

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Gemeinsame EU-Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung — ein konkreter Schritt zur wirksamen Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“

(Initiativstimmung)

(2020/C 97/05)

Berichtersteller: **Oliver RÖPKE**

Beschluss des Plenums	15.3.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	15.11.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	11.12.2019
Plenartagung Nr.	548
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	141/65/14

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Auf dem EU-Sozialgipfel am 17. November 2017 in Göteborg wurde feierlich **die europäische Säule sozialer Rechte** (ESSR) proklamiert. Damit die Säule mit Leben gefüllt wird, bedarf es konkreter Schritte zur wirksamen Umsetzung durch die EU und durch die Mitgliedstaaten.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) verweist auf **Grundsatz 13 der ESSR über Leistungen bei Arbeitslosigkeit**: Danach haben Arbeitslose das Recht auf angemessene Unterstützung öffentlicher Arbeitsverwaltungen bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und auf **angemessene Leistungen von angemessener Dauer** entsprechend ihren Beiträgen und den nationalen Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung. Diese Leistungen sollten die Empfänger nicht davon abhalten, schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren.

1.3. Die Arbeitslosenversicherung ist — trotz unterschiedlicher nationaler Ausgestaltungen — ein zentraler Bestandteil der Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten. Der EWSA folgt der Auffassung der Kommission, wonach **verbesserte Standards bei den Arbeitslosenversicherungssystemen** der Mitgliedstaaten **ein besseres Funktionieren der Arbeitsmärkte ermöglichen** und es Mitgliedstaaten mit großzügigeren Arbeitslosenversicherungssystemen und höheren Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und -maßnahmen besser gelingt, Arbeitslose wieder nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren⁽¹⁾. Gleichzeitig unterstreicht der EWSA die wichtige Funktion als automatischer Stabilisator.

1.4. Derzeit besteht unter den Mitgliedstaaten eine große Divergenz bei den Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Der EWSA verweist auf den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2019, wonach die Bereitstellung auf angemessene Dauer von ausreichenden Arbeitslosengeldern, zu denen alle Arbeitnehmer Zugang haben und die von wirksamen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet werden, von **entscheidender Bedeutung** ist, um Arbeitssuchende beim Übergang auf den Arbeitsmarkt zu unterstützen⁽²⁾.

1.5. Der EWSA bekräftigt seine Forderung nach hohen Beschäftigungs- und Sozialstandards⁽³⁾ und empfiehlt daher die Festlegung von **Zielvorgaben** für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit der Mitgliedstaaten. Zielvorgaben sollten für **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** erstellt werden. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA Zielvorgaben für **Weiterbildung und Aktivierung**.

⁽¹⁾ Themenblatt Europäisches Semester — Leistungen bei Arbeitslosigkeit — 2017.

⁽²⁾ COM(2018) 761 final vom 21.11.2018, EPSCO Rat ST 7619/2019 INIT vom 15.3.2019.

⁽³⁾ ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 165.

1.6. In einem ersten Schritt sollten Zielvorgaben für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit in einem **Benchmark-Prozess im Rahmen des Europäischen Semesters** festgelegt und überwacht werden. Der EWSA bekräftigt seine Empfehlung, wonach sich die ESSR auch auf die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU auswirken soll ⁽⁴⁾. Nach Ansicht des EWSA sollten die **länderspezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten** im Rahmen des Europäischen Semesters konkrete Zielvorgaben in Bezug auf **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** der Leistungen bei Arbeitslosigkeit enthalten, ebenso wie für **Weiterbildung und Aktivierung**. Die länderspezifischen Empfehlungen werden von der Kommission erstellt, vom Rat beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt.

1.7. **Grundlage** für die länderspezifischen Empfehlungen sollten die integrierten Leitlinien sein ⁽⁵⁾. Gemäß **Leitlinie 7 der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2018** ⁽⁶⁾, **die für 2019 weiterhin aufrecht bleiben** ⁽⁷⁾, sollten die Mitgliedstaaten Arbeitslosen **angemessene Leistungen von angemessener Dauer** entsprechend ihren Beiträgen und den nationalen Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung gewähren. Diese Leistungen sollten jedoch die Empfänger nicht davon abhalten, schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren.

