

# Europäische Arbeitsmarktpolitik nach der Krise

Der exogene Schock von Covid-19 löste in kurzer Zeit eine zweite Krise aus, obwohl die Finanzmarkt- und Eurokrise 2008/09 noch kaum überwunden war. Zwar ähneln sich die von den EU-Mitgliedstaaten angeordneten *Lockdowns* und *Shutdowns*, jedoch differieren die eingeschlagenen Gegenstrategien und die dafür vorhandenen Ressourcen stark. Daher müssen auf europäischer Ebene Mechanismen institutionalisiert werden, die krisenbedingte Unterschiede und strukturelle Ungleichgewichte ausbalancieren, um eine weitere Polarisierung der EU als politisches Projekt zu verhindern. Dieser Beitrag plädiert für das Reformprojekt einer europäischen Arbeitsversicherung, um eine nachhaltige Politik der Stabilität und des inklusiven Wachstums zu gewährleisten.

GÜNTHER SCHMID, WOLFGANG SCHROEDER

## 1 Einleitung: Die Situation vor der Corona-Krise

Während sich Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland schnell von der Finanzmarkt- und Eurokrise erholten und sich vor Beginn der Corona-Krise durch eine gefüllte Staatskasse, Rekordbeschäftigung und eine niedrige Arbeitslosigkeit – insbesondere die europaweit niedrigste Jugendarbeitslosigkeit – auszeichneten, sind die Ausgangsbedingungen in vielen anderen EU-Staaten restriktiver. Das hängt auch – wie man an den südeuropäischen Staaten sehen kann – mit den immer noch wirksamen Folgen der Finanzmarkt- und Eurokrise zusammen. Die Erfahrungen aus dieser Krise lehren uns, dass das Zusammenspiel von krisenbedingten und strukturellen Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten weiter verschärft wird.

Um solche Disparitäten auszugleichen, hat es bisher Lernprozesse zwischen den EU-Mitgliedstaaten vor allem auf der Ebene des Instrumenteneinsatzes gegeben. Dazu gesellten sich zunehmend Bemühungen um Ausgleichs- und Stabilitätsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik zwischen den Mitgliedstaaten. Beschränkte sich die EU bei der Ausarbeitung der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1997 in Luxemburg zunächst noch auf die Festlegung allgemeiner Normen, wurden diese im Zuge der Lissabon-Strategie 2001 inhaltlich konkretisiert und durch

übergreifende wie gruppenspezifische Zielgrößen bis 2010 operationalisiert. Der Fokus lag dabei auf Elementen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Durch die „Offene Methode der Koordinierung“ sollte die europäische Initiative für Vollbeschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und lebenslanges Lernen in allen EU-Ländern die Richtung vorgeben. Kontrolliert wurde die Umsetzung durch ein statistisches Benchmarking der Kommission. Mehr als Mahnungen, Ratschläge oder Lob auszusprechen blieb ihr letztlich jedoch nicht. Einzig im Rahmen des Europäischen Strukturfonds und des Sozialfonds konnte die EU eigene arbeitsmarktpolitische Programme für einzelne Regionen und Zielgruppen mit besonderen Beschäftigungsproblemen anstoßen (Schmid 2018, S. 85f.).

Mit der Finanzmarkt- und Eurokrise rückten die Ziele der Lissabon-Strategie in weite Ferne. Darauf reagierte die EU mit einer Europa-2020-Strategie. Diese griff einerseits die Erfahrungen unterschiedlicher Betroffenheit sowie Reaktionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten in der Finanzkrise auf, andererseits reagierte sie auf die Kritik an den ausschließlich quantitativ ausgerichteten Zielgrößen der Lissabon-Strategie. Aus diesen Überlegungen entstand das Ziel eines inklusiven Wachstums. Im gleichen Zuge wurden mit dem Europäischen Semester die Verbindlichkeiten, Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten der Europäischen Beschäftigungsstrategie ausgeweitet. Seither sind tatsächlich erste europäische Programme eingeführt worden, prominent vor allem das Jugendgarantieprogramm

zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (vgl. Möller 2015), das in Brüssel gar als „kopernikanische Wende“ der europäischen Arbeitsmarktpolitik gefeiert wurde (Andor/Vesely 2018, S. 10).

Insgesamt bleiben diese Programme jedoch hinter den Erwartungen zurück. Oft dienen sie nur als „Trostpflaster“ (Seikel 2020) oder Feuerlöscher, ohne langfristige Perspektiven zum Ausgleich krisenbedingter und struktureller Disparitäten aufzubieten. Ebenfalls ausgelöst durch die Finanz- und Eurokrise haben in den letzten Jahren die Debatten zur Einführung solcher umfassenden, auf europäischer Ebene institutionalisierten Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik wieder an Dynamik gewonnen. Insbesondere die Diskurse zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung (Schmid 2018; Dullien 2015) und eines europäischen Mindestlohns (Schulten 2015) wurden revidiert.

