

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Georg Fischer und Günther Schmid

**Arbeitslosigkeit in Europa und den USA unter Covid-19:
Besser im Korsett einer Versicherungslogik eingeeengt
oder den Launen eines Präsidialsystems ausgeliefert?**

Discussion Paper

EME 2020-001

Juli 2020

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Emeriti

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Reichpietschufer 50

10785 Berlin

www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei/m (den) Autor/en / bei der/n Autorin/nen.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form nicht entgegen.

Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten des/der jeweiligen Autors/Autoren wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Georg Fischer und Günther Schmid

Arbeitslosigkeit in Europa und den USA unter Covid-19:

Besser im Korsett einer Versicherungslogik eingeeengt
oder den Launen eines Präsidialsystems ausgeliefert?

Discussion Paper EME 2020-001

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2019)

Affiliation der Autoren

Georg Fischer, Senior Research Associate am Wiener Institut für Internationale
Wirtschaftsvergleiche (WIIW)

Fischer@wiiw.ac.at

Günther Schmid, Emeritus, ehem. Direktor der Abteilung "Arbeitsmarktpolitik
und Beschäftigung"

guenther.schmid@wzb.eu

<https://wzb.eu/de/personen/guenther-schmid>

Zusammenfassung

Die Auswirkungen der von Covid-19 ausgelösten Wirtschaftskrise auf die Arbeitslosigkeit könnten kaum unterschiedlicher sein als in den USA und Europa. Das gilt auch für die politischen Reaktionen: Während die EU-27 die Arbeitslosigkeit bisher weitgehend durch massiven Einsatz von Kurzarbeit in Schach halten konnte, herrscht in den USA eine Massenarbeitslosigkeit, die an die Große Weltwirtschaftskrise 1929/30 erinnert. Statt mit Kurzarbeit reagierten die USA u.a. mit massiven Sozialtransfers für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen, die manche Einkommen kurzfristig sogar besserstellen als bei Beschäftigung. Umgekehrt werden die sozialpolitischen Probleme und die wirtschaftspolitischen Grenzen der Kurzarbeit in der EU deutlicher sichtbar. Es ist also noch nicht ausgemacht, welches dieser beiden Wirtschafts- und Sozialsysteme langfristig den durch die Krise beschleunigten Strukturwandel besser bewältigen wird. Dieser Essay argumentiert, dass der europäische Ansatz eine humanere und effektivere Lösung der Krisenbewältigung verspricht, aber nur, wenn die Mitgliedstaaten und die Europäische Union einen den Strukturwandel unterstützenden Weg aus der Kurzarbeit finden und von einigen Stärken des US-Systems lernen.

Schlüsselworte:

Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Strukturwandel, Risikoteilung, USA, Europa, Covid-19

Unemployment in Europe and in the USA during Covid-19: Better restricted in the corset of an insurance logic or at the whim of a presidential system?

Abstract

The effect of the economic crisis caused by Covid-19 on unemployment could not have been more different than between the USA and Europe. This also holds true for the political reactions: While the EU-27 could keep unemployment largely in check through the massive use of short-time work, mass unemployment has occurred in the USA that recalls the Great Depression of 1929/30. Instead of short-time work, the USA responded, among others, with massive social transfers for certain groups of the unemployed which, in the short-term, may even raise some income levels to above those whilst in employment. On the other hand, the social problems and the economic limits of short-time work in the EU become more visible. It is therefore not yet clear which of the two economic and social systems will overcome the structural change accelerated by the crisis in a better way. This essay argues that the European approach promises a more human and a more effective solution of coping with the crisis, but only if the member states and the European Union find a way out of short-time work that supports structural change and if they learn from some strengths of the US system.

Key words:

Unemployment, short-time work, structural change, risk sharing, USA, Europe, Covid-19

Eine Corona-Welt, zwei Arbeitsmarktwelten¹

Vom Bekanntwerden der ersten Covid-19-Fälle im Februar 2020 bis Ende April 2020 stieg die Arbeitslosenquote in der EU-27 von 6,4 auf 6,6 Prozent, also um 0,2 Prozentpunkte, in den USA dagegen von 3,5 auf 14,7 Prozent (bzw. 11,2 Prozentpunkte). Zwar sank im Mai 2020 die US-Arbeitslosenquote überraschend wieder auf 13,3 Prozent, und es wurden sogar 2,1 Millionen neue Jobs registriert. Bei den hispanischen und schwarzen Minderheiten kam dieses Aufbäumen der US-Wirtschaft jedoch nicht an, und schon gar nicht bei der Jugend: Die Arbeitslosenquote der amerikanischen Jugendlichen stieg im Mai 2020 auf einen historischen Höchststand von 29,9 Prozent. Darüber hinaus sind – zusätzlich zu den 21 Millionen offiziell erfassten Arbeitslosen – neun Millionen US-Amerikaner zwar arbeitswillig, zählen aber nicht als Arbeitslose, da sie gerade keine Arbeit suchen; und 10,6 Millionen Beschäftigte arbeiten derzeit unfreiwillig Teilzeit (U.S. Bureau of Labor Statistics 2020).