1.8. Die ESSR wird von einem sozialpolitischen Scoreboard flankiert, welches die Umsetzung der Säule überwacht, indem es Trends und Fortschritte in den Mitgliedstaaten verfolgt und diese in das Europäische Semester einfließen lässt. Der EWSA empfiehlt, künftig auch die Arbeitslosenleistungen im sozialpolitischen Scoreboard zu überwachen. Darüber hinaus empfiehlt er einen **Benchmark-Prozess für Leistungen bei Arbeitslosigkeit als Ergänzung zum sozialpolitischen Scoreboard**. Der EWSA begrüßt daher ausdrücklich die aktuellen Bemühungen der Kommission um einen Benchmark-Prozess für Leistungen bei Arbeitslosigkeit, wobei diese Anstrengungen intensiviert und mit einem dauerhaften Monitoring-Prozess verbunden werden sollten.

1.9. Das **Ziel** des vorgeschlagenen Benchmark-Prozesses für Leistungen bei Arbeitslosigkeit ist die **soziale Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten und ein besseres Funktionieren der Arbeitsmärkte**. Der Benchmark-Prozess muss auf einer Analyse des Status quo beruhen, die nicht verkürzt oder beschönigend sein darf. Der Benchmark-Prozess darf sich nicht auf Monitoring und Evaluation beschränken. Die Mitgliedstaaten sollen durch Analyse der Bestleister (**Benchlearning**) voneinander lernen und Verbesserungen umsetzen (**Benchaction**).

1.10. Der Benchmark-Prozess für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sollte von der Kommission gesteuert werden. Die Festlegung von Benchmarks sollte unter **ständiger und intensiver Einbeziehung der Sozialpartner** erfolgen.

1.11. **Soziale Zielvorgaben** müssen mit der Zeit zu sozialer Konvergenz führen. Die Menschen müssen erfahren, dass die Grundsätze der ESSR nicht nur auf dem Papier festgeschrieben sind, sondern auch konkret umgesetzt werden und ihre Lebensbedingungen schrittweise verbessern.

1.12. Der EWSA empfiehlt die genaue Überwachung und Evaluierung der Ergebnisse des Benchmark-Prozesses. Wenn kein ausreichender Fortschritt in Richtung der gewünschten Effekte stattfindet, sollte ein rechtlich verbindliches Instrument eingeführt werden, um die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen, die Systeme der Arbeitslosenversicherung zu modernisieren, zu unterstützen und zu ergänzen. Neben einer **Empfehlung des Rates** als Richtschnur für die Mitgliedstaaten empfiehlt der EWSA die Einführung einer **Richtlinie gemäß Artikel 153 AEUV zur Festlegung rechtlich verbindlicher Mindeststandards** für die Systeme der Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten. Diese Richtlinie sollte Vorgaben für EU-weite Mindeststandards für **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** der Leistungen bei Arbeitslosigkeit enthalten. Der EWSA spricht sich darüber hinaus auch für EU-weite Mindeststandards für **Weiterbildung und Aktivierung** im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aus.

1.13. Rechtlich verbindliche Mindeststandards wären schrittweise anzuwenden. Eine angemessene Zeitdauer sollte festgelegt werden, damit alle Mitgliedstaaten die gemeinsamen Standards erreichen können.

1.14. Nach Artikel 153 AEUV dürfen die **anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen**, und das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme dadurch nicht erheblich beeinträchtigt werden. Dieser Grundsatz sollte unabhängig von der Form oder dem Inhalt des Systems in dem betreffenden Mitgliedstaat beachtet werden. Mitgliedstaaten wären nicht daran gehindert, das vertraglich vorgesehene Recht

⁽⁴⁾ ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145.

⁽⁵⁾ ABl. L 224 vom 5.9.2018, S. 4.

⁽⁶⁾ ABl. L 224 vom 5.9.2018, S. 4.

⁽⁷⁾ ABl. L 185 vom 11.7.2019, S. 44.

wahrzunehmen, höhere (strengere) Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen. Auf die unterschiedliche Organisation der nationalen Versicherungssysteme, die Einbindung der Sozialpartner sowie die Finanzierung ist dabei besonders Bedacht zu nehmen.

2. Ausgangslage und Hintergrund der Stellungnahme

2.1. Nach den schmerzhaften Erfahrungen der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 und den darauffolgenden Instabilitäten wächst die Wirtschaft nun wieder und die Arbeitslosenquoten sind rückläufig. Die **aktuelle Erholung der Arbeitsmärkte** verläuft jedoch nicht für alle Mitgliedstaaten, Regionen und Bevölkerungsgruppen gleich. Der EWSA verweist diesbezüglich auf den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2019 ⁽⁸⁾.

