

Editorial and Introduction

Transfer

2022, Vol. 28(2) 157–179

© The Author(s) 2022

Article reuse guidelines:

sagepub.com/journals-permissions

DOI: 10.1177/10242589221106007

journals.sagepub.com/home/trs

One of the greatest risks affecting workers on today's labour markets is unemployment. Losing one's job usually entails not only the loss of one's main source of income, but also psychological consequences resulting, for example, from the loss of colleagues and satisfying work tasks (Jahoda, 1982). While a short time in unemployment, with a swift return to new employment, is less disruptive to a worker's life situation, the longer the unemployment persists the stronger the pressure to find new employment. As a consequence, the likelihood increases that workers will accept jobs that are worse in terms of wages, skill level and work environment than their previous job.

From a trade union perspective, unemployment constitutes a challenge in several respects. On the one hand, a worker's reservation wage – the lowest acceptable wage in a job offer – tends to decline with longer spells of unemployment as financial hardship tightens. Consequently, rising unemployment in combination with insufficient mitigating mechanisms (such as unemployment insurance) puts downward pressure on wages and weakens unions' general bargaining power (Rothstein, 1990). Moreover, strikes become less efficient as a tool of collective action in situations of high unemployment, as a 'reserve army' of workers is willing to accept wages below union demands, and public support for industrial conflict is more difficult to organise. From this perspective, it is easy to understand Shapiro and Stiglitz's (1984) rather cynical description of unemployment as 'a worker discipline device'.

As unemployment has been a living experience and threat for workers since wage labour became the dominant form in industrial societies, however, unions and their members have tried – in an act of solidarity – to mitigate its perils. As early as the 19th century, unions started unemployment funds based on members' contributions as a sort of self-help to mitigate unemployment (Alber, 1981). These benefits also became an important tool for recruiting new members. Union unemployment funds spread over large parts of Europe, thereby creating the prerequisite for more generous unemployment insurance to come.

The employer side was sceptical of and even hostile to unemployment benefits for a long time. From the employers' perspective, such benefits potentially decrease workers' dependence on paid work, foster idleness and strengthen the unions' capacity for collective action. Compared with other forms of insurance that were regarded as essential for the welfare state, such as pensions, sickness and work-injury insurance, unemployment insurance was a late comer in welfare development (Alber, 1981). The first more general schemes in Europe were introduced at the beginning of the 20th century, building on the infrastructure of the union unemployment funds. The best-known example, which gave its name to a whole genre of unemployment insurance, originated in the city of Ghent in Belgium, which started to subsidise the union funds, making them more generous and enduring (Vandaele, 2006).

In the first decades of the 20th century, the so-called 'Ghent system' became the model for a modern unemployment insurance system, and national Ghent-style systems were established in several countries, including France (1905) and the Netherlands (1916) (Rasmussen and Pontusson, 2018). A special feature of the Ghent system compared with other welfare systems was that membership of the insurance scheme was voluntary and, while state-subsidised, the system was administered by private organisations – the unions. As a consequence of the Ghent system's design, the state even supported union membership with its subsidies.

Some western European countries chose a different path, however, by introducing a state-governed compulsory system (for example, Italy in 1919, Ireland in 1923 and Germany in 1927 – see Alber, 1981). In these systems, financing of the insurance was secured through the state and the benefit was open to all eligible working citizens without the prerequisite of being a member of the union/fund. Between the 1930s and 1950s, the majority of western European countries changed to compulsory systems so that only a few Ghent countries remained, namely Denmark, Finland and Sweden, and the hybrid model of Belgium (Rasmussen and Pontusson, 2018).

Explanations of why many countries changed from the Ghent model to compulsory models are not particularly clear-cut (see Alber, 1981; Rasmussen and Pontusson, 2018). A compulsory system is more reliable in its funding, while the generosity of a Ghent system depends on, besides membership fees, the extent to which the state is prepared to subsidise it. From a government and political perspective there are no clear preferences. Conservative governments generally do not favour, on political principle, the state subsidising union-governed funds. On the other hand, moving the question of the generosity of unemployment benefits directly into the public discussion in compulsory systems may also be a risky political move. According to Rasmussen and Pontusson (2018), left-leaning governments are also ambiguous and depend on the relative strength of the labour movement and unions in the national context. With strong, encompassing unions, as well as the support of left-wing governments, the Ghent system may be regarded a viable choice, while in situations of weaker and craft-based unions, the labour movement tends to regard state-governed insurance schemes as the best choice for the working class.

Perhaps a third factor that needs to be considered in attempting to understand the emerging dominance of compulsory systems is the role of the state in the decades after the Second World War. Keynesian economics in one form or another was increasingly being used to guide states' actions, according to which the economy needed to be controlled and adjusted in accordance with the business cycle (see Ebbinghaus and Weishaupt, 2022). The idea of unemployment benefits as a so-called 'automatic stabiliser' of the economy started to emerge (see Keiser, 1956). Political control over unemployment insurance, as well as other elements of welfare systems, was therefore viewed as essential for the rational and planned management of the economy. Furthermore, including and administering unemployment insurance as only one element of the broader welfare system, along with the other insurance schemes, may have helped to de-politicise the often conflict-ridden debate about unemployment insurance. The same cannot be said about a Ghent-based system because changes in the design directly affected union membership, and consequently, a main power resource of the unions.

When unemployment benefit was incorporated into state-governed insurance the roots in the unions' solidarity funds became obscured and overtaken by administrative systems. Relations with the labour market actors were not lost completely, however. In most compulsory systems, the administration of the schemes usually follows the principle of self-government based on boards and committees, which (in most cases) include representatives of both unions and employers' organisations (Klenk, 2012). The influence of these bodies varies, however, from simple consultation to real decision-making power (see Clegg et al., 2022). In Ghent systems, in contrast, the unions are still more directly involved in the administration of the unemployment insurance system. Paradoxically, however, in those systems the state is the rule-setting authority for the subsidised unemployment fund, as a result of which unions lose a lot of influence on the design of the scheme, for instance as regards eligibility rules, replacement rate and so on (see Lindellee and Berglund, 2022). This dependency on the state was an important reason why unions in several countries were hesitant to get involved in Ghent systems in the first place (Rasmussen and Pontusson, 2018).

Against this background, the aim of this special issue of *Transfer* is to provide a broad overview of the role of unions in today's unemployment insurance systems in Europe. Because traditionally the unemployment insurance system in several regards is a key institution for workers' and union strength, one of the key aspects to be addressed in this special issue are the unions' different channels of influence in existing national unemployment insurance systems. In light of the COVID-19 pandemic, another key aspect comprises the challenges and opportunities unions have faced in protecting workers from unemployment. And lastly, the new European Commission under president Ursula von der Leyen has announced new initiatives concerning an EU-level unemployment benefit system. Such benefits seem warranted because of the major differences in unemployment levels in the eurozone, and the very rudimentary protection that exists in some of the Member States. An EU-level unemployment insurance would interact with national systems, however, and may therefore create new challenges and opportunities for trade unions. The contributions to this special issue address these three aspects from different geographical and thematic angles.

Bernhard Ebbinghaus and Timo Weishaupt's contribution sets the scene by providing a broad overview of the historical evolution of unemployment benefit systems as an integral part of social rights in modern welfare states. The authors illustrate how unemployment benefit systems developed as part of broader welfare state responses to recurrent crises and how they were conditioned by the relative strength of unions in different institutional settings. Against this background, the authors identify a Nordic, a liberal and a highly varying continental setting. Since the 1970s, unemployment benefit systems have tended to move in the direction of two-tier, dualised systems, with only basic protection for non-standard workers in the labour market. In recent decades, the generosity of unemployment benefits, furthermore, has generally declined and in several countries unemployment protection has been partially deregulated. Ebbinghaus and Weishaupt explain these changes in paradigm shifts in governments' guiding economic policies, as well as trade unions' declining power resources. The article ends with a discussion of what can be learned from the Great Recession and the COVID-19 pandemic. In particular, the authors discuss the role of social concertation in mitigating the effects of the crises. They conclude that well-functioning welfare systems are key in crises-ridden European societies, and trade unions have a historical role in developing and protecting those systems. To continue this mission, however, unions need not only to reverse their declining membership, but also to find strategies that also represent outsiders and to develop into truly encompassing organisations.

The article by Daniel Clegg, Elke Heins and Philip Rathgeb focuses on the trade union role in compulsory unemployment insurance systems in the conservative welfare states of Austria, France and Germany. Although state-administered systems do not provide any direct incentives for union membership, unions usually have some influence in such systems through their involvement in their governance structures. The authors illustrate that, contrary to the received wisdom, trade unions in these conservative welfare states oppose labour market dualisation and strive to improve the labour market protection of outsiders. The article also shows, however, that the unions' institutional power resources and therefore their capacity to counteract reforms that are intended to advance dualisation depend heavily on the respective government's willingness and capacity to involve unions and to exercise its own policy-making prerogatives. The three countries studied differ in their industrial relations settings, with strong corporatist structures in Austria and Germany and a more state-directed system in France. Paradoxically, however, in relation to the unemployment benefit system, the authors argue that in France the unions have been most influential and successful in fighting dualisation because of the collectively agreed funding of the system through employers' and employees' contributions. Whereas the corporatist structures in Germany and Austria increase the capacity of governments to sideline unions in policy-making – as happened in Germany in the context of the Hartz reforms – the fact that important features of the French

unemployment benefit system are based on autonomous collective agreements provide the unions with an alternative resource of institutional power and influence to fight dualisation and to strive for a more inclusive system.

Jayeon Lindellee and Tomas Berglund examine the trade union role in the so-called Ghent system, which is characterised by voluntary membership and union administration, as a result of which it is seen as an important source of union strength in the Nordic countries and Belgium. Focusing on developments in Sweden, the authors chart the ongoing attempts by successive governments to weaken the Ghent system from within by making participation in the scheme more expensive, reducing its coverage and making benefits less generous. The article illustrates the unions' responses to these attacks on the system by developing alternative concepts in order to take back control of its governance. The authors discuss the opportunities and challenges for unionisation of these new concepts, such as the multi-pillarisation of the system and the establishment of complementary collectively agreed private insurance schemes. The unions' pursuit of such a more diversified strategy might be a way to reinvent their role in the governance of the unemployment benefit scheme, but this may come at the price of an intensified insider/outsider divide in the Swedish labour market.