Diese dramatischen Unterschiede liegen nicht an der unterschiedlichen Betroffenheit von Covid-19 und der entsprechenden Lockdowns. Das neue Virus SARS-CoV-2 ist pandemisch, also mehr oder weniger global verbreitet, doch Wirtschaften und Arbeitsmärkte reagieren unterschiedlich darauf. Der wichtigste Grund für die Unterschiede zwischen den USA und der Europäischen Union (EU) liegt in der Politik der Kurzarbeit, die im Gegensatz zu den USA in Europa zunehmend weit verbreitet ist. Das gilt besonders für Deutschland, wo im April 10,1 Millionen Menschen für Kurzarbeit angemeldet waren, aber auch für eine Reihe anderer europäischer Staaten. Nach Berechnungen des Europäischen Gewerkschaftsinstituts EGI (Müller & Schulten 2020) waren Ende April/Anfang Mai mehr als 45 Prozent der französischen und italienischen Arbeitnehmer*innen in Kurzarbeit oder dafür angemeldet, mehr als 30 Prozent der belgischen, österreichischen, kroatischen und slowenischen, 27 Prozent der deutschen und rund 24 Prozent der spanischen und niederländischen. Die Studie des EGI bietet weitere differenzierte Informationen über die Anwendung von Kurzarbeit in Europa; darüber hinaus hat auch die OECD mit umfassenderen Vergleichen die Spur aufgenommen (OECD 2020).

Auch wenn nicht alle für Kurzarbeit angemeldeten Personen tatsächlich in Kurzarbeit stehen, erklärt ihre hohe Verbreitung den relativ geringen Zuwachs der Arbeitslosigkeit in Deutschland und der Europäischen Union, der sich erheblich von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 in Europa unterscheidet. Damit wurde bisher ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert. Dies – so die Hoffnung – verbessert auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite die Aussichten für die wirtschaftliche Erholung.

Im Unterschied zu der europäischen Kurzarbeit-Antwort ist das „Heuern und Feuern“ nach wie vor die übliche Reaktion amerikanischer Betriebe und Unternehmen. Trotz der leichten Ver-

¹ Dies ist ein Diskussionspapier im wörtlichen Sinne, also „work in progress“. Kritik und Kommentare sind uns daher willkommen. Wir danken Katrin Schwenk für vorzügliches Edieren dieser Fassung und Barbara Schlüter für die aufmerksame Fertigstellung dieses Papers.

besserung der Lage im Mai erwarten US-amerikanische Experten im Gegensatz zur Krise 2008/09 eine hartnäckige Massenarbeitslosigkeit ähnlichen Ausmaßes wie bei der Großen Weltwirtschaftskrise 1929/30. Kurzarbeit ist nur in der Hälfte der amerikanischen Bundesstaaten gesetzlich verankert: Zwar steigen auch die Anträge auf diese Lohnersatzleistung, aber ihre Zahl war mit 142.725 Anfang Mai verschwindend gering gegenüber den 25,1 Millionen Anträgen auf reguläres Arbeitslosengeld und 6,1 Millionen Anträgen auf Pandemie-Arbeitslosengeld (U.S. Bureau of Labor Statistics; U.S. Department of Labor 2020). Ein Großteil der amerikanischen Arbeitslosen ist nur befristet entlassen („temporary lay-off“); die Washington Post berichtete von einer Erhebung Anfang Mai, nach der 77 Prozent der Arbeitslosen zuversichtlich waren, wieder an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren.

Lange Zeit galten die USA als Vorbild an Flexibilität, zumal die wirtschaftliche Erholung mit entsprechendem Rückgang der Arbeitslosigkeit nach solchen Krisen rascher erfolgte als in Europa. Nun könnte sich das Blatt ändern, wie die Financial Times am 17. Mai 2020 prognostizierte: Abgesehen von der dramatischen Explosion der Arbeitslosenzahlen gibt es Anzeichen, dass die Pandemie in den USA tiefere Narben hinterlässt als in Europa, etwa in Form hoher Langzeitarbeitslosigkeit, der Exklusion benachteiligter Gruppen oder verschärfter regionaler Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt. Eine Studie des Becker-Friedman-Instituts in Chicago (Barrero et al. 2020) rechnet sogar damit, dass effektiv 42 Prozent der Arbeitsplätze verschwinden werden.

Doch auch in Europa werden die Grenzen der Kurzarbeit-Politik bei der Abwehr der Pandemie zunehmend sichtbar. Allianz Research (2020) erwartet, dass von den 45 Millionen Beschäftigten, die in den fünf größten EU-Mitgliedstaaten derzeit in Kurzarbeit sind, 9 Millionen (also 20 Prozent) von längerfristiger oder gar dauerhafter Arbeitslosigkeit bedroht sind. Warum? Der bald erhoffte Aufschwung wird asymmetrisch sein, also kein generelles „V“ darstellen, weil die Wiederbelebung in vielen Sektoren – wenn überhaupt – nur langsam voranschreiten wird. Das Allianz-Autorenteam listet vier Gründe auf: gesetzlich auferlegte Restriktionen des Gesundheitsschutzes (z.B. Verbot von Massenveranstaltungen im Ausstellungsgewerbe oder in der Kultur); selbst auferlegte Distanzierungsregeln (z.B. weniger Reisen); ökonomische Unsicherheit (z.B. Einstellungsstopps wegen unsicherer Absatzlage); Abhängigkeit von externer Nachfrage (z.B. Tourismus, Transport) oder – so ist hinzuzufügen – vom externen Angebot (z.B. Unterbrechung von Wertschöpfungsketten). Die Autoren schätzen, dass in der EU-27 bis zu 115 Millionen Beschäftigte (knapp 50 Prozent aller Beschäftigten) in so genannten „Spätblüher“-Sektoren arbeiten (z.B. Tourismus, Kultur, Transport, Einzel- und Großhandel), die gegenüber den voraussichtlichen „Frühblühern“ (wie im IT- oder Gesundheitsbereich) im Aufschwung nur langsam wieder in Fahrt kommen.

