



»Atypische Beschäftigung« wird normal, aber haben die Rentensysteme bereits reagiert?

Ein Vergleich von sechs europäischen Ländern

KARIN SCHULZE BUSCHOFF

September 2015

- Mehr als ein Drittel der europäischen Erwerbstätigen arbeiten inzwischen in »atypischen« Beschäftigungsformen, Tendenz steigend. Insofern bereits »normal« geworden sind beispielsweise in den Niederlanden die Teilzeitbeschäftigung, in Italien die Solo-Selbstständigkeit und in Polen die befristete Beschäftigung sowie Werkverträge.
- Die Einkommen von atypisch Beschäftigten liegen in der Regel unter dem Durchschnitt. Atypisch beschäftigt sind vor allem Frauen. Nur im Bereich der Solo-Selbstständigkeit sind die Männer in der Mehrzahl, Frauen holen jedoch auch hier auf.
- Atypische Beschäftigungen sind mit einer hohen Dynamik, das heißt einer Vielzahl von Übergängen von einer Beschäftigungsform zu einer anderen, einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko und entsprechend diskontinuierlichem Einkommen verbunden. Dies hat besondere Implikationen für die soziale Sicherung, vor allem für die Alterssicherung.
- Vor diesem Hintergrund erscheinen Alterssicherungssysteme überlegen, die unabhängig von der Erwerbsbiografie eine (armutsvermeidende) Grundsicherung gewährleisten (gute Beispiele Niederlande und Dänemark, schlechtes Beispiel Großbritannien). Zunehmend problematisch werden staatliche Alterssicherungssysteme, die sich stark am Äquivalenzprinzip orientieren, beitragsbezogen und versicherungsbastriert sind (Polen, Italien und Deutschland).
- Gewerkschaftliche Vertretungsrechte für »atypisch Beschäftigte« sind oftmals rechtlich eingeschränkt, nicht nur in Programmländern der Troika wurden sie in den letzten Jahren noch weiter reduziert. In jüngerer Zeit lassen sich jedoch eine Anzahl von erfolgversprechenden gewerkschaftlichen Strategien im Umgang mit atypischer und oftmals prekärer Beschäftigung identifizieren.

Der Anstieg »atypischer Beschäftigungsverhältnisse« findet europaweit statt¹

Europaweit nimmt der Anteil von »Normalarbeitsverhältnissen«, das heißt von unbefristeter Vollzeitarbeit, kontinuierlich ab. In vielen Ländern bilden die atypisch Beschäftigten – also Leiharbeiter, befristet Beschäftigte, Solo-Selbstständige, geringfügig Beschäftigte und Teilzeitbeschäftigte – mit einem Anteil von jeweils deutlich über einem Drittel an allen Erwerbstätigen einen beachtlichen Teil der Gesamtbeschäftigung.

Nicht alle Formen atypischer Erwerbsarbeit sind notwendigerweise prekär, jedoch ist davon auszugehen, dass für atypisch Beschäftigte insgesamt höhere Prekaritätsrisiken bestehen als für Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen. So ist etwa ihr Risiko, einen Niedriglohn zu beziehen, besonders hoch. Auch hinsichtlich des Zugangs zu sozialen Sicherungssystemen und der Geltung und Durchsetzung von Arbeits- und Mitbestimmungsrechten sind sie im Nachteil.

Der Anteil atypischer Beschäftigung wächst europaweit vor allem in den arbeitsintensiven Branchen, z.B. in der Bauwirtschaft oder in der Gebäudereinigung. Die Polarisierung der Arbeitsmärkte hat sich aufgrund der Intensität der Krisenfolgen seit 2008 noch verstärkt. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit in den meisten europäischen Mitgliedsstaaten gestiegen und hat sich der Anteil der Arbeitslosen, die über 12 Monate arbeitslos waren, nach Berechnungen der europäischen Kommission zwischen 2008 und 2013 in der EU verdoppelt. Dies hat insbesondere Folgen für die unteren Segmente des Arbeitsmarktes. Infolge von Arbeitsmarktreformen, die sich an dem Leitbild der »Aktivierung« orientieren, ist in vielen Ländern der Druck auf Arbeitslose erhöht worden, auch eine atypische und häufig prekäre Beschäftigung aufzunehmen.

Schwerpunkt des folgenden Beitrags ist die Prüfung, welche Systeme der Alterssicherung »atypisch Beschäftigten« die besten Rechte und Chancen bieten. Dabei ist davon auszugehen, dass Erwerbsbiografien in Zukunft noch stärker von Elementen der »Diskontinuität« geprägt sein werden, d. h. dass Erwerbstätige zeitweise in

befristeter Beschäftigung, in Teilzeit oder als Solo-Selbstständige, mal mit gutem Einkommen und mal mit Phasen der Arbeitslosigkeit, im Laufe ihres Erwerbslebens konfrontiert sein werden.

