

Die Krise nutzen Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung

Günther Schmid und Wolfgang Schroeder

Summary: So far, the government's „Bazooka“ measures kept the COVID-19 crisis relatively well under control. But does it offer a perspective for the future? Already now the course for a basic reform of unemployment insurance could be set. The perspective of employment insurance opens new principles of protecting transition risks during the life course: breathing employment insurance, mixed and flexible financing of contributions and taxes, more personal sovereignty and enshrining European elements into the management of social risks.

Kurz gefasst: Bislang hatte die „Bazooka“ der Regierungsmaßnahmen die COVID-19-Krise vergleichsweise gut im Griff. Doch bietet sie eine Zukunftsperspektive? Schon jetzt könnten die Weichen für eine grundlegende Reform der Arbeitslosenversicherung gestellt werden. Die Perspektive einer Arbeitsversicherung eröffnet neue Prinzipien für den Sozialschutz von Übergangsrisiken im Lebensverlauf: eine atmende Arbeitsversicherung, gemischte und flexible Finanzierung von Beiträgen und Steuern, mehr persönliche Autonomie und Verankerung europäischer Elemente im sozialen Risikomanagement.

Die Corona-Krise trifft auch Deutschland mit voller Wucht. Noch scheinen Wirtschaft und Arbeitsmarkt für eine Krise gut aufgestellt zu sein. Die „Bazooka“, die die zuständigen Minister in Stellung brachten, wird die Lage kurzfristig mildern. Doch bietet sie auch eine Zukunftsperspektive? Die Maßnahmen beziehen sich auf die Zeit der Krise. Die Folgen dieser Krise werden aber längerfristig wirken und den Strukturwandel beschleunigen. So kann es nicht nur darum gehen, die Verlierer zu alimentieren und die Krise abzupuffern; Ziel muss sein, in der Krise die Weichen für die Zeit danach zu stellen.

Es ist schon jetzt offensichtlich, dass in der pandemischen Risikogesellschaft andere Berufe systemrelevant sind als in der auf Wachstum und Arbeitsteilung getrimmten Industriegesellschaft. Die Beschäftigten in den personennahen Dienstleistungen (Gesundheit, Erziehung, Bildung, Pflege, Versorgung und Entsorgung) waren schon in den letzten Jahrzehnten der schlagende Beweis dafür, dass uns die Arbeit nicht ausgeht. Jetzt, in der pandemischen Krise, wird uns das noch deutlicher bewusst. Vor allem, dass die Angehörigen dieser Berufe unter Wert bezahlt werden und ihre Dienste unter teils unwürdigen Arbeitsbedingungen erledigen müssen. Nun rächt sich auch, dass der Staat in Nachahmung der neoliberalen Personalpolitik privater, vor allem transnationaler Unternehmen in diesen Beschäftigungsbereichen mehr gespart als investiert hat. Personelle Kapazitätsreserven sind jedoch erforderlich, um für die wachsenden Unsicherheiten der global vernetzten Umwelt – einschließlich des Klimawandels – gewappnet zu sein. Schließlich offenbaren sich auch beschäftigungspolitische Kurzsichtigkeit und ein Mangel an internationaler Solidarität: Mithilfe aufwendiger Reisediplomatie werden Fachkräfte in den Nachbarstaaten (etwa im Pflege- und Gesundheitsbereich) abgeworben. Besser wären massive Anreize, sodass Arbeitgeber in Ausbildung und Weiterbildung selbst investieren oder Arbeitnehmer für Bildungsanstrengungen mit anständiger Bezahlung und Aufstiegschancen honoriert werden. Bund, Länder, Kommunen und die Tarifpartner sollten einen Struktur- und Wertewandel fördern. Voraussetzung dafür ist eine schlagkräftigere Selbstorganisation der Betroffenen, wenn beispielsweise die Pflegekräfte nicht von den „Launen“ des Staates und der Arbeitgeber abhängig sein wollen. Auf der Basis einer stärkeren Organisationsmacht dieser Gruppen kann auch eine konzertierte Aktion für systemrelevante Berufe zu belastbaren Ergebnissen kommen. Denn so kann ihre symbolische Anerkennung, die gegenwärtig mancherorts abends durch Applaus vom Balkon gewährt wird, durch eine nachhaltige finanzielle Aufwertung ergänzt werden. Dies würde letztlich bedeuten, Beschäftigte in personenbezogenen Dienstleistungen – und das sind in der Mehrzahl Frauen – den traditionellen männlichen Berufen der Industriegesellschaft gleichzustellen.