Die Frage, welche dieser beiden Arbeitsmarktweiten die Covid-19-Pandemie besser überstehen wird, ist also offen und lässt sich derzeit nicht mit Gewissheit beantworten. Die Antwort wird auch davon abhängen, wie lernfähig die beiden Systeme sind (u.U. sogar wechselseitig voneinander lernen), und was wir unter „besser“ verstehen. Im Folgenden versuchen wir, uns einer vorläufigen Antwort anzunähern, indem wir zwei Bewertungskriterien in den Vordergrund

stellen: Risikoteilung und Strukturwandel. Wie sind die Lasten und Chancen der Krisenpolitik verteilt? Was tragen die Maßnahmen zur Bewältigung eines ökologisch wie sozial nachhaltigen Strukturwandels bei?

Offensichtliche Grenzen der Kurzarbeit-Politik in Deutschland und Europa

Zunächst fallen in den beiden Arbeitsmarktwelten Ähnlichkeiten der pandemischen Risikogruppen auf. Das gilt vor allem für die Jugendlichen, die auch in Europa stark betroffen sind: Von März bis April 2020 stieg die saisonbereinigte Rate in der EU von 14,6 auf 15,4 Prozent; die Zahl ist jedoch mit Vorsicht zu behandeln, da viele Jugendliche im Lockdown nicht als Arbeitssuchende auftreten. Die durch Covid-19 ausgelöste Rezession wird dramatische Ausmaße annehmen, und Jugendliche werden überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sein. Zwei österreichische Forscher verweisen z.B. auf frühere Erfahrungen, nach denen ein Prozent geringeres Wirtschaftswachstum eine um 1,8 Prozent höhere Jugendarbeitslosigkeit auslöst. In ihrem mittelfristigen Szenario erwarten sie einen Anstieg der jugendlichen Arbeitslosen in der EU-27 von 2,8 auf 4,8 Millionen und damit einen Anstieg der EU-Jugendarbeitslosenquote auf 26 Prozent (Tamesberger & Bacher 2020). Darüber hinaus ist aus der Evaluationsforschung bekannt, dass die Erwerbskarrieren für jugendliche Absolventen des Bildungssystems durch Rezessionen erheblich und langfristig beeinträchtigt werden (für USA z.B. Kahn 2006; für Europa z.B. Tamesberger 2014).

Es ist offensichtlich, dass eine Politik der Kurzarbeit vor allem an Jugendlichen vorbeigeht, die noch nicht oder erst seit einiger Zeit beschäftigt und daher noch nicht voll produktiv sind. Es wird daher die Aufgabe der EU und ihrer Mitgliedstaaten sein, sich gezielter als bisher solidarisch mit dieser Risikogruppe zu beschäftigen. Eine Möglichkeit bestünde darin, das schon etablierte EU-Jugend-Garantieprogramm massiv und so schnell wie möglich aufzustocken. Das schon erwähnte österreichische Forscherteam hält dafür einen Solidarfonds von 50 Milliarden Euro für notwendig (Tamesberger & Bacher 2020).

Frauen, vor allem Alleinerziehende und mit Kindern, Geringverdiener*innen, Solo-Selbständige und prekär Beschäftigte sind weitere zentrale Risikogruppen. Auch hier zeigt z.B. die deutsche Politik des Arbeitsplatzerhalts durch Kurzarbeitergeld, wie das enge Korsett des Sozialgesetzbuchs II und III immer deutlicher seine soziale Kehrseite zeigt: Der nur teilweise erfolgende Lohnersatz (60 bzw. 67 Prozent mit Kindern) vertieft die Einkommensungleichgewichte zuungunsten der Geringverdiener, die auch bei vollen Löhnen kaum über die Runden kommen. Schon im April 2020 erhielten 39.000 Kurzarbeiter eine Aufstockung über die Grundversicherung (Hartz IV). Da vor allem Frauen unter den Geringverdienern sind und sie darüber hinaus eher ihre Arbeitszeit verkürzen oder gar aussetzen, verschärfen sich wieder – wie Jutta Allmendinger (2020) vom WZB hervorhebt – traditionelle Rollenmuster, die man längst vergessen glaubte. Zu Recht hat die Große Koalition im Laufe der Entwicklung die Lohnersatzregelungen mehrfach aufgebessert: Mütter oder Väter erhielten im Rahmen des Infektionsschutz-

gesetzes für zwei Tage in der Woche Lohnfortzahlung etwa wegen Kita- oder Schulschließungen; ihr Lohnersatzanspruch von 67 Prozent wurde nach Kabinettsbeschluss vom 21. Mai verlängert, ist in der maximalen Höhe jedoch auf 2.016 Euro begrenzt; und mit Kabinettsbeschluss vom 22. April wird die Höhe des Lohnersatzes nach fünf oder sieben Monaten Bezugszeit auf 70/77 bzw. 80/87 Prozent aufgestockt.

Andere Länder der EU waren im Hinblick auf Lohnersatz bei Kurzarbeit schon von Beginn an flexibler: Österreich erhöhte die Ersatzraten in Abhängigkeit von der Lohnhöhe auf 80 bis 90 Prozent des Nettolohns. Die Niederlande und Schweden ersetzen den Bruttolohn zu 100 Prozent und haben Verlängerungsoptionen; die Schweiz und Italien ersetzen 80 Prozent des Bruttolohns bis zu 12 Monaten. Selbst Großbritannien zahlt über ein schnell gestricktes „Corona-Job-Erhaltungsprogramm“ für 7,5 Millionen Beschäftigte, also für fast ein Viertel aller Beschäftigten, 80 Prozent des ausgefallenen Lohns, jedoch nur bei völligem Arbeitsausfall; ab August soll auch unfreiwillige Teilzeitarbeitslosigkeit kompensiert werden. Allerdings ist der Lohnausgleich auf ein Maximum von 2.500 britischen Pfund begrenzt. Ein noch strikterer Deckel der Lohnkompensation besteht – laut EGI-Studie – in Italien: er liegt bei 1.130 Euro (brutto). Dagegen herrscht in Deutschland wie in Österreich die Versicherungslogik, d.h., die Kompensation orientiert sich – bis zu einer Bemessungsgrenze – am individuell erreichten Lohnstandard; der Deckel ist in Deutschland mit 4.140 Euro und in Österreich erst mit 4.296 Euro erreicht. Kurz: Die Regelungen der Kurzarbeit (die auch nicht überall so genannt werden) sind in Europa sehr unterschiedlich, was in Erinnerung zu behalten ist, wenn wir zur EU als Akteurin kommen.