2.2. Der EWSA teilt die Ansicht des Rates, wonach sich die Mitgliedstaaten und die EU mit den sozialen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise befassen und darauf hinarbeiten sollten, **eine inklusive Gesellschaft aufzubauen**. Ungleichheiten und Diskriminierung sollten bekämpft werden. Zugangsmöglichkeiten und Chancen sollten für alle sichergestellt und Armut und soziale Ausgrenzung sollten abgebaut werden, insbesondere indem für **gut funktionierende Arbeitsmärkte und soziale Schutzsysteme** gesorgt wird ⁽⁹⁾.

2.3. Die EU hat sich mit der **Europa-2020-Strategie** zum Ziel gesetzt, die Anzahl der von **Armut und sozialer Ausgrenzung** bedrohten Menschen bis zum Jahr 2020 um 20 Mio. zu verringern. **Dieses Ziel liegt in weiter Ferne**. Zwar erleben wir seit dem Jahr 2012 (als beinahe 25 % der gesamten EU-Bevölkerung von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht waren) kontinuierliche Verbesserungen, nach wie vor steht Europa aber vor enormen Herausforderungen. Im Jahr 2018 waren knapp 22 % der EU-Bevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ⁽¹⁰⁾.

2.4. Die **Arbeitslosenversicherung** ist ein zentraler Bestandteil der Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten. Sie bietet ein Sicherheitsnetz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für den Fall des Verlustes des Arbeitsplatzes und **schützt vor Armut**. Gleichzeitig sind Arbeitslosenleistungen **automatische Stabilisatoren**, weil bei einem allgemeinen Anstieg von Arbeitslosigkeit die Einkommen und damit der Konsum nicht so stark einbrechen. Effektive und adäquate Arbeitslosenleistungen ermöglichen es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern außerdem, Jobs zu finden, die ihren Erwartungen und Qualifikationen entsprechen bzw. im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik Umschulungen zu absolvieren.

2.5. Der soziale Schutz hat sich in den letzten Jahren infolge der Krisenpolitik in einigen Mitgliedstaaten verschlechtert. Viele Menschen sehen ihre sozialen Interessen und Anforderungen in der EU zunehmend nicht gewährleistet. Mit dem Brexit kommt es erstmals zu einer Umkehr der europäischen Integration. Diese Entwicklungen müssen als Warnsignal verstanden werden. Um die EU zukunftsfähig zu machen und das Vertrauen der Menschen zurückzugewinnen, braucht es aus Sicht des EWSA eine **Stärkung der sozialen Dimension der EU und müssen zugleich auch andere aktuelle Herausforderungen wie Klimawandel und Digitalisierung angegangen werden**. Dazu ist auf der Basis einer stabilen, nachhaltigen und inklusiven Wirtschaft ein **Engagement auf allen Ebenen** nötig, auch das der Mitgliedstaaten, Sozialpartner und Akteure der Zivilgesellschaft ⁽¹¹⁾.

2.6. Auf dem EU-Sozialgipfel am 17. November 2017 in Göteborg proklamierten das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission feierlich die **europäische Säule sozialer Rechte (ESSR)**. Damit diese mit Leben gefüllt wird, bedarf es konkreter Schritte zur wirksamen Umsetzung durch die EU und durch die Mitgliedstaaten. Die neu gewählte Kommissionpräsidentin Ursula von der Leyen kündigt in den politischen Leitlinien für die Europäische Kommission 2019-2024 einen Aktionsplan für die vollständige Umsetzung der ESSR an. Der EWSA möchte mit seinem Vorschlag für Zielvorgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit der Mitgliedstaaten einen Beitrag zur Umsetzung der ESSR leisten.

2.7. Der EWSA verweist auf **Grundsatz 13 der europäischen Säule sozialer Rechte (Leistungen bei Arbeitslosigkeit)**: Arbeitslose haben das Recht auf angemessene Unterstützung öffentlicher Arbeitsverwaltungen bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie auf **angemessene Leistungen von angemessener Dauer** entsprechend ihren Beiträgen und den nationalen Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung. Diese Leistungen sollten die Empfänger nicht davon abhalten, schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren.

⁽⁸⁾ COM(2018) 761 final vom 21.11.2018, EPSCO Rat ST 7619/2019 INIT vom 15.3.2019.

