

Die Europäische Kommission hat eine Initiative für eine *Europäische Arbeitslosenversicherung (EALV)* gestartet.<sup>1</sup> Hintergrund des Diskussionsbeitrages, für den EU-Sozialkommissar László Andor verantwortlich zeichnet, sind die gerade in der Eurokrise sichtbar gewordenen konjunkturellen Ungleichgewichte zwischen den Krisenstaaten und der Kernzone. Zentral geht es um zwei Fragestellungen. *Normativ* steht die Europäische Union als föderativer Staatenbund auf der Basis des Lissabon-Vertrages und die Entwicklung hin zu einer Fiskal- und Transferunion infrage. Sollen die Vereinigten Staaten von Europa oder gar die Europäische Republik (*Res publica*) mit systematischen und dauerhaften Transfers ein Europa der Mitgliedstaaten ablösen (vgl. Guérot und Menasse 2013)? Hiervon zu unterscheiden ist eine *positive* Perspektive mit den Aspekten ihrer Ausgestaltung, ihrer Wirkungsweise und möglichen Problemen.

## Grundsätzliche Überlegungen

Die Vorschläge zu einer EALV sind ein Indiz dafür, dass die Europäische Währungsunion (EWU) nicht im Sinne eines *optimalen Währungsraumes* funktioniert. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) mit einem einheitlichen Zinssatz scheitert bei unterschiedlichen Konjunkturen. Zudem wirken die zumeist nicht abgestimmten Fiskalpolitiken der Staaten überwiegend prozyklisch.<sup>2</sup> Folglich wäre ein Wechselkursmechanismus erwünscht, um unterschiedliche Konjunkturen und strukturelle Probleme kurzfristig abzufedern. Systemkonform im Sinne des Lissabon-Vertrages und dem dort festgeschriebenen Verbot des monetären und fiskalischen Beistands wären deshalb der Austritt der Krisenstaaten und die Konzentration auf eine Eurokernunion.<sup>3</sup>

Steht hingegen der Erhalt der Eurozone im Kreis der jetzigen Mitglieder im Mittelpunkt des politischen Bemühens, so ist die Forderung nach einer EALV durchaus folgerichtig. Entsprechend dem Modell eines *automatischen Stabilisators* könnte sie für einen konjunkturellen Ausgleich ohne systematische Transfers sorgen. Voraussetzung wären unkorrelierte Schocks auf der Basis einer Abweichung vom Trend des Euroraumes, um im Privatsektor die Nachfrage durch angepasste Nettoszahungen zu stabilisieren. Kommt es in dem einen Land aufgrund konjunktureller Faktoren zu einer Produktionslücke, so bekämen Arbeitslose aus einem EALV-Fonds Zahlungen. Sollten sich andere Euroländer zeitgleich in einer Boomphase befinden, würden entsprechende Zahlungen in den Haushalt der EALV fließen. Im Ergebnis erfolgt eine Glättung der Nachfrage über die Eurozone. Idealtypisch nicht vorgesehen sind systematische, dauerhafte Transferleistungen zum Ausgleich eines strukturellen Doppeldefizits von Staatshaushalt und Leistungsbilanz.<sup>4</sup>



Dirk Meyer\*

Dies entspricht in Grundzügen einer *Fiskalunion*, deren Kern eine fiskalische Versicherung mit Risikoausgleich kennzeichnet. Damit verknüpfte Transfers wären vorübergehend und unsystematisch. Davon zu unterscheiden ist eine *Transferunion*, deren Kernelemente systematische und

\* Prof. Dr. Dirk Meyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Ordnungsökonomik am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

<sup>1</sup> Vgl. European Commission (2013). Dabei handelt es sich um eine bereits stark abgeschwächte Version gegenüber der vom März 2013.

<sup>2</sup> Als Ausnahme gilt das abgestimmte Konjunkturpaket der Eurostaaten anlässlich der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 (vgl. Dullien und Fichtner 2012, S. 10).

<sup>3</sup> Explizit ist ein Austritt aus der EWU vertraglich nicht vorgesehen. Auf der Basis von Art. 50 EUV i.d.F.v. Lissabon könnte man allerdings die Möglichkeit eines Teilaustritts »als Minus gegenüber einem Vollaustritt« rechtfertigen, der einer Kündigung des Protokolls gleichkommen würde. Vgl. Seidel (2007), der aus dem generellen Austrittsrecht ein Recht zu einem Teilaustritt ableitet (*a maiore ad minorem*); ähnlich Herrmann (2010, S. 417) sowie Vischer (2010, S. 44 f.). Darüber hinaus sieht Art. 2 Abs. 1 AEUV die Möglichkeit einer Ermächtigung durch die Union zu einer nationalen gesetzlichen Regelung in den Fällen vor, in denen die EU eine ausschließliche Zuständigkeit besitzt. Dies gilt für die »Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist« (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV). Voraussetzung für diese Rückermächtigung wäre ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates (EU-Rat) zu einem entsprechenden Aufhebungsvertrag (vgl. auch Seidel 2012, S. 157 ff).

