

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 100

Vergleichende Analyse nationaler Arbeitslosenversicherungen

Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Werner Eichhorst (IZA)

Paul Marx (Universität Duisburg-Essen)

unter Mitarbeit von:

Johannes Brunner (IZA)

Jannis Kettenring (IZA)

OKTOBER 2020



FORSCHUNGSBERICHT

552

Vergleichende Analyse nationaler Arbeitslosenversicherungen

– Kurzexpertise –

Kurzexpertise: Vergleichende Analyse nationaler Arbeitslosenversicherungen



Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH IZA

Autorinnen und Autoren:

Werner Eichhorst

Paul Marx

Unter Mitarbeit von:

Johannes Brunner

Jannis Kettenring

Juni 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Die Kurzexpertise beleuchtet die Frage einer langfristigen institutionellen Konvergenz nationaler Arbeitslosenversicherungen in Europa am Beispiel der Systeme Deutschlands und Frankreichs. Der Vergleich zeigt viele Gemeinsamkeiten der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern. In einem europaweiten Vergleich müssen beide Systeme als relativ ähnlich eingestuft werden. In den Bereichen Finanzierung, Leistungsorganisation und Governance-Strukturen gibt es große traditionelle Ähnlichkeiten. Auch der Leistungsumfang ist in beiden Ländern insgesamt vergleichbar. Seit den 2000er Jahren haben sich die beiden Systeme im Zuge der Hartz-Reformen in Deutschland zunächst in etwas unterschiedliche Richtungen entwickelt. Allerdings haben Reformen im französischen System in den vergangenen Jahren wieder Annäherungen an den deutschen Entwicklungspfad gebracht (zum Beispiel durch eine stärkere Aktivierung und Sanktionierung). In beiden Ländern waren problematische Arbeitsmarktlagen der zentrale Grund für die Reformbemühungen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass Deutschland und Frankreich über Leistungssysteme verfügen, die – trotz wichtiger Unterschiede in Detailfragen- in ihrer Grundphilosophie, der Leistungsart und –höhe sowie der Finanzierung ein hohes Maß an Kompatibilität aufweisen. Die Studie verweist aber auch auf sozialpolitische Herausforderungen, die in beiden Ländern zu ähnlichem Reformbedarf führen. Dies beinhaltet den Umgang mit kurzfristigen Arbeitsverträgen, den Umgang mit zurzeit ausgenommenen Berufsgruppen, die Absicherung der wachsenden Zahl prekärer Selbständiger sowie eine stärker ausgebaute „vorausschauende“ Arbeitsmarktpolitik durch Humankapitalinvestitionen. In dieser Hinsicht kann beiden Ländern attestiert werden, durch die Erfahrung ihres jeweiligen Nachbarn zu lernen und zu profitieren.

Abstract

This report discusses the question of a long-term institutional convergence of national unemployment benefit schemes in Europe using the examples of Germany and France. The comparison shows many similarities between the two countries. Traditionally, the areas of funding, organizing of benefits and governance structures have been the most similar, as well as the scope of benefits. Since the 2000s, both benefit schemes have diverged in slightly different directions due to the Hartz reforms in Germany. However, recent reforms in France have brought its system closer to German developments, e.g. the stronger use of activation measures and sanctions. Underlying these developments were problematic labor market situations in both countries. The findings show that overall, the benefit schemes of both France and Germany show a significant degree of compatibility, despite important differences in questions of detail. A remaining difference is the still stronger role of social partners in France. The study also refers to challenges in social policy, which lead to similar reform needs in both countries, e.g. in the areas of short-term employment, precarious self-employment and a stronger, more foresighted labor market policy through investments in human capital. In this respect, both countries can learn and profit from one another.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
Zusammenfassung	7
1. Einleitung	9
2. Einordnung in das Gesamtsozialleistungssystem	11
3. Risikoabdeckung im Arbeitslosenversicherungssystem	12
3.1 Versicherte / Abdeckung	13
3.2 Zugangsbedingungen	14
3.3 Bezugsdauer	16
3.4 Leistungshöhe	17
3.5 Mitwirkungspflichten und Sanktionierungen	19
4. Aktive Arbeitsmarktpolitik	23
4.1 Kurzarbeitergeldregelungen	23
4.2 Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik	25
5. Governance der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik	26
5.1 Finanzierung und finanzielle Tragfähigkeit	26
5.2 Governance und Rolle der Sozialpartner	28
6. Ausgewählte Wirkungsindikatoren	30
7. Zusammenfassung und Ausblick	35
Literaturverzeichnis	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kriterien für Anspruchsberechtigung der Leistungen: allgemeiner Strenge-Indikator für Leistungen der ersten Stufe	21
Abbildung 2: Überwachung und Anforderungen an die Arbeitssuche	22
Abbildung 3: Sanktionen	22
Abbildung 4: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Frankreich und Deutschland für 2017, Ausgaben und Teilnehmer	25
Abbildung 5: Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach Gruppen, Deutschland, Oktober 2019	30
Abbildung 6: Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach Gruppen, Frankreich, März 2019	31
Abbildung 7: Nettolohnersatzraten für verschiedene Typen, 2018	31
Abbildung 8: Nettolohnersatzraten für verschiedene Typen, 2018	32
Abbildung 9: Abdeckung von Kurzarbeitslosen mit Entgeltersatzleistungen, 2007 und 2014	33
Abbildung 10: Einkommensstabilisierungskoeffizienten für europäische Länder, 2007 und 2014	34

Abkürzungsverzeichnis

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Zentralagentur der Sozialversicherung in Frankreich)
ALG	Arbeitslosengeld
ANPE	Agence national pour l'emploi (früheres französisches Arbeitsamt)
ARE	Allocation chômage d'aide au retour à l'emploi (Arbeitslosengeld)
ASS	Allocation de solidarité spécifique (Arbeitslosenhilfe)
ATI	Allocation travailleurs indépendants (Arbeitslosengeld für Selbstständige)
BA	Bundesagentur für Arbeit
CAF	Caisse des Allocations Familiales (Familienkasse)
CCMSA	Caisses de mutualité sociale agricole (Landwirtschaftliche Sozialkasse)
CDD	Contrat à durée déterminée (befristeter Arbeitsvertrag)
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale (Sonderbeitrag zur Senkung der Schulden der Sozialbeiträge)
CSG	Contribution sociale généralisée (Allgemeine Sozialsteuer in Frankreich)
CSP	Contrat de Sécurisation Professionnelle (Transfer nach Entlassung, vergleichbar Transferkurzarbeitergeld)
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
RSA	Revenu de solidarité active (Grundsicherung)
SGB III	Sozialgesetzbuch III (Arbeitslosenversicherung)
SJR	Salaire journalier de référence (tägliches Referenz-Arbeitsentgelt)
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance (gesetzlicher Mindestlohn)
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'Industrie et le Commerce (Sozialpartnerschaftliches Lenkungsorgan der Arbeitslosenversicherung)
URSSAF	Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (Beitragseinzustellen)

Zusammenfassung

Nationale Systeme der Arbeitslosenversicherungen sind selbst innerhalb der Europäischen Union (EU) äußerst heterogen. Gravierende Unterschiede finden sich etwa bei der Finanzierung von Leistungen, der Höhe des Einkommensausgleichs, den Anspruchsvoraussetzungen sowie der Leistungsdauer. Angesichts dieser Unterschiede stellt sich die Frage nach der funktionalen Entsprechung der verschiedenen Systeme. Dies kann etwa bei der Absicherung im Fall grenzüberschreitender Mobilität von Bedeutung sein oder im Hinblick auf aktuelle Überlegungen zu einer Europäischen Arbeitslosen(rück)versicherung.

Die Kurzexpertise beleuchtet die Frage einer langfristigen institutionellen Konvergenz nationaler Arbeitslosenversicherungen in Europa am Beispiel der Systeme Deutschlands und Frankreichs. Die Analyse besteht aus zwei Teilen:

- (1) In knapper Form wird der aktuell verfügbare Stand der vergleichenden Forschung zu Fragen der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Arbeitslosenversicherungssysteme in Deutschland und Frankreich aufgearbeitet.
- (2) Auf dieser Grundlage werden Einschätzungen zu Szenarien einer mittel- und langfristigen Annäherung der Systeme entlang wesentlicher Funktionen gegeben.

Die Studie bezieht die folgenden Dimensionen und Aspekte beider Systeme in die Betrachtung ein:

- Die Einordnung der Arbeitslosenversicherung in das gesamte Sozialleistungssystem
- Die Risikoabdeckung im Arbeitslosenversicherungssystem (Kreise der Empfangsberechtigten, Anspruchsvoraussetzungen, Bezugsdauer, Leistungshöhe, Aktivierung und Regelungen bei versicherungswidrigem Verhalten (Sanktionen Arbeitsuchender)
- Interaktionen mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z.B. Kurzarbeitergeldregelungen)
- Die Finanzierung und „Governance“ von Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik (einschließlich Rolle der Sozialpartner)
- Indikatoren zur Wirkungsweise der Arbeitslosenversicherung

Die Betrachtung dieser verschiedenen Aspekte zeigt viele Gemeinsamkeiten der Arbeitslosenversicherung in beiden Ländern. In einem europaweiten Vergleich müssen beide Systeme als relativ ähnlich eingestuft werden. In den Bereichen Finanzierung, Leistungsorganisation und Governance-Strukturen gibt es große traditionelle Ähnlichkeiten. Auch der Leistungsumfang ist in beiden Ländern insgesamt vergleichbar.

Seit den 2000er Jahren haben sich die beiden Systeme im Zuge der Hartz-Reformen in Deutschland zunächst in etwas unterschiedliche Richtungen entwickelt. Allerdings haben Reformen im französischen System in den vergangenen Jahren wieder Annäherungen an den deutschen Entwicklungspfad gebracht (zum Beispiel durch eine verminderte Rolle der Sozialpartner in der inhaltlichen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung sowie einer stärkeren Aktivierung und Sanktionierung). In beiden Ländern waren problematische Arbeitsmarktlagen der zentrale Grund für die Reformbemühungen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Deutschland und Frankreich über Leistungssysteme verfügen, die – trotz wichtiger Unterschiede in Detailfragen – in ihrer Grundphilosophie, der Leistungsart und -höhe sowie der Finanzierung ein hohes Maß an Kompatibilität aufweisen. Als verbleibenden Unterschied lässt sich die in Frankreich nach wie vor stärkere Rolle der Sozialpartner identifizieren.

Ein gemeinsamer Entwicklungspfad ist in beiden Ländern erkennbar, der ohne disruptiven Wandel zu sehr ähnlichen Systemen mit den folgenden Merkmalen führen könnte:

- zweistufiges System aus Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung
- moderate Zugangsvoraussetzungen
- eine Bezugsdauer von über einem Jahr und zunehmender Aktivierung
- einen hohen Deckungsgrad
- im europäischen Vergleich mittlere Nettolohnersatzraten.

Die Studie verweist aber auch auf sozialpolitische Herausforderungen, die in beiden Ländern zu ähnlichem Reformbedarf führen. Dies beinhaltet den Umgang mit kurzfristigen Arbeitsverträgen, den Umgang mit zurzeit ausgenommenen Berufsgruppen, die Absicherung der wachsenden Zahl prekärer Selbständiger sowie eine stärker ausgebaute „vorausschauende“ Arbeitsmarktpolitik durch Humankapitalinvestitionen. In dieser Hinsicht kann beiden Ländern attestiert werden, durch die Erfahrung ihres jeweiligen Nachbarn zu lernen und zu profitieren.

1. Einleitung

Vergleiche nationaler Arbeitslosenversicherungen zeichnen selbst innerhalb der EU ein Bild sehr heterogener Systeme, die durch unterschiedliche wohlfahrtstaatliche Traditionen geprägt sind. Systeme der Unterstützung bei Arbeitslosigkeit können in entgeltabhängige und nicht-entgeltabhängige Systeme eingeordnet werden, wobei viele Staaten eine Doppelstruktur aus einer entgeltabhängigen befristeten Arbeitslosenversicherung und einer steuerfinanzierten, jedoch bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung aufweisen. Der Anteil des Einkommens, der als Arbeitslosengeld gezahlt wird, die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Leistungsdauer unterscheiden sich im europäischen Vergleich stark. Neben den Unterschieden der Systeme stellt sich jedoch die Frage ihrer funktionalen Entsprechung, etwa bei der Absicherung im Fall der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, bei der Diskussion um ökonomische Stabilisatoren für die Eurozone (Europäische Arbeitslosen(rück)versicherung) oder in Bezug auf eine mögliche Konvergenz, die als Angleichung der Leistungsfähigkeit nationaler Sicherungssysteme auf einem hohen Niveau verstanden wird. Hierzu gehört auch die Verständigung innerhalb der EU auf einen gemeinsamen Kernbestand sozialpolitischer Prinzipien.

Bereits in der Präambel des EU-Vertrags beschlossen die Gründungsländer der Europäischen Union die „Stärkung und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen“ (Vertrag über die Europäische Union 1992). Traditionell wurden die ökonomische und soziale Dimension in der EU als getrennte Einheiten betrachtet. Dabei wurde davon ausgegangen, dass der wirtschaftliche Aufschwung immer auch sozialen Fortschritt mit sich bringt. Als Folge der Weltwirtschaftskrise 2007/08 wird dies jedoch stärker in Frage gestellt. Es wird nun vielmehr davon ausgegangen, dass soziale und wirtschaftliche Konvergenz gleichermaßen gestärkt werden muss. Diese Konvergenz der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union war eines der ursprünglichen politischen Versprechen der EU: Mitgliedstaaten traten der EU in der Erwartung bei, dass die Mitgliedschaft die Lebens- und Arbeitsbedingungen verbessern würde (Eurofound 2019).

Ende 2017 wurde von der Europäischen Kommission die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR) angeregt und gemeinsam von Kommission, Parlament und Europäischem Rat proklamiert. Die ESSR ist eine Initiative zur Anregung von umfangreichen Reformen der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme innerhalb der EU. Dabei werden keine detaillierten Maßnahmen vorgeschlagen oder neue individuelle Rechte geschaffen, sondern lediglich ein Rahmen von Prinzipien für mögliche Reformen gegeben, der zur Orientierung dienen soll. Die ESSR formuliert auch eine explizite Position zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit: „Arbeitslose haben Recht auf angemessene Unterstützung öffentlicher Arbeitsverwaltungen bei der (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auf angemessene Leistungen von angemessener Dauer entsprechend ihren Beiträgen und den nationalen Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung. Diese Leistungen sollen die Empfänger nicht davon abhalten, schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren“ (Europäische Kommission 2017). Der Fortschritt der Mitgliedstaaten wird unter anderem durch einen sogenannten „Social Scoreboard“ verfolgt, indem verschiedene Indikatoren zur Leistungseinschätzung der jeweiligen Länder genutzt werden. Diese Indikatoren können dann im Laufe der Jahre feststellen, welche Länder Fortschritte gemacht haben (Europäische Kommission 2018). In einer jüngsten Studie wurde festgestellt, dass seit 2008 in sechs Dimensionen der Arbeitsbedingungen (physische Umgebung, soziale Umgebung, Arbeitsintensität, Fähigkeiten und Ermessensfreiheit, Arbeitszeitqualität und Löhne) eine Konvergenz vorlag (Eurofound 2019).

Die in den EU-Verträgen festgelegte Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten begrenzt grundsätzlich politische Vorhaben zur Konvergenz im Bereich der Sozialpolitik. Die Zuständigkeiten liegen weiterhin überwiegend bei den Mitgliedstaaten. Die jüngsten Debatten über

verschiedene sozialpolitische Themen wie Mindestlohn, Armut und Arbeitslosigkeit haben jedoch gezeigt, dass Konvergenz weiterhin als ein wichtiger Lösungsansatz für EU-weite Themen und Vorhaben gesehen wird. Es stellt sich die Frage, ob eine stärkere Konvergenz zwischen den Staaten und potenziell mehr sozialpolitische Kompetenzen auf EU-Ebene zu einem Erreichen der in der ESSR ausformulierten Ziele führen könnte.

