitslosenleistungen erhalten, korreliert positiv mit einem häufigeren Übergang von der Kurzeitarbeitslosigkeit in die Beschäftigung (Abbildung 1a) und einer niedrigeren Quote der Langzeitarbeitslosigkeit (Abbildung 1b). Der Erfassungsgrad von Kurzeitarbeitslosen ist insbesondere abhängig von der Dauer der Leistungen und bestimmten Anspruchsvoraussetzungen.

---

<sup>4</sup> Vgl.: Themenblatt zur aktiven Arbeitsmarktpolitik.

**Abbildung 1. Erfassungsgrad von Kurzarbeitslosen und Abgänge aus der Kurzarbeitslosigkeit oder Langzeitarbeitslosenquote**



Quelle: Eurostat und Gemeinsamer Bewertungsrahmen.

Anmerkung: Übergang von Kurzarbeitslosigkeit zu Beschäftigung; LZAR: Langzeitarbeitslosenquote; Übergangsquoten:  $R^2 = 25\%$ , bezogen auf die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit  $R^2 = 9\%$ .

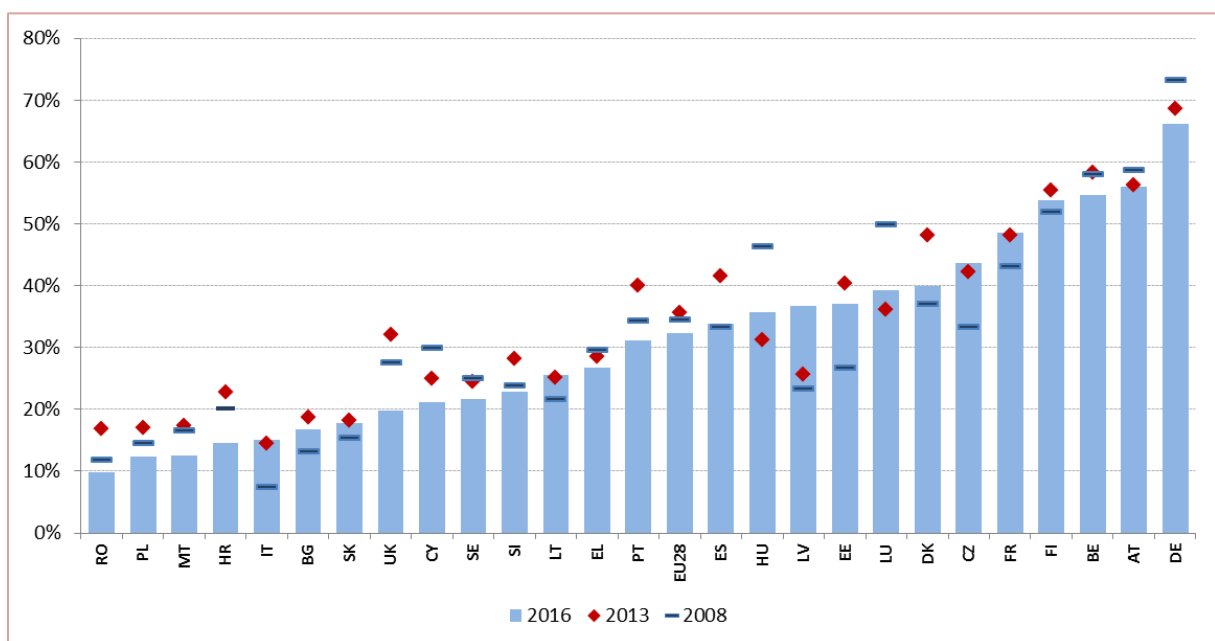
**Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit für Kurzzeitarbeitslose verdienen besondere Aufmerksamkeit, da sie sowohl die Arbeitsmarktergebnisse als auch die soziale Lage betreffen.**

Gleichzeitig ist Armut bei Langzeitarbeitslosen deutlich häufiger, was zeigt, dass sie nur zum Teil mit der Erfassung von Kurzzeitarbeitslosen durch Arbeitslosenleistungen in Verbindung steht. Es gibt eine Reihe weiterer Ursachen für Armut, wie etwa die Angemessenheit der Sozialschutzleistungen, einschließlich der Sozialbeihilfen.

**Die Lage der Mitgliedstaaten in Bezug auf die drei zentralen Dimensionen zur Bewertung der politischen Leistung in diesem Bereich ist in den nachstehenden Schaubildern zusammengefasst**

(Abbildungen 2, 3 und 4). Sie zeigen Umfang und Veränderung der Arbeitslosenleistungen für Kurzzeitarbeitslose, die Langzeitarbeitslosenquote und die Armutsquote bei Erwerbstätigen. Die vertikalen Balken weisen auf eine sehr geringe und geringe und/oder sehr hohe und hohe Leistung hin<sup>5</sup>; die horizontalen Balken weisen auf niedrige und/oder hohe Veränderungen hin.