Dieser Aufsatz widmet sich der Frage, inwiefern das Zusammenspiel von Lernprozessen aus der Finanzmarkt- und der Corona-Krise dazu beitragen kann, die europäische Arbeitsmarktpolitik in eine zukunftsfeste institutionelle Form zu gießen, um die vorhandenen ökonomischen Disparitäten zu relativieren und einen Beitrag zu einem inklusiven Wachstum zu leisten. In einem ersten Schritt werden hierzu die strukturellen Disparitäten in der EU im Kontext der Corona-Krise nachgezeichnet (Abschnitt 2). In einem zweiten Schritt werden die bisherigen Lernprozesse für eine die Disparitäten austarierende europäische Arbeitsmarktpolitik dargestellt, um die Anhaltspunkte für eine Neuausrichtung der europäischen Arbeitsmarktpolitik zu identifizieren (3). Konkret knüpfen wir dabei an den Debatten zur Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung inklusive des im April 2020 eingeführten Kurzarbeitergeldprogramms SURE, eines europäischen Mindestlohns sowie die bestehenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit an. Daran anschließend versuchen wir, diese Impulse in ein Plädoyer für eine europäische Arbeitsversicherung als nachhaltige Institution einer europäischen Arbeitsmarktpolitik zu überführen, die einer Politik der Stabilität und des inklusiven Wachstums dient (4).

## 2 Krisenbedingte und strukturelle Disparitäten

Sowohl die Finanzmarkt- und Eurokrise 2008/2009 als auch die Corona-Krise sind symmetrische, durch exogene Schocks ausgelöste Krisen, die alle Mitgliedstaaten mit ihren Arbeitsmärkten vor große Herausforderungen stellen. Gleichzeitig fallen regionale und länderspezifische Betroffenheit, Reaktionsmöglichkeiten und Reaktionsprofile höchst unterschiedlich aus. Diese Disparitäten lassen

sich einerseits durch das unterschiedlich stark greifende Infektionsgeschehen und die „varieties“ der Wirtschaftssysteme erklären. Andererseits tragen die strukturellen Ungleichgewichte dazu bei, diese weiter zu verschärfen. Das Zusammenspiel aus krisenabhängiger Betroffenheit und strukturellen Möglichkeiten, darauf zu reagieren, verdeutlicht aufgrund der zu erwartenden Zunahme der Disparitäten die Dringlichkeit einer ausgleichenden europäischen Arbeitsmarktpolitik.

Einmal mehr trifft die Corona-Krise besonders Italien und Spanien. Auf der einen Seite weisen diese Länder im Vergleich zum übrigen Europa sehr hohe Infektionszahlen und viele Todesopfer auf. Auf der anderen Seite sind ihre Wirtschaftssysteme und Arbeitsmärkte stärker betroffen, weil die massiven Einschränkungen des öffentlichen Lebens zu einem simultanen Angebots- und Nachfrageschock geführt haben. Zwar stehen alle Mitgliedstaaten durch den Einbruch der Binnennachfrage vor einer neuen Herausforderung, da sich die Finanzmarkt- und Eurokrise insbesondere in der Exportwirtschaft und dementsprechend dem verarbeitenden Gewerbe niederschlug (Gehrke/Weber 2020, S. 2f.). Für die von der Pandemie besonders betroffenen südeuropäischen Staaten stellt sich damit jedoch das Problem, dass auch der Tourismus, das Gastgewerbe sowie die Unterhaltungswirtschaft zum Erliegen kamen und sie stärker als andere Teile Europas von diesen Sektoren abhängig sind.

Neben der stärkeren Betroffenheit durch die Pandemie sind in diesen Staaten auch die Reaktionsmöglichkeiten deutlich stärker eingeschränkt als beispielsweise in Deutschland oder Frankreich. Im Gegensatz zur Finanzmarkt- und Eurokrise wurden nun aber in fast allen Mitgliedstaaten Kurzarbeitergeldprogramme in der einen oder anderen Form eingeführt (Schulten/Müller 2020, S. 6), um durch „Arbeitskräftehorten“ (Dietz et al. 2011) den Anstieg der Arbeitslosigkeit und Kaufkraftverluste zu begrenzen. Schon am 4. April 2020 schlug die Europäische Kommission ein Programm zur Unterstützung von Kurzarbeitssystemen der Mitgliedstaaten (SURE) vor, womit die EU arbeitsmarktpolitisches Neuland betrat (Europäische Kommission 2020a). Nach für EU-Verhältnisse kurzen Verhandlungen beschloss der Rat der Finanzminister am 24. Mai ein 100-Milliarden-Euro-Programm, das den Mitgliedstaaten Kredite gewährt, die für viele günstiger sind als jene, die sie auf den Finanzmärkten aufnehmen könnten. Zugleich müssen die Mitgliedstaaten Garantien von 25 Milliarden Euro bereitstellen.

Die Unterschiede in den Reichweiten und der Generosität dieser Programme sowie der weitgehend unerprobte Einsatz dieses Instruments im Bereich der Dienstleistungen des öffentlichen Lebens (vgl. Gehrke/Weber 2020, S. 2) tragen zu der Annahme bei, dass es nicht allen Ländern gelingen wird, die Auswirkungen der Krise am Arbeitsmarkt abzufedern. Es hat sich gezeigt, dass Kurzarbeitergeld nur ein Baustein zur erfolgreichen Krisenbewältigung sein kann. Positive Effekte gehen von ihm nur aus, wenn die

Krise temporär begrenzt und nicht strukturell verursacht ist (Sesselmeier et al. 2009, S. 184; Schmuhl 2003, S. 557ff.). Es wird in der Corona-Krise daher darauf ankommen, möglichst schnell durch konjunkturfördernde Staatshilfen den Übergang von der temporären zur strukturellen Krise zu verhindern. Kurzarbeitergeld leistet zwar einen Beitrag dazu, Wachstum stimulierende Effekte gehen davon jedoch nicht aus (Crimmann/Wießner 2009, S. 1).