<sup>4</sup> Gemäß der Identität von gesamtwirtschaftlicher Ersparnis  $S$ , die zur Finanzierung der volkswirtschaftlichen Nettoinvestition  $I^N$ , dem Staatsdefizit  $D^G$  und einem Leistungsbilanzüberschuss  $(X - M)$  dient, muss ein ausuferndes Haushaltsdefizit über einen Importüberschuss finanziert werden:  $S = I^N + D^G + (X - M)$ . Entsprechende Transferleistungen aus dem Ausland könnten ein Haushaltsdefizit verringern und die Leistungsbilanz saldenmechanisch ausgleichen helfen (vgl. auch Pusch und Gruseva 2011).

langanhaltende Einkommenstransfers sowie eine Umverteilung zwischen Regionen umfassen (vgl. zur Abgrenzung Keuschnigg und Weyerstraß 2012, S. 203 ff.). Insofern haben bereits heute der EU-Strukturfonds mit Kofinanzierung nationaler Investitionen sowie die Sozial- und Regionalfonds als zentrales Ziel, eine Konvergenz von Zentrum und Peripherie innerhalb der EU zu schaffen sowie langfristig die Wettbewerbsfähigkeit schwacher Regionen zu stärken. Auch strukturelle Probleme im Bereich hoher Jugendarbeitslosigkeit der mediterranen Staaten werden über diese Fonds in ihren Auswirkungen gelindert. Die Diskussion um die Einführung von Eurobonds, der EU-Fonds zur Bankenabwicklung sowie die europäische Einlagensicherung zeigen zudem, dass die Transferunion auch auf anderen Ebenen bereits installiert wird.

### Andor-Plan

Bereits der *Stable Money Report* (vgl. Commission of the European Communities Directorate General for Economic and Financial Affairs 1993) enthielt den Vorschlag automatischer Ausgleichszahlungen, wenn sich die Arbeitsmärkte einzelner EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich entwickeln sollten. Aus einem EU-Fonds, finanziert über nationale Beiträge in Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft (BIP) eines jeden Landes, sollten Transfers in diejenigen Länder fließen, deren monatliche Arbeitslosenrate saisonbereinigt gegenüber dem Trend der EWU lag. Die Initiative war ein Baustein der angestrebten *Sozialunion*, die mit der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte 1989 von dem EU-Ministerrat angestoßen wurde, deren einstimmige Annahme aber an der Gegenstimme Großbritanniens scheiterte (vgl. Meyer 1990).

Aktuell brachte der französische Finanzminister *Moscovici* die Schaffung eines starken supranationalen Haushaltes der EU ins Gespräch, der zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen eine gemeinsame Arbeitslosenunterstützung für den Euroraum vorsehen kann (vgl. Schubert 2013). Neben einer Erhöhung nationaler Steuern schlägt er eine Finanzierung durch die EU-Finanztransaktionssteuer oder eine EU-Kohlendioxidsteuer vor. Damit kommt das strukturelle Novum einer eigenständigen EU-Steuerhoheit ins Spiel. Zeitgleich konkretisiert der *Internationale Währungsfonds* (IWF) seinen Vorschlag einer Fiskalunion für die Eurozone (vgl. Allard 2013, S. 20 ff.). Er befürwortet temporäre Transfers im Rahmen von allgemeinen EU-Haushaltsmitteln, einem »Rainy-Day-Fund« sowie einer EU-weiten Arbeitslosenversicherung.

