

Herausgegeben von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle

Nr. 464 | www.ksz.de

Kirche und Gesellschaft



Gerhard Kruip

Brauchen wir eine europäische Arbeitslosenversicherung?

J.P. BACHEM MEDIEN

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ thematisiert aktuelle soziale Fragen aus der Perspektive der kirchlichen Soziallehre und der Christlichen Sozialethik.

THEMEN DER ZULETZT ERSCHIENENEN HEFTE:

Juni 2019, Nr. 461: Peter Schallenberg
Grundgesetz und Marktwirtschaft

September 2019, Nr. 462: Johannes J. Frühbauer
Religion und Entwicklung. Notizen zu einer zukunftsweisenden politischen Strategie

Oktober 2019, Nr. 463: Peter Kardinal Turkson
Integraler Humanismus und Wirtschaftsökologie. Überlegungen aus Anlass der Amazonas-Synode

VORSCHAU:

Dezember 2019, Nr. 465: Wolfgang Bergsdorf zum Themenbereich
„Migration“

Januar 2020, Nr. 466: Elisabeth Zschiedrich zum Themenbereich
„Familie, Familienpolitik“

Februar 2020, Nr. 467: Gerhard Wegner zum Themenbereich
„inklusive Sozialraum“

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Brandenberger Straße 33
41065 Mönchengladbach
Tel. 0 21 61/8 15 96-0 · Fax 0 21 61/8 15 96-21
Internet: <https://www.ksz.de>
E-mail: kige@ksz.de

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2019
© J.P. Bachem Medien GmbH, Köln
ISBN 978-3-7616-3383-0

Spätestens seit dem Start des Europäischen Binnenmarktes zum 1.1.1993 wird immer wieder die Forderung erhoben, dass die *ökonomische* Integration der Europäischen Union auch durch eine stärkere *soziale* Integration ergänzt werden müsse. Die Finanzmarktkrise von 2008/2009, die zu einer Wirtschafts- und vor allem 2010/2011 zu einer heftigen Euro- und Staatsverschuldungskrise mit der Folge teilweise anhaltend hoher Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigen Kürzungen von Sozialleistungen in vielen EU-Ländern geführt hat, verstärkte die Klagen über eine weiterhin fehlende soziale Dimension des europäischen Einigungsprozesses. Bislang scheitern entsprechende Bemühungen, sofern sie über die bereits existierenden Fonds für regionale Entwicklung, Kohäsion und Förderung der Bildung und der Zugänge zum Arbeitsmarkt hinausgehen, an den sehr unterschiedlichen und kaum homogenisierbaren sozialen Sicherungssystemen¹ auf nationaler Ebene und an der besonders in Deutschland (und den Niederlanden) verbreiteten Ablehnung einer „Transferunion“.

Im Kontext dieser Debatten wird auch über eine europäische Arbeitslosenversicherung oder Arbeitslosenrückversicherung zumindest für den Euro-Raum innerhalb der EU diskutiert. Zuletzt haben auch 14 bekannte französische und deutsche Wirtschaftswissenschaftler/innen, unter ihnen ein früheres und ein gegenwärtiges Mitglied des deutschen Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Beatrice Weder di Mauro und Isabel Schnabel, in einem Manifest zur Überwindung der Stagnation bei den ihrer Meinung nach notwendigen Reformen zur Stabilisierung des Euro-Raumes als eine unter mehreren Maßnahmen auch eine solche Arbeitslosenrückversicherung vorgeschlagen.² Sogar der geschäftsführende Direktor des Euro-Rettungsschirms ESM, Klaus Regling, sprach sich für eine europäische Arbeitslosenversicherung aus. Diese sei „eine Möglichkeit, damit Regionen und Länder nicht so stark auseinanderdriften“³.

Könnte eine europäische Arbeitslosenversicherung ein akzeptables Modell für einen automatischen Ausgleich zwischen ökonomisch unterschiedlich sich entwickelnden Mitgliedstaaten der EU sein und somit den sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU stärken? Könnte sie helfen, akute Krisensituationen abzufedern und die Konjunkturverläufe zu stabilisieren? Politisch würde ein solcher Mechanismus vielleicht dazu beitragen, die gegenwärtigen europaskeptischen Renationalisierungsprozesse vor allem in den ärmeren oder von Krisen geschüttelten EU-Ländern einzudämmen.

1. Kein freier Markt ohne Solidarität für die Schwächeren

Grundsätzlich besteht unter christlichen Sozialethikern/innen weitgehend Einigkeit darüber, dass eine freie Marktwirtschaft nur als „Ökologische und Soziale Marktwirtschaft“ sozialetisch gerechtfertigt werden kann.⁴ Der freie Markt braucht Institutionen (wie z.B. eine Kartellbehörde), damit er überhaupt funktionieren kann und sich nicht selbst zerstört. Er braucht eine stabile Währung, ein verlässliches Rechtssystem, die staatlich regulierte Integration externer Kosten, v.a. für die Umwelt, und eine soziale Absicherung von Lebensrisiken. Vieles davon ist in der Europäischen Union einigermaßen gut realisiert, beispielsweise durch die vier Grundfreiheiten für den Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften, durch EU-Richtlinien und Gesetze oder – für den Euro-Raum – durch die Europäische Zentralbank.