The article by Katarína Lukáčová, Lucia Kováčová and Martin Kahanec extends the geographical perspective beyond the two prominent western European models of unemployment benefit systems by analysing the role of unions in shaping unemployment benefit systems in the four Visegrad countries: Czechia, Hungary, Poland and Slovakia. In these four countries the framework conditions in which unions seek to influence unemployment benefit policies are much more intractable because they cannot rely on the same organisational and institutional power resources in terms of a broad membership base and institutionalised access to political decision-making processes in the context of well-established corporatist arrangements. The authors' analysis of developments during the COVID-19 pandemic confirms the strong role of the state in controlling access to political decision-making; it also illustrates how, under adverse conditions, unions are capable of pursuing alternative modes of action in their attempts to influence political decisions.

The contribution by Torsten Müller, Thorsten Schulten and Jan Drahekoupil shifts the focus from unemployment benefit systems to job retention schemes as a means of preventing unemployment. The article illustrates that at the beginning of the COVID-19 pandemic some kind of job retention scheme (JRS) was in place in every EU Member State to cushion the employment effect of the economic crisis and to safeguard (parts of) employees' income. Identifying three different ideal-types of JRS – short-time work, furlough and wage subsidy schemes – the authors illustrate the variety of institutional design and the underlying logic of JRSs across Europe. In line with the general theme of this special issue, the article pays particular attention to the role of unions and employee representation structures in the design and implementation of such schemes. The authors find that making the provision of JRS support conditional on the involvement of trade unions and employee representation structures is beneficial for various reasons. It provides an additional layer of control to avoid unjustified financial support; facilitates the smooth implementation of JRSs; provides for more flexible solutions tailored to the specific needs of companies and sectors; and, finally, helps to address and improve some of the shortcomings of statutory JRSs.

László Andor's article is a tour de force through 50 years of the idea of a European unemployment benefit system, from its beginning in the 1970s to its recent revival in the context of the COVID-19 pandemic. Based on a discussion of the political dynamics of the evolution of this concept, the article illustrates that it took two major crises to bring the idea back on the agenda. The first was the 2008/2009 Great Recession, which exposed the weaknesses of the incomplete Monetary Union and the need for European-level economic stabilisers to boost aggregate demand and to ensure social cohesion across Europe. After a lively debate about different models of a

European unemployment benefit system up to 2014 no concrete steps were taken under the Juncker Commission. It therefore took the COVID-19 pandemic and the lessons learned from the management of the Great Recession to establish a European-level financial support scheme for national JRSs to mitigate the employment effects of the crisis. Andor views this as an important first step to strengthen the social dimension of the EU, but argues that a mechanism to save jobs will not suffice without taking the next step of establishing a European unemployment benefit system as a safety net for those who lose their job.

Conclusion

This special issue of *Transfer* focusing on the relationship between trade unions and unemployment benefit systems, as well as the related systems of JRSs, shows that these are key institutional areas for labour market actors. From a union perspective, the unemployment benefit system is a central power resource in several ways, not only in Ghent systems but also in compulsory ones. Benefit generosity affects workers' bargaining power, as well as their living conditions and security. Consequently, from an economic point of view, the level of support defines the reservation wage, and therefore creates down- or upward pressure on (minimum) wages. Unions therefore have an economic interest in generous unemployment benefits, as well as an organisational interest in decent unemployment benefits in order to retain or recruit union members. As Lindellee and Berglund (2022) confirm in their article, in Ghent systems the link between the unemployment benefit system and union density is obvious because the provision of benefits is linked to membership of a union/fund. As Clegg et al.'s (2022) article illustrates, however, supporting outsiders' interests also helps unions in compulsory systems to counter the system's inherent incentive for workers to leave the union once they lose their job, thereby retaining membership levels during an economic crisis. Accordingly, there are good reasons for trade unions to also pay attention to the functioning of the unemployment benefit system and the interests of unemployed, just as they care for the interests of the employed through (minimum) wage setting.

One opportunity for unions to retain or recruit members in compulsory systems is to engage in a 'Ghent reflex' by negotiating or offering complementary protection in systems in which generosity is waning. Müller et al. (2022) track this kind of 'topping-up' concerning JRSs in selected countries. In the Swedish case, as shown by Lindellee and Berglund (2022), there are several examples of collective agreements that include components of central concern for both employers and workers, such as training, employment protection, and top-ups of unemployment benefits. These measures carry the risk of reinforcing the insider/outsider divide on the labour market, however. Still, those risks decrease as long as unions are encompassing, organising the main part of the workforce.

Unemployment benefit systems are of general concern in periods of labour market insecurity and crisis, as emphasised by Ebbinghaus and Weishaupt (2022). The significance of financial security is salient in those situations and it is easier to mobilise the broader public. The COVID-19 crisis has been one of those moments, and, as shown by Lukáčová et al. (2022), unions in Poland and Slovakia have taken the opportunity to mobilise around questions of unemployment protection. The gains for trade unions from taking up issues related to the unemployment benefit system are twofold: winning trust and legitimacy on a question of general concern, which at the same time is related to the unions' key power resource.

As Clegg et al. (2022) stress in their article, it is of strategic importance for trade unions to secure influence and voice in key labour market institutions such as the unemployment benefit system. This also applies to the discussions about European-level unemployment protection which have been going on for several decades. As shown by Andor (2022) in this issue, the discussion

about a European Unemployment Benefit (EUB) has mainly revolved around economic arguments on how to combat imbalances within the eurozone, with a EUB acting as an automatic stabiliser. The discussion about such a benefit, however, is also related to several other questions of central trade union concern, such as reservation/minimum wages, as well as how EU-level insurance would affect national systems, in particular the Ghent system (in parallel with the heated debate about the proposed Directive on adequate minimum wages).

Moreover, such policy debates also create opportunities for the European trade union movement to place itself at the centre of the discussion and of institutional development. As shown in this issue, the unions were central to the overall creation of national unemployment benefit systems in Europe with acts of solidarity between union members risking unemployment. Thus, one option for the unions is to go back to their roots by creating transnational solidarity funds to top up existing national systems that fail to provide adequate support. Similar to the national systems once introduced, this would at least create an infrastructure for a European-level unemployment support system, as well as putting the trade union movement in the driving seat of future developments. Given the trade unions' current struggles even to retain their existing membership, however, and the financial problems resulting from this, such a bottom-up system would most likely not be financially sustainable without the support of a dedicated EU fund. Even if this idea of a Ghent-style European unemployment insurance scheme seems far-fetched, it should not be ruled out altogether. Twenty years ago, the idea of a European minimum wage seemed equally utopian.

Much more likely and politically feasible in the medium term, however, is a top-down solution in the form of a European unemployment reinsurance scheme which takes into account the diversity of national systems in terms of institutional design and their underlying functional logic. After all, with the European SURE programme to support national JRSs there is a precedent for providing financial support to national systems without interfering in their specific design. In order to ensure public support for such a European scheme, it would be important to overcome the economic bias of the debate, which today focuses mainly on the role of a European-level scheme as an automatic economic stabiliser. This could be achieved by introducing some kind of 'positive conditionality' that links the provision of European-level financial support to social criteria. Schmid (2020), for instance, suggests three conditions: reliable and generous benefits, effective active labour market measures, and measures to cover social risks over the life course. Regardless of the particular criteria that national systems need to fulfil to be eligible for European support, the inclusion of trade unions in the administration of the scheme with real decision-making power should be one criterion. Müller et al.'s (2022) article shows that trade union involvement in the design and implementation of JRSs facilitated their smooth and efficient functioning. Vandenbroucke et al. (2018), furthermore, highlight that the social partners' involvement in implementation considerably increases public support for European-level schemes at national level. 'Positive conditionality' could therefore help to turn the debate from its head onto its feet by making a real difference in the lives of Europeans.

References

- Alber J (1981) Government responses to the challenge of unemployment: The development of unemployment insurance in Western Europe. In: Flora P and Heidenheimer AJ (eds) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New York, NY: Routledge, pp. 151–183.
- Andor L (2022) European unemployment insurance. From undercurrent to paradigm shift. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 267–283.
- Clegg D, Heins E and Rathgeb P (2022) Unemployment benefit governance, trade unions and outsider protection in conservative welfare states. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 195–210.

- Ebbinghaus B and Weishaupt JT (2022) Readjusting unemployment protection in Europe: How crises reshape varieties of labour market regimes. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 181–194.
- Jahoda M (1982) *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keiser NF (1956) The development of the concept of ‘automatic stabilizers’. *The Journal of Finance* 11(4): 422–441.
- Klenk T (2012) *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*. Frankfurt, Germany: Campus.
- Lindellee J and Berglund T (2022) The Ghent system in transition: Unions’ evolving role in Sweden’s multi-pillar unemployment benefit system. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 211–227.
- Lukáčová K, Kováčová L and Kahanec M (2022) Industrial relations and unemployment benefit schemes in the Visegrad countries during the COVID-19 pandemic. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 229–246.
- Müller T, Schulten T and Drahokoupil J (2022) Job retention schemes in Europe during the COVID-19 pandemic – different shapes and sizes and the role of collective bargaining. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 247–265.
- Rasmussen MB and Pontusson J (2018) Working-class strength by institutional design? Unionization, partisan politics, and unemployment insurance systems, 1870 to 2010. *Comparative Political Studies* 51(6): 793–828.
- Rothstein B (1990) Marxism, institutional analysis, and working-class power: The Swedish case. *Politics and Society* 18(3): 317–345.
- Schmid G (2020) Beyond European unemployment insurance. Less moral hazard, more moral assurance? *Transfer: European Review of Labour and Research* 26(4): 465–480.
- Shapiro C and Stiglitz JE (1984) Equilibrium unemployment as a worker discipline device. *The American Economic Review* 74(3): 433–444.
- Vandaele K (2006) A report from the homeland of the Ghent system: the relationship between unemployment and trade union membership in Belgium. *Transfer: European Review of Labour and Research* 12(4): 647–657.
- Vandenbroucke F, Burgoon B, Kuhn T et al. (2018) *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support for European Unemployment Risk Sharing (EURS)*. Amsterdam, The Netherlands: Amsterdam Institute for Social Research.

Tomas Berglund

University of Gothenburg, Sweden

Torsten Müller

European Trade Union Institute, Brussels, Belgium

Editorial et Introduction

Sur les marchés du travail actuels, le chômage est l'un des plus grands risques auxquels sont exposés les travailleurs. La perte d'un emploi se traduit le plus souvent par la perte de la principale source de revenus, mais elle entraîne également des conséquences psychologiques découlant, par exemple, de la perte de collègues et de tâches gratifiantes. (Jahoda, 1982). Une brève période de chômage, suivie d'un retour rapide à un nouvel emploi, perturbe certes moins la vie d'un travailleur, mais plus le chômage persiste, plus la pression pour trouver un nouvel emploi s'accroît. Par conséquent, le risque de voir les travailleurs accepter des emplois moins avantageux que leur emploi précédent, en termes de salaire, de niveau de compétences et d'environnement de travail, ne cesse de croître.