Mehr als ein Drittel der europäischen Erwerbstätigen ist bereits »atypisch« beschäftigt

In vielen Ländern der EU-28 ist atypische Beschäftigung weit verbreitet: 36,4 Prozent aller Erwerbstätigen waren 2014 atypisch beschäftigt. In 20 EU-Ländern zeigt sich zudem im Zeitraum 2006 bis 2014 eine Zunahme der atypisch Beschäftigten. Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede in der Entwicklungsdynamik, wenn man sich einzelne Länder anschaut. Im Folgenden werden deshalb Unterschiede und Gemeinsamkeiten am Beispiel von Dänemark, Deutschland, Italien, Niederlande, Polen und dem Vereinigten Königreich analysiert.

Atypische Beschäftigung – von Land zu Land anders ausgeprägt

Die Niederlande hat in dem vorliegenden Ländervergleich mit 62 Prozent im Jahr 2014 den mit Abstand höchsten Anteil und im Zeitraum 2006 bis 2014 auch die größte Zunahme an atypischer Beschäftigung zu verzeichnen (plus 7,7 Prozent). Bemerkenswert zugenommen haben die Anteile an befristeten Beschäftigungen (Anstieg auf 15,7 Prozent), an Solo-Selbstständigen (auf 6,1 Prozent) und an Teilzeitbeschäftigten (auf 29 Prozent). Leicht rückläufig ist dagegen der Anteil der geringfügigen Beschäftigung. Die Klassifizierung »atypisch« ist demnach für die Niederlande im Zusammenhang mit Teilzeitarbeit schon längst nicht mehr zutreffend; atypische Beschäftigung ist hier eher die Regel als die Ausnahme.

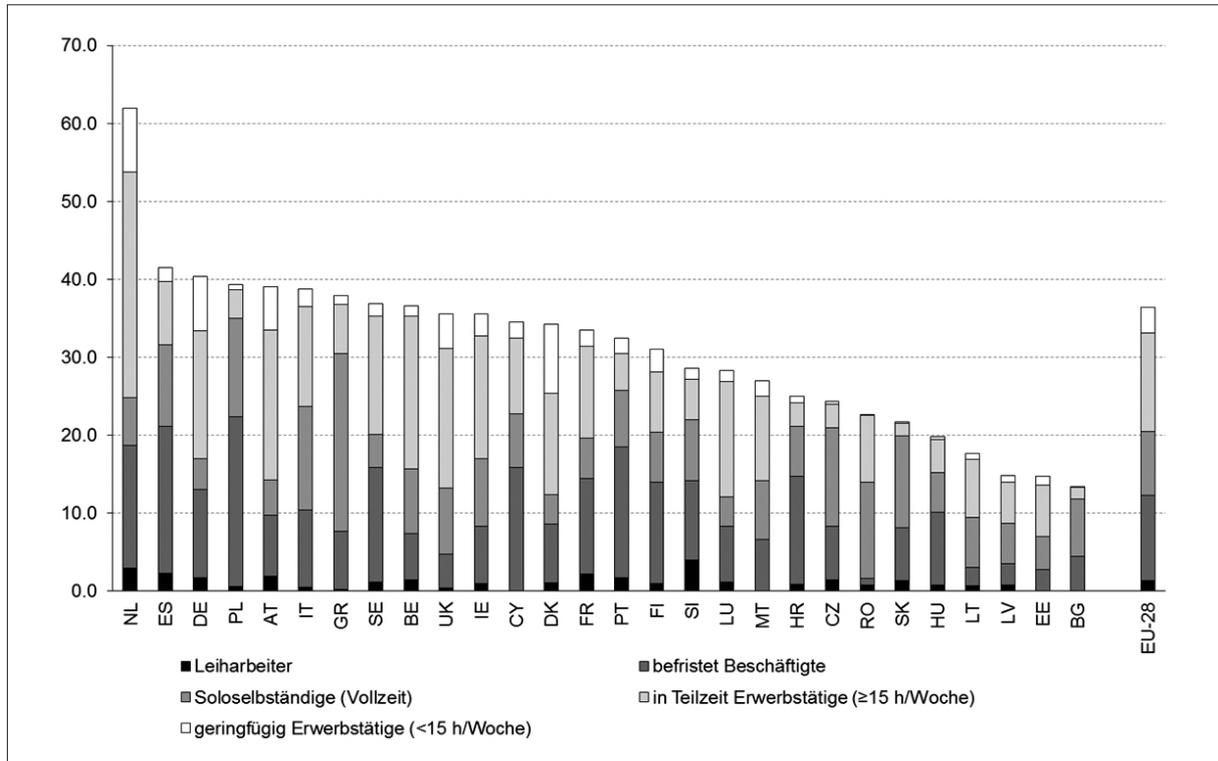
In den anderen fünf Ländern macht der Anteil atypisch Beschäftigter an allen Erwerbstätigen mit 34 Prozent bis 40 Prozent jeweils über ein Drittel des Gesamterwerbstätigkeit 2014 aus. In Deutschland ist der Anteil der atypischen Beschäftigung in dem Zeitraum 2006 bis 2014 nur gering gestiegen auf 40,3 Prozent. Dieser Anstieg basiert auf der Zunahme von Teilzeiterwerbstätigkeit mit Arbeitszeiten von mindestens 15 Stunden/Woche. In Dänemark ist im selben Zeitraum der Anteil der atypisch Beschäftigten etwas stärker gestiegen als in Deutsch-

* Ich danke Jörg Bergstermann, Florian Blank, Jutta Höhne und Daniel Seikel für hilfreiche und kritische Anmerkungen.