Anfang Oktober 2013 formulierte die Europäische Kommission unter Führung von *Sozialkommissar László Andor* einen Diskussionsbeitrag zur »Ertüchtigung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion«. <sup>5</sup> In diesem

Zusammenhang thematisiert die Kommission den Ausgleich kurzfristiger Ungleichgewichte (Konjunkturschwankungen) durch zwei Vorschläge der Ausgestaltung einer EALV. *Modell I* beinhaltet einen Ausgleichsmechanismus für die Eurozone. Zahlungen aus einem Stabilisierungsfonds sollen asymmetrische Schocks ausgleichen helfen sowie die Integration und Konvergenz befördern. Programmgemäß sind keine langfristigen Transferzahlungen beabsichtigt. Als handlungsgebender Indikator dient die Produktionslücke als konjunkturelles Maß zwischen dem Produktionspotenzial und der tatsächlichen Produktion. Die Euromitgliedstaaten versichern sich auf diese Weise gegenseitig gegen Konjunkturschwankungen und Ungleichgewichte. Ältere Fassungen sahen quasi-automatische Zahlungen vor, wenn die Abweichung vom Durchschnitt 1,2% erreichte oder die Produktionslücke um mehr als 0,6% anstieg. Gemäß *Modell II* übernimmt ein spezieller Fonds Ausgleichszahlungen an Staaten, deren Arbeitslosenrate ein (strukturelles) Basisniveau überschreitet. Mit Verweis auf entsprechende bundesstaatliche Unterstützungen in Gestalt einer Rückversicherung (emergency benefits) in den USA könnte der Fonds beispielsweise 50% der diese Quote übersteigenden Zahlungen an Arbeitslose übernehmen.

Während in Modell I Globalüberweisungen aus einem EU-Haushaltsfonds in den Haushalt des konjunkturell schwachen Landes ohne Verwendungsaufgaben fließen, entspricht Modell II eher einem individuellen Sicherungssystem, das entweder direkt Zahlungen an Arbeitslose übernimmt oder Mittel zweckgebunden an die nationale Arbeitsagentur gibt. Die Kommission hebt die Notwendigkeit einer *Vertragsänderung* für beide Maßnahmen hervor, da der Lissabon-Vertrag bislang Harmonisierungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet der Beschäftigung ausschließt (Art. 149 AEUV) und entsprechende Befugnisse der Nationalstaaten vor Eingriffen der EU schützt (Art. 153 Abs. 4 AEUV). <sup>6</sup>

### Problematische Aspekte

Die *Globalüberweisungen* (Modell I) kranken an der generellen Problematik, die fiskalische Ausgabenerhöhungen im Rahmen kurzfristig erwünschter Nachfragestimuli kennzeichnen. Die Aufstellung und Genehmigung von Konjunkturprogrammen ist das Ergebnis eines zeitintensiven Aushandlungsprozesses. Damit ist fraglich, ob die Mittel zeitnah ausgegeben werden können. Umgekehrt stößt die Rücknahme bei konjunktureller Besserung auf Widerstände der Begünstigten. Ohne Verwendungsaufgaben ist ein konsumtiver Einsatz nicht zwingend. Darüber hinaus sind die Berechnungen der Produktionslücke methodisch mit hohen

<sup>5</sup> Vgl. European Commission (2013). Das Kommissionspapier wurde in enger Abstimmung mit Wirtschafts- und Währungskommissar Olli Rehn sowie dem Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso erarbeitet. Es ist eine überarbeitete Fassung eines Entwurfes vom März 2013.

<sup>6</sup> Da auch eine sogenannte Vertragsabrundung nach Art. 352 AEUV nicht infrage kommt, würde aufgrund der der EU zugewiesenen Kompetenzen das ordentliche Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 1-5 EUV Anwendung finden.

Unsicherheiten behaftet. Die politische Akzeptanz dieser zwischenstaatlichen Ausgleichszahlungen bleibt fraglich, da ein kleiner Kreis von Ökonomen erheblichen Einfluss aufgrund diskretionärer Entscheidungsspielräume gewinnt (vgl. hierzu Dullien und Fichtner 2012, S. 10).

Demgegenüber kennzeichnet das *individuelle Sicherungssystem* (Modell II) einen der politischen Einflussnahme weitgehend entzogenen Automatismus. Zahlungen an die von Arbeitslosigkeit Betroffenen erfolgen ohne Zeitverzögerung. Da es sich um Leistungen der Grundsicherung handelt, werden die Mittel sofort nachfragewirksam. Da mit dem konjunkturellen Stabilisator konstruktionsbedingt-modellhaft keine Umverteilungen zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen sollen, würden zusätzliche Lasten ausgeschlossen sein. Die EALV würde die nationalen Sicherungssysteme in gleichem Umfang entlasten.