Die Europäische Kommission hat am 4. April 2020 mit dem Vorschlag für ein europäisches Programm zur Unterstützung von Kurzarbeitssystemen der Mitgliedsstaaten (SURE) für die EU sozialpolitisches Neuland betreten. Nach für EU-Verhältnisse kurzen Verhandlungen hat der Rat der Finanzminister am 24. Mai folgendes beschlossen: Wenn nationale Programme etabliert oder ausgebaut werden, erhalten die Staaten Kredite zu Bedingungen, die für viele günstiger sind, als die Finanzmärkte sie anbieten. Zur Finanzierung wird die Kommission an den Finanzmärkten Geld in Höhe von 100 Milliarden Euro aufnehmen, wofür die Mitgliedstaaten Garantien von 25 Milliarden Euro bereitstellen. Das Programm soll ab 1. Juni 2020 bis Februar 2022 (mit Verlängerungsmöglichkeit) laufen, abhängig davon, wie schnell die Mitgliedsstaaten die entsprechende Umsetzung unter Einschluss der Garantien vornehmen. Die deutsche Bundesregierung hat zu diesem Zweck den Entwurf des SURE-Gewährleistungsgesetzes eingebracht. SURE ist ein wichtiges Signal, dass die EU die Arbeitsmarktprobleme ernst nimmt (Vandenbroucke et al. 2020).

Kurzarbeitssysteme können das Auftreten von Arbeitslosigkeit verzögern und das Ausmaß verringern, aber nicht verhindern. Menschen werden schon jetzt arbeitslos, weil sie auslaufende Zeitarbeitsverträge haben, weil Arbeitgeber insolvent werden oder weil Solo-Selbständige trotz derzeit rascher Hilfe ihre wirtschaftliche Grundlage verlieren. Spätestens im Herbst werden wir sehen, wie viele junge Menschen keinen Arbeitsplatz finden können, auch deswegen, weil Betriebe erst einmal damit zu tun haben, ihren Personalbestand zu konsolidieren, bevor sie neue Beschäftigte einstellen. Und sollten die Voraussagen stimmen, dass die Covid-19-

Wirtschaftskrise bis 2022 dauert, dann wird eine lange Rezession auch von beträchtlicher Arbeitslosigkeit begleitet sein. Regionen und Staaten werden unterschiedlich starke Zunahmen sehen, unter anderem in Abhängigkeit davon, wie stark ihre Wirtschaftsstruktur von den mit Covid-19 einhergehenden Einschränkungen betroffen ist. Zwar kann SURE als ein guter und wichtiger Schritt für eine europäische Arbeitslosenrückversicherung gesehen werden (Beblavý et al. 2017; Dullien et al. 2018; Luigjes et al. 2019), aber jetzt schon wird überdeutlich, dass ein solcher Schritt bei weitem nicht ausreicht.

Wie steht es mit der Lasten- und Chancenverteilung?

Der Hauptvorteil von Kurzarbeitssystemen ist, dass sie Perioden vorübergehender Produktionsausfälle überbrücken und eine raschere Wiederaufnahme der wirtschaftlichen Aktivität ermöglichen. Diese Politik birgt jedoch – wie schon angedeutet – erhebliche Risiken, denen jetzt schon ins Auge zu sehen ist und die bald, jedenfalls längerfristig adressiert werden müssen: Ist die Lastenverteilung zwischen Unternehmen, Erwerbspersonen und Staat gerecht oder führt die Art der Finanzierung der gegenwärtigen Pandemiopolitik zur weiteren Vertiefung ungleicher Einkommensverteilung?

Die schon erwähnte Studie des EGI untersucht die Lastenverteilung und zeigt die unterschiedlichen Modelle in den Mitgliedsstaaten. Dabei geht es nicht nur um die Finanzierungsweise, sondern auch um die Struktur der Inanspruchnahme. Während in der Vergangenheit Kurzarbeit vor allem in größeren Industriebetrieben unterstützt wurde, sind jetzt nahezu alle Sektoren und auch kleine und mittlere Unternehmen Antragsteller (Weber & Gehrke 2020), z.B. das Gastgewerbe mit vielen niedrig entlohnten Beschäftigten. Hinsichtlich Einkommenshöhe und Bildung der Inanspruchnahme von Kurzarbeit kam das DIW kürzlich zu folgender Einschätzung: Kurzarbeit „variiert nicht systematisch über die Einkommensterzile, jedoch über die Bildungsgruppen. Bei Erwerbstätigen mit niedriger Bildung beobachten wir einen doppelt so hohen Anteilswert wie bei den Hochgebildeten“ (DIW 2020).