Die Analyse und der Vergleich der unterschiedlichen Arrangements im Hinblick auf eine (weitere) künftige Konvergenz der europäischen Arbeitslosenversicherungen soll deshalb Gegenstand dieser Kurzexpertise sein. Dabei bezieht sich diese Studie auf einen institutionellen Vergleich einerseits und einen Vergleich der ökonomischen Funktion der Arbeitslosenversicherung andererseits. Sie nimmt beispielhaft Deutschland und Frankreich in den Blick. Dabei können sowohl das deutsche als auch das französische System der Arbeitslosenversicherung zu den am stärksten ausgebauten Modellen innerhalb der EU gezählt werden. Die vergleichende Sozialstaatsforschung weist auf übergeordnete Gemeinsamkeiten hin, verbunden mit der gemeinsamen Zugehörigkeit Deutschlands und Frankreichs zum kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaatsmodell Bismarck'scher Prägung (Esping-Andersen 1990, Palier 2010, Clasen und Clegg 2011). So sind beide Länder durch Systeme geprägt, die auf der Versicherungslogik beruhen und gerade Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis eine vergleichsweise großzügige und statusbezogene Absicherung bieten. Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung in vielen Einzeldimensionen doch Unterschiede zwischen den beiden Ländern. Diese tiefere Vergleichsebene soll deshalb im Mittelpunkt der geplanten Studie stehen. Daneben stellt sich die Frage, ob die Systeme der Arbeitslosenversicherung durch Reformen seit Anfang der 2000er Jahre einander ähnlicher oder unähnlicher geworden sind.

Die Kurzexpertise wird die Frage einer langfristigen institutionellen Konvergenz nationaler Arbeitslosenversicherungen in Europa am Beispiel der Systeme Deutschlands und Frankreichs beleuchten. Als weitergehende vergleichende Analyse der Systeme wird sie aus zwei Teilen bestehen:

- (1) In knapper Form wird der aktuell verfügbare Stand der vergleichenden Forschung zu Fragen der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Arbeitslosenversicherungssysteme in Deutschland und Frankreich aufgearbeitet.
- (2) Auf dieser Grundlage werden Einschätzungen zu Szenarien einer mittel- und langfristigen Annäherung der Systeme entlang wesentlicher Funktionen gegeben.

Als Datengrundlagen dienen die vergleichenden Berichtssysteme von MISSOC und OECD, die mit nationalen Quellen abgeglichen und aktualisiert wurden. Zusätzlich wurden acht Experteninterviews in beiden Ländern geführt und deren Ergebnisse in den Bericht eingearbeitet.

2. Einordnung in das Gesamtsozialleistungssystem

Im Rahmen der Kurzexpertise wird zunächst untersucht, inwieweit im Hinblick auf die Kernfunktion der Arbeitslosenversicherung – die Gewährung von Entgeltersatzleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit – andere Leistungssysteme außerhalb der Arbeitslosenversicherung diese Funktion auch erfüllen und insofern für den Vergleich in ergänzender Weise relevant sind. Dies dürfte insbesondere für Systeme der Grundsicherung zutreffen.

Deutschland

In Deutschland ist die Arbeitslosenversicherung Teil des Gesamtsystems der Arbeitsförderung (SGB III) und der beitragsfinanzierten und obligatorischen Sozialversicherung mit einkommensabhängigen Leistungen. Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die die Anspruchsvoraussetzungen des Arbeitslosengeldes nicht erfüllen oder die Bezugsdauer im Versicherungssystem ausgeschöpft haben, steht daneben die im SGB II geregelte Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung (Arbeitslosengeld II). Dabei handelt es sich um eine steuerfinanzierte Absicherung, die abhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung pauschalierte Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für erwerbsfähige Leistungsberechtigte bietet. Für die mit dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Bedarfsgemeinschaft lebenden nichterwerbsfähigen Angehörigen wird bei Bedürftigkeit Sozialgeld gewährt.

Frankreich

Die französische Arbeitslosenversicherung (*assurance chômage*) ist ebenfalls beitragsfinanziert und obligatorisch für Arbeitnehmer. Die Finanzierung des Arbeitslosengeldes ARE erfolgt durch Beiträge (der Arbeitgeber) und durch einen Teil der allgemeinen Sozialabgaben (CSG).

Im Unterschied zu Deutschland besteht ein dreistufiges System, das dem Modell vor den so genannten Hartz-Reformen ähnelt. Die Arbeitslosenhilfe ASS (*régime de solidarité/Allocation de Solidarité Spécifique*) ist eine steuerfinanzierte Leistung, deren Zugang von vorausgegangener Erwerbstätigkeit (mindestens fünf der letzten zehn Jahre vor der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung) und der Bedürftigkeit abhängt. Sie richtet sich an Arbeitslose, deren Anspruch auf ARE aufgebraucht ist und die dann bedürftig sind. Als Leistungen werden Pauschalbeträge gezahlt, die von der Familiensituation abhängen, ASS ist also nicht verdienstbezogen. Im Falle der Wiederaufnahme der beruflichen Tätigkeit kann der Arbeitssuchende die ASS für drei Monate (konsekutiv oder nicht) mit dem Berufseinkommen kumulieren. Am Ende der drei Monate wird die ASS zugunsten der prime d'activité (die vom CAF gezahlt wird) unterbrochen, wenn die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind (Pole emploi 2020b).

Als dritter, für französische Arbeitssuchende potentiell relevanter Transfer ist die steuerfinanzierte Sozialhilfe (Revenu de solidarité active, RSA) zu nennen. Sie bietet bedürftigen Menschen ein Mindesteinkommen, das – ähnlich wie die Leistungen beim deutschen ALG II – von der Haushaltsart und -größe abhängt. Im Gegensatz zur ASS kann man von RSA profitieren, ohne jemals gearbeitet zu haben. RSA steht prinzipiell Menschen im Alter von mindestens 25 Jahren in Abhängigkeit von der Bedürftigkeitsprüfung offen. Für Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren ist die Leistung auf bestimmte Fälle beschränkt, etwa auf alleinerziehende Eltern. Ab 2016 wurde ein Bonus für Aktivität, die prime d'activité eingeführt (CAF 2020a; CAF 2020b; Service Public 2020). Dieser ersetzt die RSA activité und die prime pour l'emploi. Die prime d'activité ist eine finanzielle Hilfe, die die berufliche

Tätigkeit fördert und die Kaufkraft unterstützt. Sie wird auf der Grundlage einer vierteljährlichen Erklärung berechnet. Bei der Zahlung der Prämie werden die Ressourcen aller Mitglieder des Haushalts berücksichtigt. Auch dies hat eine Entsprechung in der Möglichkeit zur Aufstockung von Arbeitsentgelt mit Arbeitslosengeld II in Deutschland.¹

Damit bestehen in Frankreich inklusive der (pauschalisierten) Arbeitslosenhilfe drei Stufen der Absicherung, während Deutschland seit der Schaffung des SGB II und der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nur noch zwei Stufen aufweist.²

3. Risikoabdeckung im Arbeitslosenversicherungssystem

Dieser Abschnitt vergleicht die Arbeitslosenversicherungen Deutschlands und Frankreichs anhand zentraler Dimensionen miteinander, wobei ergänzende, benachbarte Leistungssysteme - soweit relevant - mit einbezogen werden. Konkret werden folgende Vergleichsdimensionen im Einzelnen betrachtet:

1. Die Abgrenzung versicherter Formen von Erwerbstätigkeit (verpflichtend oder freiwillig versicherte Erwerbsformen), insbesondere im Hinblick auf Ausnahmen oder Sonderregelungen für bestimmte Gruppen von Erwerbstätigen wie Beamte, Selbstständige oder geringfügig Beschäftigte,
2. Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere Arbeitslosmeldung, Erwerbsfähigkeit und Mindstdauer der versicherten Erwerbstätigkeit, um einen Anspruch auf Leistungen erwerben zu können (Anwartschaftszeiten und Rahmenfristen)
3. Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes,
4. Leistungsbemessung und -höhe (d.h. Lohnersatzrate) unter Berücksichtigung möglicher ergänzender Leistungen im Rahmen des jeweiligen Steuer- und Transfersystems, auch in Abhängigkeit von Familienstand und Haushaltskontext),
5. Anforderungen an die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und die Arbeitssuche sowie Regelungen bei versicherungswidrigem Verhalten (Sanktionsregeln).

¹ <https://www.aide-sociale.fr/ass-allocation-solidarite-specifique/> <https://www.aide-sociale.fr/rsa-socle-dossier-calcul/> sowie <https://www.aide-sociale.fr/calcul-prime-activite-demande/>

² Es ist derzeit geplant, mehrere verschiedene Grundsicherungsleistungen in Frankreich als „Revenu universel d'activité“ zusammenzulegen, wobei Details jedoch noch ungeklärt sind und bis dato kein Gesetzentwurf vorliegt. Dies könnte jedoch in den nächsten Jahren zu einem neuen zweistufigen System in Frankreich führen.

3.1 Versicherte / Abdeckung

Deutschland

In Deutschland umfasst die Arbeitslosenversicherung grundsätzlich alle sozialversicherungspflichtig abhängig Beschäftigten bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies betrifft sowohl die abhängig Beschäftigten der Privatwirtschaft also auch die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes. Im Weiteren sind spezielle Personengruppen als „Sonstige Versicherungspflichtige“ in den Versicherungsschutz einbezogen, insbesondere Beziehende von Entgeltersatzleistungen (z.B. Krankengeld), Erziehende in den ersten drei Lebensjahren eines Kindes und Personen, die andere Menschen pflegen. Voraussetzung für die Versicherungspflicht ist in diesen Fällen, dass die Betroffenen unmittelbar zuvor bereits zu dem durch die Arbeitslosenversicherung geschützten Personenkreis gehört haben. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit einer freiwilligen Weiterversicherung insbesondere für Existenzgründer, welche unter bestimmten Bedingungen eine Versicherungspflicht auf Antrag begründen können. Wichtigste Anforderung ist hier, dass sie vor Aufnahme der Selbstständigkeit im Haupterwerb bereits innerhalb von 24 Monaten mindestens 12 Monate pflichtversichert waren oder Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezogen haben. Die ohnehin begrenzte Bedeutung dieser Regelung ist in letzten Jahren gesunken (Oberfichtner 2019). Andere Selbstständige sowie Beamte (in Dauerstellung oder auf Zeit) und geringfügig Beschäftigte sind in Deutschland nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert. Für diese Personengruppen entstehen mangels Beitragszahlung keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld. Kleinere Erweiterungen des Versichertenkreises in den letzten Jahren betrafen Dual Studierende und Pflegepersonen.

Frankreich

In Frankreich ist der Einbezug in die Arbeitslosenversicherung grundsätzlich obligatorisch für Beschäftigte in der Privatwirtschaft, während öffentliche Arbeitgeber ihre Beschäftigten selbst durch eigene und direkt staatlich finanzierte Sicherungsmodelle abdecken; dies bedeutet entweder eine garantierte Beschäftigung (vergleichbar dem Beamtenstatus) oder die Selbst-Versicherung des öffentlichen Sektors für Angestellte, so dass diese bei Entlassung direkt Leistungen des Staates erhalten (wobei die Durchführung per Vereinbarung der Arbeitslosenversicherung gegen Kostenerstattung übertragen werden kann). Arbeitgeber, die ihre Arbeitnehmer selbst gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit versichern, tragen die finanzielle Belastung unmittelbar und kommen für Zahlungen an ihre ehemaligen Angestellten direkt auf. Sie können jedoch die Arbeitsverwaltung „Pôle emploi“ bitten, dies zu verwalten, indem sie eine Managementvereinbarung unterschreiben. Pôle emploi zahlt dann die Transferleistungen an die ehemaligen Beschäftigten aus. Der Arbeitgeber erstattet die Aufwandsentschädigungen sowie eine Verwaltungsgebühr. Auch besteht die Möglichkeit, öffentliche Angestellte bei der allgemeinen Arbeitslosenversicherung anzumelden und gegen Beitrag zu versichern. Grundsätzlich bestehen hier die gleichen Rechte wie bei den Beschäftigten im Privatsektor. Allerdings kann die in bestimmten Segmenten freie Entscheidung der öffentlichen Arbeitgeber, bestimmte Mitarbeitergruppen in der allgemeinen Versicherung

abzusichern, zu adverser Selektion führen, d.h. einer Tendenz, Personen mit einem vergleichsweise höheren Risiko der Arbeitslosigkeit über die allgemeine Versicherung zu versichern (Coquet 2016).³

In Frankreich besteht ein eigenständiges Regelungssystem der Arbeitslosenversicherung (Pôle Emploi Spectacle) für künstlerisch tätige Personen mit typischerweise projektbezogenen, oft kurzzeitig befristeten Tätigkeiten („intermittents du spectacle“). Diese Gruppe hat Zugang zu ARE unter besonderen Bedingungen.

Seit November 2019 besteht zudem eine neue Sonderregelung für selbstständige Freiberufler in Frankreich („allocation travailleurs indépendants“, ATI): Selbstständige, gegen deren Unternehmen ein Insolvenzverfahren eingeleitet worden ist und das in den beiden letzten Jahren vor der Liquidation Einkünfte von mindestens jeweils 10.000 EUR erreicht hatte, können nun für die Dauer von 6 Monaten eine Arbeitslosengeldzahlung von 800 EUR pro Monat erhalten.⁴

Insgesamt ist das französische System aufgrund der unterschiedlichen Absicherung der verschiedenen Kategorien öffentlich Beschäftigter sowie der besonderen Künstlerregelung stärker fragmentiert als das deutsche. In Frankreich sind etwa 70 Prozent der abhängig Beschäftigten von der allgemeinen Arbeitslosenversicherung abgedeckt (Coquet 2016). Gemeinsam haben beide Länder jedoch den Fokus auf eine obligatorische Versicherung der abhängig Beschäftigten im privaten Sektor.

3.2 Zugangsbedingungen

Deutschland

Der Anspruch auf Arbeitslosengeld erfordert in Deutschland eine Meldung als Arbeitsuchender bei der Agentur für Arbeit und das Erfüllen der Anwartschaftszeit (SGB III § 137). Dies setzt die Verfügbarkeit für eine versicherungspflichtige Beschäftigung und eine Erwerbsfähigkeit im Sinne einer Beschäftigung von mindestens 3 Stunden am Tag voraus. Dazu kann es zu Sperrzeiten führen, wenn Beschäftigte ohne wichtigen Grund Ihr Beschäftigungsverhältnis gelöst oder durch ein arbeitsvertragswidriges Verhalten Anlass für die Lösung des Beschäftigungsverhältnisses gegeben und dadurch die Arbeitslosigkeit vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben. Siehe dazu auch Abschnitt 3.5 zu Mitwirkungspflichten und Sanktionierungen.

Der Zugang zur deutschen Arbeitslosenversicherung erfordert in der Rahmenfrist von zwei Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit eine versicherungspflichtige Beschäftigung von 12 Monaten. Im Qualifizierungschancengesetz von 2018 wurde beschlossen, die Rahmenfrist mit Wirkung ab 2020 auf 30 Monate zu verlängern (SGB III § 143). Dies dürfte zu einer moderaten Ausweitung des Kreises von Anspruchsberechtigten unter Beschäftigten mit kurzfristigen Arbeitsverhältnissen um etwas mehr als 50.000 Personen führen (Stephan 2019).

Die Anwartschaftszeit kann auf sechs Monate reduziert werden, wenn Arbeitslose nachweisen, dass sich die Beschäftigung in der Rahmenfrist überwiegend aus Stellen zusammengesetzt hat, die auf nicht mehr als 14 Wochen befristet waren und eine Entgeltgrenze nicht überschritten wurde

³ <https://www.pole-emploi.fr/employeur/vos-declarations-et-cotisations/vous-etes-un-employeur-public/assurance-chomage-des-employeur.html>; <https://www.fonction-publique.gouv.fr/lindemnisat-ion-chomage-des-agents-secteur-public>

⁴ <https://www.unedic.org/indemnisation/fiches-thematiques/allocation-des-travailleurs-independants-ati>

(Sonderregelung für kurzzeitige Beschäftigungen, SGB III § 142). Mit der bereits mehrmals verlängerten und derzeit bis zum 31.12.2022 geltenden Sonderregelung soll den besonderen Bedingungen von Kulturschaffenden Rechnung getragen werden. Die Regelung ist aber nicht auf künstlerische Tätigkeiten beschränkt.