D'un point de vue syndical, le chômage constitue un défi à plusieurs égards. D'une part, le salaire d'acceptation d'un travailleur - le salaire le plus bas considéré comme acceptable dans une offre d'emploi - a tendance à baisser au fur et à mesure que les périodes de chômage s'allongent, en raison de l'aggravation des contraintes financières. Par conséquent, la hausse du chômage, conjuguée au caractère insuffisant des mécanismes de compensation (comme l'assurance chômage), engendre une pression à la baisse sur les salaires et affaiblit généralement le pouvoir de négociation des syndicats (Rothstein, 1990). De plus, l'efficacité des grèves en tant qu'outil d'action collective diminue lorsque le taux de chômage est élevé, car une "armée de réserve" de travailleurs est prête à accepter des salaires inférieurs aux revendications syndicales, et il est plus difficile de mobiliser l'opinion publique en faveur des conflits sociaux. Dans cette perspective, on comprend aisément pourquoi Shapiro et Stiglitz (1984) décrivent de manière plutôt cynique le chômage comme "un outil pour discipliner les travailleurs".

Cependant, comme le chômage a toujours été une expérience vécue et une menace pour les travailleurs depuis que le travail salarié a acquis une position dominante dans les sociétés industrielles, les syndicats et leurs membres ont essayé - dans un souci de solidarité - d'en atténuer les dangers. Dès le 19^e siècle, les syndicats ont constitué des fonds de chômage basés sur les contributions des membres, afin d'atténuer le chômage par une forme de solidarité. (Alber, 1981). Ces prestations sont également devenues un outil important pour recruter de nouveaux membres. Les fonds de chômage syndicaux se sont répandus dans de larges parties de l'Europe, posant ainsi les bases d'une assurance chômage plus généreuse.

La partie patronale a longtemps été sceptique, et même hostile, à l'égard des allocations de chômage. Du point de vue des employeurs, ces prestations sont susceptibles de réduire la dépendance des travailleurs à l'égard du travail salarié, de favoriser l'oisiveté et de renforcer les capacités d'action collective des syndicats. Par rapport à d'autres formes d'assurance considérées comme essentielles pour l'État-providence, telles que les pensions, l'assurance maladie et l'assurance contre les accidents du travail, l'assurance chômage est apparue plus tardivement dans le développement de la protection sociale. (Alber, 1981). Les premiers régimes plus généraux en Europe ont été introduits au début du XX^e siècle, en s'appuyant sur l'infrastructure des caisses de chômage syndicales. L'exemple le plus connu, qui a donné son nom à toute une catégorie d'assurance chômage, est celui de la ville de Gand, en Belgique, qui a commencé à subventionner les caisses syndicales, en les rendant plus avantageuses et plus durables. (Vandaele, 2006).

Dans les premières décennies du 20^e siècle, le système dit "gantois" est devenu le modèle d'un système moderne d'assurance chômage, et des systèmes nationaux de type gantois ont été établis

dans plusieurs pays, dont la France (1905) et les Pays-Bas (1916) (Rasmussen et Pontusson, 2018). Par rapport aux autres systèmes de protection sociale, la particularité du système gantois résidait dans le caractère volontaire de l'adhésion au régime d'assurance et dans le fait que, bien que subventionné par l'État, le système était administré par des organisations privées - les syndicats. Du fait de la conception même du système gantois, l'État soutenait aussi l'adhésion aux syndicats par le biais de ses subventions.

Certains pays d'Europe occidentale ont toutefois suivi une voie différente en introduisant un système obligatoire géré par l'État (par exemple, l'Italie en 1919, l'Irlande en 1923 et l'Allemagne en 1927 - voir Alber, 1981). Dans ces systèmes, le financement de l'assurance était assuré par l'État et la prestation était ouverte à tous les citoyens actifs éligibles sans condition préalable d'appartenance au syndicat/fonds.

Entre les années 1930 et 1950, la majorité des pays d'Europe occidentale ont adopté des systèmes obligatoires, et seuls quelques pays ont conservé le modèle gantois, à savoir le Danemark, la Finlande et la Suède, la Belgique présentant quant à elle un modèle hybride. (Rasmussen et Pontusson, 2018).

Les raisons qui ont poussé de nombreux pays à passer du modèle gantois aux modèles obligatoires ne sont pas particulièrement claires (voir Alber, 1981; Rasmussen et Pontusson, 2018). Le financement est plus fiable dans un système obligatoire, alors que la générosité d'un système gantois dépendra des cotisations, mais aussi de la mesure dans laquelle l'État est prêt à le subventionner. D'un point de vue gouvernemental et politique, aucune préférence claire ne se dégage. En général, les gouvernements conservateurs ne sont pas favorables, par principe politique, à ce que l'État subventionne des caisses gérées par les syndicats. D'autre part, dans les systèmes obligatoires, amener la question de la générosité des allocations de chômage directement dans le débat public peut également constituer une démarche politique risquée. Selon Rasmussen et Pontusson (2018), la position des gouvernements de gauche est également ambiguë et dépend de la force relative du mouvement syndical et des syndicats dans le contexte national. Lorsque les syndicats sont forts et couvrent tous les secteurs, et qu'ils sont soutenus par des gouvernements de gauche, le système de Gand peut être considéré comme un choix viable. En revanche, dans les situations où les syndicats sont plus faibles et basés sur le secteur artisanal, le mouvement syndical considère généralement les régimes d'assurance gérés par l'État comme le meilleur choix pour les travailleurs.

Un troisième facteur à prendre en compte pour tenter de comprendre la domination croissante des systèmes obligatoires est celui du rôle de l'État dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. L'action des États a été de plus en plus guidée, sous une forme ou une autre, par les conceptions économiques keynésiennes, selon lesquelles l'économie devait être contrôlée et ajustée en fonction du cycle économique (voir Ebbinghaus et Weishaupt, 2022). L'idée que les allocations de chômage servent de "stabilisateur automatique" de l'économie a commencé à émerger (voir Keiser, 1956). Le contrôle politique de l'assurance chômage, au même titre que d'autres éléments des systèmes de protection sociale, était donc considéré comme essentiel pour une gestion rationnelle et planifiée de l'économie. En outre, le fait d'inclure et de gérer l'assurance chômage comme un élément parmi d'autres du système de protection sociale plus large, avec les autres régimes d'assurance, a peut-être contribué à dépolitiser le débat souvent conflictuel sur l'assurance chômage. On ne peut pas en dire autant du système gantois, car les modifications apportées à sa conception ont eu un impact direct sur les effectifs syndicaux et, par conséquent, sur l'un des principaux atouts des syndicats.

Lorsque l'allocation de chômage a été intégrée dans une assurance gérée par l'État, les origines des fonds de solidarité des syndicats ont été occultées et supplantées par des systèmes administratifs. Les relations avec les acteurs du marché du travail n'ont toutefois pas été complètement

perdues. Dans la plupart des systèmes obligatoires, la gestion des régimes obéit généralement à un principe d'autonomie reposant sur des conseils et des comités qui, le plus souvent, comprennent des représentants des syndicats et des organisations d'employeurs. (Klenk, 2012). L'influence de ces instances varie toutefois de la simple consultation à un véritable pouvoir de décision (voir Clegg et al., 2022). Dans les systèmes gantois, en revanche, les syndicats sont encore plus directement impliqués dans la gestion du système d'assurance chômage. Mais, paradoxalement, dans ces systèmes, l'État est l'autorité qui fixe les règles applicables à un fonds de chômage subventionné : les syndicats perdent ainsi beaucoup d'influence sur la conception du régime, par exemple en ce qui concerne les règles d'éligibilité, le taux de remplacement, etc., (voir Lindellee et Berglund, 2022). Cette dépendance à l'égard de l'État a été une raison importante pour laquelle, dans plusieurs pays, les syndicats ont d'abord hésité à s'impliquer dans les systèmes gantois (Rasmussen et Pontusson, 2018).

Dans ce contexte, ce numéro spécial de *Transfer* se propose de présenter une vue d'ensemble du rôle des syndicats dans les systèmes d'assurance chômage actuels en Europe. Comme, traditionnellement, le système d'assurance chômage constitue à plusieurs égards une institution essentielle pour renforcer le pouvoir des travailleurs et des syndicats, l'un des principaux aspects abordés dans ce numéro spécial concerne les différents canaux d'influence des syndicats dans les systèmes nationaux d'assurance chômage existants. Un autre aspect essentiel, mis en lumière par la pandémie de la COVID-19, concerne les défis et les opportunités auxquels les syndicats ont été confrontés pour protéger les travailleurs du chômage. Enfin, la nouvelle Commission européenne, sous la présidence d'Ursula von der Leyen, a annoncé des initiatives relatives à un système d'allocations de chômage au niveau européen. De telles allocations semblent justifiées en raison des différences considérables entre les niveaux de chômage dans la zone euro et de la protection très rudimentaire observée dans certains États membres. Une assurance chômage au niveau de l'UE interagirait toutefois avec les systèmes nationaux, et pourrait dès lors créer des opportunités et des défis nouveaux pour les syndicats. Les contributions présentées dans ce numéro spécial abordent ces trois aspects sous différents angles géographiques et thématiques.

La contribution de Bernhard Ebbinghaus et Timo Weishaupt plante le décor en offrant un large aperçu de l'évolution historique des systèmes d'allocations de chômage en tant que partie intégrante des droits sociaux dans les États-providence modernes. Les auteurs resituent le développement des systèmes d'allocations de chômage dans le cadre de réponses plus larges de l'État-providence à des crises récurrentes et montrent comment ces systèmes ont été conditionnés par la force relative des syndicats dans des contextes institutionnels différents. Dans ce contexte, les auteurs identifient un modèle nordique, un modèle libéral et un modèle continental très variable. Depuis les années 1970, les systèmes d'allocations de chômage ont eu tendance à évoluer vers des systèmes à deux niveaux, dualisés, qui ne prévoient qu'une protection de base pour les travailleurs atypiques sur le marché du travail. De plus, au cours des dernières décennies, la générosité des allocations de chômage a généralement diminué et, dans plusieurs pays, la protection du chômage a fait l'objet d'une déréglementation partielle. Ebbinghaus et Weishaupt expliquent ces changements par les changements de paradigme dans les orientations des politiques économiques des gouvernements, ainsi que par le déclin des moyens de pression des syndicats. L'article se termine par une discussion sur les enseignements que l'on peut tirer de la Grande Récession et de la pandémie de COVID-19. Les auteurs analysent en particulier le rôle de la concertation sociale pour atténuer les effets de ces crises. Ils concluent que le bon fonctionnement des systèmes de protection sociale est essentiel dans des sociétés européennes en crise, et que les syndicats ont un rôle historique dans le développement et la protection de ces systèmes. Toutefois, pour poursuivre cette mission, les syndicats doivent non seulement renverser la tendance à la baisse de leurs effectifs, mais aussi élaborer des stratégies qui leur permettent de représenter aussi les outsiders sur le marché du travail et de devenir des organisations véritablement englobantes.