Wie sieht dies auf der Finanzierungsseite aus? Da Kurzarbeit in Deutschland überwiegend über Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird (auch weil die Bundesagentur für Arbeit derzeit über Reserven von 26 Milliarden Euro verfügt), richten sich die Leistungen nach Versicherungsregeln und muten den Kurzarbeitern – insbesondere den Geringverdienenden – einen erheblichen Einkommensverlust zu. Die Betriebe stehen demgegenüber vergleichsweise günstiger da, weil ihnen neben dem sonst zu zahlenden Lohn vom Staat auch die Sozialversicherungsbeiträge abgenommen werden. Aber auch hier bewahrt die Versicherungslogik nicht vor möglichen Asymmetrien: Großbetriebe und starke Mittelbetriebe konnten Vorsorge betreiben, sodass es ihnen leichter fällt als schwachen (oft zuliefernden) Mittel- und Kleinbetrieben, die qualifizierten Beschäftigten zu halten oder gar weiterzubilden. Darüber hinaus wird die Bundesagentur für Arbeit nach gegenwärtigen Schätzungen am Ende des Jahres 30 Milliarden Euro für alle Lohnersatzleistungen (einschließlich Arbeitslosengeld) aufwenden und

also ihre Reserven aufbrauchen. Damit werden Beitragserhöhungen wahrscheinlich, vor allem, wenn die notwendigen Ausgaben für „aktive“ Arbeitsmarktpolitik (insbesondere für verstärkte Anstrengungen der Weiterbildung) zu finanzieren sind. Am Ende könnten also nicht die „universellen“ Steuerzahler (einschließlich der Vermögenden und gut Verdienenden), sondern ausschließlich die Arbeitnehmer*innen die Zeche bezahlen. Schon jetzt lässt sich feststellen: Da bei einer Pandemie die Versicherungslogik in mehrfacher Hinsicht nicht greift, wäre eine zumindest überwiegende Finanzierung über Steuer- und Kreditmittel – wie in den USA oder beispielsweise in Schweden oder Dänemark – einkommenspolitisch gerechter gewesen (Schmid & Schröder 2020).

Möglicherweise könnte die skrupellos erscheinende Politik der USA hier – zumindest teilweise – wieder einen Vorsprung gewinnen. Gerade in der derzeitigen Krise ist das in Europa weit verbreitete Vorurteil der unsozialen USA etwas zu modifizieren, setzten doch die Demokraten im amerikanischen Kongress ein wesentlich großzügigeres Programm der Arbeitslosenunterstützung durch als in den meisten Ländern Europas: Das 2 Billionen US-Dollar starke Sofortprogramm der USA gegen die Pandemie sieht vor, dass alle Arbeitslose bis Ende Juli zusätzlich zu ihren Arbeitslosengeldansprüchen pro Woche 600 Dollar erhalten. Das bedeutet, nach einem Artikel von Ella Koeze in der New York Times vom 23. April, dass viele Arbeitslose eine Lohnersatzrate von über 100 Prozent erhalten; so steigt beispielsweise die im Staat Mississippi sonst übliche Lohnersatzrate von 31 Prozent auf 118 Prozent.

Eine Studie der Columbia-Universität in New York (Parolin et al. 2020) fand mittlerweile heraus, dass das US-bundesweite Transferprogramm in einem mittleren Szenario sogar das Potential hat, die Armutsquote in 2020 um 3,6 Prozentpunkte (entsprechend der restriktiven US Definition von 16,3 auf 12,7 Prozent) zu senken, kurz: also starke Umverteilungspotentiale zugunsten Ärmere aufweist. Am stärksten wäre dieses Umverteilungspotential bei den hispanischen und schwarzen Minderheiten, die aber trotzdem das mindestens zweifach höhere Armutsrisiko als Weiße haben. Allerdings, warnen die Autoren, hängt dieser positive Effekt von einigen Kontextfaktoren ab. Zunächst schließt das Programm explizit 15 Millionen Mitglieder nicht registrierter Familien aus, auch wenn deren Kinder die amerikanische Staatsbürgerschaft haben. Zum anderen: Ob das Sofortprogramm überall ankommt und nachhaltig hilft, ist noch offen. Der Presse ist zu entnehmen, dass die Auszahlung der aufgestockten Arbeitslosengelder in vielen Regionen lange auf sich warten lässt, weil die Arbeitsverwaltung hoffnungslos überlastet ist. Die stundenlangen Schlangen an Stellen für Gratisessen zeigen, dass der Glaube an einen weitgehend ungezügelter Arbeitsmarkt mit außerordentlich hohen sozialen Kosten verbunden ist.

Darüber hinaus beklagen schon jetzt – neben dem oben erwähnten Autorenteam der Columbia University – Kommentatoren wie Paul Krugman (2020), dass die erforderliche Verlängerung dieser Zahlungen über Ende Juli hinaus voraussichtlich von den Republikanern und dem US-Präsidenten verhindert werden wird. Das wäre für Millionen amerikanischer Familien, vor allem für Jugendliche und ethnische Minderheiten, ein herber Schlag. Auch Ältere, deren durchschnittliche Arbeitslosenrate laut Urban Institute in Washington vom 14. Mai überra-

schend stärker gestiegen ist als die der Erwachsenen im Alter von 25–54 Jahren, müssten darunter leiden, weil die notwendigen Nebenverdienste zur mageren Rente für einen angemessenen Lebensunterhalt wegfallen. Der Widerstand gegen eine weitere Verlängerung oder Erhöhung der Arbeitslosengeldleistungen kommt auch von der Wissenschaft: Das schon zitierte Becker Friedman Institute, ein neoliberaler Think Tank in Chicago, weist auf mögliche negative Folgen hin: Der Wiederaufschwung könne verlangsamt werden, wenn Arbeitslose ihre verlängerten oder aufgestockten Ansprüche bis zum Ende der Anspruchsdauer wahrnehmen; je länger die Arbeitslosigkeit dauere und großzügig alimentiert werde, desto mehr zögen die wirtschaftsstarke Unternehmen die qualifizierten Arbeitskräfte an sich, während die überkompensierten gering qualifizierten Arbeitskräfte bei ihrer Rückkehr höhere Löhne verlangen würden, die von wirtschaftsschwachen Betrieben nicht bezahlt werden könnten. Die Analyse der verlängerten Bezugszeiten von Arbeitslosengeld unter Präsident Obama hat diese Befürchtungen nicht wirklich bestätigt: Im Gegenteil haben sie erheblich zur Stabilisierung der US-Volkswirtschaft beigetragen und den Anstieg der Armut in den USA verringert (Fischer 2017). Gerade jetzt kämpfen die US-Demokraten um Beibehaltung der Aufstockungen und Verlängerungen, und es ist anzunehmen, dass sie sich zumindest zum Teil gegen die Republikaner durchsetzen werden, da der opportunistische Narzisst am Ruder ebenso wie alle republikanischen Senator*innen die Wahlen im November wiedergewinnen wollen.