Häufiger dürften Fälle auftreten, in denen Beschäftigte nach kurzer Zeit einer neuen Beschäftigung erneut arbeitslos werden durch eine Weiterbewilligung anspruchsberechtigt sind.

Arbeitslosengeldansprüche leben prinzipiell vier Jahre fort, so dass sie – wenn die volle Leistungsdauer nicht ausgeschöpft wurde – über diesen Zeitraum verteilt in kürzeren Perioden in Anspruch genommen werden können.

Frankreich

Leistungen der Arbeitslosenversicherung zum Ausgleich des weggefallenen Arbeitsentgelts und zur Unterstützung der Wiederaufnahme einer Beschäftigung („allocation d’aide au retour à l’emploi“, ARE) werden unter folgenden Bedingungen gewährt:

- Unfreiwilliger Verlust des Arbeitsplatzes (z.B. durch arbeitgeberseitige Kündigung oder Auslaufen eines befristeten Arbeitsvertrages), also keine freiwillige Aufgabe des Arbeitsplatzes ohne gesetzlich anerkannten Grund;
- Es liegt eine Meldung als arbeitsuchend vor;
- Es wird aktiv und ständig nach Arbeit gesucht und ein mit der Arbeitsverwaltung abgestimmter persönlicher Integrations- oder Weiterbildungsplan verfolgt („projet personnalisé d’accès à l’emploi“, PPAE);
- Die Leistungsberechtigten sind physisch arbeitsfähig;
- Die Leistungsberechtigten sind nicht im Vorruhestand und haben das Regelalter zum Erhalt einer Altersrente (62 Jahre) noch nicht erreicht.
- Es besteht ein Wohnsitz in Frankreich.

Des Weiteren müssen nach der Neuregelung vom November 2019 generell 130 Tage, 910 Stunden oder 6 Monate Arbeit innerhalb der letzten 24 Monate nachgewiesen werden. Davor waren es lediglich 4 Monate innerhalb von 28 Monaten. Hierzu gibt es einige Sonderregelungen bei unterbrochener Beschäftigung, Krankheit oder Bildungszeiten sowie Sabbaticals oder Unternehmensgründungsphasen.⁵

Die Erneuerung von Ansprüchen („rechargement“) setzt seit November 2019 mindestens weitere 6 Monate Arbeit voraus, eine erhebliche Verschärfung gegenüber der Vorgängerregelung, die nur 1 Monat verlangt hatte. Allerdings haben die Arbeitslosen unter bestimmten Bedingungen ein Wahlrecht zwischen der Nutzung der alten und der neuen Ansprüche. Diese Einschränkungen des Zugangs zum Arbeitslosengeld sollen ein auf längere Zeit angelegtes Wechseln zwischen kurzzeitiger Beschäftigung und Leistungsbezug unterbinden und Anreize für längerfristige Beschäftigung setzen.

⁵ <https://www.unedic.org/indemnisation/fiches-thematiques/allocation-daide-au-retour-lemploi-are>

Neu ist, dass seit November 2019 auch nach Selbstkündigung („démission“) ein Anspruch auf ARE besteht, sofern ein bestimmten Anforderungen genügendes, aber selbst definiertes Projekt der beruflichen Neuorientierung angegangen wird (Weiterbildung, Existenzgründung) und eine ausreichende Zeit von 5 Jahren Versicherung nachgewiesen wird.

Es besteht nach der Sonderregelung für „intermittents du spectacle“ ein erleichterter Zugang zu ARE für diese Personengruppe, welche als implizite Subvention für den künstlerischen Sektor in Frankreich zu verstehen ist und nicht reformiert worden ist (siehe hierzu auch Menger 2017). Insbesondere müssen hier im Normalfall nur 507 Stunden Erwerbstätigkeit oder Ausbildung innerhalb von 12 Monaten nachgewiesen werden. Hieraus entstehen Leistungsansprüche für 243 nicht gearbeitete Tage. Eine zwischenzeitliche Arbeitstätigkeit unterbricht diese Leistung.⁶ Insgesamt ist die Künstlerregelung in Frankreich von größerer Bedeutung als die vergleichbare Regelung in Deutschland, welche eine verkürzte Anwartschaftszeit bei kurzzeitig befristeten Arbeitsverhältnissen vorsieht (§ 142 SGB III).

3.3 Bezugsdauer

Deutschland

In Deutschland richtet sich die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses (i.d.R. beitragspflichtigen Beschäftigung) innerhalb der letzten 5 Jahre vor Entstehung des Anspruchs einerseits und nach dem Alter des Versicherten andererseits. Nach einer Versicherungsdauer von 12 Monaten entstehen Ansprüche auf eine Leistungsdauer von 6 Monaten, nach 16 Monaten von 8, nach 20 Monaten von 10 und nach 24 Monaten Versicherungsdauer im Umfang von 12 Monaten Arbeitslosengeld. Nach 30 Versicherungsmonaten erhalten Versicherte ab 50 Jahren maximale 15 Monate Arbeitslosengeld, nach 36 Monaten Versicherungsdauer die mindestens 55 Jahre alten Versicherten bis zu 18 Monaten. Das Maximum liegt bei insgesamt 24 Monaten Arbeitslosengeld, welches 58-Jährige nach mindestens 48 Versicherungsmonaten erreichen können (§ 147 Abs. 1 und 2 SGB III). Sofern die Anwartschaftszeit erfüllt ist, können nach der befristeten Sonderregelung für kurzzeitige Beschäftigungen bis Ende 2022 bereits ab einer Versicherungsdauer von 6 bzw. 8 oder 10 Monaten Ansprüche auf Arbeitslosengeld von 3, 4 oder 5 Monaten entstehen (§ 147 Abs. 3 SGB III).

Hierbei bestehen in Deutschland keine Wartezeiten oder Karenztage vor der Zahlung des Arbeitslosengeldes. Wenn Arbeitslose ohne wichtigen Grund ihr Beschäftigungsverhältnis gelöst oder durch ein arbeitsvertragswidriges Verhalten Anlass für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses gegeben haben, kann jedoch in der Regel eine Sperrzeit von bis zu 12 Wochen eintreten (§ 159 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Mit dem Eintritt einer Sperrzeit ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer der Sperrzeit, im Falle einer Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe mindert sich die Bezugsdauer zudem um ein Viertel der Anspruchsdauer.

Abfindungen aufgrund einer Kündigung führen grundsätzlich zum zeitweisen Ruhen eines Anspruchs, wenn die maßgebliche Kündigungsfrist nicht eingehalten worden ist (§ 158 SGB III). Der Anspruch

⁶ <https://www.artcena.fr/guide/droits-et-pratiques/embaucher-et-travailler/le-regime-d-assurance-chomage-des-intermittents-du-spectacle>; <https://www.irma.asso.fr/Le-regime-d-assurance-chomage-des>

auf Arbeitslosengeld bleibt erhalten, lediglich der Zahlungsbeginn wird für die Dauer des Ruhezeitraumes hinausgeschoben.

Die Kombination von Abfindung bzw. Ruhezeitraum und längerer Arbeitslosengeld I-Bezugsdauer erlaubt noch immer – wenngleich unter etwas erschwerten Bedingungen im Vergleich zu früher – ein frühzeitiges Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit. Die Arbeitsagenturen können und sollen aber auch diese älteren Arbeitslosen aktivieren, vermitteln oder qualifizieren (Qualifikationschancengesetz).

Frankreich

Im Gegensatz zu Deutschland setzen Zahlungen der Arbeitslosenversicherung in Frankreich nicht sofort bei Eintritt der Arbeitslosigkeit ein. Es gilt zunächst generell eine Wartezeit von 7 Tagen bis zur Leistungsgewährung. Zusätzlich werden Entschädigungen für bezahlte und nicht genutzte Urlaubstage durch das tägliche Referenzentgelt geteilt und führen entsprechend zu einer weiteren Wartezeit. Weiterhin gilt eine Karenzfrist, darin der deutschen Regelung vergleichbar, wenn Abfindungen oberhalb des gesetzlichen Minimums gezahlt werden. Hierbei wird die Höhe der Abfindung durch einen täglichen Referenzwert von 94,4 dividiert. Daraus kann sich eine zusätzliche Karenzzeit von bis zu 150 Tagen (75 Tagen bei wirtschaftlich bedingten Entlassungen) ergeben. Diese Wartezeiten verschieben den Leistungszeitraum der ARE nach hinten.

Was die eigentliche Bezugsdauer angeht, so entspricht ein Tag Versicherung innerhalb des Referenzzeitraums von 28 Monaten (36 Monaten bei mindestens 53-Jährigen) in Frankreich einem Tag Leistungsbezug. Dies gilt bis zu einer Höchstgrenze von 2 Jahren (730 Tagen) bei Arbeitslosen unter 53 Jahren, 2,5 Jahren (913 Tage) für Personen zwischen 53 und 54 Jahren und 3 Jahren (1095 Tage) bei Personen ab einem Alter von 55. Die kürzeste Bezugsdauer sind 3 Monate bzw. 88 Tage oder 445 Stunden.⁷

Unter bestimmten Bedingungen können Personen fortgesetzt Leistungen beziehen, deren Leistungsanspruch nach dem Erreichen des 62. Lebensjahres erschöpft ist, und die nicht die geforderte Anzahl von Versicherungsquartalen für eine Rente zum vollen Satz vorweisen können.

3.4 Leistungshöhe

Deutschland

In Deutschland bemisst sich die maximal erreichbare Höhe des Arbeitslosengeldes nach dem pauschalierten Nettoverdienst (abhängig von der Lohnsteuerklasse) bei der aktuellen Beitragsbemessungsgrenze (West: 6.900 EUR, Ost: 6.450 EUR pro Monat) multipliziert mit der Lohnersatzrate von 60 (Arbeitslose ohne Kinder) oder 67 Prozent (Arbeitslose mit Kindern). Dies

⁷ Im Zuge der COVID-19-Krise wurden die Bezugsdauern von ARE und ASS in Frankreich für Empfänger, deren Leistungen im März/April ausgelaufen wären, diskretionär bis zum Ende der Ausgangssperre verlängert. Eine Anspruchsverlängerung für auslaufende ALG-Ansprüche wurde jüngst auch in Deutschland verabschiedet. Hier werden die ab 1. Mai auslaufenden ALG-Ansprüche befristet bis zum 31. Dezember 2020 um drei Monate verlängert.

entspricht etwa 2.860 EUR netto bei Steuerklasse 3 ohne Kinder im Monat (bei Steuerklasse 1 ohne Kinder rund 2.200 EUR).⁸

Der Bezug von Arbeitslosengeld ist grundsätzlich steuerfrei. Er wird jedoch bei der Ermittlung des Steuersatzes berücksichtigt, dem das übrige steuerpflichtige Einkommen des oder der Arbeitslosen unterliegt (Progressionsvorbehalt).

In Deutschland ist in der Arbeitslosenversicherung keine Kumulierung mit Altersrente oder Renten wegen dauerhafter Erwerbsminderung möglich. Das Gleiche gilt für Krankengeld. Es ist jedoch möglich, das Arbeitslosengeld mit dem Arbeitslosengeld II oder mit Wohngeld, Kinderzuschlag oder Leistungen aus dem Teilhabepaket zu kombinieren.

Frankreich

Derzeit gilt, dass die Höhe der ARE sich aus einem fixen Beitrag von 12 EUR pro Tag und zusätzlich 40 Prozent des täglichen Referenzentgelts („salaire journalier de référence“, SJR) bis zur Beitragsmessungsgrenze von aktuell monatlich 13.712 EUR zusammensetzt. Die Zahlung muss dabei zwischen 57 und 75 Prozent des SJR ergeben. Der Mindestbetrag der ARE liegt bei 29,26 EUR pro Tag. Hohe ARE-Ansprüche unterliegen seit November 2019 einem degressiven Verlauf. Sie werden ab dem 7. Monat der Arbeitslosigkeit um 30 Prozent gekürzt. Dies betrifft Arbeitslose mit einem früheren Arbeitseinkommen von über 4.500 EUR pro Monat. Dabei dürfen die Zahlungen der ARE jedoch nicht unter 2.261 EUR fallen. Der Familienstand spielt hier keine Rolle.⁹

Es sollte ab April 2020 neu in Frankreich gelten, dass alle Tage im Bezugszeitraum bei der Berechnung der Leistungshöhe berücksichtigt werden, nicht nur die gearbeiteten. Die Umsetzung dieser Reform wurde jedoch auf Ende 2020 verschoben. Hieraus wird bei unterbrochener Erwerbstätigkeit ein insgesamt niedriger täglicher Bezugswert resultieren (SJR). Bislang ist es noch möglich, mit unterbrochenen Erwerbstätigkeiten im Vergleich zum Nettoarbeitsentgelt höhere Arbeitslosengeldzahlungen zu erreichen, da in die Berechnung des Tageslohns nur die gearbeiteten Tage, nicht alle Tage in der Bezugsperiode einfließen (Cahuc und Prost 2015). Dies betrifft etwa 1 Mio. Personen. Die neue Regelung dürfte für den Großteil dieser Personen mit unterbrochener Erwerbstätigkeit oder Teilzeitarbeit niedrigere ARE-Zahlungen mit sich bringen. Der Barwert der Zahlungen bleibt jedoch konstant, also niedrigere tägliche Zahlungen, dafür aber für eine längere Periode. 70 bis 80 Prozent der Zugänge in Frankreich in Arbeitslosengeld stammen aus sehr kurzfristigen Verträgen bis zu einem Monat, wobei es in 85 Prozent der Fälle zur Rückkehr zum selben Arbeitgeber kommt.

In Frankreich ist es möglich, Zahlungen der ARE mit Invaliditätsrenten in bestimmtem Umfang zu kumulieren. Andere Leistungen der Sozialversicherung oder Familienleistungen können allerdings nicht mit ARE kombiniert werden. In Frankreich ist es auch möglich, als „activité réduite“ über einen längeren Zeitraum eine im Umfang und Einkommen begrenzte (Teilzeit)Erwerbstätigkeit auszuüben und dies mit ARE aufzustocken und gleichzeitig Ansprüche auf ARE zu erwerben bzw. zu verlängern. Hierbei wird Erwerbseinkommen auf die Auszahlungsbeträge von ARE angerechnet, und beides zusammen darf nicht das frühere Bruttoeinkommen überschreiten. Diese ist jedoch mittlerweile denselben Regeln für eine Erneuerung bzw. Verlängerung unterworfen wie oben skizziert.

⁸ <https://www.pub.arbeitsagentur.de/selbst.php>

⁹ <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/3561-allocation-chomage-calcul-de-l-indemnite-are-2020>

Im Gegensatz zu Deutschland unterliegen Leistungen der Sozialversicherung in Frankreich der Besteuerung nach allgemeinen Regeln, was sich auf die Nettolohnersatzrate entsprechend auswirkt. Auf das Arbeitslosengeld ARE und die Arbeitslosenhilfe ASS wird ab einer bestimmten Höhe ein Beitrag zur Zusatzrentenvorsorge, der allgemeine Sozialbeitrag CSG sowie die Abgabe zum Abbau der Sozialschulden CRDS angewandt, wobei die Bruttozahlung nicht unter 51 EUR pro Tag oder unterhalb des gesetzlichen Mindestlohnes SMIC liegen darf. Dies gilt auch für andere ähnliche Sozialtransfers wie ATA und AER.¹⁰

Bei der Berechnung der ARE ergibt sich derzeit ein Höchstbetrag von brutto etwa 7.586 EUR. Hieraus resultieren im ersten Halbjahr der Arbeitslosigkeit (182 Tage) 6.713 EUR netto nach Abzug einer Abgabe für Zusatzrenten, der CSG und der CRDS. Danach werden für weitere 548 Tage maximal 5310 EUR brutto bzw. 4588 EUR netto ausbezahlt.¹¹

3.5 Mitwirkungspflichten und Sanktionierungen¹²

Deutschland

Die für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld geforderte Verfügbarkeit setzt in Deutschland unter anderem voraus, dass Arbeitslose bereit und in der Lage sind,

1. eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes aufzunehmen und auszuüben,
2. an Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung in das Erwerbsleben teilzunehmen und
3. Vorschlägen der Agentur für Arbeit zur beruflichen Eingliederung zeit- und ortsnah Folge zu leisten.