**Abbildung 2. Erfassungsgrad von Kurzzeitarbeitslosen (in den Jahren 2016, 2013 und 2008)**

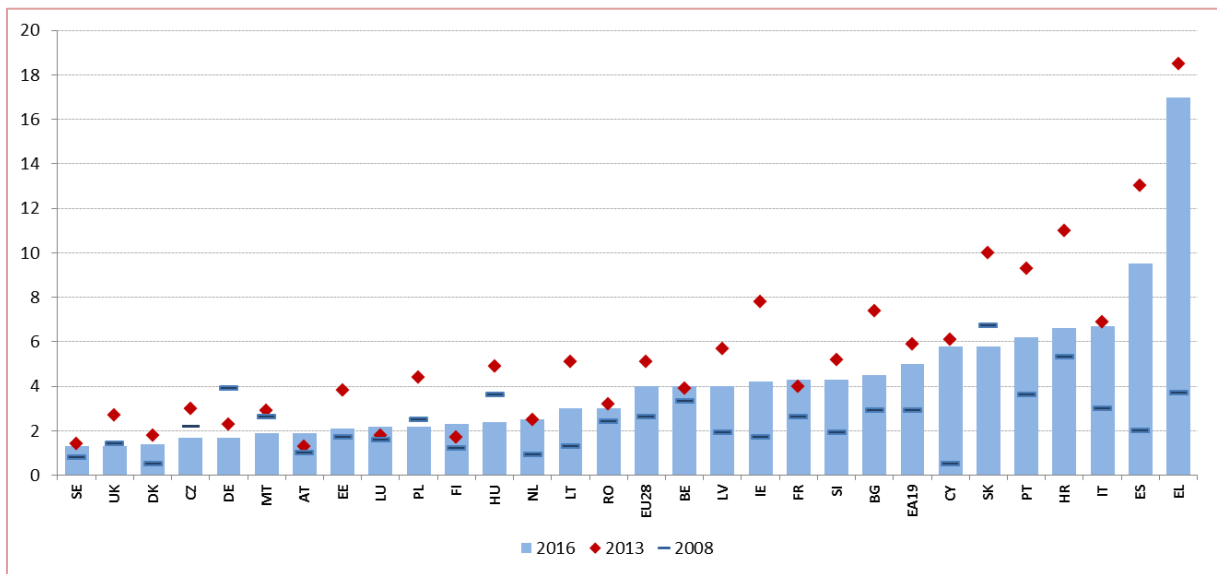


Quelle: Eurostat.

Anmerkung: Daten für Irland, die Niederlande und Österreich liegen nicht vor. Veränderung wird in Punkten ausgedrückt.

<sup>5</sup> Entsprechend der Methodik des Scoreboards, ausgehend vom Abstand vom Durchschnitt sowohl in Bezug auf die Höhe als auch die Trends. Weitere Informationen zur Methodik finden Sie im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht (2016), Anhang 4.

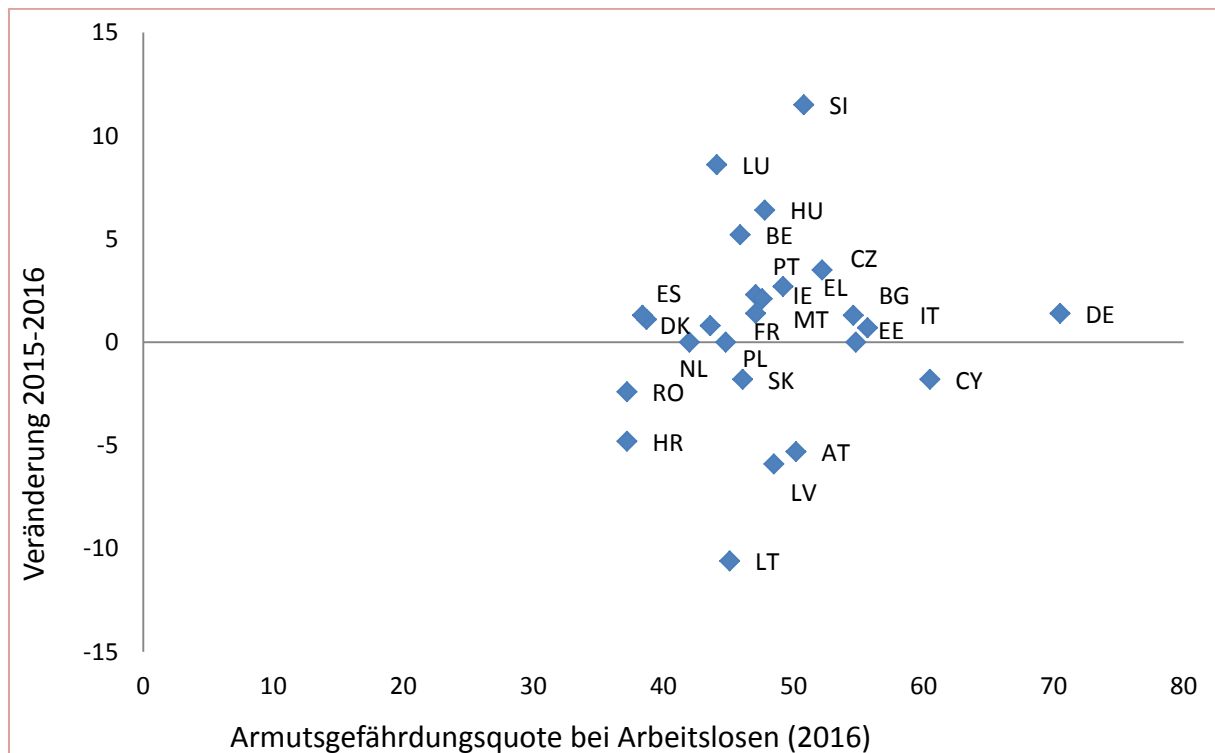
**Abbildung 3. Langzeitarbeitslosigkeit als Anteil an der erwerbstätigen Bevölkerung (2008, 2013 und 2016)**



Quelle: Eurostat.