1. Quellenangaben, empirischen Daten und ausführlichere Analysen sind enthalten in der Studie *Atypische Beschäftigung als Herausforderung für die Alterssicherung und die gewerkschaftliche Interessenvertretung – ein europäischer Vergleich*, September 2015; online unter www.fes.de.



Abbildung 1: Anteil atypisch Erwerbstätiger an allen Erwerbstätigen (Alter 15–64), differenziert nach einzelnen Formen, in Prozent, 2014



Quelle: EUROSTAT, Labour Force Survey, eigene Berechnungen

land, was vor allem auf die Zunahme von geringfügiger Beschäftigung sowie Teilzeitbeschäftigung (mit Arbeitszeiten von mindestens 15 Stunden/Woche) und Solo-Selbstständigen zurückzuführen ist.

In Italien ist der Anteil der atypischen Beschäftigung über alle Beschäftigungsformen hinweg noch etwas stärker angestiegen. Leicht rückläufig ist lediglich der Anteil der Solo-Selbstständigen (auf 13,2 Prozent). In unserem Sechs-Länder-Vergleich bleiben Italien und Polen jedoch die Spitzenreiter beim Anteil der Solo-Selbstständigen an allen Erwerbstätigen.

Im Vereinigten Königreich haben vor allem der Anteil der Solo-Selbstständigen (auf 8,4 Prozent) und der Anteil der Teilzeitbeschäftigten (auf 17,9 Prozent) zugenommen. Geringfügige Beschäftigung ist hingegen zurückgegangen (auf 4,5 Prozent).

Polen ist in dem vorliegenden Ländervergleich das einzige Land, das in den letzten acht Jahren einen – wenn auch moderaten – Rückgang des Anteils an atypischer

Beschäftigung zu verzeichnen hat, dies jedoch ausgehend von einem vergleichsweise hohen Niveau (2014 bei 39,3 Prozent). Erwerbstätige, die auf der Basis eines Werkvertrages beschäftigt sind, scheinen sich selbst – den Ergebnissen der Eurostat-Befragungen zufolge – nicht als »Selbstständige« einzustufen.

Atypisch beschäftigt sind vor allem Frauen und Jüngere – aber die Männer holen auf

Mit Ausnahme von Polen zeigt sich, dass in dem vorliegenden Sechs-Länder-Vergleich *Frauen* häufiger als Männer einer atypischen Beschäftigung nachgehen. Dieses Ergebnis wird vor allem durch den hohen Teilzeitanteil von Frauen getragen: 2014 war EU-weit der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen mit 21,7 Prozent mehr als viermal so hoch wie der Anteil der teilzeitbeschäftigten Männer. Dagegen ist die Solo-Selbstständigkeit eine typische Erwerbsform für Männer: Mit 10,9 Prozent liegt er mehr als doppelt so hoch wie der Anteil der soloselbstständigen Frauen.

Länderbesonderheit Italien

Der »Jobs Act« 2014 – Arbeitsmarktreformen im Kampf gegen Prekarität?

Im Dezember 2014 wurde in Italien die umfassende Arbeitsmarktreform »Jobs Act« nach harten monatelangen Auseinandersetzungen beschlossen. Der Abbau des Kündigungsschutzes für unbefristete Verträge war dabei der wohl am stärksten umstrittene Schritt.

Die besonders prekären Arbeitsverträge »co.co.pro«, über die Arbeitnehmer jahrelang prekär beschäftigt wurden, werden abgeschafft. Die Möglichkeit der Befristung ohne Sachgrund bleibt hingegen bestehen, mit einer maximalen Dauer von 36 Monaten. Außerdem wird der Einsatzbereich der so genannten »Arbeitsscheine« (*»buoni lavoro«*) ausgeweitet. Beschäftigte können so ohne formellen Arbeitsvertrag stundenweise für einen Stundenlohn von derzeit 7,50 Euro beschäftigt werden. Der Einsatzbereich von unbefristeter Leiharbeit wird liberalisiert, zugleich aber die Zahl der Leiharbeiter_innen in einem Unternehmen prozentual begrenzt. Die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit wird einerseits verbessert, andererseits aber verknüpft mit disziplinierenden Maßnahmen (Schreiner 2015; OECD 2015).

Länderbesonderheit Großbritannien

Exzess der Flexibilisierung?

»Zero-Hour-Contracts« müssen keine Mindestzahl von Stunden garantieren

Laut »Office for National Statistics« existierten im August 2014 rund 1,8 Millionen dieser »Arbeitsverträge, die eine Mindestzahl von Stunden nicht garantieren« (Pyper and Dar 2015; McGaughey 2015).

Diese Vertragsform sieht vor, dass der Arbeitnehmer nur auf Abruf tätig wird, wenn der Arbeitgeber einen entsprechenden Bedarf anmeldet. Wenn kein Bedarf angemeldet wird bzw. keine Arbeit anfällt, wird auch keine Vergütung gezahlt.