Der oder die Arbeitslose muss nur zumutbare Arbeitsangebote annehmen, so müssen beispielsweise rechtswidrige, sittenwidrige oder tarifwidrige Beschäftigungen nicht angenommen werden. Unzumutbar wären auch Beschäftigungen, die mit einer unverhältnismäßig langen Pendelzeit verbunden sind. Außerdem ist in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung nicht zumutbar, wenn mit ihr weniger als 80 Prozent des vorher erzielten Arbeitsentgeltes erreicht werden könnte (bis siebten Monat 70 Prozent, ab siebten Monat ein Arbeitsentgelt geringer als das Arbeitslosengeld)

Da die Arbeitslosenversicherung eine Risikoversicherung ist, bestehen risikobegrenzende Regelungen, wenn der oder die Versicherte den Risikofall (Arbeitslosigkeit) schuldhaft herbeiführt oder an seiner Beendigung ohne wichtigen Grund nicht mitwirkt. In diesen Fällen tritt ein pauschaler Schadensausgleich in Form einer Sperrzeit¹³ ein. Sperrzeiten treten z.B. ein, wenn

¹⁰ <https://candidat.pole-emploi.fr/candidat/simucalcul/resultatperteemploi>

¹¹ <https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/questions/doi-je-declarer-mes-allocations-chomage>

¹² In beiden Ländern sind während der COVID-19-Krise die Anforderungen an Termineinhaltungen und damit verbundene Sperrzeiten temporär vermindert worden.

¹³ Hinweis: Im deutschen Recht sind die Begriffe Sanktionen und Sperrzeiten nicht deckungsgleich. Im Rahmen des SGB III treten „Sperrzeiten“ ein und nicht „Sanktionen“. Anschließend an die sich in der vergleichenden Forschung etablierte Terminologie wird in dieser Studie dennoch der Begriff „Sanktionen“ als kategorisierender Oberbegriff verwendet, d.h. auch „Sperrzeiten“ werden darunter erfasst.

- ohne wichtigen Grund Beschäftigungsverhältnisse selbst gelöst wurden oder durch eigenes Verschulden Anlass zur Kündigung gegeben wurde (zwölf Wochen)
- ohne wichtigen Grund die Mitwirkung an Vermittlung oder Weiterbildung verweigert wird (drei bis zwölf Wochen)
- ohne wichtigen Grund zumutbare Beschäftigungsangebote abgelehnt werden (drei bis zwölf Wochen)

Wenn der oder die Arbeitslose Anlass für den Eintritt von Sperrzeiten mit einer Dauer von insgesamt 21 Wochen gegeben hat, erlischt der Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Frankreich

Alle Bemühungen zur Arbeitsuche werden im Rahmen eines personalisierten Arbeitszugangsprojekts (PPAE) durchgeführt. Leistungen können aus verschiedenen Gründen gestrichen werden: Die Weigerung, eine PPAE zu erstellen oder zu aktualisieren, das Vergessen oder Ablehnen von Vorladungen, die zweimalige Ablehnung zumutbarer Arbeitsangebote oder der Mangel an wiederholten Bemühungen in der Arbeitssuche. Die mit einem Berater des Pôle emploi spätestens innerhalb von 15 Tagen nach der Registrierung vereinbarte PPAE sieht insbesondere vor:

- Art und Merkmale der gesuchten Stelle(n) (z.B.: befristet, unbefristet, Vollzeit- oder Teilzeitarbeit)
- das bevorzugte geographische Gebiet
- das erwartete Gehaltsniveau
- die Maßnahmen, zu deren Umsetzung sich der Pôle emploi verpflichtet, insbesondere in Bezug auf persönliche Unterstützung und Qualifizierung¹⁴

Allerdings werden die PPAE nach Einschätzung der Experten kaum systematisch eingefordert. Als Reaktion darauf gibt es mittlerweile bei Pôle emploi speziell für das Monitoring der Arbeitssuchenden zuständiges Personal, um die Fallbearbeiter davon und von möglichen Konflikten zu entlasten. Die formal strikten Sanktionen in Frankreich wurden nach Experteneinschätzungen zuvor kaum angewandt. Seit einem Erlass von Ende 2018 bestehen weniger starke Sanktionen bei formalen Versäumnissen, aber strengere bei einem Mangel an Initiative zur Stellensuche. Die Folgen sind eine Streichung von der Liste der Arbeitssuchenden (Delisting) oder die Einstellung von Zuwendungen je nach Grund der Pflichtverletzung und der Anzahl der Verstöße über zwei Jahre ab der ersten Pflichtverletzung (Pôle emploi 2019; Service Public 2019). Bei Versäumnis von Terminen greift eine Streichung aus dem Arbeitslosenregister samt Streichung der Leistungen für einen Zeitraum, der bei wiederholten Terminversäumnissen steigt (bis zu vier Monate).

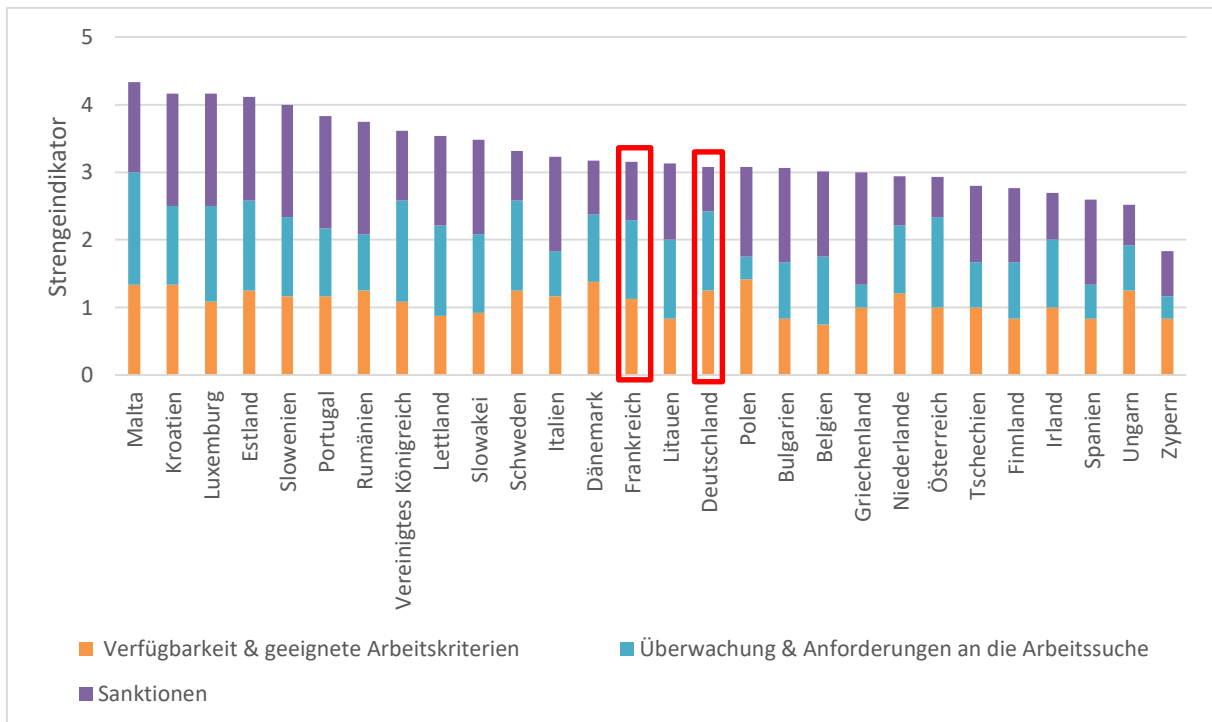
Für andere Verpflichtungen (wie unzureichende Bemühung, zweimalige Ablehnung eines zumutbaren Jobangebots, Nichtteilnahme oder Abbruch eines Trainingskurses, Verweigerung einer ärztlichen Untersuchung zum Eignungstest, Verweigerung einer Aktion zur Suche nach einer beruflichen Tätigkeit etc.) gelten ähnliche Sanktionen, also Sperrzeiten, ebenso bei fehlerhaften Angaben bzw. Betrug.

Zum Stand von 2017 gab es anhand des aggregierten Indikators von Immervoll und Knotz (2018) keine deutlichen Unterschiede in der Strenge zwischen beiden Ländern. Allerdings wurden zum damaligen Zeitpunkt die Kriterien der Zumutbarkeit von Stellenangeboten in Deutschland als

¹⁴ <https://www.unedic.org/indemnisation/fiches-thematiques/allocation-daide-au-retour-lemploi-are>

strenger als in Frankreich bewertet, während Sanktionsbestimmungen in Frankreich als strikter eingeschätzt wurden.

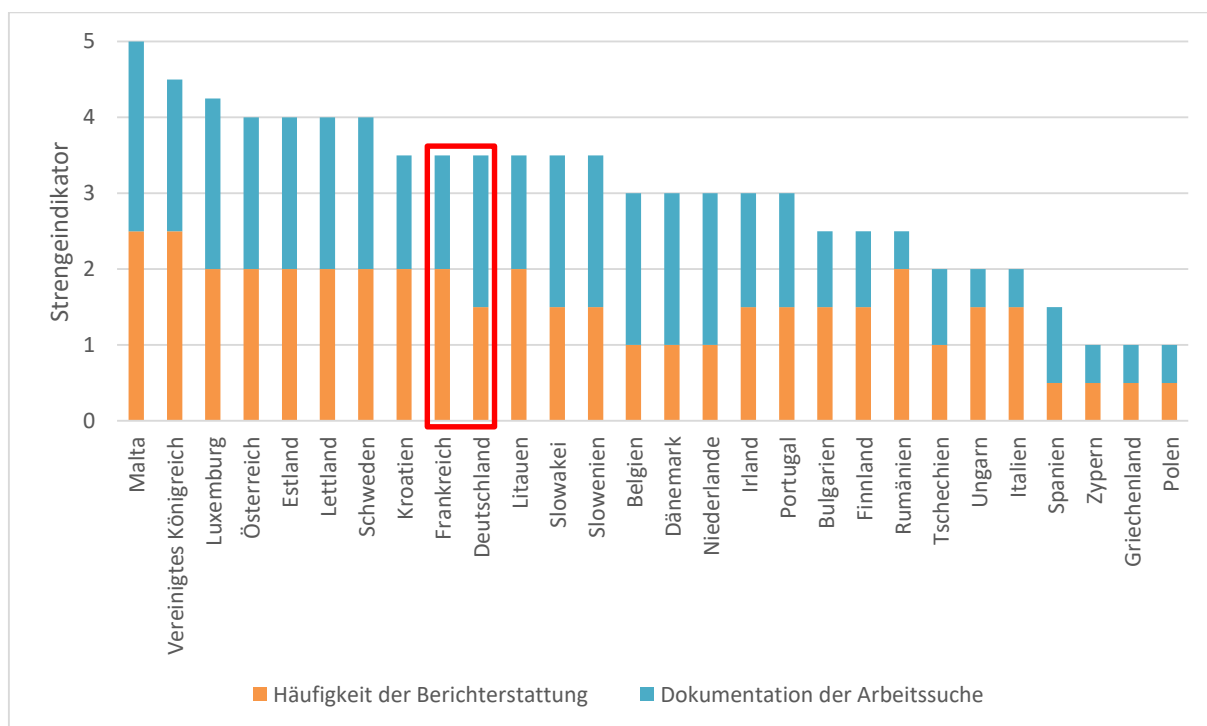
Abbildung 1: Kriterien für Anspruchsberechtigung der Leistungen: allgemeiner Strenge-Indikator für Leistungen der ersten Stufe



Anmerkung: Strengeindikatoren von 1 (am mildesten) bis 5 (am strengsten)

Quelle: Immervoll und Knotz 2018, eigene Darstellung nach www.oecd.org/els/soc/Eligibility-UB-SA.xlsx

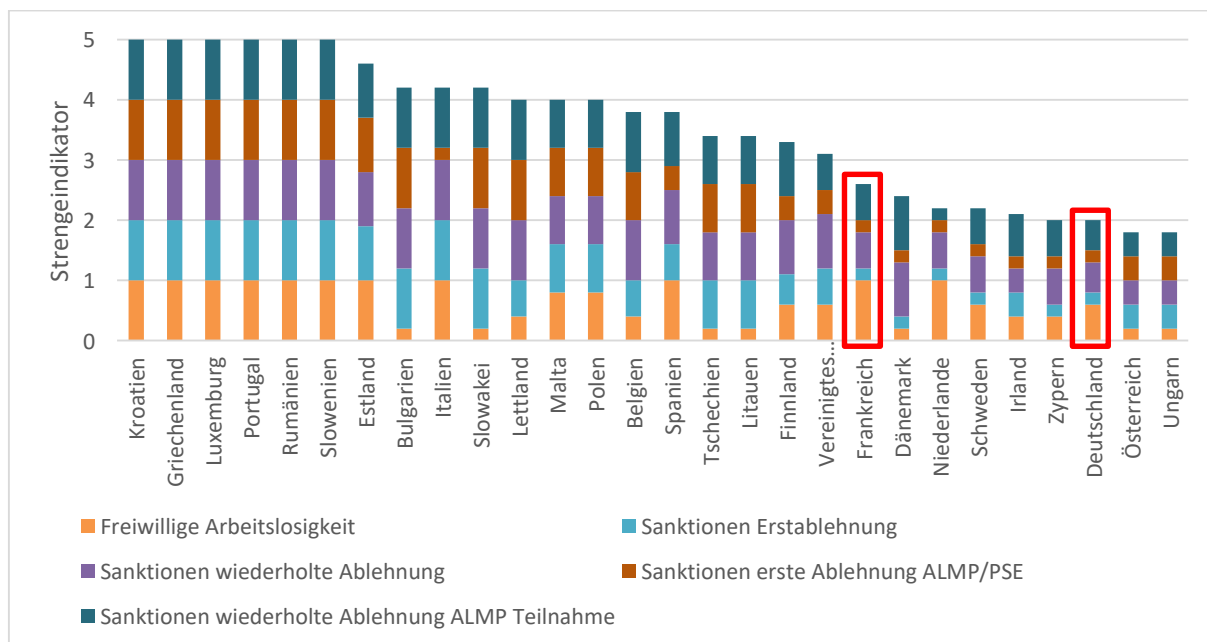
Abbildung 2: Überwachung und Anforderungen an die Arbeitssuche



Anmerkung: Strengkeindikatoren von 1 (am mildesten) bis 5 (am strengsten)

Quelle: Immervoll und Knotz 2018, eigene Darstellung nach www.oecd.org/els/soc/Eligibility-UB-SA.xlsx

Abbildung 3: Sanktionen



Anmerkung: Strengkeindikatoren von 1 (am mildesten) bis 5 (am strengsten)

Quelle: Immervoll und Knotz 2018, eigene Darstellung nach www.oecd.org/els/soc/Eligibility-UB-SA.xlsx

4. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Dieser Abschnitt bietet einen knappen Überblick über die wesentlichen Gruppen von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik und vermittelt anhand zusammenfassender Indikatoren ein Bild vom Umfang der Nutzung dieser Instrumente in der Praxis.