Anmerkung: Höhe und Veränderung werden in Punkten ausgedrückt.

**Abbildung 4. Armutsquote bei Arbeitslosen (2016) und Veränderung dieser Armutsquote (2015-2016)**



Quelle: EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), 2016 (Einkommen für 2015) und 2015 (Einkommen für 2014).

Anmerkung: Veränderung wird in Punkten ausgedrückt.

### 3. POLITISCHE HEBEL ZUR BEWÄLTIGUNG DER POLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN

Mehrere Parameter der Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit scheinen Auswirkungen auf die im vorstehenden Abschnitt ermittelten Ergebnisse zu haben.

**Ein erster zu betrachtender politischer Hebel ist die Bezugsdauer der Leistungen bei Arbeitslosigkeit**, die sich unmittelbar auf die Armutquote der Arbeitslosen auszuwirken scheint. In der Praxis hängt die Dauer von mehreren Faktoren ab, insbesondere der früheren Erwerbstätigkeit, da in vielen Mitgliedstaaten die maximale Bezugsdauer mit der vorangegangenen Beschäftigungsdauer steigt (längere Dauer der Arbeitslosenleistungen bei einem längeren Beitragszeitraum innerhalb eines bestimmten Zeitraums). Das Ausmaß, in dem das Steuer- und Sozialleistungssystem die Einkommen der Arbeitslosen schützt, hängt jedoch auch von anderen politischen Hebeln wie z. B. den Ersatzquoten oder dem Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung ab (siehe unten).

Die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung wirkt sich dagegen relativ **schwach**<sup>6</sup> auf die Dauer der Arbeitslosigkeit der Arbeitslosen insgesamt aus, da die Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Falle der

Arbeitslosigkeit auch bessere Aussichten auf eine Wiedereingliederung und eine bessere Abstimmung der Arbeit auf die persönlichen Qualifikationen beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt bedeuten kann<sup>7</sup>. Es gibt auch Belege dafür, dass die neuen Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben, häufiger aus ärmeren Verhältnissen stammen und eine schwächere Bindung an den Arbeitsmarkt haben<sup>8</sup>. Darüber hinaus zeigen Länder mit großzügigeren Arbeitslosenleistungen und höheren Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und -maßnahmen eine nachhaltigere Bilanz der Wiedereingliederung von Arbeitslosen<sup>9</sup>.

**Ein zweiter politischer Hebel, die Nettolohnersatzrate der vorangegangenen Einkünfte, korreliert ebenfalls negativ mit der Armutquote bei Arbeitslosen.** Bei der Berechnung der Nettolohnersatzrate werden die Nettoeinkommen als Einkommen nach Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen definiert, wobei mögliche Sozialleistungen (Sozialhilfe, Familienleistungen, Wohnbeihilfe und Lohnergänzungsleistungen) einbezogen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Nettolohnersatzraten und ihre Entwicklung im Laufe der Zeit je nach Beitragsverlauf der arbeitslosen Person, insbesondere bei kürzeren Beitragszeiten, und je nach betrachtetem Zeithorizont erheblich variieren können,

---

<sup>6</sup> Vgl. beispielsweise L.F. Katz und B.D. Meyer (1990) The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. *Journal of Public Economics*. Vol. 41(1): 45-72. S.P. Jenkins, C. Garcia-Serrano (2004) The relationship between unemployment benefits and re-employment probabilities: evidence from Spain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Vol. 66(2): 239-260. K. Carling, P-A. Edin, A. Harkman, B. Holmlund (1996) Unemployment duration, unemployment benefits, and labour market programmes in Sweden. *Journal of Public Economics*. Vol. 59(3): 313-334. M. Hagedorn, I. Manovskii, K. Mitman (2015) The impact of unemployment benefit extensions on employment: the 2014 employment miracle? H. Schmitz, V., Steiner (2007) Benefit-entitlement effects and the duration of unemployment: an ex-ante evaluation of recent labour market reforms in Germany. IZA Discussion Paper No 2681.

---

<sup>7</sup> Vgl. beispielsweise D. Gallie, S. Paugam, S. Jacobs (2003) Unemployment, poverty and social isolation: is there a vicious circle of social exclusion? *European Societies*. Vol. 5(1): 1-32.

<sup>8</sup> Vgl. beispielsweise F. Figari, M. Matsaganis, and H. Sutherland, (2013) Are European Social Safety Nets Tight Enough? Coverage and Adequacy of Minimum Income Schemes in 14 EU Countries. *International Journal of Social Welfare*. Vol. 22: 3-14. M. Fernandez Salgado, F. Figari, H. Sutherland, A. Tumino (2014) Welfare compensation for unemployment in the great recession. *Review of Income and Wealth*. Series 60, supplement issue, May 2014.