⁽⁹⁾ ABl. L 224 vom 5.9.2018, S. 4.

⁽¹⁰⁾ Eurostat, 16.10.2019.

⁽¹¹⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1.

2.8. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auch auf Grundsatz 17 der ESSR, wonach **Menschen mit Behinderungen** das Recht auf Einkommensbeihilfen haben, die ein würdevolles Leben sicherstellen, sowie auf Dienstleistungen, die ihnen Teilhabe am Arbeitsmarkt und am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Beim Anspruchszeitraum in der Arbeitslosenversicherung sollte berücksichtigt werden, dass die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz oder Umschulungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen deutlich schwieriger sind und mehr Zeit erfordern.

2.9. Die Arbeitslosenversicherung ist ein zentraler Bestandteil der Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten. Die nationalen Bestimmungen der Arbeitslosenversicherungssysteme sind sehr unterschiedlich ausgestaltet, sowohl was die Anspruchsberechtigung als auch die Höhe, Dauer und den Berechnungsmodus betrifft. Der EWSA empfiehlt die Festlegung von **Zielvorgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit** im Rahmen des Europäischen Semesters. Darüber hinaus weist der EWSA auf die Notwendigkeit der Absicherung fundamentaler Sozialleistungen aufgrund gemeinsamer Regeln auf EU-Ebene hin⁽¹²⁾. Er empfiehlt eine laufende **Evaluierung des Benchmark-Prozesses**. Durch eine **Empfehlung des Rates** könnten in den Mitgliedstaaten Debatten und Reformen in Bezug auf die Einführung gemeinsamer Mindeststandards angestoßen und angeleitet werden und eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ermöglicht werden.

2.10. Wenn mit der Zeit kein ausreichender Fortschritt in Richtung der gewünschten Effekte stattfindet, empfiehlt der EWSA die Einführung einer **Richtlinie gemäß Artikel 153 AEUV** zur Festlegung **rechtlich verbindlicher Mindeststandards** für die Systeme der Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten. Diese Richtlinie sollte Vorgaben für EU-weite Mindeststandards für **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** der Leistungen bei Arbeitslosigkeit enthalten. Der EWSA spricht sich darüber hinaus auch für EU-weite Mindeststandards für **Weiterbildung und Aktivierung** im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aus. Mindestvorschriften sollen die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, höhere Standards festzusetzen (siehe Punkt 16 der Präambel der europäischen Säule sozialer Rechte). Bereits bestehende Standards in Mitgliedstaaten sollen nicht abgesenkt werden. Der EWSA empfiehlt, Mindestvorschriften für die Arbeitslosenversicherungssysteme der Mitgliedstaaten unter gebührender Anwendung einer **Nicht-Rückschrittsklausel** (Verbot eines Rückschritts aus Anlass der Einführung von Mindeststandards) festzusetzen. Auf diese Weise wird dem EU-Ziel Rechnung getragen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern im Sinne einer Angleichung nach oben (Artikel 151 AEUV).

2.11. Bei der Unterstützung arbeitsloser Personen ist zwischen Leistungen der sozialen Sicherheit (Versicherungsleistungen) und Sozialhilfe zu unterscheiden. Versicherungsleistungen beruhen in der Regel auf Beiträgen und setzen eine bestimmte Beschäftigungsdauer voraus. Bei der Sozialhilfe handelt es sich um eine beitragsunabhängige, steuerfinanzierte Fürsorgeleistung, die der Unterstützung von Menschen dient, die für ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft nicht aufkommen können und die einer Bedarfsprüfung unterliegt. **Der EWSA behandelt mit der vorliegenden Initiativstellungnahme Leistungen der sozialen Sicherheit.**

2.12. Im Zusammenhang mit der Debatte über die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion schlägt die Kommission die Schaffung einer **Stabilisierungsfunktion für die Eurozone** (mit Beteiligungsmöglichkeit für Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone) vor, die es ermöglichen soll, in Zukunft besser auf asymmetrische Schocks zu reagieren. Als eine mögliche Option für eine Stabilisierungsfunktion nennt die Kommission die Schaffung einer **europäischen Arbeitslosenrückversicherung** als „Rückversicherungsfonds“ für die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme⁽¹³⁾. Dieser fiskalpolitische Vorschlag, der derzeit kontrovers diskutiert wird, ist **von der vorliegenden Initiativstellungnahme**, die einen sozialpolitischen Vorschlag zur Stärkung der sozialen Dimension der EU darstellt, **klar zu trennen**.