Diesen Vorteilen steht jedoch eine Reihe von *Problemen* entgegen. So reagieren die Unternehmen im Konjunkturverlauf zeitverzögert mit Entlassungen und Einstellungen. Der automatische Stabilisator verliert damit an Wirksamkeit. Außerdem besteht die Gefahr permanenter Transfers, da eine Trennung von konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit nicht leicht und daher politisch umstritten sein dürfte, von Land zu Land unterschiedlich ist und im Zeitablauf aufgrund der Dynamik der Arbeitsmärkte und seiner gesetzlichen Grundlagen einem Wandel unterliegt.<sup>7</sup> An dieser Stelle liegt eine politische Einflussnahme im Interesse der Krisenländer. So legte die EU-Kommission kürzlich eine überarbeitete Methode zur Berechnung des strukturellen Defizits vor, das nach der »Schärfung« des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nur 0,5% betragen darf (vgl. Mussler 2013). Bislang geht die EU-Kommission bei der Berechnung der konjunkturbereinigten Defizite davon aus, dass auch die Krisenstaaten relativ eng an ihrem Produktionspotenzial operieren. Beispielsweise geht sie im Fall Spaniens bei einer Arbeitslosigkeit von 27% wegen der dort herrschenden Verkrustungen von einer natürlichen Arbeitslosenquote von 23% aus. Sie kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass das Land lediglich 4,6% unter seiner Normalauslastung produziert. Entsprechend gering würden die Ausgleichszahlungen bei konjunktureller Unterstützung ausfallen. Wäre die Neuberechnung nicht an dem Widerstand Deutschlands (vorläufig) gescheitert, so hätten die Krisenländer durch einen niedrigeren Ausweis der natürlichen/strukturellen Arbeitslosenrate profitiert. Hieran wird die durchaus diskussionswürdige und interessengeleitete Abgrenzung zwischen strukturell-langfristigen Transfers und konjunkturell-ausgleichenden Zahlungen deutlich.

Gegebenenfalls sinken die Anreize der Staaten zu nationalen Arbeitsmarktreformen mit dem Ziel, die Verkrustungen zu

beseitigen. Die Tarifpartner verlieren das Interesse an flexiblen Löhnen. Missbrauchskontrollen werden weniger interessant, da es sich nicht um nationale Sozialgelder handelt und die Folgekosten zumindest teilweise externalisiert werden können.

Klärung verlangt auch die Frage, anhand welcher Maßstäbe bzw. Indikatoren die Zahlungen erfolgen sollen. Da nicht nur die Anspruchsvoraussetzungen von Land zu Land unterschiedlich sind, sondern auch die Art der Hilfen wie Kurzarbeit, Umschulungsmaßnahmen, Schlechtwettergeld etc. vielfältig sind, wird es schwierig, einheitliche Referenzgrößen der Bemessung festzulegen. Auch stehen die nationalen Sozialsysteme untereinander in Verbindung: So können zwischen der Rente/Frührente, Krankengeldzahlungen, Arbeitsunfähigkeit, Elternzeit und Sozialhilfe und dem System der Arbeitslosenhilfe vielfältige Verknüpfungen bestehen. Daraus könnte sich schließlich die Notwendigkeit einer EU-weiten Harmonisierung der sozialen Sicherung als faktischer Sachzwang ergeben. Allerdings dürfte dies auf Widerstand bei den Mitgliedstaaten und deren Sozialpartner stoßen.

### Einstieg in die Sozialunion?

Wie der Titel des Andor-Papiers nahelegt, ist der oben diskutierte Plan einer EALV in das Vorhaben einer »Ertüchtigung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion« eingebettet. Als Ausgangspunkt steht ein *Kriterienkatalog*, der die allgemeine Arbeitslosenrate, speziell die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit, die Veränderung des Haushaltseinkommens, das Armutsrisiko sowie die Verteilung von Einkommen und Vermögen erfasst und so eine Vergleichbarkeit einzelner Länder schaffen soll (vgl. European Commission 2013, S. 5, 10). Er dient der Koordination der Arbeits- und Sozialpolitik zwischen den Staaten.