Die Regulierung von Null-Stunden-Verträgen war ein zentrales Wahlkampfthema vor den Wahlen zum britischen Unterhaus 2015. Vor allem der Einsatz von »Ausschließlichkeitsklauseln« (einer vertraglichen Verpflichtung der Arbeitnehmer, ausschließlich für einen Arbeitgeber tätig zu sein, unabhängig von tatsächlich zu leistenden Arbeitszeiten bzw. Verdiensten) wird zunehmend kritisch betrachtet.

Länderbesonderheit Polen

»Zivilrechtliche Beschäftigungsverhältnisse« oder: wenn man (fast) nur noch Werkverträge angeboten bekommt.

So genannte Auftragsverträge gewinnen auf dem polnischen Arbeitsmarkt immer mehr an Bedeutung. Sie unterliegen als »zivilrechtliche Beschäftigungsverhältnisse« (*umowy cywilno-prawne*) nicht dem Arbeitsrecht. Arbeitsrechtliche Regelungen zum Beispiel in Bezug auf Mindestlöhne, Arbeitszeit, Urlaub und Überstunden finden also keine Anwendung. Auch der Sozialversicherungsschutz ist nicht vorgeschrieben, so dass eine immer größere Zahl von Beschäftigten nicht versichert ist.

Die Kontrollen durch die Arbeitsaufsicht im Jahr 2012 ergaben, dass ca. 20 Prozent der Arbeitnehmer in den kontrollierten Unternehmen auf der Grundlage der sogenannten Auftragsverträge beschäftigt waren. Schätzungsweise die Hälfte der Beschäftigten unter 24 Jahren arbeiten anstelle eines regulären Arbeitsvertrags bereits auf Basis eines Auftragsvertrages (Trappmann 2014: 12).



Bemerkenswert ist, dass atypische Beschäftigung zwar insgesamt vorwiegend Frauen trifft, der Anteil der atypisch beschäftigten Männer seit Mitte der 2000er Jahre jedoch in allen Ländern mit Ausnahme von Deutschland gestiegen ist, besonders deutlich in den Niederlanden.

Zudem fällt auf, dass *Jüngere* (15–29 Jahre) am häufigsten ein atypisches Beschäftigungsverhältnis haben, gefolgt von der ältesten Gruppe von Arbeitnehmern (55–64 Jahre). Nur im Vereinigten Königreich arbeiten Ältere häufiger als Jüngere in atypischer Beschäftigung. Dagegen ist die Solo-Selbstständigkeit eine typische Erwerbsform für Ältere. Während 2014 etwa in Polen 6,4 Prozent der 15–29-Jährigen solo-selbstständig sind, sind es bei den 55–64-Jährigen 16,1 Prozent.

Die Einkommen atypisch Beschäftigter liegen in der Regel unter dem Durchschnitt

Bei einem Vergleich der monatlichen Nettoeinkommen von Vollzeit-Beschäftigten zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen »normal« und atypisch in Vollzeit

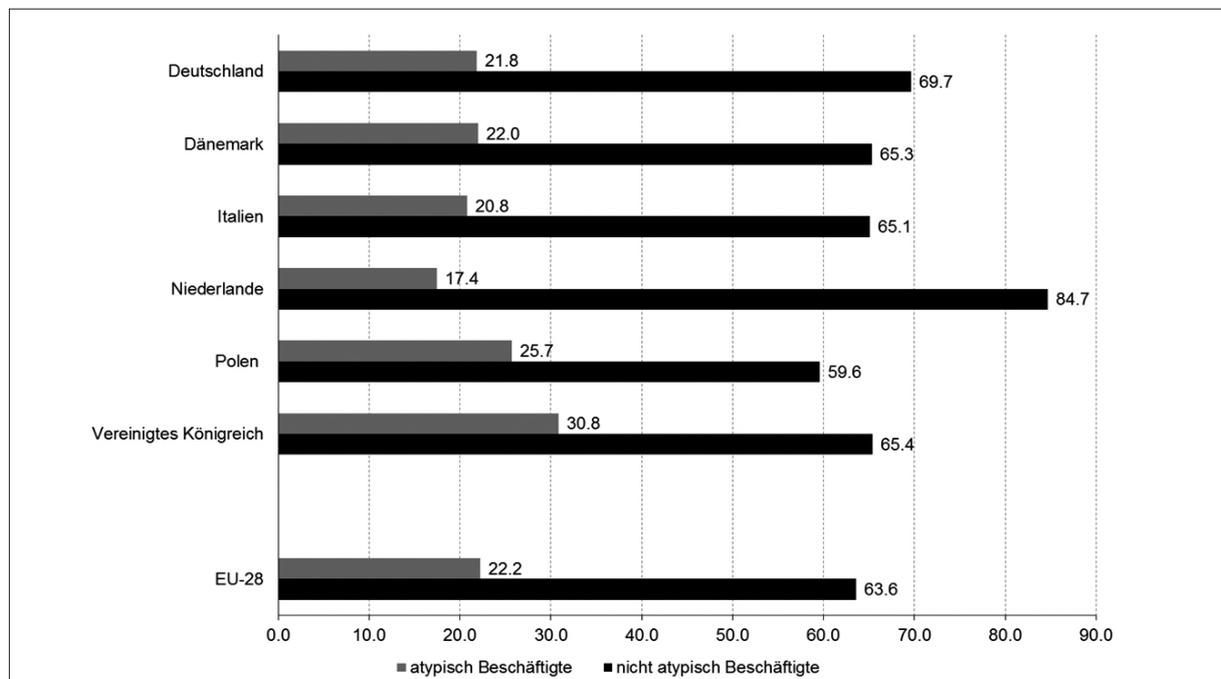
Beschäftigten. Nur gut jede/r fünfte befristet oder in Leiharbeit, aber Vollzeit-Beschäftigte konnte in der EU 2014 ein monatliches Nettoeinkommen oberhalb des Nettomedianeinkommens aller abhängig Beschäftigten im selben Land erzielen. Im Vergleich schaffen dies fast zwei von drei »normalen« Vollzeit-Beschäftigten.