L'article de Daniel Clegg, Elke Heins et Philip Rathgeb est consacré au rôle des syndicats dans les systèmes d'assurance chômage obligatoire au sein d'États-providence conservateurs comme l'Autriche, la France et l'Allemagne. Même si les systèmes gérés par l'État ne comportent pas d'incitations directes à l'adhésion syndicale, les syndicats disposent généralement d'une certaine influence dans ces systèmes par le biais de leur participation aux structures de gouvernance. Les auteurs montrent que, contrairement aux idées reçues, les syndicats de ces États-providence conservateurs s'opposent à la dualisation du marché du travail et s'efforcent d'améliorer la protection des outsiders sur le marché du travail. L'article montre toutefois également que les ressources des syndicats en termes de pouvoir institutionnel et, par conséquent, leur capacité à contrecarrer les réformes visant à promouvoir la dualisation sont largement tributaires de la volonté et de la capacité des gouvernements concernés à impliquer les syndicats et à exercer leurs propres prérogatives en matière d'élaboration de politiques. Les trois pays étudiés diffèrent quant au cadre de leurs relations industrielles, avec des structures corporatistes fortes en Autriche et en Allemagne et un système plus étatique en France. Paradoxalement, cependant, s'agissant du système d'allocations de chômage, les auteurs font valoir qu'en France, les syndicats ont été les plus influents et les plus efficaces dans la lutte contre la dualisation grâce au financement collectif du système par les cotisations des employeurs et des employés. Alors que les structures corporatistes en Allemagne et en Autriche augmentent la capacité des gouvernements à écarter les syndicats de l'élaboration des politiques - comme ce fut le cas en Allemagne lors des réformes Hartz - le fait que des éléments importants du système français d'allocations de chômage soient basés sur des conventions collectives autonomes offre aux syndicats une ressource alternative de pouvoir institutionnel et d'influence pour lutter contre la dualisation et œuvrer pour un système plus inclusif.

Jayeon Lindellee et Tomas Berglund examinent le rôle des syndicats dans le système dit gantois, caractérisé par une adhésion volontaire et une gestion par les syndicats, ce qui explique qu'il soit considéré comme une source importante de puissance syndicale dans les pays nordiques et en Belgique. En se consacrant essentiellement à l'évolution de la situation en Suède, les auteurs décrivent les tentatives incessantes des gouvernements successifs pour affaiblir le système gantois de l'intérieur en rendant la participation au régime plus onéreuse, en réduisant sa couverture et en rendant les prestations moins généreuses. Face à ces attaques contre le système, l'article évoque les réactions des syndicats avec l'élaboration de concepts alternatifs qui leur permettent de reprendre le contrôle de sa gouvernance. Les auteurs examinent les opportunités et les défis que représentent ces nouveaux concepts pour la syndicalisation, tels que la multipilarisation du système et la mise en place de régimes d'assurance privés complémentaires faisant l'objet d'une convention collective. En adoptant cette stratégie plus diversifiée, les syndicats pourraient trouver un moyen de réinventer leur rôle dans la gouvernance du régime d'allocations de chômage, mais avec le risque de voir s'intensifier le clivage insider/outsider sur le marché suédois du travail.

L'article de Katarína Lukáčová, Lucia Kováčová et Martin Kahanec élargit la perspective géographique au-delà des deux modèles dominants de systèmes d'indemnisation du chômage en Europe occidentale, en analysant le rôle des syndicats dans la formation des systèmes d'indemnisation du chômage dans les quatre pays du groupe de Visegrad : la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Dans ces quatre pays, les cadres dans lesquels les syndicats tentent d'influencer les politiques d'indemnisation du chômage sont beaucoup plus problématiques, car ils ne peuvent pas s'appuyer sur les mêmes ressources organisationnelles et institutionnelles en termes de pouvoir, telles qu'une large base d'adhérents et un accès institutionnalisé aux processus de décision politique dans le contexte d'arrangements corporatistes bien établis. L'analyse par les auteurs de l'évolution de la situation pendant la pandémie de COVID-19 confirme le rôle important de l'État dans le contrôle de l'accès à la prise de décision politique; elle montre aussi comment, dans des conditions défavorables, les syndicats sont capables d'adopter des modes d'action alternatifs pour essayer d'influencer les décisions politiques.

La contribution de Torsten Müller, Thorsten Schulten et Jan Drahokoupil déplace l'attention des systèmes d'indemnisation du chômage vers les programmes de maintien dans l'emploi comme un moyen de prévenir le chômage. L'article montre qu'au début de la pandémie de COVID-19, tous les États membres de l'UE avaient mis en place un certain type de programme de maintien dans l'emploi (JRS) pour atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi et préserver (une partie) des revenus des salariés. En identifiant trois différents types idéaux de JRS - le chômage partiel, les congés et les subventions salariales - les auteurs illustrent la variété de la conception institutionnelle et la logique sous-jacente des JRS en Europe. Dans le cadre du thème général de ce numéro spécial, l'article accorde une attention particulière au rôle des syndicats et des structures de représentation des travailleurs dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes. Les auteurs montrent que le fait de conditionner l'octroi de l'aide du programme à l'implication des syndicats et des structures de représentation des travailleurs est bénéfique pour diverses raisons. Cette approche apporte un niveau de contrôle supplémentaire afin d'éviter tout soutien financier injustifié; elle facilite la mise en œuvre harmonieuse des programmes; elle offre des solutions plus flexibles adaptées aux besoins spécifiques des entreprises et des secteurs; enfin, elle permet de remédier à certaines des lacunes des programmes réglementaires.

L'article de László Andor constitue un tour de force qui retrace 50 ans d'histoire de l'idée d'un système européen d'allocations de chômage, depuis ses débuts dans les années 1970 jusqu'à sa résurgence récente dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Sur la base d'une analyse de la dynamique politique de l'évolution de ce concept, l'article montre que deux crises majeures ont été nécessaires pour remettre cette idée à l'ordre du jour. La première a été la grande récession de 2008/2009, qui a mis en évidence les faiblesses de l'Union monétaire incomplète et la nécessité de mettre en place des stabilisateurs économiques au niveau européen pour stimuler la demande globale et garantir la cohésion sociale à travers l'Europe. Après un débat animé sur les différents modèles de système européen d'allocation de chômage jusqu'en 2014, la Commission Juncker n'a pris aucune mesure concrète. Il a donc fallu la pandémie de COVID-19 et les leçons tirées de la gestion de la Grande Récession pour mettre en place un dispositif de soutien financier au niveau européen pour les JRS nationaux afin d'atténuer l'impact de la crise sur l'emploi. L'auteur considère qu'il s'agit d'une première étape importante pour renforcer la dimension sociale de l'UE, mais il soutient qu'un mécanisme de sauvegarde des emplois se révélera insuffisant si l'on ne passe pas à l'étape suivante, à savoir la mise en place d'un système européen d'allocations de chômage comme filet de sécurité pour ceux qui perdent leur emploi.

Conclusion

Ce numéro spécial de *Transfer* consacré à la relation entre les syndicats et les systèmes d'allocations de chômage, ainsi que, dans ce cadre, aux programmes de maintien dans l'emploi, montre qu'il s'agit de domaines institutionnels clés pour les acteurs du marché du travail. Du point de vue syndical, le système d'allocations de chômage constitue à plusieurs égards une ressource centrale en termes de pouvoir, non seulement dans les systèmes gantois mais aussi dans les systèmes obligatoires. La générosité des prestations a une incidence sur le pouvoir de négociation des travailleurs, ainsi que sur leurs conditions de vie et leur sécurité. Par conséquent, d'un point de vue économique, le niveau de soutien définit le salaire de réserve, et crée ainsi une pression à la baisse ou à la hausse sur les salaires (minimums). Les syndicats ont donc un intérêt économique à ce que les allocations de chômage soient généreuses, mais aussi un intérêt organisationnel à ce que les allocations de chômage soient décentes afin de conserver ou de recruter des membres. Comme Lindellee et Berglund (2022) le confirment dans leur article, dans les systèmes gantois, le lien entre le système d'allocations de chômage et le taux de syndicalisation est flagrant dans la mesure où l'octroi des

allocations est lié à l'adhésion à un syndicat/une caisse. Dans les systèmes obligatoires, toutefois, comme l'illustre l'article de Clegg et al. (2022), le fait de soutenir les intérêts des outsiders aide également les syndicats à contrecarrer l'incitation inhérente au système qui pousse les travailleurs à quitter le syndicat lorsqu'ils perdent leur emploi, ce qui permet de maintenir le nombre d'adhérents en période de crise économique. Par conséquent, les syndicats ont de bonnes raisons de prêter également attention au fonctionnement du système d'allocations de chômage et aux intérêts des chômeurs, tout comme ils se soucient des intérêts des salariés à travers la fixation du salaire (minimum).

Pour conserver ou recruter des membres dans les systèmes obligatoires, les syndicats pourraient adopter un "réflexe gantois" en négociant ou en offrant une protection complémentaire dans les systèmes où le niveau des prestations diminue. Müller et al. (2022) relèvent ce type de "complément" concernant les dispositifs de maintien dans l'emploi dans certains pays. Dans le cas de la Suède, comme le montrent Lindellee et Berglund (2022), il existe plusieurs exemples de conventions collectives qui comportent des éléments essentiels pour les employeurs et les travailleurs, tels que la formation, la protection de l'emploi et les compléments aux allocations de chômage. Ces mesures risquent toutefois de renforcer le clivage entre insiders et outsiders sur le marché du travail. Ces risques sont toutefois réduits aussi longtemps que les syndicats regroupent et syndiquent la majeure partie de la main-d'œuvre.