<sup>9</sup> Vgl. beispielsweise Wulframm M. and Fervers L. (2013), Unemployment and subsequent employment stability: does labour market policy matter? IZA Discussion paper No 7193.

da die Leistungen in der Regel sinken, je länger die Arbeitslosigkeit andauert<sup>10</sup>.

**Zwar schlagen sich höhere Nettolohnersatzraten ganz klar unmittelbar in höheren Haushaltseinkommen nieder, ihre Nettowirkung hängt jedoch von mehreren Faktoren ab**, insbesondere von ihren Wechselwirkungen mit anderen Leistungen und dem Steuersystem sowie von Aspekten wie dem früheren Verdienstniveau und dem bisherigem Erwerbsleben<sup>11</sup>. Darüber hinaus können höhere Ersatzraten auch zu größeren finanziellen Negativanreizen für die Arbeit führen, was sich wiederum negativ auf die Erwerbs- oder Beschäftigungsquoten auswirken kann, insbesondere für bestimmte Arbeitnehmerkategorien (wie Arbeitslose mit einem erwerbstätigen Partner)<sup>12</sup>. Das Risiko, in die Arbeitslosigkeitsfalle<sup>13</sup> zu geraten, ist häufig sehr groß für Geringverdienende und Arbeitnehmer, denen Arbeitsplätze mit niedrigerem Lohnniveau beim Wiedereinstieg angeboten werden.

**Ein dritter politischer Hebel im Zusammenhang mit den Anspruchsvoraussetzungen, nämlich die erforderliche Länge des Beitragszeitraums, scheint positiv mit der Armutsquote bei Arbeitslosen zu korrelieren.** Der

---

<sup>10</sup> Eine Möglichkeit wäre, je nach Praxis der Mitgliedstaaten, die Nettolohnersatzraten nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit bei 80 % des Durchschnittslohns anzusetzen, wobei auch Unter- und Obergrenzen zu berücksichtigen sind.

<sup>11</sup> Vgl. beispielsweise J. Gruber (1994) *The consumption smoothing benefits of unemployment insurance*. NBER working paper, no. 4750, or M. Dolls, C. Fuest, A. Peich (2012) *Automatic stabilisation and discretionary fiscal policy in the financial crisis*. IZA, *Journal of Labor Policy*, Vol. 1(4).

<sup>12</sup> Vgl. beispielsweise OECD (2005), *Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits*. *Employment outlook*, chapter 3.

<sup>13</sup> Der Indikator misst den effektiven Grenzsteuersatz auf Arbeit, d. h. das Ausmaß, in dem der Anstieg der Bruttoverdienste beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt aufgrund von Ertragsteuern, Sozialabgaben und Wegfall der Leistungen verringert wird.

Anspruch auf Arbeitslosenversicherungsleistungen ist abhängig von vorangegangenen Beschäftigungszeiten und/oder entrichteten Beiträgen. Insbesondere müssen die Arbeitslosen in der Regel über ein Mindestmaß an Beschäftigungszeiten verfügen, deren genaue Definition und Dauer sich erheblich voneinander unterscheiden. Folglich erhalten Personen mit kurzen und weniger durchgängigen Beschäftigungszeiten seltener Leistungen bei Arbeitslosigkeit<sup>14</sup>. Daher führen strenge Anspruchsvoraussetzungen dazu, dass weniger Arbeitslose Anspruch auf Leistungen haben, was einen geringen Erfassungsgrad und einen geringen Stabilisierungseffekt nach sich zieht. Die Möglichkeit, mehrere Beitragszeiträume zu kumulieren, sodass keine Ansprüche verloren gehen, hat hier erhebliche Auswirkungen. Auch die Anspruchsvoraussetzungen für Selbstständige und Arbeitnehmer mit atypischen Verträgen werden häufig als Hebel eingesetzt, um den Erfassungsgrad zu verbessern, beispielsweise durch die Möglichkeit, sich auf freiwilliger Basis zu versichern.

**Reformen, die darauf abzielen, die Ersatzraten und die Bezugsdauer zu erhöhen** oder die Anspruchsvoraussetzungen zu erweitern, erfordern zusätzliche Ausgaben. Bei versicherungsbasierten Systemen tragen Arbeitnehmer und Unternehmen direkt zur Finanzierung der Leistungen bei. Da solche Beiträge in der Regel ähnlich wie eine Besteuerung gesehen werden, könnte ein höherer Erfassungsgrad, der höhere Beiträge erfordert, möglicherweise von der Schaffung von Arbeitsplätzen abhalten. Dennoch wird davon ausgegangen, dass diese Reformen den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft mittelfristig begünstigen und

---

<sup>14</sup> Vgl. beispielsweise ILO *World Social Protection report* (2014-15), Esser I., T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme and O. Sjoberg (2013) 'Unemployment Benefits in EU Member States' oder Langenbucher, K. (2015), 'How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries', OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 166, OECD Publishing, Paris.



höhere Steuereinnahmen aus Erwerbseinkommen generieren, allerdings mit abnehmenden Erträgen aus Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Aktivierungsmaßnahmen.