Besonders deutlich ist die Diskrepanz der Einkommensverteilung zwischen atypisch und »normal« Beschäftigten in den Niederlanden.

Atypische Beschäftigungen sind Bestandteil diskontinuierlicher Erwerbsverläufe

Auf einen nicht unerheblichem Anteil der atypisch Beschäftigten treffen gleich mehrere Kriterien zu, d. h. die Beschäftigten arbeiten sowohl in Teilzeit bzw. in geringfügiger Beschäftigung als auch im Rahmen eines befristeten Arbeitsvertrages bzw. als Solo-Selbstständige. In den sechs Ländern reicht dieser Anteil im Jahr 2014 von 9,5 Prozent in Dänemark bis hin zu 27,7 Prozent in den Niederlanden (EU-28-weit: 15,2 Prozent).

Abbildung 2: Anteil von atypisch und nicht atypisch Vollzeit-Beschäftigten mit einem monatlichen Nettoeinkommen oberhalb des Durchschnitts, in Prozent, 2014



Die Abbildung zeigt den Anteil der abhängig Vollzeitbeschäftigten, deren monatliches Nettoeinkommen über dem monatlichen Nettomedianeinkommen aller abhängig Beschäftigten des jeweiligen Landes liegt. Zu den atypisch Beschäftigten zählen hier alle, die Vollzeit in Leiharbeit und/oder befristeter Beschäftigung abhängig beschäftigt sind. Quelle: EUROSTAT, Labour Force Survey, eigene Berechnungen.

Zudem sind atypische Beschäftigungsverhältnisse häufig Bestandteil von brüchigen, unsteten Erwerbskarrieren. Verschiedene Studien weisen nach, dass Solo-Selbständigkeit, befristete Beschäftigung, Leiharbeit und Teilzeitbeschäftigungen vergleichsweise instabile Erwerbsformen sind. Sie sind mit einer hohen Dynamik, das heißt mit einer Vielzahl von Übergängen von einer Beschäftigungsform zu einer anderen, sowie einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden. Eine hohe Dynamik kann durchaus positiv bewertet werden, denn häufigere Wechsel können zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen und eine hohe Flexibilität kann den individuellen Präferenzen der Beschäftigten entsprechen. Eine hohe Dynamik ist insbesondere dann positiv zu bewerten, wenn ihr eine Brückenfunktion zukommt, etwa von einer atypischen Beschäftigung im Niedriglohnbereich in eine existenzsichernde Standard-Beschäftigung. Allerdings erweist sich der Übergang von einem Job im Niedriglohnbereich in eine besser bezahlte Beschäftigung häufig als besonders schwierig. Niedriglohnbeschäftigte, die nach Arbeitslosigkeit eine neue Stelle finden, bleiben meist im Niedriglohnbereich. Niedriglohnbeschäftigungen und insbesondere geringfügige Beschäftigungen erweisen sich häufig nicht als Brücken in den regulären Arbeitsmarkt, sondern als Segment des Arbeitsmarktes, in dem die Beschäftigten »eingesperrt« bleiben.

Gewerkschaftliche Interessenvertretung und atypische Beschäftigung²

Dem langfristigen Trend einer Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse korrespondiert eine ähnlich lange Entwicklung der Schwächung traditioneller gewerkschaftlicher Instrumente. Zum Teil ist dies dem fortschreitenden Strukturwandel der Wirtschaft geschuldet, zum Teil gezielten »Reformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit«.

In jüngerer Zeit haben es einige europäische Gewerkschaften verstanden, die Interessen von atypisch Beschäftigten, insbesondere von Leiharbeitern, auch in Tarifverhandlungen

gen stärker zu berücksichtigen. Seit den 1990er Jahren wurden zudem in einigen Ländern neue Gewerkschaften gegründet oder spezialisierte Einheiten in bestehenden Gewerkschaften eingerichtet, die insbesondere Leiharbeiter/innen oder Solo-Selbstständige organisieren.

Bei einem Blick auf die einzelnen Länder dieser Untersuchung wird deutlich, dass der größte dänische Gewerkschaftsbund LO und seine Mitgliedsorganisationen erst in den letzten Jahren begonnen haben, neue Strategien und Aktivitäten in Richtung atypisch Beschäftigter zu entwickeln (Mailand und Larsen 2011: 3). Vor allem wurde versucht, die Situation von Leiharbeitern über Tarifverträge zu verbessern. Mithilfe von Tarifverträgen das Phänomen Leiharbeit stärker einzuhegen, ist auch von Gewerkschaften in Deutschland, in Italien und im Vereinigten Königreich mit ersten Erfolgen versucht worden.