Zusammenfassung und erste Schlussfolgerungen

Fassen wir zusammen und versuchen, die Ausgangsfrage zu beantworten: „Besser im Korsett einer Versicherungslogik eingeeignet oder den Launen eines Präsidialsystems ausgeliefert?“ Zunächst demonstrieren die wirtschaftspolitischen Vorgänge in den USA, dass ihre demokratischen Institutionen trotz der Kapriolen des derzeitigen Präsidenten noch intakt sind. Die entscheidenden Impulse der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik kamen von den maßgeblichen Gesetzgebungsorganen, der Zentralbank und den bundesstaatlichen wie staatlichen Arbeitsverwaltungen. Die Stärken der USA gegenüber der EU bestehen darin, dass Kongress und Präsident viel schneller reagieren können als gegenwärtig die EU. Damit trägt die US-Arbeitslosenversicherung erheblich zur ökonomischen Stabilisierung bei. Schon bei der letzten Rezession hatte Präsident Obama dafür gesorgt, dass das Arbeitslosengeld (allerdings nur um 25 Dollar pro Woche) aufgestockt und verlängert wurde. Das Congressional Budget Office (CBO 2012) kam damals zur Schlussfolgerung, dass die Arbeitslosenversicherung das Einkommen von Bevölkerungsgruppen mit hoher Konsumneigung stabilisiert und damit die effektive Nachfrage erhöht habe. Wayne Vroman schätzte in der wohl gründlichsten Arbeit zu dem Thema, dass jeder für Arbeitslosengeld ausgegebene Dollar zwei Dollar ökonomische Aktivität generiert habe (Vroman 2011).

Dagegen mahlen die Mühlen in Brüssel noch langsam. Selbst wenn das 750-Milliarden-Euro-Paket des „Wiederaufbauplans“ auf Basis der Initiative von Emmanuel Macron, Angela Merkel

und Ursula von der Leyen verabschiedet werden sollte, werden die ersten Gelder erst Anfang 2021 fließen. Für kommende Krisen dieser Art braucht die EU deshalb dauerhafte Strukturen für effektivere Makrostabilisierung. Der Schwachpunkt der USA ist aber nicht zu übersehen. Trotz der anfänglich großzügigen Lohnersatzleistungen und anderer Notprogramme, die gewiss Ausdruck einer parteiübergreifenden Solidaritätswelle waren, wird die US-amerikanische Arbeitsmarktpolitik – wenn Donald Trump an der Macht bleibt – bald wieder auf ein Arbeitslosenversicherungssystem zurückfallen, das schon seit Jahrzehnten grundlegender Reformen bedarf: Sowohl der Deckungsgrad als auch das Absicherungsniveau für Arbeitslose fällt in den meisten Bundesstaaten weit unter die sozialen Standards, wie sie beispielsweise in den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verankert sind (Fischer 2017; Schmid 2018: 169-175).

Ein Großteil der europäischen Staaten konnte bis jetzt dagegen durch Rückgriff auf einen oft versicherungsrechtlich verankerten Schutzschirm eine Massenarbeitslosigkeit amerikanischen Ausmaßes vermeiden. Dabei hat sich gezeigt, dass viele EU-Mitgliedstaaten offenbar aus der Rezession 2008/09 gelernt hatten: Kurzarbeit wird nun in weit größerem Umfang in Anspruch genommen. Auch Länder mit starken arbeitsmarktpolitischen Institutionen wie Skandinavien, Österreich und Deutschland haben hinzugelernt, indem sie ihre Kurzarbeitsysteme überraschend flexibel einsetzten. Dennoch sind die Grenzen dieser Flexibilität, auch in Deutschland, deutlich geworden. Darüber hinaus wurden enorme Unterschiede in den Regelungen der Kurzarbeit offenkundig, die unter dem Gesichtspunkt einer gerechteren Lastenverteilung durch Setzung von Mindeststandards geglättet werden müssen. Dazu haben die Autoren der EGI-Studie sehr hilfreiche Hinweise gegeben, denen weitere Gesichtspunkte hinzuzufügen sind:

(1) Es muss Sorge dafür getragen werden, dass der Deckungsgrad von Kurzarbeit alle Sektoren der Wirtschaft umfasst. Das gilt vor allem für die als „systemrelevant“ deklarierten Bereiche der personennahen Dienstleistungen (Gesundheit, Erziehung, Bildung, Pflege, Versorgung und Entsorgung), in denen überwiegend Frauen arbeiten; der Schutzschirm muss auch alle Beschäftigten unabhängig von ihrem Arbeitsverhältnis umfassen, also vor allem die befristeten, solselbständigen und teilzeitarbeitenden Erwerbspersonen.

(2) Die Lohnersatzraten sollten einen angemessenen Lebensstandard für alle garantieren, anstatt einkommenspolitisch einen Stuserhalt zu zementieren. Dazu bedarf es gewisser Umverteilungselemente zugunsten der Geringverdienenden, vor allem in Zeiten einer Pandemie, in der die klassische Versicherungslogik, die mit regelmäßig wiederkehrenden Konjunkturunbrüchen oder saisonalen Nachfrageschwankungen rechnet, nicht greift.