**Auch kurzfristig ermöglichen reduzierte Leistungen bei Arbeitslosigkeit nicht unbedingt Einsparungen öffentlicher Gelder:**

In den meisten Mitgliedstaaten erhalten Arbeitslose häufig andere Formen der sozialen Unterstützung, die von längerer Dauer sind und von Arbeitslosenunterstützung bis zu Mindesteinkommen reichen (passive Maßnahmen).

**Die Kosten für die öffentlichen Finanzen sind kurz- und langfristig nicht leicht zu beurteilen und verändern sich im Lauf der Zeit.**

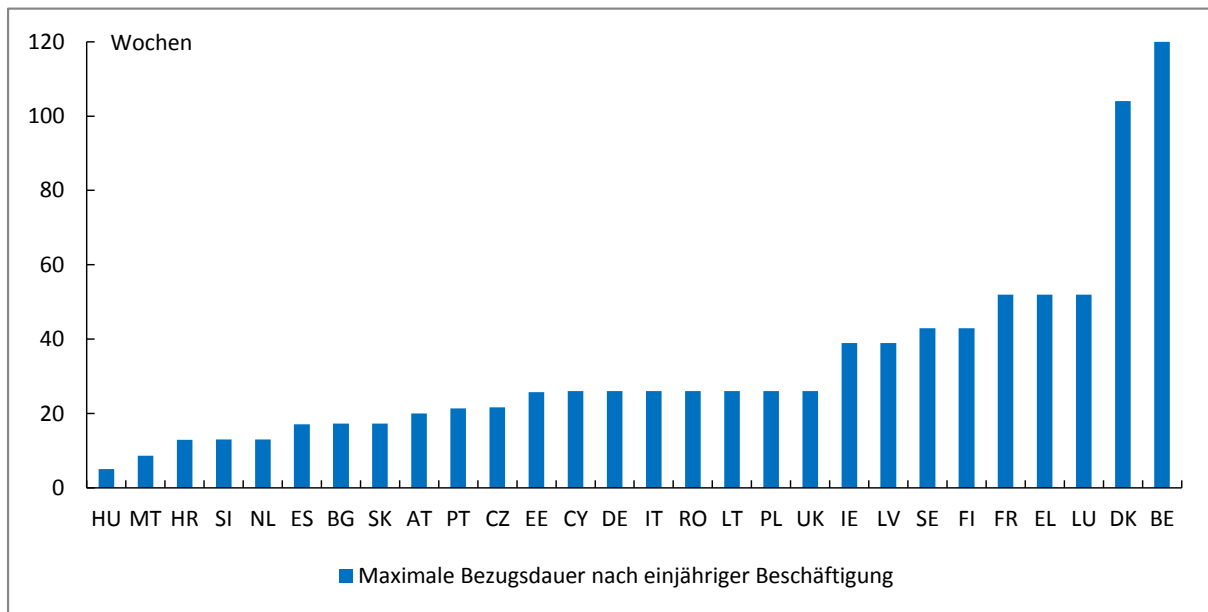
Es wird davon ausgegangen, dass die erste Welle von Kosten, die mit einem höheren Erfassungsgrad oder hohen Leistungsbeträgen verbunden sind, relativ schnell durch eine höhere Beschäftigungsleistung und höhere Steuereinnahmen durch mehr Erwerbstätige ausgeglichen werden kann, ebenso wie durch ein schnelleres Wirtschaftswachstum aufgrund der besseren Nutzung des Humankapitals.

#### 4. AKTUELLER STAND ALS GEGENPRÜFUNG

Was die verschiedenen Faktoren der Arbeitslosenversicherung anbelangt, die im vorangegangenen Abschnitt als politische Hebel beschrieben wurden, so ist der Stand in den einzelnen Mitgliedstaaten in den nachfolgenden Schaubildern 5, 6, 7 und 8 dargestellt.

Der Abbildung 5 ist die maximale Bezugsdauer von Leistungen nach einjähriger Beitragszeit zu entnehmen. Während in den meisten Mitgliedstaaten die Bezugsdauer kürzer ist als der vorangegangene Beitragszeitraum (meist halb so lang, d. h. 26 Wochen), sind Bezugsdauer und Beitragszeitraum in vier Fällen gleich (Frankreich, Niederlande, Griechenland und Luxemburg), während in drei Fällen die Bezugsdauer den Beitragszeitraum sogar übersteigt (71 Wochen in Finnland, 104 Wochen in Dänemark, zeitlich unbegrenzt in Belgien). Am anderen Ende der Skala werden Leistungen in Kroatien, Ungarn, Malta und Slowenien nur über drei Monate oder einen noch kürzeren Zeitraum gewährt.