Les systèmes d'allocations de chômage constituent une préoccupation générale en période d'insécurité et de crise du marché du travail, comme le soulignent Ebbinghaus et Weishaupt (2022). L'importance de la sécurité financière est alors plus évidente et la mobilisation du grand public est rendue plus facile. La crise du COVID-19 a été l'un de ces moments, et comme le montrent Lukáčová et al. (2022), les syndicats polonais et slovaques ont tiré parti de l'occasion pour se mobiliser autour des questions de protection du chômage. Les avantages pour les syndicats de se saisir des questions liées au système d'indemnisation du chômage sont doubles : gagner en confiance et en légitimité sur une question d'intérêt général, qui est en même temps liée à la principale ressource de pouvoir des syndicats.

Comme Clegg et al. (2022) le soulignent dans leur article, il est d'une importance stratégique pour les syndicats de s'assurer une influence et une voix dans les institutions clés du marché du travail comme le système des allocations de chômage. Cela s'applique également aux discussions sur une protection du chômage au niveau européen, qui se poursuivent depuis plusieurs décennies. Comme le montre Andor (2022) dans ce numéro, le débat sur une allocation européenne de chômage (EUB) a principalement tourné autour d'arguments économiques sur la manière de combattre les déséquilibres au sein de la zone euro, avec une EUB jouant le rôle de stabilisateur automatique. Cependant, la discussion sur cette prestation est également liée à plusieurs autres questions essentielles pour les syndicats, telles que les salaires de réserve/minimum, ainsi que la façon dont une assurance au niveau de l'UE affecterait les systèmes nationaux, en particulier le système de Gand (parallèlement au débat animé sur la proposition de directive sur les salaires minimums adéquats).

En outre, ces débats politiques créent également des opportunités pour le mouvement syndical européen de se placer au centre de la discussion et des évolutions institutionnelles. Comme nous l'avons montré dans ce numéro, les syndicats ont joué un rôle déterminant dans la création globale des systèmes nationaux d'allocations de chômage en Europe, à travers des actes de solidarité entre les membres du syndicat risquant de se retrouver au chômage. Ainsi, une option pour les syndicats consiste à renouer avec leurs racines en créant des fonds de solidarité transnationaux pour compléter les systèmes nationaux existants qui ne fournissent pas un soutien adéquat. À l'instar des systèmes nationaux introduits jadis, cela permettrait au moins de créer une infrastructure pour un système d'aide aux chômeurs au niveau européen, tout en plaçant le mouvement syndical

en position de peser sur les développements futurs. Toutefois, au vu des difficultés actuelles des syndicats à conserver leurs membres actuels et des problèmes financiers qui en découlent, un tel système bottom-up ne serait très probablement pas viable financièrement sans le soutien d'un fonds européen spécifique. Même si l'idée d'un régime d'assurance chômage européen de type gantois semble irréaliste, elle ne devrait pas être totalement exclue. Il y a vingt ans, l'idée d'un salaire minimum européen semblait tout aussi utopique.

Une solution top-down, sous la forme d'un système européen de réassurance chômage tenant compte de la diversité des systèmes nationaux en termes de conception institutionnelle et de logique fonctionnelle sous-jacente. Après tout, le programme européen SURE de soutien aux dispositifs nationaux constitue bien un précédent en termes de soutien financier aux systèmes nationaux sans ingérence dans leur conception spécifique. Afin d'assurer le soutien du public à un tel système européen, il serait important de dépasser le biais économiste du débat, qui se concentre aujourd'hui principalement sur le rôle de stabilisateur économique automatique qu'un tel système pourrait jouer au niveau européen. Pour y parvenir, on pourrait introduire une sorte de "conditionnalité positive" liant l'octroi d'une aide financière au niveau européen à des critères sociaux. Schmid (2020), par exemple, propose trois conditions : des prestations fiables et généreuses, des mesures du marché du travail actives et efficaces et des mesures de couverture des risques sociaux tout au long de la vie. Indépendamment des critères particuliers que les systèmes nationaux doivent remplir pour pouvoir bénéficier d'un soutien européen, la participation des syndicats à la gestion du système, avec un réel pouvoir de décision, devrait être un critère. L'article de Müller et al. (2022) montre que l'implication des syndicats dans la conception et la mise en œuvre des JRS a facilité leur fonctionnement harmonieux et efficace. Vandenbroucke et al. (2018), en outre, soulignent que l'implication des partenaires sociaux dans la mise en œuvre renforce considérablement le soutien du public en faveur des régimes de niveau européen au niveau national. Une telle "conditionnalité positive" pourrait donc contribuer à remettre en évidence les vrais enjeux du débat en faisant une réelle différence dans la vie des Européens.

References

- Alber J (1981) Government responses to the challenge of unemployment: The development of unemployment insurance in Western Europe. In: Flora P and Heidenheimer AJ (eds) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New York, NY: Routledge, pp. 151–183.
- Andor L (2022) European unemployment insurance. From undercurrent to paradigm shift. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 267–283.
- Clegg D, Heins E and Rathgeb P (2022) Unemployment benefit governance, trade unions and outsider protection in conservative welfare states. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 195–210.
- Ebbinghaus B and Weishaupt JT (2022) Readjusting unemployment protection in Europe: How crises reshape varieties of labour market regimes. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 181–194.
- Jahoda M (1982) *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keiser NF (1956) The development of the concept of 'automatic stabilizers'. *The Journal of Finance* 11(4): 422–441.
- Klenk T (2012) *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*. Frankfurt, Germany: Campus.
- Lindellee J and Berglund T (2022) The Ghent system in transition: Unions' evolving role in Sweden's multi-pillar unemployment benefit system. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 211–227.
- Lukáčová K, Kováčová L and Kahanec M (2022) Industrial relations and unemployment benefit schemes in the Visegrad countries during the COVID-19 pandemic. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 229–246.

- Müller T, Schulten T and Drahekoupil J (2022) Job retention schemes in Europe during the COVID-19 pandemic – different shapes and sizes and the role of collective bargaining. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 247–265.
- Rasmussen MB and Pontusson J (2018) Working-class strength by institutional design? Unionization, partisan politics, and unemployment insurance systems, 1870 to 2010. *Comparative Political Studies* 51(6): 793–828.
- Rothstein B (1990) Marxism, institutional analysis, and working-class power: The Swedish case. *Politics and Society* 18(3): 317–345.
- Schmid G (2020) Beyond European unemployment insurance. Less moral hazard, more moral assurance? *Transfer: European Review of Labour and Research* 26(4): 465–480.
- Shapiro C and Stiglitz JE (1984) Equilibrium unemployment as a worker discipline device. *The American Economic Review* 74(3): 433–444.
- Vandaele K (2006) A report from the homeland of the Ghent system: The relationship between unemployment and trade union membership in Belgium. *Transfer: European Review of Labour and Research* 12(4): 647–657.
- Vandenbroucke F, Burgoon B, Kuhn T et al. (2018) *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support for European Unemployment Risk Sharing (EURS)*. Amsterdam, The Netherlands: Amsterdam Institute for Social Research.

Tomas Berglund

University of Gothenburg, Sweden

Torsten Müller

European Trade Union Institute, Brussels, Belgium

Editorial und Einleitung

Eines der größten Risiken, denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im heutigen Arbeitsmarkt ausgesetzt sind, ist die Arbeitslosigkeit. Der Verlust des Arbeitsplatzes bedeutet im Normalfall nicht nur, dass man seine Haupteinnahmequelle verliert, sondern hat auch psychologische Folgen, da der Umgang mit Kolleg:innen und die Arbeit als sinnstiftende Tätigkeit fehlen (Jahoda, 1982). Während sich eine zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit weniger disruptiv auf die Lebenssituation der Betroffenen auswirkt, nimmt der Druck auf Arbeitslose, einen neuen Job zu finden, umso stärker zu, je länger die Arbeitslosigkeit dauert. In der Folge wächst die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitssuchende Jobs annehmen, die im Hinblick auf Entlohnung, Kompetenzanforderungen und Arbeitsbedingungen nicht mehr dem Niveau der früher ausgeübten beruflichen Tätigkeit entsprechen.

Aus Sicht der Gewerkschaften stellt Arbeitslosigkeit in mehrfacher Hinsicht ein Problem dar. Auf der einen Seite sinkt der Reservationslohn, ab dem Arbeitssuchende bereit sind, eine neue Stelle anzunehmen, tendenziell bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen zunehmenden finanziellen Härten. Steigende Arbeitslosigkeit führt deshalb in Verbindung mit unzureichenden Auffangmaßnahmen wie der Arbeitslosenversicherung zu einem Abwärtsdruck auf die Löhne und beeinträchtigt die allgemeine Verhandlungsmacht der Gewerkschaften (Rothstein, 1990). Darüber hinaus verlieren Streiks bei hoher Arbeitslosigkeit ihre Wirksamkeit, da eine „Reservearmee“ von Arbeitssuchenden bereit ist, Löhne zu akzeptieren, die unter der Mindestanforderung der Gewerkschaften liegen, und auch die öffentliche Unterstützung für Arbeitskämpfmaßnahmen schwieriger zu organisieren ist. Aus dieser Sicht ist Shapiros und Stiglitz' (1984) recht zynische Beschreibung der Arbeitslosigkeit als „Mittel zur Disziplinierung“ von Arbeitnehmer:innen leicht nachzuvollziehen.

Da (drohende) Arbeitslosigkeit, seit die Lohnarbeit zur dominierenden Erwerbsform in industriellen Gesellschaften geworden ist, integraler Bestandteil der Lebenswelt von Erwerbstätigen ist, versuchen Gewerkschaften und ihre Mitglieder durch solidarisches Handeln diese Gefahr abzumildern. Bereits im 19. Jahrhundert haben Gewerkschaften eigene Arbeitslosenkassen eingerichtet, in die ihre Mitglieder Beiträge gezahlt haben und die eine Art Selbsthilfe gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit darstellten. Diese Leistungen wurden auch zu einem wichtigen Instrument für die Anwerbung neuer Mitglieder. Die Arbeitslosenkassen der Gewerkschaften fanden Nachahmer in weiten Teilen Europas und entwickelten sich so zu einer Voraussetzung für großzügiger ausgestattete Arbeitslosenversicherungen, die im Laufe der Zeit entstanden.