Die strukturellen Voraussetzungen, um die finanziellen Ressourcen auf nationalstaatlicher Ebene für die benötigten Konjunkturprogramme zu mobilisieren, könnten zwischen den Mitgliedstaaten jedoch nicht unterschiedlicher sein. Deutschland etwa ist aufgrund der vergleichsweise geringen Staatsschuldenquote und der damit einhergehenden hohen Kreditwürdigkeit an den Finanzmärkten in der Lage, zu günstigen Konditionen eine hohe Neuverschuldung einzugehen, um ergänzend zum Stabilitätsmechanismus mit Staatshilfen die Konjunktur zu stimulieren. Anders sieht dies bei Italien, Spanien und Griechenland aus. Sie haben nach wie vor hohe Staatsschuldenquoten, eine geringere Kreditwürdigkeit und damit den Nachteil hoher Zinslasten, um neue Darlehen aufzunehmen.

### 3 Bisherige Reforminitiativen

Initiativen und Maßnahmen, die auf eine dauerhafte Ausbalancierung von krisenbedingten und strukturellen Ungleichgewichten in Europa angelegt sind, gab es bisher nicht: Die europäischen Struktur- und Sozialfonds beschränken sich auf die Linderung sozialer Probleme von regional oder sektoral auftretenden Krisen. Zwar gab es immer wieder Bemühungen, darüber hinaus tätig zu werden, aber sie scheiterten meist an den Regierungen der Länder mit starken Volkswirtschaften (allen voran Deutschland), die einen Einstieg in eine Transfer- und Schuldenunion ablehnten. Deshalb kann der am 21. Juli 2020 gefundene Kompromiss zum Europäischen Aufbauplan (Europäischer Rat 2020) trotz einiger noch ungelöster Umsetzungsprobleme als Paradigmenwechsel betrachtet werden: Die Europäische Union bekennt sich mit dem Mittelfristigen Haushaltsplan von 1,9 Billionen Euro zum ersten Mal zur gemeinsamen Schuldenaufnahme, bietet strukturschwachen Mitgliedern Zuschüsse und nicht nur billige Kredite an und bemüht sich, die Finanzierungsgrundlage durch eigene Steuern (z. B. Plastik- und Finanztransaktionssteuer) zu verbessern. Damit erhöhen sich nun auch die Chancen für eine neue Architektur europäischer Arbeitsmarktpolitik. Daher ist es sinnvoll, kurz an die bisherigen Reforminitiativen zu erinnern, insbesondere an die Debatten um eine europäische Arbeitslosenversicherung, einen europäischen Mindestlohn und die Jugendgarantie.

#### 3.1 Europäische Arbeitslosenversicherung

Die Idee der europäischen Arbeitslosenversicherung reicht bis in die 1970er Jahre auf den Mac-Dougall-Report 1977 zurück: Das europäisch besetzte Expertenteam (auch dessen neoliberal orientierte Ökonomen) war sich einig, dass die strukturellen Ungleichheiten bei Einführung einer Währungsunion eine Stabilisierung der nationalen Konjunkturzyklen durch Fiskaltransfers erfordern. Die Debatte war vor allem mit dem Argument zum Stillstand gekommen, von Krisen betroffene Mitgliedstaaten könnten das benötigte Geld an den Finanzmärkten selbst leihen (Dullien 2015, S. 184f.).

Mit der Finanzmarkt- und Eurokrise gewann die Debatte wieder an Dynamik und führte 2018 zur Verabredung zwischen Deutschland und Frankreich, sich für eine EU-Arbeitslosenrückversicherung einzusetzen; zuvor hatte sich insbesondere Beschäftigungskommissar László Andor für diese Idee engagiert. Vorab sind zwei grundlegend divergierende Modelle einer europäischen Arbeitslosenversicherung zu unterscheiden:

- Erstens eine genuin europäische Arbeitslosenversicherung (Vertreter: Dullien), die für alle europäischen Bürger einheitliche Lohnersatzleistungen (50 %) für die ersten drei bis zwölf Monate vorsieht; Leistungen für saisonale Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sind ausgeschlossen; Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen Beiträge in eine europäische Kasse. Damit sollte ein hoher Deckungsgrad der Versicherung und eine starke Identifikation mit Europa erreicht werden.
- Zweitens eine europäische Arbeitslosenrückversicherung (Vertreter: Center for European Policy Studies), welche die Arbeitslosenversicherung generell in der Kompetenz der Mitgliedstaaten belässt, aber für deren Solvenz sorgt. Die EU-Mitglieder zahlen 0,1 Prozent des BIP in einen Fonds ein, bis 0,5 Prozent erreicht sind, um bei asymmetrischen Krisen gemessen an der Gleichgewichtsarbeitslosigkeit nationale Systeme mit rückzahlbaren Transfers zu unterstützen. Die Rückversicherung soll vor allem Rückwirkungen von Krisen auf andere Staaten abpuffern und Senkungen der Arbeitslosengeldleistungen vermeiden.

Im Zuge der Debatte setzte sich das Modell der Arbeitslosenrückversicherung durch. Vorteilhaft ist vor allem die makroökonomische Stabilisierungswirkung, ohne in die nationalen Systemstrukturen einzugreifen. Nachteilig ist die fehlende Berücksichtigung einer *inklusive* Einkommenssicherung (Schmid 2018, S. 166ff.).