**Abbildung 5: Maximale Bezugsdauer nach einjähriger Beschäftigung, Januar 2017**



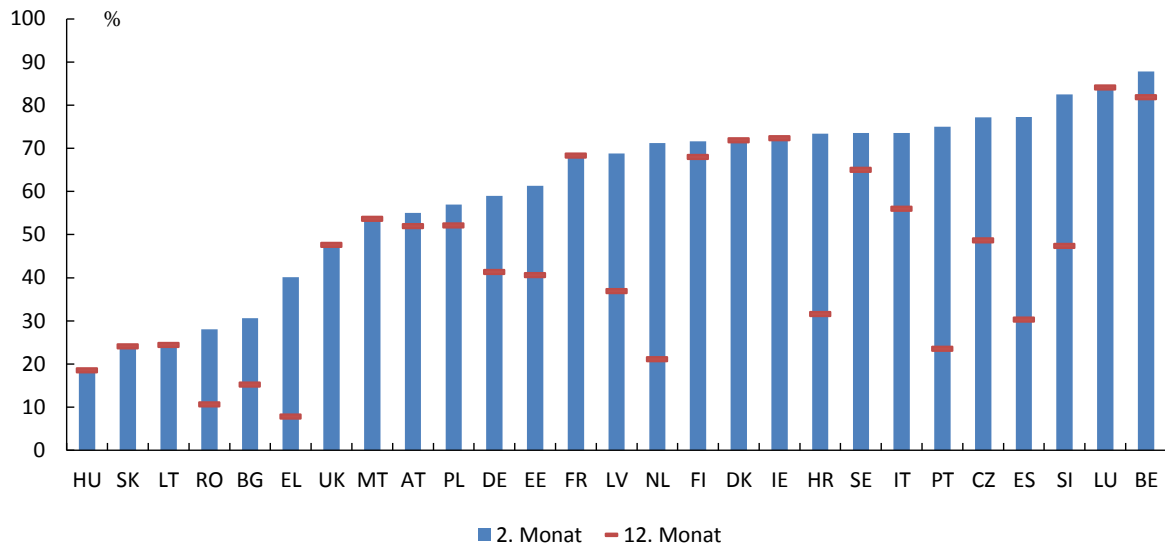
Quelle: System zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz sowie nationale Rechtsvorschriften (für Spanien, Italien und Frankreich).

Anmerkung: In Belgien erfolgt die Gewährung von Leistungen zeitlich unbegrenzt. In vielen Ländern (Tschechische Republik, Deutschland, Litauen, Portugal) hängt die Leistungsdauer auch vom Alter ab, wobei die Anspruchsdauer für die jüngste Altersgruppe am kürzesten ist, wie aus dem Schaubild hervorgeht. In Portugal wird ein Beitragszeitraum von 15 Monaten anstelle eines Jahres herangezogen. In der Slowakei ist die Dauer für Personen mit befristetem Arbeitsvertrag angegeben, ansonsten liegt sie bei sechs Monaten. In Polen hängt die Dauer z. B. auch von der regionalen Arbeitslosenquote ab.

Die Nettolohnersatzraten geben einen Hinweis auf die Zulänglichkeit der Einkommensersatzfunktion der aus der Arbeitslosenversicherung gezahlten Leistungen. Ihre Höhe richtet sich nach mehreren Faktoren wie dem vorangegangenen Einkommensniveau, der Dauer der Betriebszugehörigkeit, der Länge der Arbeitslosigkeit, dem Alter und der Zusammensetzung des Haushalts (insbesondere bei Berücksichtigung der Interaktion mit dem Steuersystem und mit anderweitigen Leistungen). Im Falle eines Niedriglohnarbeitnehmers mit kurzer Erwerbsphase (ein Jahr) liegt die Nettolohnersatzrate nach einem Monat der Arbeitslosigkeit zwischen 25 % und 90 % des vorherigen Nettoverdienstes (Abbildung 6). Am unteren Ende der Skala kommen Personen mit einer Erwerbstätigkeit von einem Jahr in

einigen Mitgliedstaaten (Slowakei, Litauen) nicht für eine Arbeitslosenversicherung infrage, oder die Leistungszahlungen werden bereits im zweiten Monat der Arbeitslosigkeit eingestellt (Ungarn). Es folgen Mitgliedstaaten, die Pauschalzahlungen leisten, die keinen (oder nur einen geringen) Bezug zum vorangegangenen Verdienstniveau haben (Bulgarien, Griechenland, Malta, Rumänien und Vereinigtes Königreich). Ein Vergleich der Nettolohnersatzraten im zwölften Monat der Phase der Arbeitslosigkeit zeigt entweder das Auslaufen der gewährten Leistungen (wobei die Betroffenen dann unter andere Programme wie Arbeitslosen- oder Sozialhilfe fallen) oder eine Kürzung der Leistungen.