Spezielle Organisationsstrategien und -kampagnen für atypisch Beschäftigte haben Gewerkschaften in Deutschland, den Niederlanden, Italien und dem Vereinigten Königreich entwickelt. Zudem verfolgen die Gewerkschaften in Deutschland und den Niederlanden politische Kampagnen für »menschwürdige Arbeit«, für »gute Arbeit« oder für »gleichen Lohn für gleiche Arbeit«.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns (Deutschland) bzw. die Anpassung und Erhöhung von Mindestlöhnen, die den Wettbewerb um Niedrigstlöhne reduzieren, steht weit oben auf den Prioritätenlisten der Gewerkschaften in allen hier untersuchten Ländern, außer in Dänemark.

Auch atypisch Beschäftigte brauchen gewerkschaftliche Vertretungsrechte

Der Anteil von Erwerbstätigen in Europa, deren Arbeitsbedingungen und Einkommen durch Tarifverträge geregelt werden, ist stark rückläufig. Die Schwächung der Tarifsysteme, die im Zuge von Krisenbewältigungspolitikern noch einmal zugenommen hat, hat es Gewerkschaften erschwert, die Interessen insbesondere auch von atypisch Beschäftigten zu vertreten.

In Ländern, in denen die Zugehörigkeit zu einem Betrieb die rechtliche Grundvoraussetzung für jede Gewerkschaftsmitgliedschaft ist, werden viele atypisch Erwerbstätige de facto um ihre Organisationsrechte gebracht.

2. Ein großer Teil der Ergebnisse dieses Kapitels basiert auf Veröffentlichungen zweier von der Europäischen Kommission finanzierten Verbundprojekte: »Bargaining for Social Rights« (BARSORI) Agreement Ref. VS/2010/0811 und »Bargaining for Social Rights at Sector Level« (BARSORIS) Agreement Ref. VS/2013/0403, vgl. Keune 2011, Keune und Ramos 2015, Boonstra et al 2011, Simms 2011, Burrioni und Carrieri 2011, Mailand und Larsen 2011, Bispinck und Schulten 2011, Schulten und Schulze Buschoff 2015.

Unter den hier untersuchten Ländern ist es vor allem in Polen so, dass nur über Veränderungen des Rechtsrahmens tatsächlich eine Chance entstehen könnte, die Interessen von allen atypisch Beschäftigten gewerkschaftlich zu vertreten. Angesichts der enormen Ausweitung von Werkverträgen bzw. Auftragsverträgen, die bislang nicht dem Arbeitsrecht unterliegen, fordern die in letzter Zeit auch öffentlich deutlich konfliktbereiter auftretenden polnischen Gewerkschaften neue rechtliche Regelungen, damit künftig auch Werkvertragsnehmer bzw. Solo-Selbstständige einer Gewerkschaft beitreten können. Der Kampf um die rechtliche Eindämmung von Auswüchsen bei Werkverträgen steht auch auf der Agenda der Gewerkschaften anderer Länder, zum Beispiel Deutschland.

Der Umgang mit atypischer bzw. prekärer Beschäftigung ist in vielen Ländern zu einem Kernthema der nationalen Arbeitsbeziehungen geworden. Auf der EU-Ebene dominiert im Zusammenhang mit atypischer Beschäftigung immer deutlicher das Ziel der Haushaltskonsolidierung.

Impulse aus Brüssel: Haushaltskonsolidierung verdrängt Armutsbekämpfung

Während die EU-Kommission in den 1980er und 1990er Jahren ihre sozialpolitischen Kompetenzen ausgeweitet hat, zeichnet sich heute ein Rückfall hinter die Errungenschaften dieser Zeit ab. In den 1980er und 1990er Jahren wurde etwa in Form der systematischen Einbeziehung der Sozialpartner der soziale Dialog gestärkt. In den 1990er Jahren wurde dieser genutzt, um arbeits- und sozialpolitische Regelungen in Bereichen einzuführen, in denen das Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Gemeinschaftsmethode blockiert war (Schellinger 2014). Eine wichtige Rolle spielten dabei die Sozialpartnervereinbarungen, die in Form eines Richtlinienvorschlags von der EU-Kommission in den Ministerrat eingebracht werden.

Zur atypischen Beschäftigung entstanden so einige rechtsverbindliche Mindeststandards, die in vielen Ländern zu einem deutlichen Rechtsfortschritt geführt haben: die Regelungen der Arbeitsbedingungen bei Teilzeitarbeit (RL1997/81/EG), bei befristeter Arbeit (RL1999/70/EG) und bei Leiharbeit (RL2008/104/EG).

Seit Beginn der 2000er Jahre und insbesondere seit der Eurokrise nimmt jedoch die Bedeutung des sozialen Dialogs ab. Zugleich hat eine angebotstheoretische Neu-

justierung eingesetzt, die vor allem die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte voran zu treiben strebt. Nicht mehr durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierungen, sondern vor allem durch Investitionen in Humankapital soll die soziale Sicherung der Arbeitnehmer gewährleistet sein (Schellinger 2014).