Anlässlich der Corona-Krise hat die EU-Kommission mit SURE nun ein wesentliches Element aufgegriffen, womit ein erster Schritt in Richtung einer Arbeitsversicherung getan sein könnte (Schmid/Schroeder 2020, S. 58f.). Allerdings hat dieses Programm einige Geburts- oder Konstruktionsfehler. Auch wenn die Abstempelung dieser Initiative als bloßes „Trostpflaster“ (Seikel 2020)

nicht gerechtfertigt ist, lassen sich die strukturellen Probleme sowie die Anlaufschwierigkeiten nicht ignorieren. Sie hängen u. a. damit zusammen, dass das Programm voraussetzt, dass alle EU-Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil am EU-Bruttonationaleinkommen für ein Viertel der anvisierten Anleihe summe (also 25 von 100 Mrd. Euro) Garantien unterschreiben. Die ersten formellen Anträge liefen erst Anfang August ein, sodass das Programm frühestens im September 2020 – also erst fünf Monate nach Ankündigung – starten kann: Spanien beantragte Anleihen in Höhe von 20 Mrd. Euro, Italien in Höhe von 28,5 Mrd. Euro. Auch den inhärenten Grenzen und Risiken von Kurzarbeit hat das schnell gestrickte Programm zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Gewiss muss einer solchen durchaus mutigen Initiative zugebilligt werden, dass ihre Umsetzung gewaltige Lernprozesse der Nationalstaaten voraussetzt, die noch wenig Erfahrung mit einem solchen Instrument haben. Der entscheidende Nachteil von SURE ist jedoch, dass damit das Problem der hohen Schuldenlast nicht gelöst, sondern in einigen Ländern möglicherweise noch verschärft wird. Darüber hinaus muss sich zeigen, ob die Integration von arbeitsfördernden Maßnahmen gelingt, insbesondere Programme der Weiterbildung und Qualifizierung, um Transformationsprozesse – wie etwa Digitalisierung und ‚grüne‘ Ökonomie – zu gestalten. Dort gibt es Nachhol- und Anpassungsbedarf, der durch die Pandemie weiter wachsen wird (Fischer/Schmid 2020; Schmid/Schroeder 2020).

### 3.2 Europäischer Mindestlohn

Im Gegensatz zur europäischen Arbeitslosenversicherung ist der Mindestlohn schon lange ein Thema auf internationaler Ebene: Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Vereinten Nationen forderten bereits 1919 und 1948 eine angemessene Entlohnung aller Arbeitnehmer. Auf europäischer Ebene ist dieser Gedanke erstmals 1961 aufgenommen worden, und zwar in der „Europäischen Sozialcharta“. Seither wurde die Forderung nach angemessener Entlohnung in den Mitgliedstaaten mit der EG-Gemeinschaftscharta von 1989 und der „Europäischen Säule sozialer Rechte“ von 2017 mehrfach erneuert. Die Europäische Kommission hat in ihrem Konsultationspapier für Beratungen mit den Sozialpartnern jüngst festgehalten, dass Mindestlöhne dann angemessen sind, „wenn sie angesichts der Lohnskala im Land gerecht sind und einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten“ (Europäische Kommission 2020b, S. 5).

Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen kündigte in ihrem Antrittsprogramm 2019 weitreichende Schritte an: „Innerhalb der ersten 100 Tage meiner Amtszeit werde ich ein Rechtsinstrument vorschlagen, mit dem sichergestellt werden soll, dass jeder Arbeitnehmer in unserer Union einen gerechten Mindestlohn erhält“ (von der Leyen 2019, S. 11). Der deutsche Arbeitsminister Hubertus

Heil gab 2019 bekannt, das Thema zum Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 zu machen, und auch Finanzminister Olaf Scholz begrüßte diese Pläne.

Als konkretes Maß zur Bezifferung des Ziels kristallisiert sich in der Diskussion um einen europäischen Mindestlohn derzeit die Marke von 60 % des nationalen Medianeinkommens heraus. Eine Harmonisierung des Mindestlohniveaus wird also nicht angestrebt, sondern ein Verfahren, das die Orientierung am jeweiligen nationalen Medianlohn sicherstellt (Schulten/Lübker 2020, S. 122, 128). Darüber hinaus sind Bedenken, mit Mindestlöhnen sei ein massiver Arbeitsplatzverlust verbunden, inzwischen weitgehend widerlegt (Bosch/Weinkopf 2014; Bruttel et al. 2019). Die Vorteile eines Verfahrensstandards liegen auf der Hand: Makroökonomisch steigern Mindestlöhne die Kaufkraft und tragen zur Stabilisierung der nationalen Wirtschaften und Arbeitsmärkte bei, und sie hegen auch die Lohnkonkurrenz zwischen den Staaten um Wettbewerbsvorteile ein (Schulten 2015, S. 171f.). Ein einheitlich geregelter Mindestlohn ist schließlich auch für ein weiteres, europäisch angestrebtes, Ziel zentral, nämlich eine Mindestsicherung, die in der Regel an die Lohnhöhe und Lohnentwicklung gekoppelt ist.