**Abbildung 6. Nettolohnersatzrate bei Arbeitslosenleistungen von 67 % des Durchschnittseinkommens, Januar 2016**



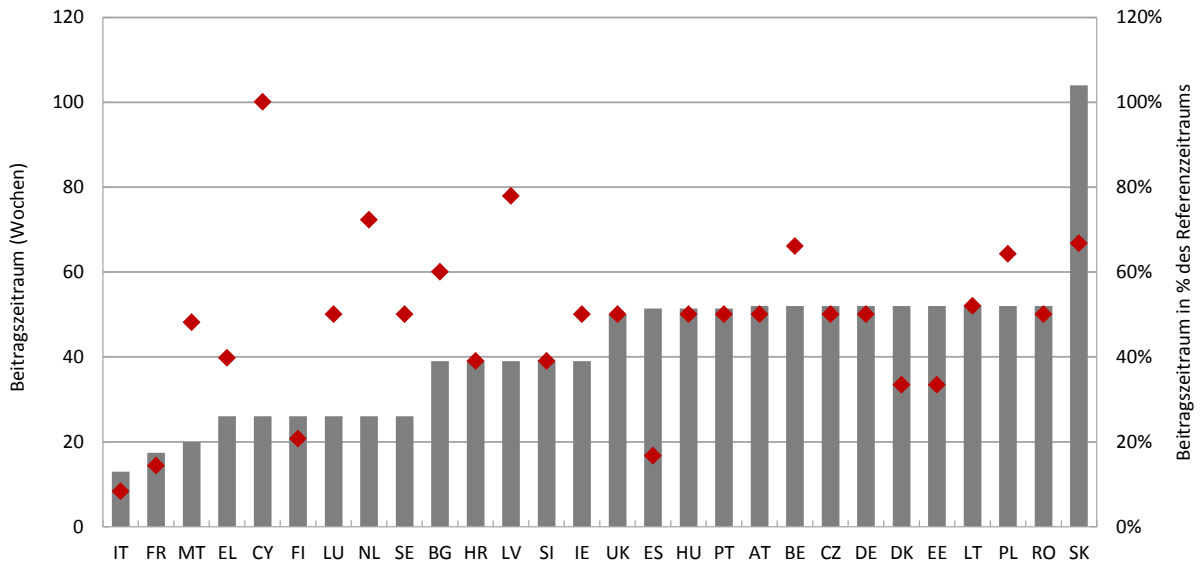
Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von OECD-Indikatoren für Steuer- und Sozialleistungssysteme.

Anmerkung: Die Berechnung erfolgt für einen Arbeitnehmer mit 80 % des Durchschnittslohns und einem Beitragsjahr (2. und 12. Monat des Bezugs von Leistungen). Das Schaubild umfasst alle Einkommenskomponenten, u. a. Leistungen bei Arbeitslosigkeit und andere Leistungen (z. B. Sozialhilfe und Wohnbeihilfe).

In allen Mitgliedstaaten ist der Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit abhängig von vorangegangenen Beschäftigungszeiten und/oder entrichteten Beiträgen. Abbildung 7 zeigt, dass der für den Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit benötigte Zeitraum zwischen 25 Wochen oder weniger in Griechenland, Frankreich, Italien und Malta und mehr als 80 Wochen in Litauen und der Slowakei schwankt, wobei die Beitragsdauer am

häufigsten ein Jahr (52 Wochen) beträgt. Das Verhältnis zwischen dem Beitragszeitraum und einem längeren „Referenzzeitraum“, mit dem sich Zeiten einer Nichtbeschäftigung berücksichtigen lassen, beträgt am häufigsten 0,5 (d. h. die Leistungsempfänger sollten mindestens während des halben Referenzzeitraums Beiträge geleistet haben).

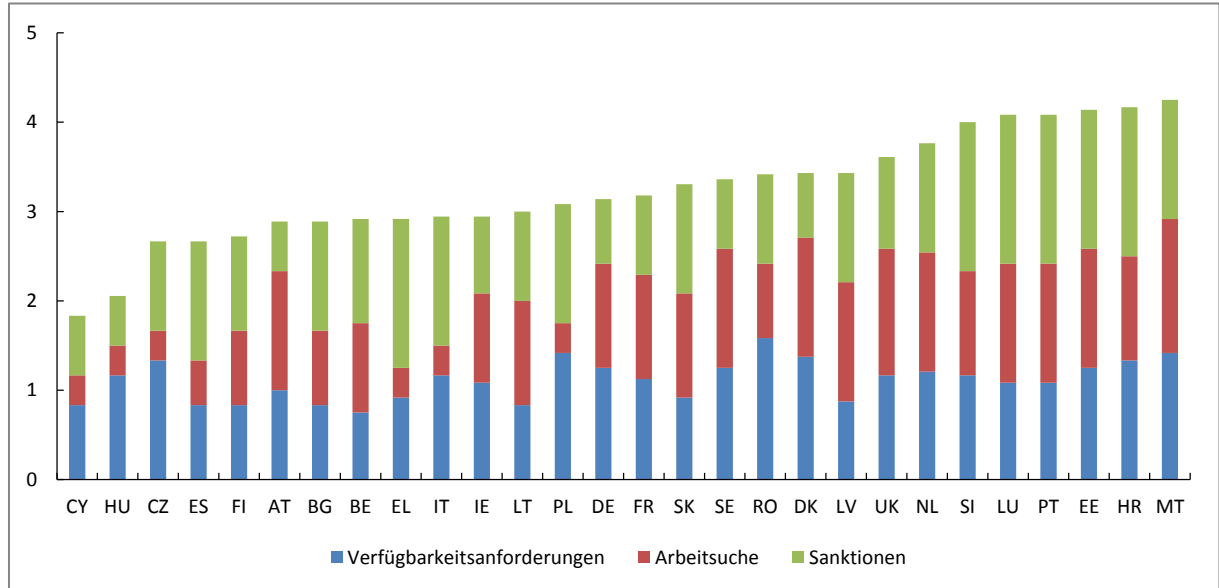
**Abbildung 7. Länge des zum Erwerb einer Anspruchsberechtigung erforderlichen Beitragszeitraums, Stand 2015**



Quelle: System zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz in der Gemeinschaft sowie nationale Quellen (für Italien)<sup>15</sup>.