Gefordert wird ein institutionelles Rahmenwerk zur Förderung der Konvergenz und der Wettbewerbsfähigkeit. Im Zentrum steht die Errichtung einer eigenständigen *Fiskalkapazität* für die Eurozone auf EU-Ebene. Damit nimmt der Andor-Plan direkt Bezug auf den Zwischenbericht von EU-Rat und -Präsident »Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion«, der dieser Fiskalkapazität zwei wesentlich Aufgaben zuweist (vgl. Europäischer Rat/Der Präsident 2013, S. 4 ff.). Zum einen sollen die Finanzmittel asymmetrische Schocks auffangen, wie sie nicht-optimale Währungsräume kennzeichnen. Dabei sollen ähnlich den Plänen zur EALV dauerhafte Unterstützungen von Ländern vermieden werden. Zum anderen soll die Fiskalkapazität »strukturelle Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Potenzialwachstums« befördern (vgl. Europäischer Rat/Der Präsident 2013, S. 5). Nucleus dieser der Höhe nach nicht konkretisierten Finanzmittel könnten die EU-Struktur-, Sozial- und Regionalfonds sein. Mit ihnen sind bereits heu-

<sup>7</sup> Als Voraussetzung dürfte keine Korrelation der Arbeitslosigkeit zwischen Regionen und in der Zeit bestehen, um systematische Transfers auszuschließen. Demgegenüber besteht bei Ländern mit einem hohen Anteil saisonaler Produktionen wie Landwirtschaft und Tourismus die Gefahr permanenter Transfers zwischen den Mitgliedstaaten.

te erhebliche Transfers zwischen den europäischen Regionen verbunden.

Langfristig nivelliert die »soziale Dimension« die soziale Sicherung der europäischen Mitgliedstaaten vom Ansatz, schaltet damit einen wichtigen Wettbewerbsparameter aus und behindert das Entdeckungsverfahren im sozialen Bereich. Dezentralität gewährleistet demgegenüber Vielfalt und die Berücksichtigung nationaler Präferenzen, bessere Informationen, Anreizkompatibilität, demokratische Legitimation, Experimentierfreudigkeit sowie insgesamt den regionalen Bedingungen angepasste Maßnahmen. Hingegen mindern die mit den Harmonisierungs- und Konvergenzbestrebungen einhergehenden supranationalen Transfers eigene Anstrengungen und schwächen die Geberländer. Der gemeinsame Abstieg in die Provinzliga der Globalisierung wäre nur eine Frage der Zeit. Die EALV ist daher eine Fahrkarte für den falschen Zug.

## Literatur

Allard, C., P.K. Brooks, J.C. Bluedorn, F. Bornhorst, K. Christopherson, F. Ohnsorge und T. Poghosyan (2013), »Toward a Fiscal Union for the Euro Area«, IMF Staff Discussion Note, September.

Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1993), *Stable Money – Sound Finances (Stable Money Report, SMR)*, European Economy, No. 53, Brüssel, Luxemburg.

Dullien, S. und F. Fichtner (2012), »Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum«, *DIW Wochenbericht* (44), 9–15.

Dullien, S. und D. Schwarzer (2009), »Fiskalpolitik im Euroraum: Reformbedarf und Reformoptionen«, *WSI-Mitteilungen* 62(9), 498–504.

Europäischer Rat/Der Präsident (2013), *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion*, Zwischenbericht, 12. Oktober, online verfügbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/press\\_data/de/ec/132881.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press_data/de/ec/132881.pdf).

European Commission (2013), »Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union«, COM(2013) 690 provisoire, 2. Oktober.

Guérot, U. und R. Menasse (2013), »Es lebe die europäische Republik«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 24. März, 24.

Herrmann, Chr. (2010), *Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Keuschnigg, Chr. und K. Weyerstraß (2012), »Sollte die EU eine Fiskalunion werden?«, in: D. Meyer (Hrsg.), *Die Zukunft der Währungsunion – Chancen und Risiken des Euros*, LIT-Verlag, Münster, 187–212.

Meyer, D. (1990), »Die Sozialcharta als Gegenstück zum EG-Binnenmarkt?«, *Wirtschaftsdienst* 70(10), 519–522.

Mussler, W. (2013), »Der Stabilitätspakt hat immer mehr Bruchstellen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Oktober, 10.

Putsch, T. und M. Grusevaja (2011), »Leistungsbilanzungleichgewichte in der EU – Herausforderungen für die Fiskalunion«, *Wirtschaftsdienst* 91(7), 465–471.

Schubert, Chr. (2013), »Frankreich fordert gemeinsame Arbeitslosenhilfe«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. September, 9.

Seidel, M. (2007), »Ausscheiden aus der Währungsunion? – Rechtliche Fragen«, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 18(20), 617.

Seidel, M. (2012), »Austritt aus der Währungsunion – eine freie Entscheidung Griechenlands«, in: D. Meyer (Hrsg.), *Die Zukunft der Währungsunion – Chancen und Risiken des Euros*, LIT-Verlag, Münster, 157–163.

Vischer, F. (2010), *Geld- und Währungsrecht im nationalen und internationalen Kontext*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.