Durch die Corona-Krise sind schon lange bestehende Probleme offengelegt und nur langsam voranschreitende Veränderungen beschleunigt worden. Die Digitalisierung wird einen gewaltigen und nachhaltigen Schub erleben. Analoge Tätigkeiten werden weiter abnehmen. Mehr und mehr Menschen werden außerdem im Laufe ihres Erwerbslebens unterschiedliche Tätigkeiten und Berufe wahrnehmen. Doch wie lassen sich diese Übergänge so organisieren, dass individuelle und gesellschaftliche Kosten begrenzt werden? Die Arbeitslosenversicherung deckt nur das Lohnrisiko bei Arbeitslosigkeit, nicht die Einkommensrisiken bei Wechseln zwischen Arbeitsplätzen, Arbeitszeiten oder Berufen im individuellen Erwerbsverlauf.

Die Corona-Krise betrifft Beschäftigte in vielen Bereichen, auch und besonders im Niedriglohnsektor sowie die kreativen Selbstständigen. Das Kurzarbeitergeld

hat sich in der Rezession der Jahre 2008/9 bewährt. Damals wurden damit übrigens etwa 1,4 Millionen Beschäftigte gefördert; Ende April 2020 lagen bereits 10,3 Millionen Anmeldungen vor. Viele Länder um uns herum sehen darin ein nachahmenswertes Modell und gehen in vielen Fällen mittlerweile sogar über das Förderniveau des deutschen Kurzarbeitergelds (80 Prozent und mehr des letzten Bruttolohns) hinaus. Die Bundesregierung hat das Instrument des Kurzarbeitergelds im Eilverfahren ausgeweitet, um eine Situation wie in den USA zu vermeiden, wo die Arbeitslosenquote innerhalb eines Monats von 4,4 Prozent auf 14,7 Prozent gewachsen ist. Zudem stellt sich die Frage, wie die Zeit der Kurzarbeit besser für Qualifizierung und Weiterbildung genutzt werden kann. Angesichts der momentan eingeschränkten Mobilität ist das wohl vorzugsweise digital vorstellbar. Der frei gewählte und nur einen Teil der Arbeitszeit umfassende Weg ins Homeoffice ist eine organisations- und arbeitspolitische Herausforderung, die deutlich über die Krise hinausweist. Homeoffice muss gestaltet werden, um positiv zu einer neuen Arbeitswelt beitragen zu können.

Weiter auf der Agenda steht das Problem: Wie können Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnsektor, die der Arbeitgeber nicht weiter aufstocken kann, so abgesichert werden, dass die Beschäftigten nicht in die Grundsicherung fallen? Schon die anfängliche Entscheidung, neben kleineren Erleichterungen die Höhe des Kurzarbeitergelds beim Stand der Gesetzeslage zu belassen (60 oder 67 Prozent Ersatz des Lohnausfalls), deutete darauf hin, dass „nur auf Sicht“ gefahren wird. Auch der am 22. April erfolgte Beschluss der Koalition, das Kurzarbeitergeld nach fünf beziehungsweise sieben Monaten um jeweils 10 Prozentpunkte (also maximal auf 87 Prozent) zu erhöhen, zeigt, dass die Regierung derzeit nicht in der Lage ist, aus dem Korsett der alten Versicherungslogik auszubrechen. Ebenso haben sich die Hoffnungen, dass durch die Tarifparteien ein erhöhtes Kurzarbeitergeld verantwortet wird, nur zum Teil erfüllt. In einzelnen Branchen wie der Metall-, Elektro- und der Chemischen Industrie bestehen solche Aufwertungsvereinbarungen. Dagegen fehlen sie in den Bereichen, wo der Anteil der Geringverdienenden und der Frauen sehr hoch ist.

Was wäre nötig, um über das Krisenmanagement hinauszudenken und die Weichen schon jetzt für die Zukunft zu stellen? Wir plädieren für einen Perspektivwechsel: Die Arbeitslosenversicherung muss weiterentwickelt werden zu einer Arbeitsversicherung, die nicht nur Arbeitslose, sondern auch Erwerbstätige unterstützt. Sicher ist jetzt keine Zeit für grundlegende Gesetzesreformen, aber der Wandel kann in die Wege geleitet werden. Wir sehen vier Grundprinzipien für eine zukunftsfähige Sicherung der Übergangsrisiken im Erwerbsverlauf: Nötig sind erstens eine atmende Arbeitsversicherung – großzügig in schlechten, restriktiv in guten Zeiten, zweitens eine gemischte und flexible Finanzierung von Beiträgen und Steuern, drittens mehr persönliche Autonomie in der Risikoversorge und viertens transnationale, also europäische Elemente der Absicherung.