Die bisherige Diskussion hat aber auch klar die Grenzen einer europäischen Regelung des Mindestlohns aufgezeigt. So müssen noch starke Bedenken derjenigen Mitgliedstaaten ausgeräumt werden, deren Mindestlohn nicht gesetzlich, sondern nur von den Sozialpartnern festgelegt wird – allen voran Dänemark, Schweden und Österreich. Zunächst ist die prozentuale Festlegung auf den Medianlohn rechtlich schwer zu legitimieren, weil sie in die lohnpolitische Kompetenz der Tarifpartner eingreift, die durch Art. 153 Abs. 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) geschützt ist. Dem könnte allerdings entgegengehalten werden, dass auch die Tarifautonomie sich an den Grundwerten der europäischen Verfassung messen lassen muss, zu denen etwa das Prinzip nicht diskriminierender Löhne zählt. Der Verdacht, dass viele Tarifverträge (auch in Schweden oder Dänemark) zur Ungleichheit der Löhne zwischen Männern und Frauen beitragen, ist nicht einfach von der Hand zu weisen. Außerdem ist die Wertigkeit von 60 % des jeweiligen Medianlohns je nach Lohnstruktur und Struktur der Arbeitsverhältnisse (vor allem Teilzeit versus Vollzeit) ganz unterschiedlich zu beurteilen. Die Referenzgröße sollte der „würdige Lebensstandard“ sein, so wie dies auch die „Europäische Säule sozialer Rechte“ fordert.

In der europäischen Debatte wird gegenwärtig den Auswirkungen der Mindestlöhne auf die gesamte Lohnstruktur und auf die entsprechende Verteilung der (Lohn-)Einkommen noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Ähnlich verhält es sich mit den Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die gesamte Betriebsstruktur und Produktivitätsdynamik (Dustmann et al. 2020). Darüber hinaus könnten auf europäischer Ebene Konzepte gerech-

ter und effizienter Lohnstrukturen stärker ins Auge gefasst werden. Gerade die Corona-Krise hat lebhaft verdeutlicht, dass ein Großteil der „systemrelevanten Berufe“ unterbezahlt ist (Schmid/Schroeder 2020; vgl. dazu auch den Beitrag von Lübker/Zucco in diesem Heft).

### 3.3 Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

Die Jugendarbeitslosigkeit in Europa ist im Zuge der Finanz- und der Eurokrise massiv angestiegen. Das betrifft vor allem die besonders von der Krise betroffenen Länder wie etwa Griechenland, Spanien, Portugal und Italien (Möller 2015, S. 204ff.). Einzig in Deutschland ist die Jugendarbeitslosigkeit nach der Finanzkrise deutlich gesunken. Aktuell liegt der Durchschnitt der Jugendarbeitslosigkeit in Europa bei 16,8 %; die Quoten erstreckten sich im Juni 2020 von 5,6 % in Deutschland bis zu 40,8 % in Spanien (Eurostat 2020). Die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Rezession wird diese Quoten wieder steigen lassen. Zwei österreichische Forscher verweisen z.B. auf frühere Erfahrungen, nach denen ein um 1 % geringeres Wirtschaftswachstum eine um 1,8 Prozentpunkte höhere Jugendarbeitslosigkeit auslöst. In ihrem mittelfristigen Szenario erwarten sie einen Anstieg der Zahl jugendlicher Arbeitsloser in der EU-27 von 2,8 auf 4,8 Millionen und damit einen Anstieg der EU-Jugendarbeitslosenquote auf 26 % (Tamesberger/Bacher 2020).

Aus der Evaluationsforschung wissen wir, dass die Erwerbskarrieren für alle jugendlichen Absolventen des Bildungssystems – besonders natürlich für die jugendlichen Arbeitslosen – durch Rezessionen erheblich und langfristig beeinträchtigt werden (vgl. für die USA z.B. Kahn 2010; für Europa z.B. Tamesberger 2014). Neben den individuell stark belastenden Konsequenzen sind auch die makroökonomischen Effekte zu beachten: Produktivität sowie die Leistungs- und Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft nehmen Schaden und verschärfen so die Ungleichgewichte. Wirksame Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit sind deshalb auch „als eine Investition in bessere Zukunftschancen der Gesellschaft“ zu verstehen (Möller 2015, S. 201f.).

Es ist offensichtlich, dass eine Politik der Kurzarbeit vor allem an Jugendlichen vorbeigeht, die in der Ausbildung sind. Es wird daher die Aufgabe der EU und ihrer Mitgliedstaaten sein, sich gezielter als bisher mit dieser Risikogruppe zu beschäftigen. Eine Möglichkeit besteht darin, die „Europäische Allianz für Ausbildung“ wiederzubeleben, das schon etablierte „EU-Jugend-Garantieprogramm“ aufzustocken und bei der Umsetzung die bisher gemachten Erfahrungen zu nutzen. Die Forschung verweist vor allem auf folgende Punkte: Die Integrations-effekte sind umso günstiger, je größer die Nähe zum betrieblichen Geschehen ist. Dies bedeutet, dass eine enge Zusammenarbeit mit Betrieben anzustreben ist und Instrumente wie Eingliederungshilfen genutzt werden soll-

ten, wobei sich „eine Kombination von Aus- und Weiterbildung mit praxisnaher Tätigkeit“ als erfolgversprechend erwiesen hat (ebd., S. 212). Darüber hinaus sollte Jugendlichen innerhalb der, aber auch zwischen den EU-Staaten (z.B. Erasmus) mehr Mobilität ermöglicht werden.