(3) Der Beschäftigungsschutz in Zeiten der Kurzarbeit sollte gesichert werden. Dabei sollte für ein atmendes System der Lohnersatzleistungen gesorgt werden, generös ausgleichend im Höhepunkt der Krise, restriktiver und gezielt im Aufschwung, um Anreize zur individuellen und betrieblichen Risikoübernahme zu setzen.

(4) Die Sozialpartner auf betrieblicher wie sektoraler Ebene sollten ein klares Mitspracherecht bei der Umsetzung von Kurzarbeit haben. Zweifelhaft ist allerdings die in der EGI-Studie formulierte Bedingung, das Kurzarbeitergeld zu verweigern, wenn Betriebe gleichzeitig ethisch nicht begründbare Dividenden auszahlen: Der individuelle Rechtsanspruch auf Lohnersatz bei extern aufgezwungener Arbeitszeitverkürzung darf nicht vom zweifelhaften Verhalten von Managern oder Anteilseignern abhängig gemacht werden. Für die Durchsetzung ethischer Standards stehen andere Instrumente zur Verfügung, etwa die steuerliche Abschöpfung von Übergewinnen oder ein „naming and shaming“. Solange Unternehmen auch vorab zur Finanzierung von Kurzarbeitssystemen beitragen, bestünden wohl auch versicherungsrechtliche Bedenken gegen derartige Bedingungen.

(5) Im Hinblick auf Risikoteilung ist auf die Verteilungsgerechtigkeit bei der entstehenden Schuldenlast zu achten. Hier könnte die EU von der Funktionsweise des US-Arbeitslosenversicherungssystems lernen. Diese zeigt, wie eine Partnerschaft zwischen Föderation und Staaten in der Organisation und Finanzierung der Arbeitslosenversicherungssysteme zu einem effektiven Element einer antizyklischen Wirtschafts- und Sozialpolitik werden kann. Im Rahmen einer europäischen fiskalischen Stabilisierungsstrategie sollte dies als eine Dimension berücksichtigt werden. Das bedeutet natürlich nicht, das US-System zu übernehmen, aber sehr wohl ein Setting, in dem die Ebene der EU nach dem Prinzip der Subsidiarität dann aktiv wird, wenn nationale Systeme zur ökonomischen und sozialen Stabilisierung nicht ausreichend gewappnet sind. Alle Mitgliedsstaaten haben ein Interesse an funktionstüchtigen Arbeitslosenversicherungssystemen in der Union. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, diese Systeme gemeinsam in Richtung einer Arbeits- oder Beschäftigungsversicherung weiterzuentwickeln. Hinsichtlich der Lastenverteilung ist der Vorschlag der Kommission, solche Programme primär über EU-Steuern zu finanzieren, ein guter Weg. Die EU-Kommission denkt in diesem Zusammenhang an Einnahmen aus dem Emissionshandel oder an eine Digitalsteuer. Sie schlug unter anderem eine Binnenmarkt-Abgabe für Großkonzerne vor, mit der diese die Vorteile des gemeinsamen Marktes kompensieren sollen. „Große Unternehmen profitieren üblicherweise mehr vom Binnenmarkt als kleine, doch kleine Unternehmen tragen eine höhere Steuerlast. Es geht um Steuergerechtigkeit“, begründete der zuständige Budgetkommissar Johannes Hahn den Vorschlag im Kurier vom 30. Mai 2020. Für die Rückzahlung der EU-Kredite zwischen 2028 und 2058 warb Hahn für den Vorschlag neuer EU-Steuern und Abgaben. So könnten eine Ausweitung des Emissionshandels und eine Steuer auf Großunternehmen jeweils zehn Milliarden Euro pro Jahr erbringen, eine Steuer auf Waren aus Drittstaaten mit niedrigen Umweltstandards bis zu 14 Milliarden Euro und eine Digitalsteuer 1,4 Milliarden Euro.

(6) Schließlich gilt es, den Strukturwandel sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht nicht zu verzögern und auf allgemein anerkannte Ziele hinzusteuern. Deutschland und die EU vermeiden gegenwärtig in erheblichem Maße offene Arbeitslosigkeit, die individuell belastender ist als Kurzarbeit. Unklar ist noch der Strukturwandelexeffekt. Hier wird es darauf ankommen, Kurzarbeit, vor allem wenn sie länger andauert, mit Weiterbildung zu verbinden,

auch als Vorbereitung auf einen Beschäftigungswechsel, wenn der Strukturwandel dies erfordert. Darüber hinaus kann im Aufschwung die Schaffung neuer Arbeitsplätze etwa durch Umwandlung von Mitteln für Kurzarbeitergeld in marginale Lohnkostenzuschüsse unterstützt werden. Kurzarbeitssysteme bieten jedenfalls die Chance, den Umstieg von einem Job in einen anderen wesentlich humanitärer zu gestalten. Sie demonstrieren, dass Europa den Strukturwandel ebenso gut bewältigen kann wie die USA.

Diese Maßnahmen könnten vielen Beschäftigten helfen, allerdings nicht allen; insbesondere nicht jenen mit Zeitverträgen oder mit Werkverträgen, denjenigen mit Familien- und Pflegeverpflichtungen und denen, die in den Arbeitsmarkt (neu oder wieder) eintreten. Deshalb schlagen Befürworter einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung vor, neben der Anforderung von Mindeststandards nationaler Arbeitslosenversicherungen den makroökonomischen Stabilisierungsmechanismus mit der Unterstützung nationaler Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktdienstleistungen zu verbinden. Die Erweiterung ihrer Kapazitäten sollte vor allem darauf gerichtet sein, die Risiken von kritischen Übergängen im Lebensverlauf abzusichern. Dies wären erste Schritte in die Richtung einer Arbeits- oder Arbeitslebensversicherung (Schmid 2018; Schmid & Schroeder 2020), die Deutschland und auch die Mitgliedstaaten der EU dringend brauchen, um nicht nur den wirtschaftlichen Strukturwandel (Digitalisierung, Klimawandel, Umweltschutz), sondern auch den sozialen Strukturwandel (Inklusion und Gleichstellung) zu meistern.