Eine atmende Versicherung könnte folgendermaßen aussehen: Das Kurzarbeitergeld für Geringverdiener würde befristet auf wenigstens 100 Prozent Lohnersatz erhöht, um den Abfall in die Armut zu vermeiden und die effektive Konsumnachfrage zu stärken. Bei einer Kombination mit Weiterbildung könnte die Leistung darüber hinausgehen. Das brächte einen Motivationsschub, eine neue Wirksamkeit und damit letztlich eine Nachhaltigkeit, wie sie kaum besser herzustellen wäre, um Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Wo immer möglich, sollte Kurzarbeit mit Qualifizierung verknüpft werden, denn der Fachkräftemangel wird sich nach der Krise verschärfen. Vor allem deswegen, weil der beschleunigte Strukturwandel (beispielsweise digitale Unterrichtsmethoden) und höhere Umweltschutzauflagen (beispielsweise grüne Technologien) eine Umrüstung der Produktions- und Dienstleistungsstruktur erfordern. Beim Arbeitslosengeld I ist anzuerkennen, dass die Regierung dem Prinzip der atmenden Versicherung schon gefolgt ist: Am 22. April wurde die maximale Bezugsdauer bis Ende des Jahres immerhin um drei Monate verlängert, um den Abfall in die Grundsicherung zu vermeiden. Das wird allerdings für viele, deren Bezugsrecht schon in diesen Monaten ausläuft, nicht ausreichen, sodass hier eine Verlängerung – möglichst verknüpft mit Qualifizierungszeiten – weiterhin angebracht wäre. Für Geringverdiener sollte das Arbeitslosengeld I befristet auf



Günther Schmid ist Professor a. D. für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin und war bis 2008 Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am WZB. Mit der ChildFund Stiftung unterstützt er Kinder in Ostafrika. (Foto: David Ausserhofer)

gues@guentherschmid.de



Wolfgang Schroeder ist Fellow in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. (Foto: David Ausserhofer)

wolfgang.schroeder@wzb.eu

100 Prozent aufgestockt werden, um einen angemessenen Lebensunterhalt in einer Zeit zu gewährleisten, in der die Suche nach einem neuen Arbeitsverhältnis hoffnungslos, wenn nicht sogar – durch konkurrenzbedingten Lohndruck – schädlich ist. Aus demselben Grund sind in einer solchen Zeit Sanktionsdrohungen bei der Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) wenig sinnvoll; es ist deshalb erfreulich, dass die Bundesregierung den Zugang zu dieser Grundsicherung erheblich erleichterte.

Aus dem Prinzip einer gemischten und flexiblen Finanzierung folgt, dass die Zusatzleistungen über Steuern und Kredite statt über Beitragszahlungen finanziert werden. Diesem Prinzip ist die Regierung auch teilweise nachgekommen, vor allem durch Unterstützungsmaßnahmen, die über den Rahmen der Arbeitslosenversicherung hinausgehen (zum Beispiel Lohnfortzahlung nach Infektionsschutzgesetz oder diverse Boni für systemrelevante Berufe). Es besteht aber die Gefahr, dass sich die derzeit komfortable Lage der Bundesagentur für Arbeit (BA) schnell in das Gegenteil verkehrt, wenn sie ihre Rücklagen in Höhe von 26 Milliarden Euro nur für unmittelbare Notmaßnahmen aufzehren muss, anstatt sie viel stärker als bisher für Arbeitsförderung und Qualifizierung einzusetzen. Deshalb wäre für die Zusatzausgaben ein Bundeszuschuss vorab sinnvoll; ansonsten ist schon jetzt abzusehen, dass die Beitragssätze an die BA nach der Krise wieder stark ansteigen, die Kosten der Krise also vor allem auf Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zurückfallen.

Zum Prinzip größerer Autonomie gehört zunächst ein einklagbares Recht auf Weiterbildung. Der Qualifikationsbedarf ist generell schwer zu prognostizieren, entscheidend sind Einschätzungen und Wünsche der Individuen. Dazu gehören intensive Beratungen, die auch Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen einschließen sollten. Viele Beschäftigte werden sich im Laufe der Krise oder unmittelbar danach noch intensiver fragen: Ist meine jetzige Beschäftigung oder mein jetziger Beruf das Richtige? Soll ich jetzt nicht die Chance ergreifen, eine Berufsausbildung nachzuholen oder gar meinen Beruf zu wechseln? Kurzarbeit in großem Umfang ist sicher sinnvoll, um Arbeitsplätze zu erhalten oder qualifizierte Beschäftigte nicht zu verlieren. Auf keinen Fall aber darf die Veränderungsbereitschaft von Individuen abgewürgt werden. Denn langfristig schafft eine individuelle Risikobereitschaft auch Mobilitätsketten, die der Anpassungsfähigkeit des gesamten Arbeitsmarkts und der Gesellschaft zugutekommen.