Die Beschäftigungs- und Armutsziele der Europa-2020-Strategie können nicht mehr erreicht werden. Die Erwerbsquoten der 20–64 Jährigen in den 28 Ländern der EU sind nicht gestiegen, sondern im Schnitt gesunken. Die Zahl der von Armut bedrohten oder betroffenen Menschen hat sich seit 2008/2009 in der EU-28 um 10 Millionen auf 124 Millionen erhöht, anstatt zurück zu gehen (Hacker 2014).

In dem 2012 von der Kommission veröffentlichten Weißbuch zur Rente wird ebenfalls ein »*more economics-oriented reading of pension policy*« offensichtlich (Natali 2012). Die auf der EU-Ebene nun dominierenden Zielvorstellungen empfehlen Finanzkonsolidierung in Form niedriger Leistungsniveaus in öffentlichen Systemen, kombiniert mit Mindestsicherungselementen. Die EU-Kommission setzt sich dafür ein, dass das gesetzliche Rentenalter heraufgesetzt wird und dass mehr privat gespart und vorgesorgt wird (Schmähl 2012, Hacker 2013).

In den Programmländern der Troika wurden zudem Maßnahmen wie die rechtliche Erleichterung von atypischer Beschäftigung, die Herabsetzung von Mindestlöhnen, die Schwächung der Tarifbindung und der Abbau von Kündigungsschutz vorangetrieben. Auch wenn diese teilweise zeitlich befristet sind, führen sie doch zu sozialen Schief拉gen und konterkarieren offensichtlich sozialpolitische Zielsetzungen wie den Abbau von Armut (Schellinger 2014).

Die Erreichung von sozialpolitischen Zielsetzungen wie etwa der Abbau von Armut hängt neben der Entwicklung der Arbeits- und Einkommensbedingungen in erheblichem Maße von der sozialen Sicherung, insbesondere der staatlichen Alterssicherung in den einzelnen Ländern, ab.

Die staatliche Alterssicherung der atypisch Beschäftigten im Ländervergleich

Hinsichtlich der Altersvorsorge von atypisch Beschäftigten besteht auf nationaler Ebene je nach Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme unterschiedlicher Hand-

lungsbedarf, in besonderem Maße aber in Bezug auf die Absicherung geringfügig Beschäftigter und Solo-Selbstständiger. Diese Beschäftigten werden von den staatlichen Versicherungssystemen teilweise gar nicht erfasst oder deutlich schlechter behandelt als Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen.

Die »Erste Säule« ist entscheidend

- In Polen, Italien und Deutschland sind die staatlichen Altersrentensysteme deutlich versicherungsbasiert und stark am Äquivalenzprinzip orientiert. Hier schlagen sich Lücken in der Erwerbsbiografie und niedrige Einkommen unmittelbar in den Rentenbezügen nieder. Die wenig umverteilende Wirkung dieser erwerbszentrierten Rentensysteme lassen für die Zukunft in diesen drei Ländern eine deutliche Zunahme der Altersarmut von atypisch Beschäftigten befürchten.
- Grundrenten, die staats- bzw. wohnbürgerliche Rechte darstellen, erfüllen die Aufgabe der Armutsvermeidung überzeugend, da weder das Beschäftigungsverhältnis noch der (wechselnde) Erwerbsstatus an sich eine Rolle für die Teilhabe spielen. In Dänemark und den Niederlanden sind alle Einwohner unabhängig von Beschäftigungsverhältnis und Erwerbsstatus im staatlichen Grundsicherungssystem versichert. Dessen Leistungen sind in beiden Ländern armutsvermeidend.
- Das Vereinigte Königreich plant demgegenüber aktuell eine Reform zur Vereinheitlichung der Grundsicherung und des einkommensabhängigen Systems zu einer »*single tier pension*«, die aber relativ niedrige Leistungen bzw. nur eine marginale Mindestsicherung vorsieht. Diese Vorschläge kommen den gängigen Vorstellungen der EU-Kommission im übrigen recht nahe. Geschaffen werden soll ein staatliches Mindestsicherungssystem, in dem zwar alle Erwerbstätigen einschließlich der Solo-Selbstständigen versichert sind, das aber in zunehmendem Maße private Vorsorge erwartet. Dieses System bietet atypisch Beschäftigten keinen ausreichenden Schutz gegen Altersarmut.
- In Bezug auf die Altersvorsorge dominiert auf der EU-Ebene die Zielvorstellung der Stärkung der Finanzhaushalte über Absenkungen der Leistungsniveaus der staatlichen Altersvorsorgesysteme. Der Empfehlung der EU-Kommission, das Renteneintrittsalter heraufzusetzen,

sind alle betrachteten Länder gefolgt. Schrittweise wird in allen sechs Ländern mit unterschiedlichen Fristen das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre erhöht.