2.13. Der EWSA hat sich kürzlich dafür ausgesprochen, die **Möglichkeit EU-weiter Mindeststandards in den nationalen Arbeitslosenregimen** zu prüfen, damit u. a. jeder Arbeitssuchende bezugsberechtigt ist⁽¹⁴⁾. Diesem Auftrag kommt der Ausschuss mit der vorliegenden Stellungnahme nunmehr nach.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Gemäß **Leitlinie 7 der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2018**⁽¹⁵⁾, die für 2019 weiterhin **aufrecht bleiben**⁽¹⁶⁾, sollten die Mitgliedstaaten Arbeitslosen angemessene Leistungen von angemessener Dauer entsprechend ihren Beiträgen und den nationalen Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung gewähren. Mit dieser Empfehlung wird der ESSR in den beschäftigungspolitischen Leitlinien Rechnung getragen.

⁽¹²⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40.

⁽¹³⁾ COM(2017) 822 final vom 6.12.2017.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 7.

⁽¹⁵⁾ ABl. L 224 vom 5.9.2018, S. 4.

⁽¹⁶⁾ ABl. L 185 vom 11.7.2019, S. 44.

3.2. Die Senkung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen ist eines von fünf Zielen der **Strategie Europa 2020** sowie eines von 17 Zielen der **Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung** (SDG) der Vereinten Nationen. Auch mit dem im Zusammenhang mit der ESSR eingeführten **sozialpolitischen Scoreboard** werden Trends und Fortschritte in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Personen überwacht.

3.3. Der EWSA verweist auf die Feststellung der Kommission, wonach sich die **Anspruchsdauer** der Arbeitslosenversicherungsleistung direkt auf die Armutsgefährdung der Arbeitslosen auswirkt. Mitgliedstaaten mit großzügigeren Arbeitslosenversicherungssystemen und höheren Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und -maßnahmen gelingt es besser, Arbeitslose wieder nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren⁽¹⁷⁾. Zwischen den Mitgliedstaaten existieren **große Unterschiede**. Die maximale Anspruchsdauer bei Arbeitslosenleistungen reicht von 90 Tagen in Ungarn bis zu einer unbefristeten Anspruchsdauer in Belgien⁽¹⁸⁾.

3.4. Nach Ansicht des EWSA müssen Leistungen der sozialen Sicherheit so gestaltet sein, dass bei Eintritt eines Risikofalls wie Arbeitslosigkeit ein angemessener Lebensstandard gewährleistet ist. Die Höhe der Arbeitslosenversicherungsleistung, d. h., die **Nettoersatzrate** muss daher angemessen sein. Auch hier zeigen sich innerhalb der EU **erhebliche Unterschiede**. Die Nettoersatzraten für einen geringverdienenden Beschäftigten mit einer erst kurzen Erwerbsphase (von einem Jahr) reichen von weniger als 20 % des letzten (Netto-)Einkommens in Ungarn bis zu rund 90 % in Luxemburg⁽¹⁹⁾.

3.5. Die Anzahl jener Arbeitslosen, die Arbeitslosenversicherungsleistungen beziehen, im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Arbeitslosen wird durch die **Abdeckungsquote** (Erfassungsrate) ausgedrückt. Die Abdeckungsquote wird jeweils in Bezug auf eine bestimmte Dauer der Arbeitslosigkeit angegeben (z. B. Anteil jener Arbeitslosen, die nach einem Jahr Arbeitslosigkeit eine Leistung beziehen). Auch hier existiert eine **große Divergenz** zwischen den Mitgliedstaaten. Im Durchschnitt beläuft sich der Anteil an Kurzarbeitslosen (Personen, die seit weniger als einem Jahr ohne Beschäftigung sind), die Arbeitslosengeld beziehen, auf nur ein Drittel der arbeitslosen Personen. Deutschland hat mit rund 63 % die höchste Abdeckungsquote. Im Gegensatz dazu liegen die Abdeckungsquoten in Malta, Kroatien, Polen, Rumänien und Bulgarien deutlich unter 15 %⁽²⁰⁾.

3.6. Eine niedrige Abdeckungsquote in einem Mitgliedstaat kann unterschiedliche Ursachen haben. Eine Ursache ist **Jugendarbeitslosigkeit**. Jugendliche Arbeitslose, die den Eintritt in das Erwerbsleben nicht schaffen, können mangels absolvierter Beschäftigungszeiten oftmals keine Anspruchsberechtigung erwerben. Arbeitslose Jugendliche beziehen daher in vielen Fällen keine Leistungen.