Dazu müssen Ressourcen planbar zur Verfügung stehen – jetzt, im Krisenfall, durch einen Sonderfonds; in Zukunft am besten durch einen Nationalen Bildungsfonds mit individuellen Ziehungsrechten. Bei der Umsetzung von Weiterbildung schließlich müssen die unterschiedlichen Ausgangslagen der Beschäftigten berücksichtigt werden: Geringverdiener sowie kleine Arbeitgeber brauchen größere Unterstützung als Gut- und Bestverdienende oder große Arbeitgeber, denen auch Sparleistungen oder Rücklagen zur Risikovorsorge zuzumuten sind. In der jetzigen Krisenlage mit massenhafter Kurzarbeit sollten Geringverdiener auch mit Sachleistungen zur Ausrüstung ihres Homeoffice unterstützt werden.

Der Perspektivwechsel zur Arbeitsversicherung verweist auch auf weitere Bedarfe von Souveränitätsgewinnen, etwa Lohnersatz bei häuslicher Pflege, denn auch pflegende Angehörige (zurzeit noch meist Frauen) sind „systemrelevant“. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass diese Krise zu einem Schub segensreicher Arbeitszeitverkürzung führt, weil Produktivitätspotenziale (zum Beispiel über Homeoffice) besser genutzt werden, oder weil die erzwungenen Mobilitätsbeschränkungen wieder einmal aufzeigten, dass Massenkonsum oder Fernreisen nicht „systemrelevant“ für Lebensqualität sind.

Es ist zu begrüßen, dass der deutsche Finanzminister die Initiativen für eine europäische Arbeitslosenrückversicherung unterstützt, um sich gegen eine weitere Nationalisierung des Corona-Krisenmanagements zu stemmen. Dagegen kommt Brüssel nur langsam in Fahrt. Zwar hat Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen angekündigt, sie wolle sich für eine europäische Arbeitslosenrückversicherung einsetzen, Schritte in diese Richtung sind aber noch nicht erfolgt. Eine Rückversicherung würde unter anderem Mindeststandards

zur Harmonisierung der extrem diversen nationalen Arbeitslosenversicherungen voraussetzen. Darüber hinaus ist der Europäische Sozialfonds (ESF) in den bisherigen Verhandlungen des mittelfristigen Haushalts (2021-2027) arg gezaust worden; nun besteht noch weniger Spielraum für beschäftigungswirksame Maßnahmen aus diesem Fonds.

Immerhin hat die Europäische Kommission jetzt die Kurzarbeit zu einem zentralen Bestandteil ihrer Rettungsaktion gemacht. Über SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), ein Darlehensprogramm von 100 Milliarden Euro, sollen die Mitgliedstaaten von dem guten Kreditrating der Europäischen Union (EU) und niedrigen Fremdfinanzierungskosten profitieren können; die Darlehen sollen darüber hinaus durch ein System freiwilliger Garantien der Mitgliedstaaten abgesichert werden. Die Kommission will entsprechend Kredite auf den Finanzmärkten aufnehmen. Die EU könnte dieses Instrument als Paradigma geschützter Flexibilität bei ihren Empfehlungen, Richtlinien und Förderprogrammen dauerhaft in ihren Kanon aufnehmen, anstatt wie bisher vorrangig auf externe Flexibilität (etwa regionale Mobilität oder befristete Arbeitsverträge) zu setzen. Wenn Deutschland im Juli die Präsidentschaft des Rats übernimmt, sollte die Regierung versuchen, das Blatt in diese Richtung zu wenden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, den ESF zu einem Europäischen Beschäftigungs- und Sozialfonds auszubauen, um die Prinzipien der Arbeitsversicherung europaweit zu festigen. Vordringlich ist dabei, die kommunalen und regionalen Kapazitäten für Sozialschutz in denjenigen Mitgliedstaaten zu stärken, deren Wirtschaftskraft gegenüber den finanziell bessergestellten Mitgliedstaaten noch Nachholbedarf hat. Denn eines ist gewiss: Die pandemische Risikogesellschaft erfordert einen neuen Sozialvertrag; und dieser kann nicht nur auf dem Prinzip des Nationalstaats beruhen.

Literatur

Schmid, Günther: Übergänge am Arbeitsmarkt: Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern. Berlin/Baden-Baden: edition sigma/nomos 2011.

Schmid, Günther: Europa in Arbeit: Plädoyer für eine neue Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum. Frankfurt/New York: Campus 2018.

Schroeder, Wolfgang: Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation. Wiesbaden: Springer VS 2018.