4.1 Kurzarbeitergeldregelungen

Deutschland

Wenn aus wirtschaftlichen Gründen vorübergehend ein erheblicher Teil der Arbeitszeit ausfällt und dies mit einem Verdienstaufschlag einher geht, entsteht in Deutschland für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Anspruch auf Kurzarbeitergeld. Diese Leistung soll den Verdienstaufschlag teilweise ausgleichen. Ziel ist es, dass Beschäftigte nicht gekündigt werden, sondern im Betrieb bleiben können und Arbeitgeber die eingearbeitete Belegschaft behalten können. Es lassen sich drei Formen von Kurzarbeitergeld unterscheiden:

1. Regelleistung ist das Kurzarbeitergeld gemäß § 95 SGB III. Wesentliche Voraussetzungen sind, dass in dem Betrieb ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt (es muss im jeweiligen Kalendermonat (Anspruchszeitraum) mindestens ein Drittel der in dem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von einem Entgeltausfall von jeweils mehr als 10 Prozent ihres monatlichen Bruttoarbeitsentgelts betroffen sein), die geforderten persönlichen Anspruchsvoraussetzungen vorliegen (vor allem eine ungekündigte versicherungspflichtige Beschäftigung) und der Arbeitsausfall der Agentur für Arbeit vom Betrieb oder der Betriebsvertretung unverzüglich schriftlich angezeigt wird.
2. Eine Sonderform ist das saisonale Kurzarbeitergeld im Fall von schlechter Witterung oder Auftragsmangel während der Schlechtwetterzeit in der Bauwirtschaft sowie im Gartenbau,
3. Daneben gibt es das Transfer-Kurzarbeitergeld, welches den Wechsel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der bestehenden Beschäftigung bei ihrem ehemaligen Arbeitgeber in eine neue Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber ohne zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit gewährleisten soll.¹⁵

Das Kurzarbeitergeld umfasst einen Nettolohnersatz von 60 bzw. 67 Prozent wie beim Arbeitslosengeld I. Es wird nach gesetzlicher Regelung für längstens 12 Monate bezahlt. Allerdings wurde vom Bundestag am 14. Mai 2020 beschlossen, die Höhe des Kurzarbeitergeldes während des 2020 ab dem vierten Monat auf 70 bzw. 77 Prozent und ab dem siebten Monat auf 80 bzw. 87 Prozent anzuheben. Die Bezugsdauer kann jedoch bei außerordentlichen Verhältnissen auf dem gesamten Arbeitsmarkt durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf bis zu 24 Monate verlängert werden. Das Transfer-Kurzarbeitergeld wird für maximal 12 Monate gewährt, das Saison-Kurzarbeitergeld und die ergänzenden Leistungen nach § 102 SGB III während der Schlechtwetterzeit.

¹⁵ <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/kurzarbeitergeld-arbeitgeber-unternehmen>

Um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der wegen der Corona-Pandemie auftretenden Arbeitsausfälle sowie um Entlassungen zu vermeiden, hat der Deutsche Bundestag am 13. März 2020 das Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld beschlossen. Die Erleichterungen geltend rückwirkend seit dem 1. März 2020 (BMAS 2020).

Das Gesetz soll den Zugang zu Kurzarbeitergeld erleichtern, indem:

- es genügt, wenn 10 Prozent der Beschäftigten eines Betriebes von Arbeitsausfall betroffen sind, damit ein Unternehmen Kurzarbeit beantragen kann (sonst muss mindestens ein Drittel der Beschäftigten betroffen sein),
- Sozialversicherungsbeiträge, die Arbeitgeber für ihre kurzarbeitenden Beschäftigten während der Zeit des Arbeitsausfalls allein tragen müssen, werden von der Bundesagentur für Arbeit in pauschalierter Form erstattet,
- Kurzarbeitergeld auch für im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung Beschäftigten möglich ist,
- in Betrieben, in denen Vereinbarungen zu Arbeitszeitschwankungen genutzt werden, auf den Aufbau negativer Arbeitszeitkonten vor Zahlung des Kurzarbeitergeldes verzichtet wird.

Die Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2020. Außerdem wurden die Möglichkeiten einer anrechnungsfreien Nebenbeschäftigung erleichtert. Des Weiteren wurden Ansprüche auf Kurzarbeitergeld aus dem Jahr 2019 auf maximal 21 Monate verlängert.

Frankreich

Auch in Frankreich besteht das Instrument der Kurzarbeit oder „Chômage technique“, um konjunkturell bedingte Entlassungen zu vermeiden. Im Falle der Inanspruchnahme einer Teilarbeitslosigkeit innerhalb eines Unternehmens müssen die von einem Lohnausfall betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch eine vom Arbeitgeber gezahlte Entschädigung kompensiert werden. Um von dieser Regelung zu profitieren und die staatliche Zuwendung entsprechend den entfallenen Stunden zu erhalten, muss der Arbeitgeber vor der Kurzarbeit seines Personals bei der jeweiligen Regionaldirektion für Unternehmen, Wettbewerb, Verbraucherfragen, Arbeit und Beschäftigung (Direccte) einen vorherigen Antrag auf eine Teilaktivität stellen.

Die Verwendung von Teilaktivität kann die Form einer Verkürzung der Arbeitswoche annehmen oder als vorübergehende Schließung des gesamten oder eines Teils des Betriebs erfolgen. Der Arbeitgeber kann eine Teilleistungszulage bis zu einem Höchstbetrag erhalten:

- 1.000 Stunden pro Jahr und pro Mitarbeiter, unabhängig vom beruflichen Tätigkeitsbereich
- 100 Stunden pro Jahr und pro Beschäftigten, wenn die Teilaktivität auf Modernisierungsarbeiten an den Anlagen und Gebäuden des Unternehmens zurückzuführen ist.

Beschäftigte, die in eine Kurzarbeitsphase wechseln, erhalten vom Arbeitgeber ein Stundengeld, das zum üblichen Zeitpunkt der Lohnfälligkeit gezahlt wird und 70 Prozent des Bruttostundenlohns entspricht (oder 100 Prozent des Nettostundenlohns, wenn außerhalb der Arbeitszeit an einer Schulung teilgenommen wird).¹⁶

Als Folge der Corona-Pandemie wurden auch in Frankreich die Regelungen zur Kurzarbeit angepasst. Das Arbeitsministerium informierte am 16. März darüber, dass ein Dekret zur Kurzarbeit erlassen werden wird, um die von den Unternehmen an die Arbeitnehmer gezahlten Vergütungen bis zu einer

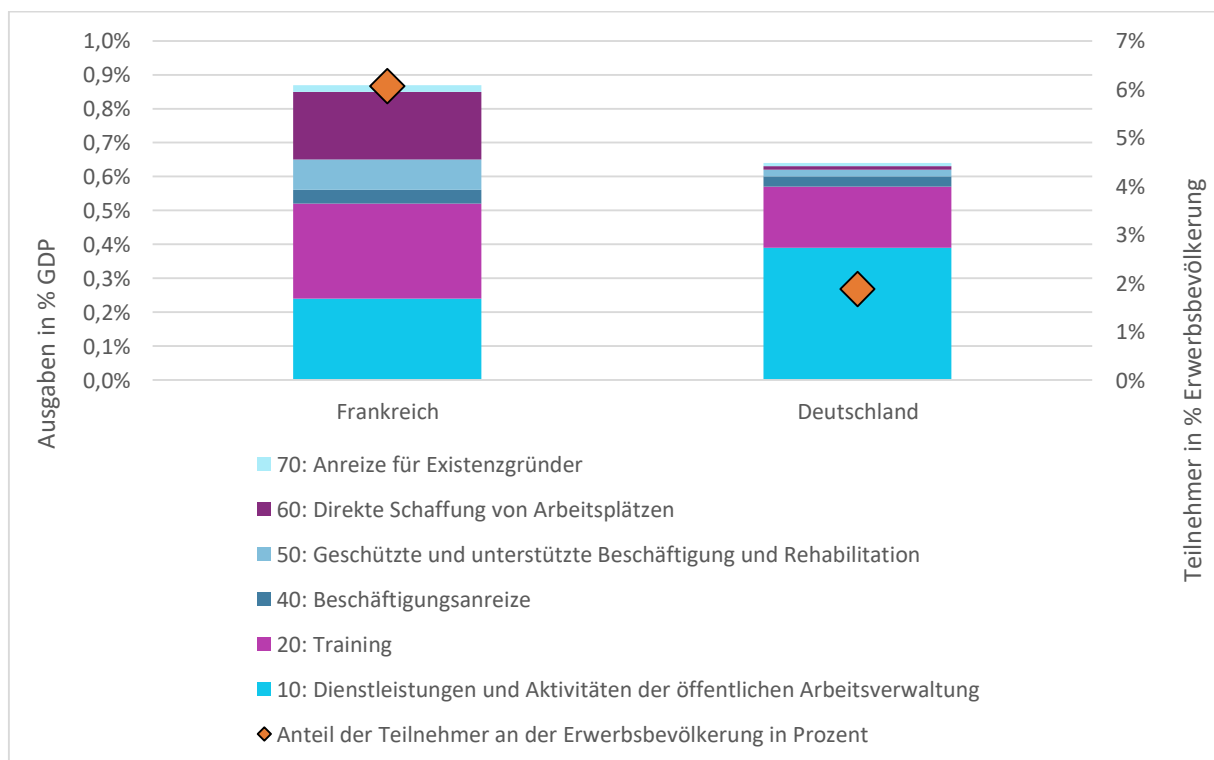
¹⁶ <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23503>

Obergrenze des 4,5-fachen Mindestlohns zu 84 Prozent zu decken; bei Beschäftigungsverhältnissen auf dem Niveau des Mindestlohnes beträgt diese Ersatzrate 100 Prozent. Anträge können wegen der hohen Anfragen nun rückwirkend in einer 30-tägigen Frist eingereicht werden. Zudem werden die Arbeitgeber von einer Kostenbeteiligung entlastet (Ministère du Travail 2020; OECD 2020).

4.2 Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Beide Länder gehören im europäischen und im OECD-Vergleich zur Gruppe von Ländern mit hohen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und intensiver Nutzung. Dabei ist die aktive Arbeitsmarktpolitik in Frankreich insgesamt etwas teurer und erfasst mehr Personen. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Ausgaben pro Kopf der Zielgruppe betrachtet werden. Die jeweiligen Hauptgruppen an Maßnahmen umfassen teilweise sehr unterschiedliche Instrumente, die an dieser Stelle nicht im Detail dargestellt werden können. Wichtig ist der Hinweis, dass dauerhafte und allgemeine Subventionen wie die Entlastung von Arbeitgebern in Frankreich, welche Beschäftigte mit Entgelten im Bereich des gesetzlichen Mindestlohnes und in einer Zone darüber einsetzen, in diesen Statistiken nicht enthalten sind.

Abbildung 4: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Frankreich und Deutschland für 2017, Ausgaben und Teilnehmer



Quelle: OECD, Datensatz: Public expenditure and participant stocks on LMP, eigene Darstellung

5. Governance der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik

Dieser Abschnitt widmet sich in komprimierter Form wesentlichen Merkmalen im organisatorischen Aufbau der Arbeitslosenunterstützung sowie der Arbeitsmarktpolitik. Hierbei werden folgende Strukturmerkmale in Deutschland und Frankreich dargestellt und verglichen:

1. Die Struktur der Finanzierung über Beiträge von Arbeitgebern und Versicherten und der damit verbundene Umgang mit Überschüssen/Defiziten bzw. Rücklagen und steuerfinanzierten Ergänzungen.
2. Die Rolle der Sozialpartner und des Staates bei der Gestaltung und Verwaltung der Sicherungssysteme sowie der Aufbau der Umsetzungsbehörden und deren Einbettung in staatliche Strukturen.

5.1 Finanzierung und finanzielle Tragfähigkeit

Deutschland

Für das Arbeitslosengeld werden die Beiträge paritätisch von Arbeitnehmer und Arbeitgeber gezahlt. Momentan liegt der Beitragssatz bei 2,6 Prozent, und ist per Verordnung bis Ende 2022 befristet auf 2,4 Prozent gesenkt. Für Existenzgründer besteht ein ermäßigter pauschaler Beitrag. Prinzipiell ist der Beitragssatz in Deutschland eine politische Entscheidung, auf die die Sozialpartner allenfalls beratend einwirken können (siehe unten).

Die Arbeitslosenversicherung hatte in Deutschland in der Vergangenheit zeitweise Defizite, die durch Bundesdarlehen oder Bundeszuschüsse gedeckt wurden. Primär kann die BA aber nun Rücklagen auf- und abbauen und so zur Konjunkturstabilisierung beitragen (Hausner und Weber 2017). In Deutschland hat die Bundesagentur nach § 366 SGB III aus den Überschüssen der Einnahmen über die Ausgaben eine Rücklage zu bilden. 2018 betrug die Rücklage der Bundesagentur für Arbeit (BA) rund 23,5 Mrd. EUR und dürfte 2019 auf knapp 26 Mrd. EUR angestiegen sein. Eine Rücklage in Höhe von etwa 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, was in etwa der vorhandenen Rücklage entspricht, ist laut Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sinnvoll, um die gesamtwirtschaftliche Stabilität im Falle einer Rezession zu gewährleisten (Hausner und Weber 2017; Wissenschaftliche Dienste des Bundestages 2019). Es gibt keinen Automatismus zwischen der Höhe der Rücklage bzw. des Defizits und der Anpassung des Beitragssatzes.

Hiervon zu trennen sind die aus Steuermitteln getragenen Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Hinblick auf die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes und zur Eingliederung in Erwerbstätigkeit (Bund), die Kosten für Unterkunft und Heizung (geteilt zwischen Bund und Kommunen) sowie andere Leistungen, Leistungen der Bildung und Teilhabe (Kommunen).

Frankreich

Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in Frankreich geschieht überwiegend über Beiträge der Arbeitgeber (zu 60 Prozent), welche von der sozialpartnerschaftlich verwalteten Arbeitslosenversicherungskasse UNEDIC festgelegt werden. Der aktuelle Beitragssatz der Arbeitgeber in der Privatwirtschaft beträgt hierbei 4,05 Prozent der Bruttoarbeitsentgelte. Der Staat trägt den übrigen Teil zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung bei und finanziert die

Grundsicherungsleistungen ASS und RSA. Dafür wird seit 2019 ein Teil der „CSG activité“ an die Arbeitslosenversicherung weitergeleitet. Die CSG ist eine Art Steuer auf verschiedene Einkunftsarten, wobei die für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung genutzte Komponente der CSG activité nur auf Einkünfte aus Erwerbstätigkeit erhoben wird.¹⁷ Der Anteil der CSG activité, der auf die Arbeitslosenversicherung entfällt, wird dabei jährlich per Gesetz fixiert. 2019 lag er bei 37,5 Prozent des Budgets der Arbeitslosenversicherung. Seit Oktober 2018 ersetzt ein von 7,5 auf 9,2 Prozent erhöhter allgemeiner Sozialbeitrag im Rahmen der CSG den früheren Arbeitnehmerbeitrag zur Arbeitslosenversicherung. Dies hatte zu einer leichten Verbesserung der Nettolöhne geführt.

Es besteht eine Sonderregelung für die Arbeitgeber von Künstlern, welche auf Grund der besonderen Gestaltung der Sozialleistungen für Künstler höhere Beiträge zu entrichten haben.

Um die Verbreitung befristeter Verträge mit sehr kurzer Laufzeit einzuschränken, bestand eine inzwischen wieder abgeschaffte Sonderregelung der Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung. Weiterhin besteht jedoch die „prime de précarité“, welche eine Abfindung in Höhe von 10 Prozent des Gehalts während einer befristeten Anstellung darstellt und steuerpflichtig ist. Seit Anfang 2020 wird für bestimmte, sehr flexible befristete Verträge („CDD d’usage“) von den Arbeitgebern eine Abgabe von 10 EUR pro Vertrag (anstelle der prime de précarité) erhoben.¹⁸

Ab dem Jahr 2021 soll in der französischen Arbeitslosenversicherung zusätzlich ein Bonus-Malus-System eingeführt werden, bei dem die Arbeitgeberbeiträge nach dem Anteil der befristeten Arbeitsverträge im Unternehmen variieren sollen. In der Einführungsphase wird dies auf sieben Wirtschaftszweige beschränkt sein. Erste Beitragsvariationen um etwa einen Prozentpunkt um den allgemeinen Satz von 4,05 Prozent sind ab März 2021 zu erwarten.¹⁹

In Frankreich wird seit 1996 die „Contribution pour le remboursement de la dette sociale“ (CRDS) erhoben, um die bestehenden Schulden der Sozialversicherung zu verringern. Der Beitragssatz der CRDS liegt unabhängig von der Höhe des Einkommens bei 0,5 Prozent.²⁰ Anders als in Deutschland unterliegen Arbeitslosenleistungen der Abgabepflicht für den allgemeinen Sozialbeitrag (CSG) und dem Beitrag zur Abtragung der Sozialversicherungsschulden (CRDS). Ende 2018 betrug die Verschuldung der Arbeitslosenkasse rund 35,6 Mrd. EUR.