3.7. Der EWSA betont einmal mehr, dass der Übergang junger Menschen von der (Schul-)Ausbildung in den Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung ist. Ihnen ist die größtmögliche Unterstützung zu gewähren, um eine möglichst rasche Integration in den Arbeitsmarkt sicherzustellen.

3.8. Auch die Dauer der Arbeitslosigkeit wirkt sich auf die Abdeckungsquote aus. Während die Abdeckungsquote bei Kurzarbeitslosen im EU-Durchschnitt bei rund einem Drittel liegt, fällt sie bei Langzeitarbeitslosigkeit geringer aus, weil die Anspruchsdauer der Arbeitslosenleistungen in den meisten Mitgliedstaaten zeitlich befristet ist. Der EWSA empfiehlt die Festlegung einer Zielvorgabe für die **Abdeckungsquote** bezogen auf **Kurzarbeitslose** (Personen, die seit weniger als einem Jahr ohne Beschäftigung sind).

3.9. Eine weitere Ursache für eine niedrige Abdeckungsquote sind **neue Formen der Beschäftigung sowie atypische und prekäre Beschäftigung**, die es schwierig machen, eine Anspruchsberechtigung zu erwerben. Bezugnehmend auf die politische Einigung des Rates über eine Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige plädiert der EWSA für eine umfassende Lösung im Sinne einer Anerkennung von Sozialversicherungsansprüchen für die Arbeitnehmer in den neuen Formen der Beschäftigung⁽²¹⁾.

3.10. **Gemäß Grundsatz 1 der europäischen Säule sozialer Rechte** hat jede Person das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und **lebenslanges Lernen** von hoher Qualität und in inklusiver Form, damit sie Kompetenzen bewahren und erwerben kann, die es ihr ermöglichen, vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen. Der EWSA befürwortet deshalb **Zielvorgaben für Weiterbildung und Aktivierung** und bekräftigt seine Auffassung, wonach die Gewährleistung des Rechts auf lebenslanges Lernen für alle Menschen auf der Tagesordnung der EU stehen sollte⁽²²⁾.

⁽¹⁷⁾ Themenblatt Europäisches Semester — Leistungen bei Arbeitslosigkeit — 2017.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 761 final vom 21.11.2018, EPSCO Rat ST 7619/2019 INIT vom 15.3.2019.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 761 final vom 21.11.2018, EPSCO Rat ST 7619/2019 INIT vom 15.3.2019.

⁽²⁰⁾ COM(2018) 761 final vom 21.11.2018, EPSCO Rat ST 7619/2019 INIT vom 15.3.2019.

⁽²¹⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 7.

⁽²²⁾ ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 8 und EWSA-Stellungnahmen ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 1 und ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 46.

3.11. Der EWSA folgt der Auffassung der Kommission, wonach verbesserte Standards bei den Arbeitslosenversicherungssystemen der Mitgliedstaaten **ein besseres Funktionieren der Arbeitsmärkte ermöglichen**. Niedrigstandards bedeuten hingegen nicht notwendiger Weise geringere staatliche Ausgaben, weil Arbeitslose, die keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten, in den meisten Fällen eine andere Form staatlicher Unterstützung erhalten (z. B. Arbeitslosenhilfe oder Mindesteinkommen). In Übereinstimmung mit der Kommission ist es plausibel anzunehmen, dass die Mehrausgaben für verbesserte Standards in der Arbeitslosenversicherung — gemeinsam mit aktiver Arbeitsmarktpolitik — in relativ kurzer Zeit durch einen Anstieg der Beschäftigung und durch dadurch generierte höhere Steuereinnahmen sowie durch ein schnelleres Wirtschaftswachstum kompensiert werden⁽²³⁾.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Derzeit besteht unter den Mitgliedstaaten eine große Divergenz bei den Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Der EWSA verweist auf den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2019, wonach die **Bereitstellung auf angemessene Dauer von ausreichenden Arbeitslosengeldern**, zu denen alle Arbeitnehmer Zugang haben und die von wirksamen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet werden, von **entscheidender Bedeutung** ist, um Arbeitssuchende beim Übergang auf den Arbeitsmarkt zu unterstützen⁽²⁴⁾.