Für eine nachhaltige Wirksamkeit solcher Initiativen gilt, dass die in allen Evaluationen hervorgehobenen großen Umsetzungsprobleme anzuvisieren sind (Andor/Vesely 2018; Anghel 2019): Neben den finanziellen Kapazitäten fehlen effektive administrative Strukturen der Arbeitsverwaltung zur Umsetzung dieser Programme vor allem in Staaten mit besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit. Trotz mehrjähriger Erfahrung gilt nach wie vor das Diktum des ehemaligen Beschäftigungskommissars Andor, die Jugendgarantie nicht nur als Kriseninstrument zu verstehen, sondern auch als langfristige Investition in Strukturreformen, um die Institutionen für den Übergang von der Schule in den Beruf auf den Stand der modernen Informations- und Dienstleistungsgesellschaft zu bringen.

Die jüngste EU-Initiative zeigt sowohl hinsichtlich ihres Mitteleinsatzes als auch ihres Programmdesigns eindeutige Lerneffekte. Am 1. Juli 2020 empfahl die Kommission dem Europäischen Rat „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“ (Europäische Kommission 2020c). Die Kommission argumentiert vor allem mit der Tatsache, dass die erfreulichen Beschäftigungszuwächse vor der Corona-Krise nicht gleichmäßig zwischen Mitgliedstaaten und Regionen verteilt waren und bestimmte Gruppen von jungen Menschen nach wie vor unverhältnismäßig stark benachteiligt sind, z.B. Geringqualifizierte, junge Menschen in ländlichen Gegenden, mit Migrationshintergrund oder solche, die ethnischen Minderheiten angehören. Während die Jugendarbeitslosigkeit bis Anfang 2020 im Durchschnitt zurückging, blieb die Quote der nicht erwerbstätigen oder nicht in Bildung befindlichen jungen Menschen (die sog. NEETs: *not in education, employment or training*) stabil oder stieg in vielen Mitgliedstaaten sogar an. Das Geschlechtergefälle bei den NEETs ist in diesen Jahren ebenfalls leicht gestiegen. In der EU lag dieses Gefälle im Jahr 2013 bei durchschnittlich 3,2 Prozentpunkten und stieg bis 2019 auf 3,8 Prozentpunkte an. Die Nichterwerbstätigkeit ist bei den weiblichen NEETs stärker verbreitet: Bei den Frauen liegt der Anteil derjenigen, die aufgrund von Betreuungsaufgaben und Pflege nicht erwerbstätig sind, mit 55,2 % fünfmal höher als bei den Männern (10,6 %). Die neue Initiative will daher den Mittelansatz für diese Zielgruppen deutlich erhöhen und die „Garantie“, binnen vier Monaten einen Bildungs- oder Arbeitsplatz bereitzustellen, auch auf Jugendliche im Alter von 25 bis 29 ausweiten. Kurzfristig sollen Mittel in Höhe von 55 Mrd. Euro für den Zeitraum 2020–22 aus dem Aufbauplan bereitgestellt werden. Diese zusätzlichen Mittel werden den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung mehrerer Kriterien zugewiesen, dazu zählen auch die Auswirkungen der derzeitigen Krise auf die Jugendarbeitslosigkeit.

Angesichts der bei der bisherigen Jugendgarantie festgestellten Umsetzungsdefizite stellt sich jedoch auch hier die Frage, ob es nicht an der Zeit ist, grundsätzlichere institutionelle Reformen ins Auge zu fassen, anstatt immer nur an den unmittelbaren Auswirkungen der Krisen anzusetzen.

## 4 Europäische Arbeitsversicherung als Reformprojekt

Von den Erfahrungen mit den Programmen, die aus den Lernprozessen der Finanzkrise sowie der jüngsten Krise resultieren, gehen Reformimpulse aus, die genutzt werden könnten, um die Arbeitsmarktpolitik in Europa auf ein neues Fundament zu stellen. Die bisherigen Programme und Initiativen bieten hierfür geeignete Ansatzpunkte, sollten im Sinne eines inklusiven Wachstumspfades jedoch stärker miteinander verknüpft und an einigen Stellen verändert werden. Im Folgenden unternehmen wir daher den Versuch, für die Einführung einer europäischen Arbeitsversicherung als Reformprojekt zu werben, welches die losen Enden miteinander verbindet.

Eine europäische Arbeitsversicherung hat nicht das Ziel, die heterogenen Systeme und Leistungsfähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Im Vordergrund steht die Entwicklung gemeinsamer Standards für die Verbesserung der Funktionsweise von Arbeitsmärkten im digitalen Zeitalter. Darüber hinaus ist ein System zu schaffen, das gezielte Ausgleichs- und Stabilitätsmechanismen beinhaltet, um asymmetrische Konjunkturzyklen und Krisenauswirkungen innerhalb der Union abzufedern und Ungleichgewichte auszubalancieren. Damit geht es also nicht um den Einstieg in eine Transferunion, sondern um investive Sozialtransfers, die vor allem auf Kapazitätsbildung abzielen.

Eine europäische Arbeitsversicherung hätte eine Rückversicherungs- und eine Sozialversicherungsfunktion: Der Ausgleichsmechanismus der Rückversicherung ist wegen der zunehmenden wechselseitigen Verflechtung erforderlich und gleichsam als Impfpflicht gegen ansteckende oder gefährliche Krankheiten zu verstehen (Vandenbroucke 2017). Rückwirkungen von Krisen auf andere Staaten sollen abgepuffert und wirtschaftlich prozyklische sowie sozialpolitisch unerwünschte Senkungen der Arbeitslosengeldleistungen vermieden werden. Unter vielen Vorschlägen zum Design und zur Finanzierung einer solchen Rückversicherung überzeugt der unter Federführung der Friedrich-Ebert-Stiftung vorgelegte Ansatz (Dullien et al. 2018). Die Erweiterung um eine Sozialversicherungsfunktion wiederum ist notwendig, um die gesamte Bandbreite von Risiken im Lebensverlauf zu adressieren und dabei die nationalen Systeme zu unterstützen oder zu ergänzen.