Insgesamt besteht in Frankreich derzeit eine Verschuldung im System der Arbeitslosenversicherung von etwa 37 Mrd. EUR, für das in letzter Konsequenz der französische Staat mit einer Garantie eintreten müsste. Dies entspricht etwa einem Jahr Beitragszahlungen. Dieser Schuldenstand und die laufenden Defizite waren auch Auslöser für die jüngsten Reformen, wenngleich argumentiert werden kann, dass die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in ihrem Kern stabil und solide ist, während die Leistungen für Künstler sowie die Mitfinanzierung der Arbeitsverwaltung Pole Emploi erst zu der ungünstigen Bilanz geführt haben (Coquet 2019). Die jüngsten Reformen sollen ab November 2019 etwa 1 bis 1,3 Mrd. EUR pro Jahr einsparen, und zwar mindestens drei Jahre lang. Ihnen

¹⁷ <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/61901-macron-et-csg-la-hausse-de-la-csg>; <https://www.unedic.org/a-propos/comprendre-le-financement-de-lassurance-chomage>

¹⁸ <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/44820-prime-de-precarite-indemnite-de-fin-de-cdd>; <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/2456-cdd-d-usage-duree-et-prime-de-precarite>

¹⁹ <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/76910-bonus-malus-chomage-et-cdd-ce-qui-va-changer>

²⁰ <https://www.vie-publique.fr/fiches/21974-contribution-pour-le-remboursement-de-la-dette-sociale-crds>

vorausgegangen war eine gesetzliche Neuregelung, die es erlaubte, bei Scheitern von Verhandlungen zwischen Sozialpartnern zur fiskalischen Stabilisierung der Arbeitslosenversicherung per Dekret zu intervenieren.

5.2 Governance und Rolle der Sozialpartner

Deutschland

In beiden Ländern gibt es eine Tradition der Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung durch die Sozialpartner, die in Deutschland mittlerweile allerdings im Hinblick auf die Ausgestaltung des Rechts der Arbeitslosenversicherung und dessen Umsetzung nur noch von begrenzter Bedeutung ist (vgl. hierzu etwa Steinmüller 2018; Eichhorst und Schröder 2019). Zentrales Organ der Selbstverwaltung ist der Verwaltungsrat. Er überwacht und berät den Vorstand bei der Aufgabenwahrnehmung und gibt wichtige Impulse zur weiteren Entwicklung der BA. Neben den vom Verwaltungsrat geforderten Auskünften berichtet der Vorstand dem Verwaltungsrat regelmäßig zu allen wichtigen Themen und Entwicklungen. Der Verwaltungsrat ist je zu einem Drittel mit Vertreterinnen und Vertretern aus den drei Gruppen - den Arbeitnehmern, den Arbeitgebern und den öffentlichen Körperschaften - besetzt. Die Rolle der Sozialpartner wurde insbesondere durch den Umbau der Bundesagentur für Arbeit (BA) in einen Dienstleister mit privatwirtschaftlichen Strukturen im Rahmen der Hartz-Reformen eingeschränkt. Die Geschäftspolitik der BA im Bereich der Arbeitslosenversicherung wird den Sozialpartnern vorgelegt und mit ihnen diskutiert. Die wesentlichen Entscheidungen werden von der Politik getroffen, die Sozialpartner sind in der Umsetzung einbezogen. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung sind nahezu alle Regelungen gesetzlicher Art, die von der BA gesetzeskonform umgesetzt werden. Hierbei hat das BMAS die Rechtsaufsicht.

Frankreich

In Frankreich besteht seit 2009 mit „Pôle Emploi“ eine mit der BA vergleichbare integrierte Behörde, in der die davor getrennte Arbeitslosenversicherung UNEDIC mit der Arbeitsverwaltung ANPE administrativ verbunden ist. Der Verwaltungsrat von Pôle Emploi setzt sich aus Vertretern der Regierung, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände, der Regionen und weiterer Experten zusammen und besitzt wie die BA in Deutschland einen regionalen Unterbau. Pôle Emploi ist für die Registrierung der Arbeitsuchenden, die Überprüfung und Berechnung der Leistungsansprüche und für die Auszahlung der Leistungen zuständig und begleitet die Arbeitsuchenden bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Allerdings besteht die Arbeitslosenversicherung UNEDIC („Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce“) als Organ der Sozialpartner fort. Die Sozialpartner nehmen hierbei auf die konkrete Ausgestaltung und Verwaltung der Arbeitslosenversicherung direkt Einfluss. In Frankreich kommt den Sozialpartnern damit innerhalb der regierungsunabhängigen Agentur UNEDIC eine bedeutende Rolle zu und sie können aktiv Änderungen in der Ausgestaltung von Leistungen initiieren. Dazu schließen sie regelmäßig für bestimmte Zeiträume bipartistische *Conventions d'assurance chômage*, also Kollektivverträge, ab, die dann dem Arbeitsministerium zur Zustimmung vorgelegt werden, die bisher regelmäßig erteilt wurde. Es gibt also im Vergleich zur überwiegend staatlichen Trägerschaft in Deutschland noch stärkere bi- und tripartistische Elemente (Steinmüller 2018: 76-77), allerdings im Schatten einer möglichen Intervention seitens der Regierung.

So wurden nach Scheitern der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern Anfang 2019 die jüngsten Reformen von der Regierung per Dekret vom 26. Juli 2019 durchgesetzt.²¹ Die Regierung hatte zuvor angesichts der Defizite in der Arbeitslosenversicherung die Sozialpartner mit strikten Fristen und engen Richtlinien für eine Änderung der Ausgestaltung von Leistungen zu Verhandlungen aufgefordert und über eine Gesetzesänderung die Möglichkeit zur Intervention geschaffen.

Die Zuständigkeit der sozialpartnerschaftlichen UNEDIC umfasst nach dem Gesetz vier Elemente:

1. Sie sichert die Finanzierung der Entgeltersatzleistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung durch die Festlegung der Beiträge, welche die Arbeitgeber zu leisten haben
2. Sie überwacht die korrekte Anwendung der vereinbarten Regeln über die Arbeitslosenversicherung, insbesondere über regionale paritätische Einrichtungen (IPR) von Sozialpartnern und UNEDIC
3. Sie stellt Pôle Emploi 10 Prozent der Beiträge für die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung und die Betreuung der Arbeitsuchenden zur Verfügung (11 Prozent ab 2020)
4. Sie legt gemeinsam mit der Regierung und Pôle Emploi die grundlegenden Ziele der Entgeltabsicherung und der Betreuung der Arbeitsuchenden fest und überwacht die Zielerreichung über Indikatoren und Analysen.²²

Dabei berät UNEDIC auch die Sozialpartner über die Entwicklung des Arbeitsmarktes und die Wirkungen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik.

Die eigentliche Erhebung der Beiträge für die Arbeitslosenversicherung in Frankreich ist Aufgabe verschiedener spezialisierter Organisationen, die wiederum von UNEDIC überwacht werden; hierzu gehören

- Die Zentralagentur der Sozialversicherung („Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)“ und die mit ihr verbundenen regionalen Einzugsstellen („Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales“, Urssaf)
- Landwirtschaftliche Sozialkassen („Caisses de mutualité sociale agricole“, CCMSA)
- Pôle emploi selbst im Bereich der Sonderregelung für die Künstler („intermittents du spectacle“), für entsandte Beschäftigte und für Personen in Transferphasen nach Entlassungen, vergleichbar dem Transferkurzarbeitergeld in Deutschland („Contrat de Sécurisation Professionnelle“, CSP)

UNEDIC nimmt damit eine mittlere regulierende und kontrollierende Position zwischen den Beitragseinzugsstellen einerseits und Pôle Emploi als Leistungsverwaltung mit Kontakt zu den Arbeitsuchenden andererseits ein.

²¹ <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/62011-reforme-de-l-assurance-chomage-2019-reforme-macron>

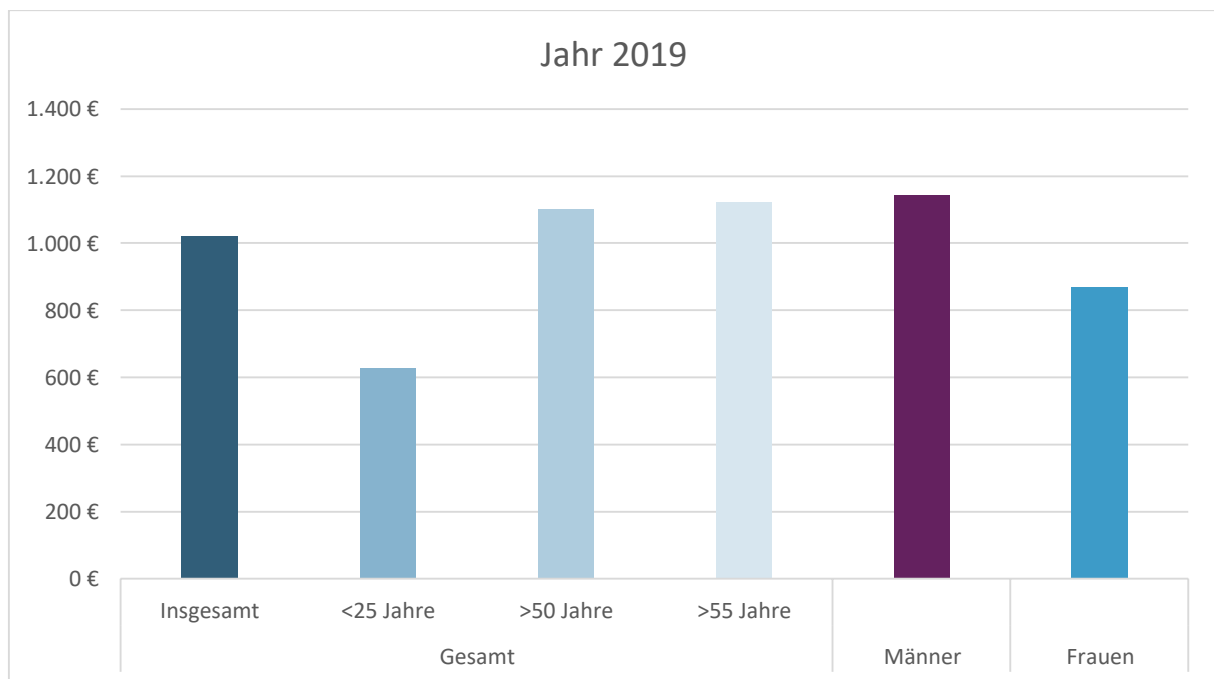
²² <https://www.unedic.org/indemnisation/vos-questions-sur-indemnisation-assurance-chomage/quel-est-le-role-de-lunedic-par>

6. Ausgewählte Wirkungsindikatoren

Dieser Abschnitt stellt wesentliche Wirkungsbeziehungen der Arbeitslosenunterstützung dar. Hierbei stehen einige zentrale Indikatoren wie die folgenden im Mittelpunkt: das Sicherungsniveau, der Abdeckungsgrad und die makroökonomische Stabilisierung.

Was das Sicherungsniveau angeht, so werden in Frankreich höhere Nettolohnersatzraten als in Deutschland erreicht. Dies gilt auf Grund der fast doppelt so hohen Beitragsbemessungsgrenze gerade auch bei höheren Einkommen (trotz der jüngsten Kürzungen). Dies zeigen standardisierte Modellrechnungen der OECD. Allerdings zeigen Berechnungen der OECD auch, dass das Nettosicherungsniveau bei Einbezug ergänzender Sozialleistungen in beiden Ländern im Bereich niedriger und mittlerer Einkommen nahezu identisch ist (hohe Einkommensgruppen werden von der OECD nicht modelliert). Daher ist die Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung im Kontext anderer Leistungen betrachtet in Frankreich weniger auffällig als bei isolierter Betrachtung (Coquet 2019).

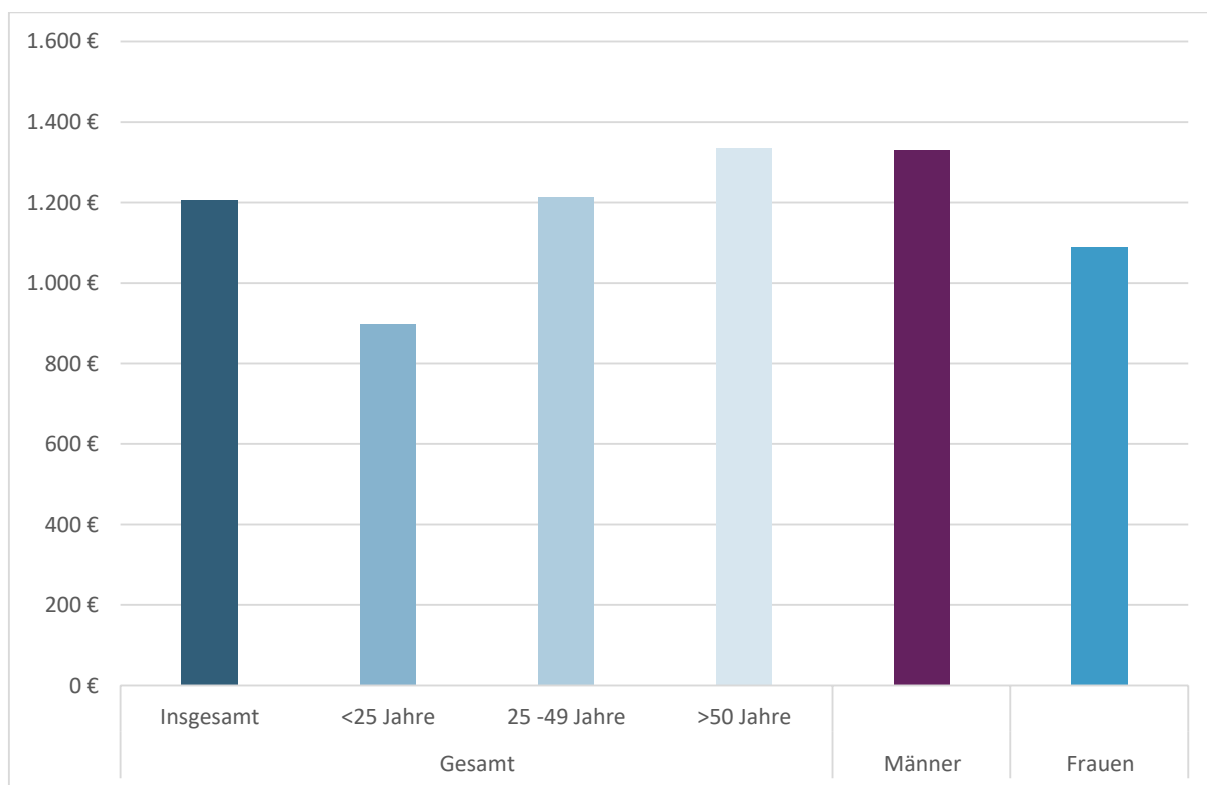
Abbildung 5: Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach Gruppen, Deutschland, Oktober 2019



Anmerkung: Daten aus letzter Datenreihe vom Oktober 2019.

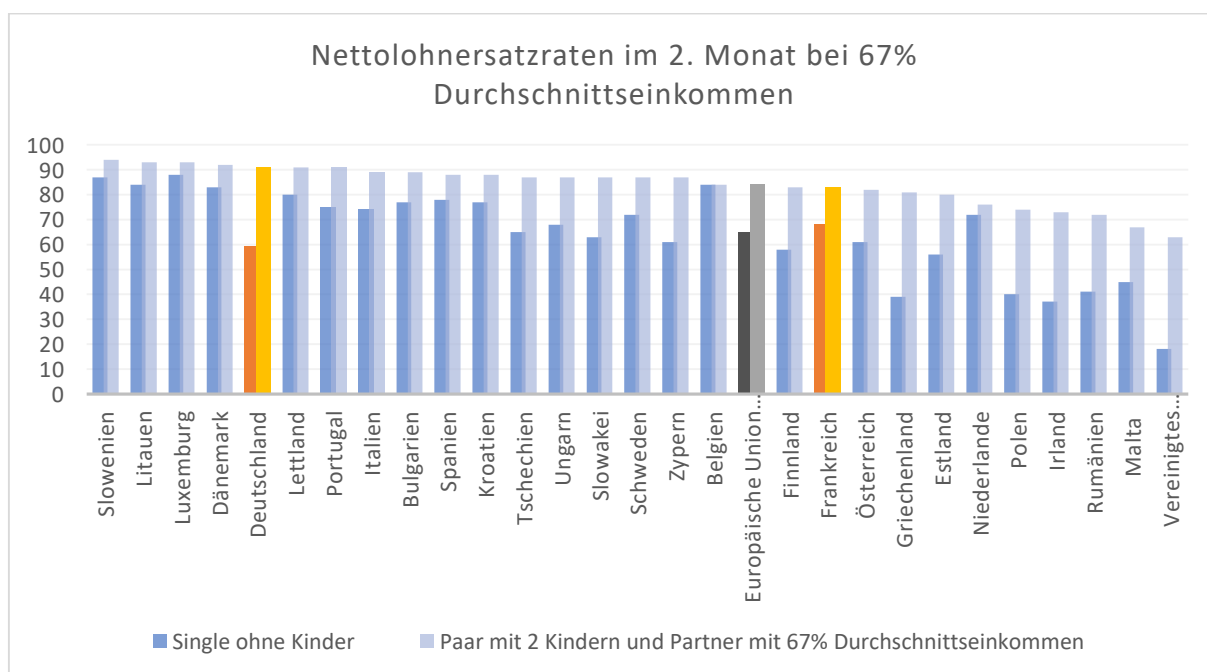
Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Datensatz: Arbeitslosengeldempfänger bei Arbeitslosigkeit nach Geschlecht, Alter, Anspruchshöhe und Bezugsdauer, Gebietsstand Dezember 2019

Abbildung 6: Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach Gruppen, Frankreich, März 2019



Quelle: Pole emploi; montant de l'allocation chômage versée aux demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage: situation au 31 mars 2019, S. 2.