Die Haltung der Arbeitgeber war lange Zeit von Skepsis und sogar offener Ablehnung gegenüber Zahlungen an Arbeitslose geprägt. Aus Perspektive der Arbeitgeber verringern solche Leistungen potenziell die Abhängigkeit der Arbeitnehmer:innen von Lohnarbeit, fördern Müßiggang und stärken die Streikfähigkeit der Gewerkschaften. Im Vergleich zu anderen Versicherungen, die als unverzichtbar für den Wohlfahrtsstaat angesehen wurden wie z. B. die Renten- und Krankenversicherung oder die Betriebsunfallversicherung, war die Arbeitslosenversicherung ein Nachzügler bei der Entwicklung des Sozialstaates (Alber, 1981). Die ersten allgemeinen Systeme in Europa entstanden zu Beginn des 20. Jahrhunderts und bauten auf der vorhandenen Infrastruktur der Arbeitslosenkassen der Gewerkschaften auf. Das bekannteste Beispiel, das der Namensgeber für ein eigenes System der Arbeitslosenversicherung wurde, entstand in der belgischen Stadt Gent, die mit der Subventionierung der Gewerkschaftskassen anfang, um sie großzügiger und nachhaltiger auszustatten (Vandaele, 2006).

In den ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts wurde das so genannte Gent-System zur Blaupause für eine moderne Arbeitslosenversicherung, und nationale Systeme nach dem Vorbild von Gent entstanden in mehreren Ländern, darunter Frankreich (1905) und die Niederlande (1916) (Rasmussen und Pontusson, 2018). Ein besonderes Merkmal des Gent-Systems besteht im Vergleich zu anderen Wohlfahrtsystemen in der freiwilligen Mitgliedschaft, und obwohl diese Versicherung vom Staat subventioniert wurde, oblag die Verwaltung privaten Organisationen – den Gewerkschaften. Die Ausgestaltung des Gent-Systems hatte zur Folge, dass der Staat mit seinen Subventionen sogar die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft unterstützte.

Einige westeuropäische Staaten entschieden sich jedoch für einen anderen Weg und führten eine staatliche Pflichtversicherung ein (zum Beispiel Italien 1919, Irland 1923 und Deutschland 1927 – siehe Alber, 1981). In diesen Systemen übernimmt der Staat die Finanzierung der Versicherung, und die Leistungen standen allen anspruchsberechtigten erwerbstätigen Bürger:innen zu; die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder ihrer Arbeitslosenkasse war keine Voraussetzung mehr. Zwischen den 1930er und 1950er Jahren hat die Mehrheit der westeuropäischen Länder diese Pflichtsysteme eingeführt, so dass nur noch einige wenige Länder das Gent-System beibehielten. Dazu zählten Dänemark, Finnland und Schweden sowie Belgien mit einem Hybridmodell (Rasmussen und Pontusson, 2018).

Es gibt keine wirklich eindeutige Erklärung dafür, warum so viele Länder das Gent-Modell zugunsten der Pflichtversicherung aufgegeben haben (siehe Alber, 1981; Rasmussen und Pontusson, 2018). Ein Pflichtsystem hat eine zuverlässigere finanzielle Grundlage, während die Großzügigkeit des Gent-Systems u. a. von Mitgliedschaftsbeiträgen und der Bereitschaft des Staates abhängt, dieses System zu subventionieren. Aus Sicht der Regierung und der Politik gibt es keine eindeutige Präferenz. Konservative Regierungen sind aufgrund ihrer politischen Prinzipien generell gegen eine staatliche Subventionierung einer von den Gewerkschaften verwalteten Arbeitslosenkasse. Auf der anderen Seite kann es sich ebenfalls als eine riskante politische Entscheidung erweisen, die Frage der Großzügigkeit der Leistungen im Kontext der Pflichtversicherung zum Gegenstand einer öffentlichen Diskussion zu machen. Nach Rasmussen und Pontusson (2018) sehen auch eher linke Regierungen dieses Thema ambivalent und abhängig von der relativen Stärke der Arbeiterbewegung und der Gewerkschaften in ihrem nationalen Kontext. Mit starken und breit aufgestellten Gewerkschaften und auch der Unterstützung linker Regierungen kann das Gent-System eine gute Wahl sein. Sind die Gewerkschaften schwächer und handelt es sich eher um Berufsgewerkschaften, neigt die Arbeiterbewegung dazu, die staatliche Pflichtversicherung als die beste Wahl für die Arbeiterklasse anzusehen.

Ein dritter Faktor, der bei der Erklärung der Dominanz von Pflichtsystemen berücksichtigt werden sollte, ist die Rolle des Staates in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. In jener Zeit basierte wirtschaftspolitisches Handeln verstärkt auf keynesianischen Ansätzen, wonach der Staat je nach Konjunkturzyklus in die Wirtschaft eingreifen muss (siehe Ebbinghaus und Weishaupt, 2022). Die Vorstellung der Arbeitslosenversicherung als so genanntem „automatischem Stabilisator“ der Wirtschaft nahm Gestalt an (siehe Keiser 1956). Die politische Kontrolle über die Arbeitslosenversicherung und andere Elemente des Wohlfahrtsstaates wurden deshalb als essenziell für eine rationale und geplante Wirtschaftsführung angesehen. Darüber hinaus haben Einbindung und Verwaltung der Arbeitslosenversicherung als lediglich einer Säule des Wohlfahrtsstaates neben den anderen Versicherungssystemen vielleicht einen Beitrag dazu geleistet, die oft konflikträchtige Debatte über die Arbeitslosenversicherung zu entpolitisieren. Das lässt sich über das Gent-Modell nicht sagen, denn Änderungen an dessen Ausgestaltung haben sich direkt auf die Mitgliederzahl der Gewerkschaften und damit auch auf deren wichtigste Machtquelle ausgewirkt.

Als die Arbeitslosenversicherung Teil der staatlichen Pflichtversicherung wurde, war der unmittelbare Bezug zu den Ursprüngen dieser Versicherung in den Solidaritätskassen der Gewerkschaften nicht mehr sichtbar, und an ihre Stelle traten Verwaltungssysteme. Die Beziehungen zu den

Akteuren im Arbeitsmarkt gingen jedoch nicht vollständig verloren. In den meisten Pflichtsystemen folgt die Verwaltung dieser Versicherungen für gewöhnlich dem Grundsatz der Selbstverwaltung auf der Basis von Leitungsgremien und Ausschüssen, in denen (in den meisten Fällen) Vertreter:innen der Gewerkschaften und der Arbeitgeber sitzen (Klenk, 2012). Der Einfluss dieser Gremien variiert jedoch und reicht von der einfachen Anhörung bis hin zu Entscheidungsbefugnissen (siehe Clegg et al., 2022). In den Gent-Systemen sind die Gewerkschaften dagegen immer noch direkter an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung beteiligt. Paradoxerweise ist es in diesen Systemen jedoch der Staat, der die Regeln für die subventionierten Arbeitslosenkassen bestimmt, und aus diesem Grund verlieren die Gewerkschaften sehr viele Einflussmöglichkeiten bei der Gestaltung dieser Versicherungen, zum Beispiel in Bezug auf Leistungsvoraussetzungen und Umfang der Leistungen (siehe Lindellee und Berglund, 2022). Diese Abhängigkeit vom Staat war ein wichtiger Grund dafür, dass Gewerkschaften in mehreren Ländern zunächst nur zögerlich bereit waren, das Gent-System einzuführen.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel dieser Themenausgabe von *Transfer* eine allgemeine Übersicht über die Rolle der Gewerkschaften in den heutigen Systemen der Arbeitslosenversicherung in Europa. Da die Arbeitslosenversicherung traditionell eine wichtige Institution für die Macht der Arbeitnehmer:innen und der Gewerkschaften darstellt, gehören die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften auf die bestehenden nationalen Systeme der Arbeitslosenversicherung zu den wichtigsten Schwerpunkten dieser Themenausgabe. Angesichts der COVID-19-Pandemie besteht ein weiterer wichtiger Schwerpunkt in den sich aus der Pandemie ergebenden Herausforderungen und Chancen der Gewerkschaften, Arbeitnehmer:innen vor Arbeitslosigkeit zu schützen. Und nicht zuletzt hat die neue Europäische Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen neue Initiativen für eine EU-Arbeitslosenversicherung angekündigt. Eine solche Versicherung erscheint plausibel, da es innerhalb des Euroraums deutlich unterschiedliche Arbeitslosenquoten gibt und in einigen Staaten der Schutz bei Arbeitslosigkeit allenfalls rudimentär ist. Eine EU-Arbeitslosenversicherung würde aber parallel zu nationalen Systemen existieren und könnte deshalb neue Probleme, aber auch Chancen für die Gewerkschaften bedeuten. Die Beiträge in dieser Themenausgabe befassen sich aus unterschiedlichen geographischen und thematischen Blickwinkeln mit diesen drei Aspekten.

Bernhard Ebbinghaus' und Timo Weishaupts Beitrag liefert mit einer umfassenden Übersicht über die historische Entwicklung der Arbeitslosenversicherung als integraler Bestandteil der sozialen Rechte in modernen Wohlfahrtsstaaten eine Einführung in das Thema. Die Autoren beschreiben, wie sich die Arbeitslosenversicherung als Teil einer umfassenderen Antwort des Wohlfahrtsstaates auf immer wiederkehrende Krisen entwickelt hat und wie sie durch die relative Stärke der Gewerkschaften in den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen bedingt wurde. Vor diesem Hintergrund identifizieren die Autoren ein nordisches, ein liberales und ein sehr variables kontinentales Modell. Seit den 1970er Jahren haben sich die Arbeitslosenversicherungen tendenziell in Richtung dualer, zweistufiger Systeme entwickelt, die für atypisch Beschäftigte nur eine Grundabsicherung bieten. In den letzten Jahrzehnten war die Leistungshöhe der Arbeitslosenversicherungen außerdem allgemein rückläufig, und in mehreren Ländern wurde die Arbeitslosenversicherung dereguliert. Ebbinghaus und Weishaupt erklären diesen Paradigmenwechsel mit der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Regierungen und mit dem Rückgang gewerkschaftlicher Macht. Der Artikel endet mit einer Diskussion der Lehren, die aus der Großen Rezession und der COVID-19-Pandemie gezogen werden können. Insbesondere diskutieren die Autoren die Rolle der sozialen Konzertation bei der Minderung der Auswirkungen der Krisen. Sie kommen zu dem Schluss, dass gut funktionierende Wohlfahrtsysteme eine wichtige Funktion in den krisengeschüttelten europäischen Gesellschaften übernehmen und dass den Gewerkschaften eine historische Rolle bei der Entwicklung und dem Schutz dieser Systeme zukommt. Damit sie ihre Aufgabe aber weiterhin erfüllen können, müssen die Gewerkschaften nicht nur ihren Mitgliederverlust

umkehren, sondern ebenfalls Strategien für die Vertretung von Outsidern finden und sich zu wahrhaft inklusiven Organisationen entwickeln.