Die Orientierung an kritischen Übergängen im Erwerbsverlauf bedeutet somit die Inklusion neuer Sozialrisiken, die über die Arbeitslosigkeit hinausgehen, beispielsweise das Risiko zeitweiliger Kurzarbeit und das Risiko verminderter Erwerbskapazität bei Elternschaft oder häuslicher Pflege. Eine Arbeitsversicherung soll das Korsett nachsorgender Funktionslogik aufheben und die individuelle Autonomie bei der Gestaltung von Übergängen stärken. Es geht nicht nur darum, die Generation der Erwerbspersonen für den Arbeitsmarkt fit zu machen, sondern auch darum, den Arbeitsmarkt fit für diese Generation zu machen, beispielsweise durch Anpassung der Arbeitsplätze an unterschiedliche Behinderungen oder durch die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses in einer Weise, dass partnerschaftliche Familien mit dem Erwerbsleben vereinbar werden.

Zur Institutionalisierung beider Funktionen einer europäischen Arbeitslosenversicherung, der Rückversicherungs- und der Sozialversicherungsfunktion, sind unterschiedliche Modelle denkbar. Uns erscheint es sinnvoll, beide Funktionen in den rechtlich wie institutionell schon etablierten Europäischen Sozialfonds (ESF) zu integrieren und diesen zu einem Europäischen Arbeits- und Sozialfonds (EASF) zu erweitern (Schmid 2018, S. 184ff.).

## 5 Fazit und einige Folgerungen für die Krisenbewältigung

Die bisherigen Bemühungen und Reforminitiativen zeigen, dass eine grundsätzliche Lernbereitschaft besteht und bereits Lernprozesse sowohl auf nationalstaatlicher als auch auf europäischer Ebene stattgefunden haben, die nationalstaatlichen Arbeitsmärkte und Sicherungssysteme sowie vorbeugende beschäftigungssichernde und -fördernde Maßnahmen einzurichten und auszubauen. Insbesondere die Programme zur besseren Gestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf (Jugendgarantie) und der Gestaltung des Übergangs krisenbedingter Arbeitszeitverkürzung (SURE) verdeutlichen dies. Gleichzeitig sind die offiziell proklamierte Einführung eines europäischen Mindestlohns und einer Arbeitslosenversicherung zentrale Initiativen, die durch eine passende Ausgestaltung und Kombination einen weiteren Beitrag zur Stabilisierung der nationalen Systeme und damit der Union insgesamt leisten würden.

Der am 21. Juli vom Rat verabschiedete Aufbauplan bietet die Gelegenheit, einige der oben erwähnten Initiativen institutionell weiter abzusichern. SURE (100 Mrd. Euro) und der zuschuss- wie kreditbasierte Aufbauplan (390 und 360 Mrd. Euro) eröffnen einen erheblichen zusätzlichen fiskalischen Handlungsspielraum (insgesamt 850 Mrd. Euro) und damit z. B. auch ein Gelegenheitsfenster, den

ESF+ weiterzuentwickeln, obwohl dessen Mittel im derzeitigen Mittelfristigen Finanzrahmen (MFR) gegenüber der Vorperiode gekürzt wurden (von 116 auf 89 Mrd. Euro). Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, die Eigenmittel durch neue Steuern zu stärken, deren Einnahmen dann zwar nur für die frühzeitige Schuldentilgung zur Verfügung stehen, damit aber indirekt vor allem die mit hohen Schulden belasteten Mitgliedstaaten entlasten würde. So stehen mittelfristig Ressourcen zur Verfügung, die es erlauben, aus den inhärenten Grenzen des SURE-Programms (siehe oben) auszurechnen. Dies könnte – im Sinne der Logik einer Arbeitsversicherung – in zweifacher Weise geschehen. Zum einen könnten bei den Vergabebedingungen starke Anreize gesetzt werden, Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verknüpfen; zum anderen könnte die Schaffung neuer Beschäftigung durch massive Lohnkostenzuschüsse unterstützt werden (Fischer/Schmid 2020; Schmid/Schroeder 2020). ■

## LITERATUR

**Andor, L. / Veselý, L.** (2018): The EU's Youth Guarantee: a Broadly Accepted Reform in Need of Full Implementation. OSE (European Social Observatory): Opinion Paper No. 19, Brüssel

**Anghel, L.** (2019): Report on PES Implementation of the Youth Guarantee, Luxemburg

**Bosch, G. / Weinkopf, C.** (2014): Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland. Hans-Böckler-Stiftung: Arbeitspapier Nr. 304, Düsseldorf

**Bruttel, O. / Baumann, A. / Dütsch, M.** (2019): Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 20 (3), S. 237–253

**Crimmann, A. / Wießner, F.** (2009): Wirtschafts- und Finanzkrise. Verschonungspause dank Kurzarbeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 14/2009, Nürnberg

**Dietz, M. / Ditttrich, L. / Stops, M. / Walwei, U.** (2011): Beschäftigungssicherung durch Arbeitskräftehorten, in: Sozialer Fortschritt 60 (10), S. 221–231