Literatur

- Allmendinger, Jutta (2020), Der lange Weg aus der Krise, Berlin, WBZ-Aktuell vom 13. Mai 2020, <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/corona-studie-zeigt>
- Barrero, Jose Maria and Nick Bloom, Steven J. Davis (2020), COVID-19 Is Also a Reallocation Shock, Chicago, Becker Friedman Institute
- Beblavý, M. and G. Marconi, I. Maselli I (2017), A European unemployment benefit scheme: The rationale and challenges ahead, CEPS, Brussels
- CBO-Congressional Budget Office (2012), Unemployment Insurance in the Wake of the Recent Recession; <https://www.cbo.gov/publication/43734>
- DIW: Schröder et al. (2020), Vor dem Covid-19-Virus sind nicht alle Erwerbstätigen gleich, DIW-Aktuell 41, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789499.de/diw_aktuell_41.pdf
- Dullien, Sebastian and J. Fernández, M. López, G. Maass, D. del Prado, J. von Weizsäcker (2018), Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European unemployment insurance, Friedrich-Ebert-Stiftung, Madrid; available at: <http://www.fes-madrid.org/>
- Financial Times: Gawyn Davis (2020), Why the US Jobless Surge is worse than in Europe, May 17
- Fischer, Georg (2017), The US Unemployment Insurance, a Federal-State Partnership: Relevance for Reflections at the European Level, Policy Paper 129, Bonn, IZA Institute of Labor Economics
- Kahn, Lisa B. (2006), The Long-term Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy (September 12, 2006); available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=702463> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.702463>
- Koeze, Ella (2020), The \$600 Unemployment Booster Shot, State by State, New York Times, April 23, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/23/business/economy/unemployment-benefits-stimulus-coronavirus.html>
- Krugman, Paul (2020), We Should Help Workers – Not Kill them: Unemployment Benefits – an Unheralded Success Story, New York Times, May 18, <https://www.nytimes.com/2020/05/18/opinion/coronavirus-unemployment>
- Luigjes Christiaan and Georg Fischer, Frank Vandenbroucke F (2019) The US unemployment insurance scheme: A model for the EU?, in: *Intereconomics* 54 (5): 314-318
- Müller, Torsten und Thorsten Schulten (2020), Ensuring fair short-time work - a European overview, Brussels, ETUI Policy Brief No. 7
- OECD (2020), Themenpapier: Wie kann die Arbeitslosenkurve abgeflacht werden? Strategien zur Einkommensstützung und zur Förderung einer raschen Arbeitsmarkterholung, <https://blog.oecd-berlin.de/kurzarbeit-wie-lange-geht-das-gut>

- Parolin, Zachary and Megan A. Curran, Christopher Wimer (2020), The CARES Act and Poverty in the COVID-19 Crisis. Promises and Pitfalls of the Recovery Rebates and Expanded Unemployment Benefits, in: Poverty & Social Policy Brief, 4, (8), New York: Center on Poverty and Social Policy at Columbia University
<https://www.povertycenter.columbia.edu/news-internal/coronavirus-cares-act-forecasting-poverty-estimates>
- Schmid, Günther (2018), Europa in Arbeit: Plädoyer für eine neue Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum, Frankfurt/New York, Campus
- Schmid, Günther und Wolfgang Schroeder (2020), Die Krise nutzen: Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung, in: WZB-Mitteilungen, Heft 168, 56-59
- Tamesberger, Dennis (2014), Jugendarbeitslosigkeit in Europa. Eine Beschreibung des Problemausmaßes und der Folgen, in: WISO 37 (1), 139-158
- Tamesberger, Dennis and Johann Bacher (2020), Europe needs a new Youth Guarantee, in: Social Europe, 16th June, <https://www.socialeurope.eu/europe-needs-a-new-youth-guarantee>
- Urban Institute: Richard W. Johnson (2020), As Unemployment Surges, Older Workers Need more Help, in NYT, May 14, <https://www.urban.org/urban-wire/unemployment-surges-older-workers-need-more-help>
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2020), Economic News Release - Employment Situation Summary, June 5, 2020, USDL-20-1140;
<https://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.html>
- U.S. Department of Labor (May 7, 2020), Unemployment Insurance Weekly Claims
- Vandenbroucke, Frank and László Andor, Roel Beetsma, Brian Burgoon, Georg Fischer, Theresa Kuhn, Chris Luigjes, Francesco Nicoli, The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance,
<https://voxeu.org/article/european-commission-s-sure-initiative-and-eu>.
- Vroman, Wayne (2011), Unemployment Insurance and the Great Recession, Washington, The Urban Institute, (Brief #2);
<http://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication>
- Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/business/2020/05/07/nearly-80-percent-laid-off-workers-believe-they-will-return-their-old-job-post-ipsos-poll-finds/>
- Weber, Enzo und Britta Gehrke (2020), Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise unterscheidet, <https://www.iab-forum.de>

Discussion Papers der Emeriti

Udo E. Simonis

EME 2019-001

„Von A bis Z“ – 100 wichtige Umweltbücher

„From A to Z“ – 100 important environment books

Udo E. Simonis

EME 2019-004

De-Karbonisierung“ plus „Re-Naturierung“. Argumente für eine
Doppelstrategie der Klimapolitik