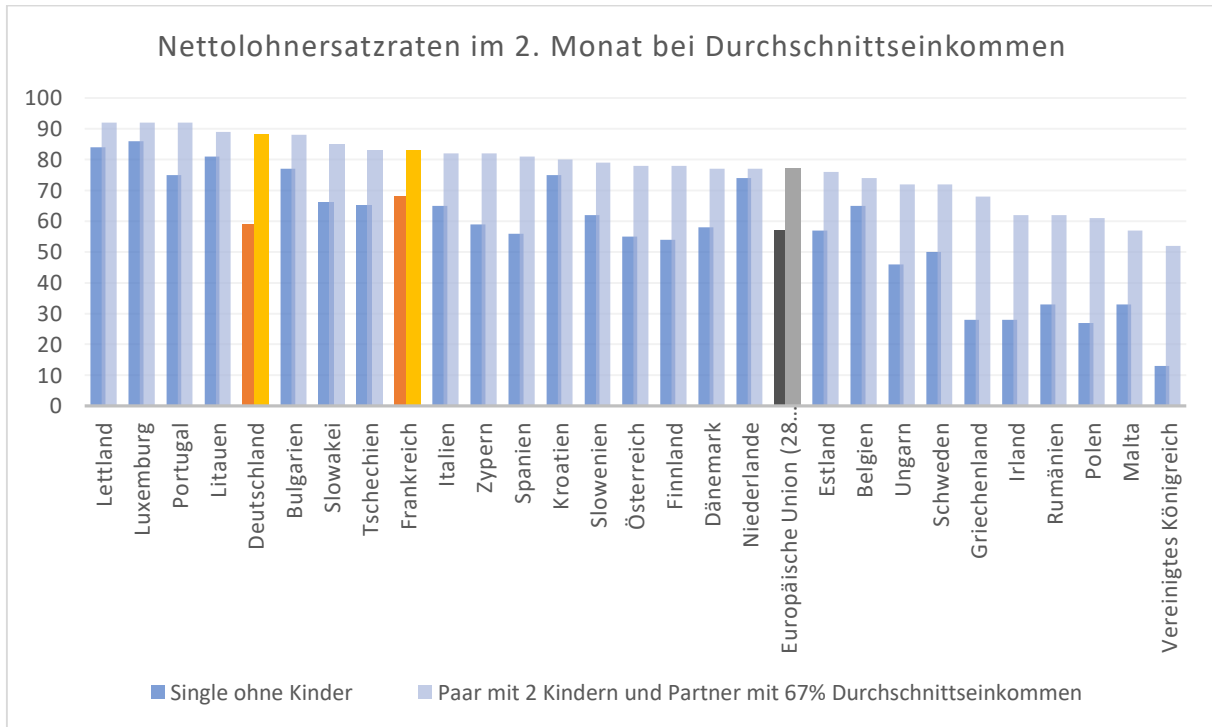
Abbildung 7: Nettolohnersatzraten für verschiedene Typen, 2018



Anmerkungen: Die Daten beziehen sich auf eine Person mit 67 Prozent des durchschnittlichen Einkommens, der entsprechende Partner verdient dann 67 Prozent des Durchschnittseinkommens.

Quelle: OECD.Stat

Abbildung 8: Nettolohnersatzraten für verschiedene Typen, 2018



Anmerkungen: Die Daten beziehen sich auf eine Person mit durchschnittlichem Einkommen, der entsprechende Partner verdient dann 67 Prozent des Durchschnittseinkommens.

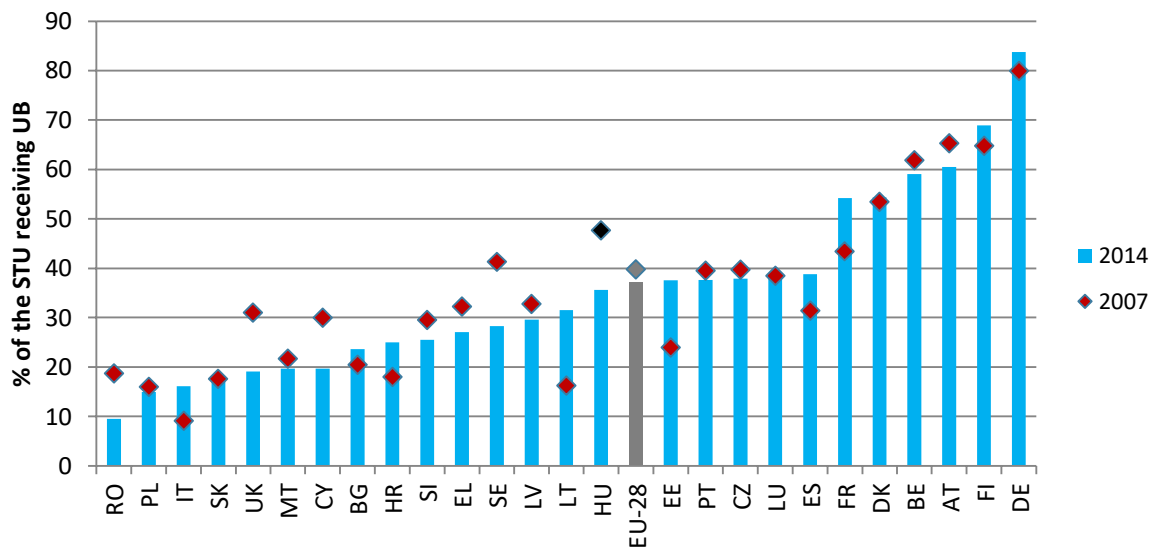
Quelle: OECD.Stat

Die Abdeckung Arbeitsuchender mit Leistungen lässt sich anhand nationaler Quellen und vergleichender Daten darstellen. Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom Dezember 2019 liegt die Rate der Leistungsbezieher an allen Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III bei durchschnittlich 91 Prozent für das Jahr 2019 (BA 2019, S. 12). Pole emploi berichtet für den Juni 2019 einen Deckungsgrad des Arbeitslosengeldes von knapp 74 Prozent als Anteil der entschädigten Personen an den entschädigungsberechtigten Personen.²³

Die Europäische Kommission hat auf Grundlage von Daten aus der Labour Force Statistic (LFS) Abdeckungsdaten der Arbeitslosenversicherungen in der EU berechnet.

²³ <https://statistiques.pole-emploi.org/indem/indempub/201152>

Abbildung 9: Abdeckung von Kurzarbeitslosen mit Entgeltsersatzleistungen, 2007 und 2014



Anmerkungen: Daten aus der European Labour Force Survey (EU-LFS); Angaben in Prozent als Anteil der Kurzarbeitslosen, die Entgeltsersatzleistungen erhalten.

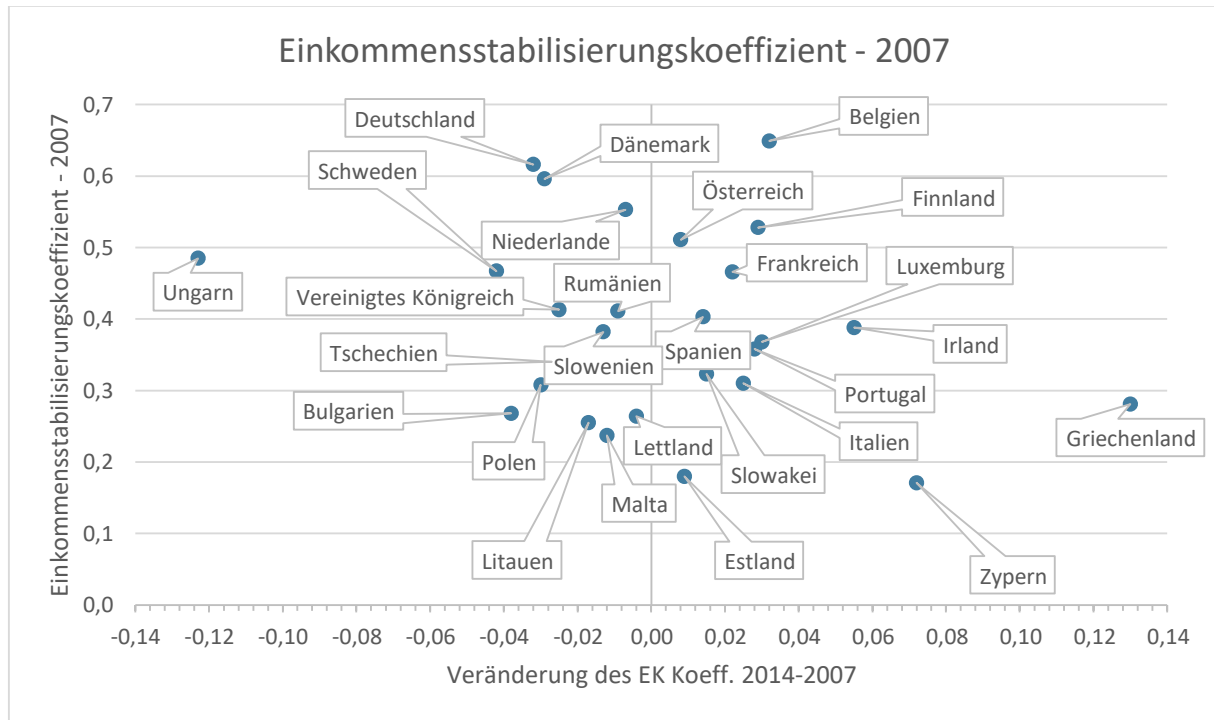
Quelle: Europäische Kommission (2016): Employment and social developments in Europe 2015, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9e6d6a27-c977-11e5-a4b5-01aa75ed71a1> (abgerufen am 25.06.2020).

Es kann im Rahmen der Kurzexzerte nicht eigens untersucht werden, welche Effekte die jeweiligen Arbeitslosenversicherungssysteme auf Makroindikatoren (wie z.B. das nationale Beschäftigungsniveau oder die Arbeitslosenquote) haben. Allerdings können allgemeine Hinweise auf die makroökonomische Funktion der Arbeitslosenversicherungen aus einer aktuellen Studie gewonnen werden.

Dolls et al. (2019) untersuchen die automatischen Stabilisatoren in den EU-Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2007–2014 und zeigen, dass die Heterogenität zwischen den Ländern nach wie vor sehr hoch ist. Die Autoren berechnen Stabilisierungskoeffizienten, die angeben, welcher Anteil eines hypothetischen Arbeitsmarktschocks von den jeweiligen Steuer- und Transfersystemen abgedeckt wird. Abbildung 10 unten zeigt die Ergebnisse für einen Arbeitslosigkeitsschock, der wie der Einkommenschock in der Simulation einen Rückgang des Bruttoeinkommens aller Haushalte um 5 Prozent bewirkt. Dabei zeigt die Grafik auf der y-Achse Stabilisierungskoeffizienten für das Jahr 2007. Die Differenz der Stabilisierungskoeffizienten der Jahre 2007 und 2014 ist auf der x-Achse erkennbar. Es wird deutlich, dass die Stabilisierungskoeffizienten für 2007 in einer Spanne zwischen 0,17 (Zypern) und 0,65 (Belgien) liegen. Die durchschnittliche Stabilisierung in der Eurozone beträgt 0,42, in der EU 27 0,44. Stabilisierungskoeffizienten in skandinavischen und westeuropäischen Ländern liegen in den meisten Fällen oberhalb des EU-Durchschnitts, während süd- und osteuropäische Länder oftmals unterdurchschnittliche Werte aufweisen. Die Veränderungen sind dabei in den meisten Fällen vergleichsweise klein. Deutschland erreichte mit 0,616 einen recht hohen Wert im Jahr 2007, bis 2014 ging der Stabilisierungskoeffizient auf 0,584 zurück, Frankreich zeigte dem gegenüber 2007 einen Wert von 0,466, der bis 2014 auf 0,488 anstieg. Dolls und Peichl merken an,

dass die Relation zwischen dem Einkommensstabilisierungskoeffizienten aus 2007 und den Werten in 2014 insgesamt negativ ist.

Abbildung 10: Einkommensstabilisierungskoeffizienten für europäische Länder, 2007 und 2014



Quelle: eigene Darstellung nach Dolls und Peichl 2019.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Die Arbeitslosenversicherung in Frankreich und Deutschland haben, wie in dieser Studie gezeigt wurde, viele traditionelle Gemeinsamkeiten. In einem europaweiten Vergleich müssen beide Systeme als relativ ähnlich eingestuft werden. Dies gilt, zumindest in historischer Perspektive, für die Bereiche Finanzierung, Gliederung von Leistungsarten und Governance-Strukturen. Auch in der Großzügigkeit der Leistungen liegen beide Länder bei den meisten Indikatoren nah beieinander.

Allerdings hat es seit den 2000er Jahren auch divergierende Tendenzen gegeben. Diese gingen vor allem von den Hartz-Reformen aus, die den Übergang von einem drei- zu einem zweigliedrigen System beinhalteten und die Rolle der Sozialpartner in der Ausgestaltung von Leistungen beschränkte. Letzteres bildet somit mittlerweile einen markanten Unterschied zu Frankreich. Allerdings hat sich die französische Arbeitslosenversicherung in den vergangenen Jahren durch eine hohe Reformdynamik ausgezeichnet, die teilweise wieder als Konvergenz mit dem deutschen Pfad interpretiert werden kann. So wurde die Rolle der Sozialpartner eingeschränkt (wenn auch weniger stark als in Deutschland), die Aktivierung und Sanktionierung Arbeitsuchender gerade mit den jüngsten Reformen durchaus ähnlich wie in Deutschland intensiviert, und der Lohnersatz für sehr hohe Einkommen eingeschränkt. Der wesentliche Reformimpetus dürfte dabei die im Vergleich zu Deutschland wesentlich schlechtere finanzielle Lage der französischen Arbeitslosenversicherung sein, die gleichwohl nicht rein systembedingt, sondern auch der gänzlich anderen Arbeitsmarktlage geschuldet ist. Als weiteren Unterschied zu Deutschland muss die stärkere Fragmentierung des französischen Systems genannt werden, in dem einzelne Berufsgruppen insbesondere im öffentlichen Dienst separate Leistungen erhalten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Deutschland und Frankreich über Arbeitslosensysteme verfügen, die in ihrer Grundphilosophie, der Leistungsart und –höhe sowie der Finanzierung ein hohes Maß an Kompatibilität aufweisen. Für eine weitere Annäherung der Systeme wären die unterschiedlichen Rollen der Sozialpartner relevant, die in Frankreich nach wie vor mehr Einfluss auf die Ausgestaltung von Leistungen nehmen.