Anmerkung: Die roten Rauten bezeichnen das Verhältnis zwischen Beitrags- und Referenzzeitraum. Das Schaubild beruht auf vereinfachten Daten für einige Länder, in denen die Beitragszeiträume, die zum Erhalt von Arbeitslosenleistungen berechtigen, auf komplexere Weise berechnet werden.

**Abbildung 8: Indikator für die Strenge der Anforderungen hinsichtlich Arbeitsuche und Verfügbarkeit, 2014**



Quelle: OECD

<sup>15</sup> Für Italien beziehen sich die Zahlen auf die Situation nach der Annahme des Arbeitsgesetzes im Mai 2015.

Die Auflagen hinsichtlich der Arbeitsuche und der Verfügbarkeit und die damit verbundenen Sanktionen erscheinen am rigorosesten in Estland, Kroatien, Luxemburg, Malta, Portugal und Slowenien, während sie in Zypern und Ungarn am wenigsten streng gefasst sind. Auch schwankt die relative Bedeutung von Teilkomponenten zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich.

## 5. NÜTZLICHE INFORMATIONSQUELLEN

Weitere Informationen und Daten zu Anspruchsvoraussetzungen, Bezugsdauer und Anspruchsberechtigungen für Leistungen bei Arbeitslosigkeit finden Sie in der MISSOC-Datenbank<sup>16</sup>. Die Datenbank wird alle sechs Monate aktualisiert und von den Mitgliedstaaten validiert. Die Informationen können durch primäre nationale Quellen (z. B. Rechtsvorschriften) und länderspezifische Informationen über Steuer- und Sozialleistungssysteme, die beispielsweise von der OECD zusammengestellt werden, ergänzt werden.

Die Ergebnisse der OECD Steuer- und Sozialleistungsmodelle können auch genutzt werden, um die Entwicklung der Nettolohnersatzrate und der Auswirkungen auf Arbeitsanreize zu beobachten (insbesondere die sogenannte Arbeitslosigkeitsfalle, die als effektiver Steuersatz definiert wird, der für das zusätzliche Bruttoeinkommen gilt, das beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt anfällt, und sowohl die direkte Besteuerung als auch den Wegfall von Leistungen berücksichtigt)<sup>17</sup>. Diese

Daten werden in der Regel jedes Jahr im November mit einer Verzögerung von etwa 1,5 bis 2 Jahren veröffentlicht. Die Modellierung beruht auf einem kohärenten Satz von Annahmen, der die länderübergreifende Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet und offizielle Angaben verwendet, die von nationalen Delegierten bereitgestellt werden. Informationen über die Durchschnittslöhne, die in die Berechnungen der Steuer- und Sozialleistungssysteme einfließen, werden anhand einer genau definierten und vereinbarten Methodik ermittelt.

Die OECD hat die Anforderungen an die Stellensuche und die Verfügbarkeit für den Erhalt von Leistungen bei Arbeitslosigkeit untersucht<sup>18</sup>. Für alle EU-Mitgliedstaaten wurden Daten erhoben, und es wurde ein zusammengesetzter Indikator entwickelt, um die Strenge derartiger Anforderungen zu messen. Elf Punkte sollen die verschiedenen Aspekte der Arbeitsplatzsuche und der Anforderungen an die Arbeitsverfügbarkeit beschreiben. Diese gliedern sich in drei Bereiche: Verfügbarkeit auch während der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie geeignete Beschäftigungskriterien (d. h. unter welchen Umständen ein Beschäftigungsangebot sanktionsfrei abgelehnt werden darf); Überwachung der Arbeitsplatzsuche (Häufigkeit von Bewerbungen, vorzulegende Dokumentation); Sanktionen (bei Kündigung, Ablehnung von Beschäftigungsangeboten, Nichterscheinen zu Beratungsgesprächen oder Nichtteilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen).

Datum: 11.11.2017

---

<sup>16</sup> MISSOC, das „System zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz in der Gemeinschaft“, ist eine Informationsdatenbank für die Rechtsvorschriften, Leistungen und Bedingungen in Bezug auf den Sozialschutz in allen EU-Mitgliedstaaten sowie in Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz. Weitere Informationen finden Sie unter: <http://www.missoc.org/>.

<sup>17</sup> Weitere Informationen finden Sie unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPagelD=3197&langId=en>.

---

<sup>18</sup> Vgl.: Venn (2012), Langenbacher (2015). Bei ihrer Arbeit bezieht sich die OECD auf die Anforderungen an die Stellensuche und die Verfügbarkeit als „Anspruchskriterien“, wobei zwischen Anspruchsvoraussetzungen (die sich auf die Voraussetzungen für den Erwerb des Leistungsanspruchs beziehen) und Berechtigungsvoraussetzungen (die die Bedingungen für den weiteren Erhalt von Leistungen umfassen) unterschieden wird.