4.2. Der EWSA empfiehlt daher die Festlegung von **Zielvorgaben** für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit der Mitgliedstaaten. Zielvorgaben sollten für **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** erstellt werden. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA Zielvorgaben für **Weiterbildung und Aktivierung**.

4.3. Der EWSA begrüßt ausdrücklich die Bemühungen der Kommission, die ESSR unter anderem im Europäischen Semester umzusetzen und einen Benchmark-Prozess für die Leistungen der nationalen Arbeitslosenversicherungen voranzutreiben (u. a. durch den gemeinsamen Beschäftigungsbericht). Benchmarking wird richtigerweise als ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der ESSR verstanden. Diese Bemühungen sollten intensiviert und mit einem dauerhaften Monitoringprozess verbunden werden. Der Benchmark-Prozess für Leistungen bei Arbeitslosigkeit muss das Ziel verfolgen, zu einer **sozialen Aufwärtskonvergenz** in der EU und einem **besseren Funktionieren der Arbeitsmärkte** beizutragen.

4.4. Nach Ansicht des EWSA sollten die **länderspezifischen Empfehlungen** konkrete Zielvorgaben in Bezug auf **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** enthalten, ebenso wie für **Weiterbildung und Aktivierung**. Hierbei ist der Ansatz der Kommission zu unterstützen, dass **großzügigere Leistungen** mit einer **entsprechenden Aktivierung der arbeitslosen Menschen** einhergehen müssen.

4.5. Der **Erfolg des Binnenmarktes** hängt weitgehend von der Effizienz der Arbeitsmärkte und des Sozialsystems sowie von der Fähigkeit der europäischen Volkswirtschaften zur Anpassung an Erschütterungen ab. Unter dieser Prämisse wurde die Strategie Europa 2020 als Strategie für die Umwandlung der EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft ausgearbeitet, um eine hohe Beschäftigung und Produktivität sowie einen starken sozialen Zusammenhalt zu erreichen⁽²⁵⁾. Der EWSA weist darauf hin, dass die EU das **Ziel der Strategie Europa 2020**, die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Personen um 20 Mio. zu senken, nicht erreichen wird.

4.6. Nach Ansicht des EWSA muss es **nach den Wahlen zum Europäischen Parlament von 23. bis 26. Mai 2019** eine vordringliche Aufgabe der neu konstituierten Kommission sein, Maßnahmen für das bessere Funktionieren der Arbeitsmärkte und für eine soziale Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten vorzuschlagen. Es braucht außerdem eine neue Strategie zur sozialen Dimension Europas nach 2020.

4.7. Die Mitgliedstaaten beraten derzeit über die **soziale Dimension Europas nach 2020**. Dabei stellt sich unter anderem die Frage, welche Schlüsselaspekte für die künftige soziale Dimension bestimmend sein sollen⁽²⁶⁾. Nach Ansicht des EWSA sind das **bessere Funktionieren der Arbeitsmärkte** und die **Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung** Schlüsselaspekte der sozialen Dimension Europas nach 2020. Zielvorgaben für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit der Mitgliedstaaten könnten hier einen wesentlichen Beitrag leisten.

4.8. Soziale Zielvorgaben müssen mit der Zeit zu sozialer Konvergenz führen. Die Menschen müssen erfahren, dass Rechte und Grundsätze wie in der ESSR nicht nur auf dem Papier festgeschrieben sind, sondern auch konkret umgesetzt werden und ihre Lebensbedingungen schrittweise verbessern.

⁽²³⁾ Themenblatt Europäisches Semester — Leistungen bei Arbeitslosigkeit — 2017.

⁽²⁴⁾ COM(2018) 761 final vom 21.11.2018, EPSCO Rat ST 7619/2019 INIT vom 15.3.2019.

⁽²⁵⁾ COM(2018) 761 final vom 21.11.2018, EPSCO Rat ST 7619/2019 INIT vom 15.3.2019.

⁽²⁶⁾ Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz), ST 6622 2019 INIT, 27.2.2019.

4.9. Sollten Zielvorgaben im Rahmen des Europäischen Semesters keine ausreichende Wirkung zeigen, so empfiehlt der EWSA im Hinblick auf die soziale Dimension Europas nach 2020 die Einführung einer **Richtlinie gemäß Artikel 153 AEUV zur Festlegung rechtlich verbindlicher Mindeststandards** für die Systeme der Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten. Diese Richtlinie sollte Vorgaben für EU-weite Mindeststandards für **Nettoersatzrate**, **Anspruchsdauer** und **Abdeckungsquote** der Leistungen bei Arbeitslosigkeit enthalten. Der EWSA spricht sich darüber hinaus auch für EU-weite Mindeststandards für **Weiterbildung und Aktivierung** im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aus.