Insgesamt ist ein gemeinsamer Entwicklungspfad in beiden Ländern erkennbar, der ohne disruptiven Wandel zu sehr ähnlichen Systemen mit den folgenden Merkmalen führen könnte:

Zweistufiges System mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung und einer bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung, die auch zum Aufstocken niedriger Erwerbseinkünfte verwendet werden kann

- Im europäischen Vergleich moderate Zugangsvoraussetzungen für die Arbeitslosenversicherung in Bezug auf Anwartschaft und Rahmenfrist
- Eine Bezugsdauer von über einem Jahr und in diesem Zeitraum zunehmende Aktivierung (wobei momentan beide Länder älteren Arbeitsuchenden längere Bezüge zugestehen).
- Einen hohen Deckungsgrad durch die Abschaffung von Sonderregelungen für verschiedene Berufsgruppen
- Im europäischen Vergleich mittlere Nettolohnersatzraten (wobei momentan noch markante Unterschiede bei der Großzügigkeit für hohe Einkommen vorliegen)

Gleichzeitig treten aber auch sozialpolitische Herausforderungen auf, bei denen in beiden Ländern Reformbedarf attestiert werden kann. Eine solche Herausforderung ist der Umgang mit kurzfristigen Arbeitsverträgen. Hier ist eine schwierige Balance zu finden zwischen dem besseren Zugang für fragmentierte Erwerbsverläufe (wie etwa durch die jüngste Ausweitung der Rahmenfrist in Deutschland) und der Vermeidung von de facto-Subventionen flexibler Beschäftigungspraktiken

durch die Arbeitslosenversicherung. Letzteres wurde in Frankreich über die vergangenen Jahre als schwerwiegendes Problem betrachtet und in den aktuellen Reformen gezielt bekämpft (u.a. durch die Anhebung der Anwartschaftszeit, insbesondere bei der Erneuerung bestehender Ansprüche), während das spezifische Sondersystem für Künstler fortbesteht. Im Rahmen einer zukünftigen Konvergenz könnte Deutschland von den Erfahrungen Frankreichs profitieren. Vor allem die ab 2021 geplante Abhängigkeit der Beiträge vom Anteil befristet Beschäftigter im Unternehmen (im Sinne eines so genannten experience rating) ist ein beachtenswerter Politikansatz. Die Staffelung der Beiträge ist prinzipiell geeignet, Anreize für längerfristige Beschäftigung zu schaffen und das Überwälzen der Kosten flexibler Beschäftigungsstrategien auf die Gemeinschaft zu verhindern. Hierfür müssen die Aufschläge allerdings spürbar sein. Möglicherweise könnte eine solche Regelung eine moderate Senkung der Anwartschaftszeit ermöglichen (und damit prekäre Erwerbsverläufe besser in die Arbeitslosenversicherung integrieren) ohne eine exzessive Nutzung befristeter Beschäftigung zu subventionieren.

Eine ähnliche Herausforderung betrifft den Umgang mit Solo-Selbständigen, etwa in der wachsenden Kreativwirtschaft. Weder das französische, noch das deutsche System sind im Kern auf die Absicherung unternehmerischer Risiken ausgerichtet, wenngleich Selbstständige zuletzt in begrenztem Rahmen in die Arbeitslosenversicherung einbezogen wurden. So ist zum Beispiel im Einzelfall praktisch oft kaum zu klären, inwiefern eine Geschäftsaufgabe oder Erwerbsunterbrechung freiwillig erfolgt und ob dementsprechend Sperrzeiten zu verhängen wären. Andererseits finden sich im Bereich der Solo-Selbständigkeit erhebliche soziale Risiken, die momentan nicht vom traditionellen Wohlfahrtsstaat abgedeckt werden können.

Schließlich haben beide Länder noch Spielraum, Humankapitalinvestitionen in Phasen der Arbeitslosigkeit auszubauen. Einige europäische Länder bieten hier weitergehende Maßnahmen, die sich in Zeiten raschen technologischen Wandels als wertvolle Investitionen herausstellen könnten.

Zu Beginn der Untersuchung wurde die Frage aufgeworfen, ob sich aus dem deutsch-französischen Vergleich Hürden oder Chancen für eine europäische Arbeitslosen(rück)versicherung ableiten lassen.

Rein technisch betrachtet bestehen hier für Frankreich und Deutschland keinerlei Hürden, da eine solche europäische Arbeitslosenversicherung keine Harmonisierung der Systeme voraussetzt, sondern eher ein „Mindestsystem“, das auch von den meisten anderen Eurozonenländern bereits erfüllt werden dürfte. Die Grundidee einer europäischen Arbeitslosenversicherung besteht in der automatischen Stabilisierung im Kontext asymmetrischer Konjunkturzyklen bei gemeinsamer Geldpolitik. Hemmnisse scheinen hier nicht so sehr in Systemunterschieden zu liegen, sondern in der Frage, wie Transfers vor dem Hintergrund langfristiger makroökonomischer Divergenz organisiert werden sollen. Dies betrifft zum Beispiel die hochgradig politische Frage, wie strukturelle und konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit definiert werden.

Ein mögliches Szenario für die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung ohne Harmonisierung, das zum Beispiel von Dullien (2015) vertreten wird, ist eine „Sockelabsicherung“ aus einem gemeinsamen europäischen Risikopool. Diese Sockelabsicherung soll bewusst niedrig gehalten werden - mit einer Nettolohnersatzrate von zum Beispiel etwa 50 Prozent - und kann in jedem Land je nach sozialen Präferenzen erweitert werden. Wenn etwa eine Nettolohnersatzrate von 67 Prozent angestrebt wird, wenn weitere Personengruppen (privilegiert) versichert werden sollen oder wenn Arbeitslose mit geringerer Anwartschaftszeit Transfers erhalten sollen, so sind dies Zusatzleistungen, die aus nationalen Mitteln finanziert werden können. Es gibt also zwei parallele Systeme: ein europäisches Mindestsystem (das sicherlich unter dem Niveau in Deutschland und Frankreich liegen dürfte) und ein Fortbestand an vielfältigen Zusatzleistungen. Bürgerinnen und Bürger würden keinen Unterschied merken. Ein Teil Ihrer Leistungen würde schlichtweg aus einem anderen Fonds finanziert.

Allerdings wirft selbst ein solches permissives System Fragen nach der notwendigen Konvergenz auf. Zum Beispiel müssten diese parallelen Systeme von einem einheitlichen Aktivierungsregime verbunden werden. Schließlich ist es zum Beispiel nicht möglich, derselben Person andere Zumutbarkeitskriterien für die „nationale“ und „europäische“ Komponente ihres Arbeitslosengeldes aufzuerlegen.

Dieser letzte Aspekt ist auch politökonomisch relevant. Schließlich erfordert eine europäische Arbeitslosenversicherung nicht nur eine technische Machbarkeit, sondern auch die Legitimität und Unterstützung in demokratischen Prozessen. Tatsächlich zeigt eine kürzlich durchgeführte experimentelle Studie, dass strenge Zumutbarkeitskriterien die Akzeptanz einer europäischen Arbeitslosenversicherung erhöhen (Kuhn et al. 2020). In dieser Hinsicht scheint es also wünschenswert, vielleicht sogar notwendig, sich auf einen einheitlichen Standard im Umgang mit Arbeitsuchenden zu verständigen. Die Eurokrise hat gezeigt, dass transnationale Solidarität häufig an wahrgenommenen Unterschieden in kulturellen Präferenzen scheitert (etwa in der „Arbeitsmoral“). Ohne transparente und zumindest teilweise vereinheitlichte Kriterien dürfte die Bevölkerung kaum für ein solches Projekt zu gewinnen sein. Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass Deutschland und Frankreich gerade im Bereich der Aktivierung und „Sanktionierung“ eine zunehmend ähnliche Philosophie verfolgen. Insgesamt scheint sich in dieser Hinsicht seit einigen Jahren ein Konsens in vielen europäischen Ländern herauszubilden, der auf eine strengere Aktivierung Arbeitsuchender abzielt.

Aktuelle Modelle einer dauerhaften europäischen Arbeitslosen-rück-versicherung setzen noch weniger als eine europäische Arbeitslosenversicherung eine Harmonisierung der nationalen Arbeitslosenversicherungen voraus (Dolls und Peichl 2019). Vielmehr basieren sie auf Einzahlungen aus den Mitgliedstaaten und führen bei erheblichen und schockbedingten Anstiegen der Arbeitslosigkeit, d.h. starken und kurzfristigen Abweichungen in der Arbeitslosenquote, zu zeitlich begrenzten Auszahlungen, welche die nationalen Arbeitslosenversicherungen und damit die Ökonomien der Mitgliedstaaten stabilisieren. Die Arbeitslosentrückversicherung wird damit insgesamt als ‚milderes‘ Mittel gesehen, das eine ökonomische Stabilisierung erreichen kann, ohne in die jeweiligen nationalen Systeme einzugreifen. Eine weitergehende Harmonisierung wird dabei nicht für notwendig erachtet. Die fiskalische Tragfähigkeit der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme in ‚normalen‘ Zeiten kann gleichwohl als ein wichtiges Kriterium für die politische Akzeptanz solcher Modelle gesehen werden. Hierzu kann die Diskussion über einen europäischen Kernbestand an Parametern („Mindestbestand“ bzw. „Sockelabsicherung“) für die Ausgestaltung von Arbeitslosenversicherungssystemen weiterhin beitragen. Die Modelle in Deutschland und Frankreich erscheinen gleichwohl ähnlich genug, um in eine europäische Lösung einbezogen werden zu können.

Literaturverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit (2019): Analyse Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Vergleich (Monatszahlen), Deutschland, Dezember 2019, S. 12.
- Bundesagentur für Arbeit. (o.J.-a): Arbeitslosengeld: Anspruch, Höhe, Dauer, <https://www.arbeitsagentur.de/finanzielle-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>, abgerufen am 16.03.2020.
- Bundesagentur für Arbeit. (o.J.-b): Merkblatt 1 - Arbeitslosigkeit, <https://www.arbeitsagentur.de/download-center>, abgerufen am 16.03.2020.
- Bundesagentur für Arbeit. (o.J.-c): Merkblatt 20 - Arbeitslosigkeit, <https://www.arbeitsagentur.de/download-center>, abgerufen am 16.03.2020.
- BMAS (2020): Mit Kurzarbeit gemeinsam Beschäftigung sichern, <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2020/mit-kurzarbeit-gemeinsam-beschaeftigung-sichern.html>, abgerufen am 16.03.2020.
- CAF (2020a): La Prime d'activité, in: Caf.fr, [online] <http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/solidarite-et-insertion/la-prime-d-activite>, abgerufen am 13.03.2020.
- CAF (2020b): Le revenu de solidarité active (Rsa), in: Caf.fr, [online] <http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/solidarite-et-insertion/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>, abgerufen am 13.03.2020.
- Cahuc, Pierre und Prost, Corinne (2015): Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi, les notes du conseil d'analyse économique, Nr. 24, Septembre 2015.
- Clasen, Jochen und Clegg, Daniel (Hrsg.) (2011): Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe. Oxford University Press.
- Coquet, Bruno (2014): Assurance chômage: Six enjeux pour une négociation. Institut de l'Entreprise.
- Coquet, Bruno (2016): Dette de l'assurance chômage: quel est le problème?, ofce les notes No. 60.
- Coquet, Bruno (2019): Quelle gouvernance pour l'assurance chômage?, ofce – les notes Nr. 57.
- Dolls, Mathias, Fuest, Clemens, Peichl, Andreas und Wittneben, Christian (2019): Fiscal Consolidation and Automatic Stabilization: New Results, CESifo Working Paper No. 8021, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3523525>.
- Dolls, Matthias und Peichl, Andreas (2019): Auf dem Weg zur Sozialunion?, ifo Schnelldienst 10, 72. Jahrgang.
- Dullien, Sebastian (2015): Eine europäische Arbeitslosenversicherung als Baustein für ein soziales Europa. In: Alemann, U., Heidbreder, E., Hummel, H., Dreyer, D. & Gödde, A. (Eds.) *Ein soziales Europa ist möglich*. Wiesbaden, Springer.
- Eichhorst, Werner und Schroeder, Wolfgang (2019): Soziale Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik. In: Freise M., Zimmer A. (eds) *Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Bürgergesellschaft und Demokratie*. Springer VS, Wiesbaden
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

- Eurofound (2019): Monitoring EU convergence – A more equal Europe?, Convergence and the European Pillar of Social Rights.
- Europäischen Gemeinschaften (1992): EUR-Lex - C:1992:191:TOC - EN - EUR-Lex, in: *EUR-Lex*, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>, abgerufen am 11.02.2020.
- Europäische Kommission (2016): Employment and social developments in Europe 2015, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9e6d6a27-c977-11e5-a4b5-01aa75ed71a1> (abgerufen am 25.06.2020).
- Europäische Kommission (2017): Europäische Säule Sozialer Rechte [online] https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en, abgerufen am 11.02.2020.
- Europäische Kommission (2018): The Social Scoreboard. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=9163&langId=en>, abgerufen am 22.01.2020.
- Hausner, Karl Heinz und Enzo Weber (2017): BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur. IAB Kurzbericht 3/2017.
- Immervoll, Herwig und Carlo Knotz (2018): How Demanding Are Activation Requirements for Jobseekers?, IZA Discussion Papers, No. 11704, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.
- Kuhn, Theresa, Francesco Nicoli und Frank Vandenbroucke (2020): Preferences for European unemployment insurance: a question of economic ideology or EU support? *Journal of European Public Policy*, 27, 208-226.
- Menger, Pierre Michel (2017): Contingent High-Skilled Work and Flexible Labor Markets. Creative Workers and Independent Contractors Cycling Between Employment and Unemployment. *Swiss Journal of Sociology*, 43 (2), 253-284.
- Ministère du Travail (2020): Le ministère du Travail donne 30 jours aux entreprises pour déclarer leur activité partielle, avec effet rétroactif, in [online] <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/le-ministere-du-travail-donne-30-jours-aux-entreprises-pour-declarer-leur>, abgerufen am 16. 03.2020.
- Missoc - Vergleichende Tabellen (o. J.): in: www.missoc.org, [online] <https://www.missoc.org/missoc-information/missoc-vergleichende-tabellen-datenbank/?lang=de>, abgerufen am 17.12.2019.
- Oberfichtner, Michael (2019): Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer: Unterschiedliche Leistungen trotz gleicher Beiträge. (IAB-Kurzbericht, 01/2019), Nürnberg, S. 8.
- OECD (o. J.): Net Replacement Rates in unemployment, in: OECD [online] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NRR#>, abgerufen am 17.12.2019.
- OECD (o. J.): Public expenditure and participant stocks on LMP, in: OECD [online], <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>, abgerufen am 11.02.2020.
- OECD (2020): Policy responses to the Covid-19 crisis, online verfügbar unter <http://www.oecd.org/social/Covid-19-Employment-and-Social-Policy-Responses-by-Country.xlsx> abgerufen am 15.04.2020.
- Palier, Bruno (Hrsg.) (2010): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam University Press.

- Pôle emploi. (2019): Vos droits et vos engagements, <https://www.pole-emploi.fr/candidat/pole-emploi-et-vous/vos-droits-et-vos-engagements.html>, abgerufen am 16.03.2020.
- Pôle emploi (2020a): Montant de l'allocation chômage verséeaux demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage: situation au 31 mars 2019, Statistiques, Études et Évaluations, février 2020, Nr. 20.005, [online] <https://statistiques.pole-emploi.org/indem/indempub/201360>, abgerufen am 23.06.2020.
- Pôle emploi (2020b): L'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), in: pole emploi , [online] <http://plmpl.fr/c/61vmU>, abgerufen am 13.03.2020.
- Service Public (2019): Chômage: radiation par Pôle emploi, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1638>, abgerufen am 16.03.2020.
- Service Public (2020): Prime d'activité : salarié ou fonctionnaire, in: service-public.fr, Direction de l'information légale et administrative, [online] <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2882> , abgerufen am 13.03.2020.
- Steinmüller, Florian (2018): Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik in Deutschland und Frankreich. Akteurskonstellationen zwischen Exekutive, Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Berlin: Springer.
- Stephan, Gesine (2019): Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld: Längere Rahmenfrist hat überschaubare Auswirkungen. IAB Kurzbericht 9/2019.
- Vandenbroucke, F., Luigjes, C., Wood, D. J., & Lievens, K. (2016): Institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment and social assistance benefits. *CEPS special report*, (137).
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019): Einzelfragen zur Beitragsrücklage der Arbeitslosenversicherung und den Ausgaben für Kurzarbeitergeld. Sachstand WD 6 – 3000 – 103/19, 6. August 2019.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.