Der Artikel von Daniel Clegg, Elke Heins und Philip Rathgeb befasst sich mit der Rolle der Gewerkschaften in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung in den konservativen Wohlfahrtsstaaten Österreich, Frankreich und Deutschland. Zwar bieten staatlich verwaltete Systeme keine direkten Anreize für die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, allerdings haben die Gewerkschaften im Normalfall über ihre Beteiligung in den Governance-Strukturen einen gewissen Einfluss auf diese Systeme. Die Autoren beschreiben, dass die Gewerkschaften in diesen konservativen Wohlfahrtsstaaten entgegen der herkömmlichen Lesart gegen die Dualisierung des Arbeitsmarktes sind und versuchen, den Schutz von Outsidern im Arbeitsmarkt zu verbessern. Der Artikel zeigt aber auch, dass die institutionellen Machtressourcen der Gewerkschaften und damit ihre Fähigkeit, Reformen mit dem Ziel einer weiteren Dualisierung zu verhindern, in hohem Maße von der Bereitschaft und Fähigkeit der jeweiligen Regierung abhängen, Gewerkschaften mit einzubinden und eigene politische Entscheidungsbefugnisse wahrzunehmen. Die drei untersuchten Länder unterscheiden sich in ihren Arbeitsbeziehungen. Existieren in Österreich und Deutschland stark ausgeprägte korporatistische Strukturen, finden wir in Frankreich eher ein staatsdirigistisches System. Was die Arbeitslosenversicherung angeht, argumentiert das Autorenteam, dass paradoxerweise die Gewerkschaften in Frankreich aufgrund der kollektiv vereinbarten Finanzierung des Systems durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge am erfolgreichsten waren, ihren Einfluss geltend zu machen und die Dualisierung zu bekämpfen. Während die korporatistischen Strukturen in Deutschland und Österreich die Fähigkeit der Regierungen erhöhen, die Gewerkschaften bei politischen Entscheidungsfindungen zu übergehen (wie dies in Deutschland im Kontext der Harz-Reformen geschehen ist), verfügen die französischen Gewerkschaften aufgrund der Tatsache, dass wichtige Merkmale der französischen Arbeitslosenversicherung auf autonomen Tarifverhandlungen beruhen, über eine alternative institutionelle Machtressource und über Einflussmöglichkeiten, gegen die Dualisierung vorzugehen und sich für ein inklusiveres System einzusetzen.

Jayeon Lindellee und Tomas Berglund untersuchen die Rolle der Gewerkschaften im so genannten Gent-System, das durch eine freiwillige Mitgliedschaft und die Verwaltung durch die Gewerkschaften gekennzeichnet ist und das deshalb als eine wichtige Machtquelle der Gewerkschaften in den nordischen Ländern und Belgien gesehen wird. Die Autoren befassen sich vorrangig mit den Entwicklungen in Schweden und beschreiben die anhaltenden Versuche aufeinanderfolgender Regierungen, das Gent-System von innen zu destabilisieren, indem die Mitgliedschaft in dem System verteuert und seine Reichweite eingeschränkt wird und auch die Versicherungsleistungen weniger großzügig gestaltet werden. Der Artikel beschreibt die Antwort der Gewerkschaften auf diese Angriffe auf das System, indem sie alternative Konzepte wie zum Beispiel die Verteilung des Systems auf mehrere Säulen und die Einführung ergänzender und kollektiv vereinbarter Privatversicherungen entwickeln und versuchen, die Kontrolle über das System wiederzuerlangen. Die Autoren diskutieren die Chancen und Herausforderungen dieser Konzepte für gewerkschaftliche Organisation. Dass die Gewerkschaften eine diversifiziertere Strategie verfolgen, könnte einen Weg weisen, wie sie ihre Rolle bei der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung neu erfinden können. Der Preis dafür könnte aber eine noch stärkere Spaltung des schwedischen Arbeitsmarktes in Insider und Outsider sein.

Der Artikel von Katarína Lukáčová, Lucia Kováčová und Martin Kahanec erweitert die geographische Perspektive und geht über die beiden prominenten westeuropäischen Modelle der Arbeitslosenversicherung hinaus, indem er die Rolle der Gewerkschaften bei der Gestaltung der Arbeitslosenversicherung in den vier Visegrad-Ländern Tschechien, Ungarn, Polen und Slowakei analysiert. In diesen vier Ländern sind die Rahmenbedingungen für die gewerkschaftliche Beeinflussung politischer Entscheidungen über die Arbeitslosenversicherung deutlich schwieriger,

da sich die Gewerkschaften nicht auf die gleichen organisatorischen und institutionellen Machtressourcen in Form einer breiten Mitgliederbasis und eines institutionalisierten Zugangs zu politischen Entscheidungsprozessen im Kontext bewährter korporatistischer Regelungen verlassen können. Die von den Autoren durchgeführte Analyse der Entwicklungen während der COVID-19-Pandemie bestätigt die starke Rolle des Staates bei der Kontrolle des Zugangs zu politischen Entscheidungen und zeigt ebenfalls, wie Gewerkschaften unter widrigen Umständen in der Lage sind, alternative Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Der Beitrag von Torsten Müller, Thorsten Schulten und Jan Drahokoupil verlagert den Schwerpunkt von der Arbeitslosenversicherung auf Systeme der Beschäftigungssicherung zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit. Der Artikel zeigt, dass es zu Beginn der COVID-19-Pandemie in jedem EU-Mitgliedstaat ein System der Beschäftigungssicherung gab, um die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Beschäftigungssituation abzufedern und das Einkommen der Beschäftigten (teilweise) zu sichern. Die Autoren identifizieren drei unterschiedliche Idealtypen von Beschäftigungssicherungssystemen – Kurzarbeit, zeitweilige Arbeitslosigkeit und Lohnsubventionen – und beschreiben die unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen und die zugrundeliegende Logik dieser Systeme. Entsprechend dem Schwerpunktthema dieser Ausgabe befasst sich der Artikel insbesondere mit der Rolle der Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungsstrukturen bei der Ausgestaltung und Implementierung dieser Systeme. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass es aus unterschiedlichen Gründen von Vorteil ist, die finanzielle Unterstützung durch diese Beschäftigungssicherungssysteme von der Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen abhängig zu machen. Die Vorteile sind: die Schaffung einer zusätzlichen Kontrollebene, die unberechtigte finanzielle Unterstützung verhindert; die Gewährleistung einer reibungsloseren Umsetzung der Systeme; die Ermöglichung flexiblerer Lösungen entsprechend den spezifischen Bedarfslagen der Unternehmen und Sektoren; und schließlich die Behebung einiger Defizite der gesetzlichen Systeme der Beschäftigungssicherung.

László Andors Artikel ist ein Parforceritt durch 50 Jahre Diskussionen über eine europäische Arbeitslosenversicherung, die in den 1970er Jahren begannen und jetzt im Kontext der COVID-19-Pandemie erneut aktuell werden. Auf der Grundlage einer Diskussion über die politische Dynamik der Entwicklung dieses Konzeptes beschreibt der Artikel, dass es zwei große Krisen gebraucht hat, um diese Idee wieder auf die politische Agenda zu setzen. Die erste Krise war die Große Rezession 2008/2009, die die Schwächen der unvollständigen Währungsunion offenbarte und die Notwendigkeit wirtschaftlicher Stabilisatoren auf europäischer Ebene aufzeigte, um die Gesamtnachfrage zu steigern und den sozialen Zusammenhalt in Europa zu sichern. Nach einer lebhaften Debatte bis 2014 über die unterschiedlichen Modelle einer europäischen Arbeitslosenversicherung wurden danach von der Juncker-Kommission keine weiteren konkreten Schritte unternommen. Es brauchte deshalb die COVID-19-Pandemie und die Erkenntnisse aus der Bewältigung der Großen Rezession, um ein finanzielles Unterstützungsprogramm auf europäischer Ebene für nationale Beschäftigungssicherungssysteme einzurichten. Andor sieht dies als einen wichtigen ersten Schritt zur Stärkung der sozialen Dimension der EU, gibt aber zu bedenken, dass ein Mechanismus zur Sicherung von Arbeitsplätzen nicht ausreichen wird, wenn nicht gleichzeitig auch als nächste Maßnahme die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung als Sicherheitsnetz für diejenigen erfolgt, die ihren Arbeitsplatz verlieren.

Schlussfolgerung

Diese Themenausgabe von *Transfer*, die sich in erster Linie mit dem Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitslosenversicherung sowie den damit verbundenen Beschäftigungssicherungssystemen befasst, zeigt, dass es sich hier um entscheidende Institutionen für die

Arbeitsmarktakteure handelt. Aus Sicht der Gewerkschaften ist die Arbeitslosenversicherung in mehrfacher Hinsicht ein zentraler Machtfaktor nicht nur in den Gent-Systemen, sondern auch in den Systemen der Pflichtversicherung. Die Großzügigkeit der Leistungen hat Auswirkungen auf die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer:innen und auch auf ihre Lebensbedingungen und ihre Sicherheit. Aus ökonomischer Sicht definiert infolgedessen das Ausmaß der Unterstützung den Reservationslohn und führt zu einem Abwärts- oder Aufwärtsdruck auf die (Mindest-)Löhne. Die Gewerkschaften haben deshalb nicht nur ein wirtschaftliches Interesse an großzügigen Leistungen bei Arbeitslosigkeit, sondern auch ein organisatorisches Interesse, um neue Mitglieder zu gewinnen oder existierende Mitglieder in der Organisation zu halten. Wie Lindellee und Berglund (2022) in ihrem Artikel zeigen, besteht bei den Gent-Systemen ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad, da der Erhalt von Leistungen von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder Arbeitslosenkasse abhängt. Wie der Artikel von Clegg et al. (2022) jedoch darstellt, hilft die Wahrnehmung der Interessen von Outsidern den Gewerkschaften auch in Pflichtsystemen, der systemimmanent naheliegenden Entscheidung von Arbeitnehmer:innen entgegenzuwirken, ihre Gewerkschaft zu verlassen, sobald sie ihre Arbeit verlieren. Auf diese Weise können die Mitgliedszahlen auch während einer Wirtschaftskrise gehalten werden. Entsprechend gibt es gute Gründe für Gewerkschaften, auf die Funktion der Arbeitslosenversicherung und die Interessen der Arbeitslosen genauso zu achten wie auf die Interessen der Beschäftigten durch die Lohngestaltung.