**Dullien, S.** (2015): Eine europäische Arbeitslosenversicherung als Baustein für ein soziales Europa, in: von Alemann, U. / Heidbreder, E. / Hummel, H. / Dreyer, D. / Gödde, A. (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen, Wiesbaden, S. 183–199

**Dullien, S. / Fernández, J. M. / Maass, G. / del Prado, D. / von Weizsäcker, J.** (2018): Fit for Purpose: a GermanSpanish Proposal for a Robust European Unemployment Insurance, [http://www.fes-madrid.org/media/2017\\_FESpublicaciones/Arbeitslosenversicherung\\_doc.pdf](http://www.fes-madrid.org/media/2017_FESpublicaciones/Arbeitslosenversicherung_doc.pdf) (letzter Zugriff: 12. 08. 2020)

**Dustmann, C. / Lindner, A. / Schönberg, U. / Umkehrer, M. / vom Berge, P.** (2020): Reallocation Effects of the Minimum Wage. Centre for Research and Analysis of Migration Department of Economics: Discussion Paper Series No. CDP 07/20, London

**Europäische Kommission** (2020a): Fragen und Antworten: Die Kommission schlägt mit „SURE“ ein befristetes Instrument vor, mit dem bis zu 100 Milliarden Euro zum Schutz von Arbeitsplätzen und Erwerbstätigen bereitgestellt werden sollen, Brüssel

**Europäische Kommission** (2020b): Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen, Konsultationspapier C 83 final, Brüssel

**Europäische Kommission** (2020c): Vorschlag für eine Empfehlung des Rates „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“, 01. 07. 2020, COM(2020) 277 final, Brüssel

**Europäischer Rat** (2020): Schlussfolgerungen der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020), EUCO 10/20, Brüssel

**Eurostat** (2020): Unemployment Statistics – Statistics Explained, <https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained> (letzter Zugriff: 14. 08. 2020)

**Fischer, G. / Schmid, G.** (2020): Arbeitslosigkeit in Europa und den USA unter Covid-19: Besser im Korsett einer Versicherungslogik eingeeignet oder den Launen eines Präsidialsystems ausgeliefert? Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB): Discussion Paper EME 2020-001, Berlin

**Gehrke, B. / Weber, E.** (2020): Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise 2009 unterscheidet. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Forum, <https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-entlassungen-neueinstellungen-wie-sich-die-corona-krise-von-der-finanzkrise-2009-unterscheidet/?pdf=16343> (letzter Zugriff: 12. 08. 2020)

**Kahn, L. B.** (2010): The Longterm Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy, in: Labour Economics 17 (2), S. 303–316

**von der Leyen, U.** (2019): Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf) (letzter Zugriff: 02. 07. 2020)

**Möller, J.** (2015): Reaktionen der EU auf die Jugendarbeitslosigkeit, in: von Alemann, U. / Heidbreder, E. G. / Hummel, H. / Dreyer, D. / Gödde, A. (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen, Wiesbaden, S. 201–216

**Schmid, G.** (2018): Europa in Arbeit. Plädoyer für eine neue Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum, Frankfurt a. M. / New York

**Schmid, G. / Schroeder, W.** (2020): Die Krise nutzen. Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung, in: WZB-Mitteilungen Nr. 168, S. 56–59

**Schmuhl, H. W.** (2003): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 270, Nürnberg

**Schulten, T.** (2015): Konturen einer europäischen Mindestlohnpolitik, in: von Alemann, U. / Heidbreder, E. G. / Hummel, H. / Dreyer, D. / Gödde, A. (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen, Wiesbaden, S. 159–182

**Schulten, T. / Lübker, M.** (2020): WSI-Mindestlohnbericht 2020: Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch?, in: WSI-Mitteilungen 73 (2), S. 119–129, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2020-europaeische-mindestlohninitiative-vor-dem-durchbruch-22467.htm>

**Schulten, T. / Müller, T.** (2020): Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI): WSI Policy Brief Nr. 38, Düsseldorf

**Seikel, D.** (2020): Maßnahmen der EU in der Corona-Krise. Kurzbewertung, Stand 24. 04. 2020, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI): WSI Policy Brief Nr. 39, Düsseldorf

**Sesselmeier, W. / Haupt, M. / Somaggio, G. / Yollu-Tok, A.** (2009): Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die soziale Sicherung, in: Sozialer Fortschritt 58 (8), S. 183–188

**Tamesberger, D.** (2014): Jugendarbeitslosigkeit in Europa. Eine Beschreibung des Problemausmaßes und der Folgen, in: WISO 37 (1), S. 139–158

**Tamesberger, D. / Bacher, J.** (2020): Europe Needs a New Youth Guarantee, in: Social Europe, June 16, 2020, <https://www.socialeurope.eu/europe-needs-a-new-youth-guarantee> (letzter Zugriff: 12. 08. 2020)

**Vandenbroucke F.** (2017): Risk Reduction, Risk Sharing and Moral Hazard: A Vaccination Metaphor, in: Intereconomics 52 (3), S. 154–159

## AUTOREN

**GÜNTHER SCHMID**, Dr., ist Professor a.D. für Politische Ökonomie an der Freien Universität Berlin und Direktor Emeritus am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarkt, Beschäftigung, Europa.

@ guenther.schmid@wzb.eu; gues@guentherschmid.de

**WOLFGANG SCHROEDER**, Dr., ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Kassel und Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Forschungsschwerpunkte: Sozialpolitik, Arbeitsbeziehungen, Parteien.

@ wolfgang.schroeder@uni-kassel.de