- Angesichts des demographischen Wandels und insbesondere einer politischen Priorisierung von Haushaltskonsolidierung sollen Menschen in europäischen Ländern immer mehr privat oder auf betrieblicher Ebene für ihr Alter vorsorgen. Die EU-Kommission empfiehlt den Ausbau sowohl von privater als auch von betrieblicher Vorsorge, und dies trotz der Erfahrungen der Finanzkrise auch weiterhin in kapitalmarktabhängigen Formen (Schmähl 2012; Hacker 2013) Diese Vorstellungen ignorieren die besondere Situation von atypisch Beschäftigten, deren häufig niedrigere Einkommen ihrer Sparfähigkeit enge Grenzen setzen.

- Vom Zugang zu Betriebsrenten sind insbesondere Solo-Selbstständige und Beschäftigte mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen mangels (dauerhafter) Betriebszugehörigkeit häufig ausgeschlossen.

- In vielen europäischen Ländern existieren Ausgleichsmechanismen, um Geringverdiener vor Altersarmut zu schützen. Der soziale Ausgleich für niedrigere Erwerbseinkommen findet primär im öffentlichen System statt und ist in der zumeist marktabhängigen betrieblichen und privaten Altersvorsorge schwerer zu realisieren. Unter den Ländern der vorliegenden Untersuchung findet ein derartiger Ausgleich in Italien, Polen und Deutschland nicht oder kaum statt. Die mittleren Bruttoersatzquoten von Durchschnitts- und Geringverdienern sind in den versicherungsbasierten, beitragsbezogenen und stark am Äquivalenzprinzip orientierten staatlichen Rentensystemen dieser Länder nahezu identisch.

Um die zunehmend flexiblen Beschäftigungsverläufe in die staatliche Alterssicherung und in die weiteren sozialen Sicherungssysteme adäquat einzubeziehen, ist eine Erwerbsverlaufsperspektive nötig, die Zeiten unster Einkommen und Brüche berücksichtigt. Die Absicherung vor diesen Risiken ist in vielen europäischen Ländern unzulänglich. Was kann getan werden, wenn Alterssicherungssysteme dem Wandel der Erwerbsarbeit nicht mehr gerecht werden?

Denkbar sind erstens Handlungsoptionen, die die Erwerbsarbeit betreffen, etwa durch die Regulierung von Arbeits- und Einkommensbedingungen. Konkret zu nen-



nen wären z.B. die Stärkung der Tarifbindung und angemessene Löhne sowie die Eindämmung von prekären Beschäftigungsverhältnissen und die Verhinderung von Scheinselbstständigkeit und den Missbrauch von Werkverträgen.

Denkbar sind zweitens Handlungsoptionen, die Reformen der Rentenversicherungssysteme vorsehen. Insbesondere in den versicherungsbasierten und stark am Äquivalenzprinzip orientierten Systemen müsste zur besseren Berücksichtigung flexibler Erwerbsverläufe explizit vom bisherigen Leistungsprinzip abgewichen wer-

den und eine stärkere Umverteilung stattfinden. Damit würden dann allerdings auch andere Gerechtigkeitsvorstellungen realisiert und Ziele neu austariert werden. Grundrentensysteme, wie sie etwa in den Niederlanden und in Dänemark etabliert sind, basieren statt auf der Leistungsgerechtigkeit auf der Idee der Bedarfsgerechtigkeit. Indem allen Einwohnern eine armutsvermeidende einheitliche Grundrente unabhängig von den Vorleistungen gewährt wird, erweisen sich diese Systeme hinsichtlich der Bewältigung der Risiken durch zunehmend flexible Arbeitsmärkte als überzeugender als deutlich leistungsorientierte Systeme.



Über die Autorin

PD Dr. Karin Schulze Buschoff ist Referentin für Arbeitsmarktpolitik am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung und Privatdozentin an der FU Berlin, Arbeitsschwerpunkt: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in europäisch vergleichender Perspektive; Karin-Schulze-Buschoff@boeckler.de.

Jutta Höhne ist Referentin am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, hat die Berechnungen und die grafische Gestaltung der Ergebnisse übernommen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | ID Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jörg Bergstermann, Koordinator der Gewerkschaftsprogramme
Europa und Nordamerika

Tel.: +49-30-269-35-7744 | Fax: +49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Internationaler Dialog

Die Abteilung »Internationaler Dialog« der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den qualifizierten Diskurs von Partnern in Europa, Türkei, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Japan. Unsere Studien und Publikationen adressieren zentrale Fragen europäischer und internationaler Politik, Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung. Die Entwicklung unserer Analysen, Szenarien und Politikempfehlungen erfolgt dabei grundsätzlich unter einer sozialdemokratischen Perspektive.

Länderberichte Gewerkschaften

Programme der Gewerkschaftskooperation sind integraler Bestandteil unserer Arbeit. Unser Ziel ist die weltweite Stärkung der Interessenvertretung von abhängig Beschäftigten. Repräsentative, starke und kompetente Gewerkschaften, so unser Credo, sind eine zentrale Bedingung für soziale Gerechtigkeit und soziale Demokratie. Alle Länderberichte sowie thematisch verwandte Themenpapiere stehen zum Download bereit unter: <http://www.fes.de/gewerkschaften/publist-europa.php>

Projektleitung: Jörg Bergstermann (joerg.bergstermann@fes.de),
Projektadministration: Adriana Hornung (adriana.hornung@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-261-7