Eine Möglichkeit für Gewerkschaften, in Pflichtsystemen Mitglieder zu halten oder neue zu gewinnen, besteht darin, in Form eines „Gent-Reflexes“ einen zusätzlichen Schutz in Systemen zu verhandeln oder anzubieten, die nicht mehr so großzügig in ihren Leistungen sind. Müller et al. (2022) haben sich mit einer solchen tarifvertraglichen Aufstockungs-Strategie im Rahmen von Beschäftigungssystemen in ausgesuchten Ländern befasst. Im Falle Schwedens zeigen Lindellee und Berglund (2022), dass es mehrere Beispiele für Tarifverträge mit Bestandteilen gibt, die sowohl für den Arbeitgeber als auch für die Belegschaft von zentraler Bedeutung sind wie zum Beispiel berufliche Fortbildung, Beschäftigungsschutz und Zusatzleistungen bei Arbeitslosigkeit. Diese Maßnahmen beinhalten jedoch das Risiko einer weiteren Polarisierung zwischen Outsidern und Insidern im Arbeitsmarkt. Allerdings nehmen diese Risiken ab, solange die Gewerkschaften inklusiv sind und den größten Teil der Erwerbstätigen organisieren.

Arbeitslosenversicherungen sind ein allgemein wichtiges Thema in Zeiten von Unsicherheit und Krisen im Arbeitsmarkt. Dies wird von Ebbinghaus und Weishaupt (2022) in ihrem Artikel beschrieben. Die Bedeutung finanzieller Sicherheit ist in solchen Situationen evident, hier lässt sich auch die Allgemeinheit leichter mobilisieren. Die COVID-19-Krise war einer dieser Momente, und wie Lukáčová et al. (2022) zeigten, haben Gewerkschaften in Polen und der Slowakei die Gelegenheit erkannt und das Thema Schutz vor Arbeitslosigkeit für ihre Mobilisierungskampagnen genutzt. Für die Gewerkschaften ergeben sich zwei Vorteile, wenn sie sich mit Themen im Kontext der Arbeitslosenversicherung befassen: Sie gewinnen Vertrauen und Legitimität in einer Frage des allgemeinen Interesses, und gleichzeitig geht es hier um einen der wichtigsten Machtfaktoren für die Gewerkschaften.

Clegg et al. (2022) beschreiben in ihrem Artikel, dass Einfluss und Mitspracherecht in wichtigen Arbeitsmarktinstitutionen wie der Arbeitslosenversicherung für die Gewerkschaften von strategischem Interesse sind. Dies trifft ebenfalls auf die Diskussion über eine europäische Arbeitslosenversicherung zu, die bereits seit mehreren Jahrzehnten geführt wird. Wie Andor (2022) in dieser Ausgabe darlegt, ging es in der Diskussion über eine europäische Arbeitslosenversicherung in erster Linie um ökonomische Argumente zu der Frage, wie Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums überwunden werden könnten. Die europäische Arbeitslosenversicherung würde hier als automatischer Stabilisator funktionieren. Die Diskussion über ein solches europäisches System ist aber auch mit einer Reihe weiterer Fragen verbunden, die für die Gewerkschaften von zentraler

Bedeutung sind. Dazu gehören Reservations- und Mindestlöhne ebenso wie die Frage, wie sich eine Arbeitslosenversicherung auf EU-Ebene auf die nationalen Systeme und insbesondere Gent-Systeme auswirken würde – parallel zu der aufgeladenen Debatte über den Richtlinienentwurf zu adäquaten Mindestlöhnen in Europa.

Diese grundsatzpolitischen Debatten bieten für die europäische Gewerkschaftsbewegung ebenfalls Chancen, sich selbst zum Mittelpunkt der Diskussion und der institutionellen Entwicklung zu machen. Wie in diesem Themenheft gezeigt wird, waren die Gewerkschaften entscheidend an der Einrichtung nationaler Systeme der Arbeitslosenversicherung in Europa beteiligt, um durch solidarisches Handeln von Arbeitslosigkeit bedrohte Gewerkschaftsmitglieder zu unterstützen. Eine Möglichkeit für die Gewerkschaften besteht deshalb darin, sich auf ihre Wurzeln zu besinnen und transnationale Solidaritätsfonds einzurichten, um nationale Systeme zu ergänzen, die keine adäquate Unterstützung leisten. Ähnlich wie die einst eingeführten nationalen Systeme würde dies zumindest eine Infrastruktur für ein europaweites Unterstützungssystem bei Arbeitslosigkeit etablieren und die Gewerkschaftsbewegung zum bestimmenden Akteur zukünftiger Entwicklungen machen. Angesichts der aktuellen Probleme der Gewerkschaften, ihre Mitgliedszahlen wenigstens auf dem derzeitigen Niveau zu halten, und der sich daraus ergebenden finanziellen Probleme wäre ein solches Bottom-up-System wahrscheinlich ohne die Unterstützung eines zweckgebundenen EU-Fonds finanziell nicht nachhaltig. Die Idee einer europäischen Arbeitslosenversicherung nach dem Gent-Vorbild mag weit hergeholt erscheinen, sollte aber nicht pauschal verworfen werden. Vor zwanzig Jahren schien ein europäischer Mindestlohn ebenfalls eine Utopie zu sein.

Mittelfristig wahrscheinlicher und politisch realisierbarer scheint eine Top-down-Lösung einer europäischen Rückversicherung zu sein, die die Verschiedenartigkeit der europäischen Systeme hinsichtlich ihrer institutionellen Ausgestaltung und der ihnen zugrundeliegenden Funktionslogik berücksichtigt. Letztlich gibt es mit dem europäischen SURE-Programm zur Unterstützung nationaler Beschäftigungssicherungssysteme eine Blaupause für die finanzielle Unterstützung einzelstaatlicher Systeme ohne Eingriff in ihre spezifische Ausgestaltung. Um sich die öffentliche Unterstützung für ein solches europäisches System zu sichern, wäre es wichtig, die zu einseitig ökonomisch ausgerichtete Debatte zu überwinden, die sich derzeit in erster Linie auf die Rolle eines europäischen Systems als automatischem Stabilisator beschränkt. Das könnte durch Einführung einer wie auch immer gearteten „positiven Konditionalität“ erreicht werden, die eine finanzielle Unterstützung auf europäischer Ebene von sozialen Kriterien abhängig macht. Schmid (2020) schlägt zum Beispiel drei Bedingungen vor: zuverlässige und großzügige Leistungen, effektive aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Maßnahmen zur Abdeckung sozialer Risiken während des gesamten Lebens. Ungeachtet der spezifischen Kriterien, die nationale Systeme erfüllen müssen, um Anspruch auf eine europäische Unterstützung zu haben, sollte die Beteiligung der Gewerkschaften an der Verwaltung dieser Versicherung mit echter Entscheidungsbefugnis eine Voraussetzung sein. Der Artikel von Müller et al. (2022) zeigt, dass die Beteiligung der Gewerkschaften an der Ausgestaltung und Umsetzung von Beschäftigungssicherungssystemen ihr reibungsloses und effizientes Funktionieren gefördert hat. Vandenbroucke et al. (2018) haben darüber hinaus gezeigt, dass die Beteiligung der Sozialpartner an der Umsetzung dazu führt, dass auf nationaler Ebene die öffentliche Zustimmung zu europäischen Systemen deutlich zunimmt. Eine „positive Konditionalität“ könnte deshalb einen Beitrag dazu leisten, die Debatte vom Kopf auf die Füße zu stellen und das Leben der Menschen in Europa tatsächlich zu verändern.

Einzelnachweise

Alber J (1981) Government responses to the challenge of unemployment: The development of unemployment insurance in Western Europe. In: Flora P and Heidenheimer AJ (eds) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New York, NY: Routledge, pp. 151–183.

- Andor L (2022) European unemployment insurance. From undercurrent to paradigm shift. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 267–283.
- Clegg D, Heins E and Rathgeb P (2022) Unemployment benefit governance, trade unions and outsider protection in conservative welfare states. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 195–210.
- Ebbinghaus B and Weishaupt JT (2022) Readjusting unemployment protection in Europe: How crises reshape varieties of labour market regimes. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 181–194.
- Jahoda M (1982) *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keiser NF (1956) The development of the concept of ‘automatic stabilizers’. *The Journal of Finance* 11(4): 422–441.
- Klenk T (2012) *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*. Frankfurt, Germany: Campus.
- Lindellee J and Berglund T (2022) The Ghent system in transition: Unions’ evolving role in Sweden’s multi-pillar unemployment benefit system. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 211–227.
- Lukáčová K, Kováčová L and Kahanec M (2022) Industrial relations and unemployment benefit schemes in the Visegrad countries during the COVID-19 pandemic. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 229–246.
- Müller T, Schulten T and Drahokoupil J (2022) Job retention schemes in Europe during the COVID-19 pandemic – different shapes and sizes and the role of collective bargaining. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(2): 247–265.
- Rasmussen MB and Pontusson J (2018) Working-class strength by institutional design? Unionization, partisan politics, and unemployment insurance systems, 1870 to 2010. *Comparative Political Studies* 51(6): 793–828.
- Rothstein B (1990) Marxism, institutional analysis, and working-class power: The Swedish case. *Politics and Society* 18(3): 317–345.
- Schmid G (2020) Beyond European unemployment insurance. Less moral hazard, more moral assurance? *Transfer: European Review of Labour and Research* 26(4): 465–480.
- Shapiro C and Stiglitz JE (1984) Equilibrium unemployment as a worker discipline device. *The American Economic Review* 74(3): 433–444.
- Vandaele K (2006) A report from the homeland of the Ghent system: The relationship between unemployment and trade union membership in Belgium. *Transfer: European Review of Labour and Research* 12(4): 647–657.
- Vandenbroucke F, Burgoon B, Kuhn T et al. (2018) *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support for European Unemployment Risk Sharing (EURS)*. Amsterdam, The Netherlands: Amsterdam Institute for Social Research.

Tomas Berglund

Universität Göteborg, Schweden

Torsten Müller

Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel, Belgien

Transfer: themes for 2021 and 2022

2021

February

Industrial relations and inequality: the many conditions of a crucial relationship

Coordinated by Lisa Dorigatti and Roberto Pedersini

May

Multiple jobholding in Europe

Coordinated by Wieteke Conen and Karin Schulze Buschoff

August

Transforming care work within an era of changing priorities of care policy

Coordinated by Valeria Pulignano and Mathew Johnson

November

Open issue

Coordinated by Vera Šćepanović and Philippe Pochet

2022

February

COVID-19 and the world of work in Europe

Coordinated by David Natali

May

Unemployment benefits, industrial relations and COVID-19

Coordinated by Tomas Berglund and Torsten Müller

August

From just transition to a new concept of the welfare state

Coordinated by Bela Galgoczi and Philippe Pochet

November

Open issue

Coordinated by Roberto Pedersini, Vera Šćepanović and Philippe Pochet