Brüssel, den 11. Dezember 2019

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER*

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

1. Ziffer 1.12

Ändern:

Der EWSA empfiehlt die genaue Überwachung und Evaluierung der Ergebnisse des Benchmark-Prozesses. Wenn kein ausreichender Fortschritt in Richtung der gewünschten Effekte stattfindet, sollte ein ~~rechtlich verbindliches Instrument eingeführt~~ **verbindlicher Rechtsrahmen in Erwägung gezogen** werden, um die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen, die Systeme der Arbeitslosenversicherung zu modernisieren, zu unterstützen und zu ergänzen. Neben einer **Empfehlung des Rates** als Richtschnur für die Mitgliedstaaten empfiehlt der EWSA, einen **verbindlichen Rechtsrahmen** ~~die Einführung einer Richtlinie gemäß Artikel 153 AEUV zur Festlegung von rechtlich verbindlicher Mindeststandards~~ für die Systeme der Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten ~~in Betracht zu ziehen~~. ~~Diese Richtlinie~~ **Dieser Rechtsrahmen** sollte Vorgaben für EU-weite Mindeststandards für **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** der Leistungen bei Arbeitslosigkeit enthalten. Der EWSA spricht sich darüber hinaus auch für EU-weite Mindeststandards für **Weiterbildung und Aktivierung** im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aus.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 64

Nein-Stimmen: 119

Enthaltungen: 19

2. Ziffer 2.10

Wenn ~~nach sorgfältiger Beobachtung und Evaluierung der Ergebnisse~~ mit der Zeit kein ausreichender Fortschritt in Richtung der gewünschten Effekte stattfindet, empfiehlt der EWSA die ~~Einführung~~ **Erwägung eines verbindlichen Rechtsrahmens einer Richtlinie gemäß Artikel 153 AEUV** zur Festlegung von ~~rechtlich verbindlicher~~ **Mindeststandards** für die Systeme der Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten. ~~Diese Richtlinie~~ **Dieser Rechtsrahmen** sollte Vorgaben für EU-weite Mindeststandards für **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** der Leistungen bei Arbeitslosigkeit enthalten. Der EWSA spricht sich darüber hinaus auch für EU-weite Mindeststandards für **Weiterbildung und Aktivierung** im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aus. Mindestvorschriften sollen die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, höhere Standards festzusetzen (siehe Punkt 16 der Präambel der europäischen Säule sozialer Rechte). Bereits bestehende Standards in Mitgliedstaaten sollen nicht abgesenkt werden. Der EWSA empfiehlt, Mindestvorschriften für die Arbeitslosenversicherungssysteme der Mitgliedstaaten unter gebührender Anwendung einer **Nicht-Rückschrittsklausel** (Verbot eines Rückschritts aus Anlass der Einführung von Mindeststandards) festzusetzen. Auf diese Weise wird dem EU-Ziel Rechnung getragen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern im Sinne einer Angleichung nach oben (Artikel 151 AEUV).

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 63

Nein-Stimmen: 122

Enthaltungen: 18

3. Ziffer 4.9

Sollten Zielvorgaben im Rahmen des Europäischen Semesters ~~nach sorgfältiger Beobachtung und Evaluierung der Ergebnisse~~ keine ausreichende Wirkung zeigen, so empfiehlt der EWSA, im Hinblick auf die soziale Dimension Europas nach 2020 ~~die Einführung einer Richtlinie gemäß Artikel 153 AEUV~~ **einen verbindlichen Rechtsrahmen zur Festlegung von rechtlich verbindlicher Mindeststandards** für die Systeme der Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten ~~zu erwägen~~. ~~Diese Richtlinie~~ **Dieser Rechtsrahmen** sollte Vorgaben für EU-weite Mindeststandards für **Nettoersatzrate, Anspruchsdauer und Abdeckungsquote** der Leistungen bei Arbeitslosigkeit enthalten. Der EWSA spricht sich darüber hinaus auch für EU-weite Mindeststandards für **Weiterbildung und Aktivierung** im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aus.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 63

Nein-Stimmen: 122

Enthaltungen: 21