Die soziale Sicherung ist aber bisher weitgehend Aufgabe der Nationalstaaten geblieben, obwohl deren Möglichkeiten dazu sehr stark von ihrem Erfolg oder Misserfolg im Wettbewerb auf einem freien Markt innerhalb und außerhalb Europas abhängen. Teilweise werden die Probleme verstärkt durch den Euro als gemeinsame Währung von 19 EU-Ländern, die dadurch zwar einerseits viele Vorteile haben, andererseits aber nicht mehr den Mechanismus nutzen können, durch Abwertung der eigenen Währung die Konkurrenzfähigkeit eigener Waren oder Dienstleistungen gegenüber anderen zu stärken. Im Grunde müsste man sagen: Alle Beteiligten eines freien Marktes, ob dieser nun auf nationaler oder internationaler Ebene besteht, müssten idealerweise den gleichen Rahmenbedingungen unterliegen und in den Genuss der gleichen sozialen Sicherungssysteme kommen. Die sozialen und ökologischen Rahmenordnungen müssen den gesamten freien Markt erfassen, sie dürften nicht nur einen Teil davon prägen. Das gleiche gilt für die notwendige Solidarität mit den Schwächeren, die sozial abgesichert werden müssen, damit für sie der freie Markt akzeptabel ist. Sicherlich ist diese Aussage auch relevant für eine Weltwirtschaft, die sich intensiv globalisiert hat und durch Freihandelsverträge und die Welthandelsorganisation nur sehr ungenügend reguliert wird. Aber mehr noch muss diese Übereinstimmung der Reichweiten freier Märkte und deren Regulierung sowie der sie begleitenden sozialen Sicherung für die sehr viel stärker integrierte Europäische Union gelten.

So hat etwa Franz Xaver Kaufmann schon im Jahr 2000 betont, „dass ein funktionsfähiger marktwirtschaftlicher Raum auch zu einer Vereinheitlichung sozialer Standards“⁵ drängt. Stephan Leibfried sprach von einem „spill-over“-Effekt des Binnenmarktes mit entsprechendem Druck auf die

EU, auch sozialpolitisch tätig zu werden.⁶ Auch das Gemeinsame Sozialwort von 1997 hat mit Blick auf die Vertiefung der europäischen Integration und die Einführung einer gemeinsamen Währung betont: „Wesentlich ist, daß bei notwendigen Veränderungen und Umverteilungen der soziale Schutz für die Schwächeren nicht preisgegeben und die Lasten sozial gerecht von allen getragen werden.“⁷

2. Ungleichheit in Europa

Von einer solchen sozialen Integration hat sich die EU in den letzten Jahren jedoch eher entfernt. Während die Ungleichheit sowohl innerhalb der einzelnen Länder der EU als auch zwischen ihnen seit der ersten Osterweiterung wegen des Aufholprozesses in den neuen Mitgliedsländern eher abgenommen hat, nahm sie seit der Krise von 2008/2009 zu und in den letzten beiden Jahren nur leicht wieder ab. Dabei ist natürlich nicht gleichgültig, wie man Ungleichheit misst. Die relative Ungleichheit als Verhältnis zwischen den reichsten und den ärmsten Bevölkerungsgruppen ist in den letzten Jahren fast stabil geblieben, der absolute Unterschied zwischen den Reichen und den Armen ist jedoch gewachsen: Natürlich ist die Ungleichheit dort besonders groß, wo die Ärmsten in armen Ländern mit den Reichsten in reichen Ländern verglichen werden. Wie eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 herausgearbeitet hat, „ist das reichste nationale Quintil Europas das reichste Quintil Luxemburgs (Q5) mit einem [Jahres-] Einkommen von 73.832 Euro (zu Wechselkursen) bzw. 61.304 Euro zu KKS [Kaufkraftstärken – G.K.]. Das ärmste nationale Quintil in der EU ist das unterste Quintil (Q1) Rumäniens mit einem Einkommen von 685 Euro bzw. 1.289 Euro [...]. Das relative Verhältnis beträgt also mehr als 1:100 in Euro (zu Wechselkursen) bzw. 1:47 in KKS. Der absolute Abstand beträgt 73.147 Euro (zu Wechselkursen) bzw. 60.015 Euro (in KKS). Und diese Indikatoren einer extremen absoluten Ungleichheit haben sich seit 2009 noch verschlechtert.“⁸ Eine neuere Studie berichtet von kleinen Rückgängen der Ungleichheit, allerdings vor allem der Ungleichheit zwischen den Ländern, nicht innerhalb der Staaten, und am wenigsten in den südlichen EU-Staaten, die von der Krise 2008/2009 besonders betroffen waren.⁹

Ein besonderes Problem liegt darin, dass die Euro-Länder durch konjunkturelle Krisen, welche strukturelle Probleme häufig noch verstärken, sehr unterschiedlich betroffen sind und sie bei einer gemeinsamen Währung und gemeinsamen Regeln, die hinsichtlich der Haushaltspolitik und der Staatsverschuldung einzuhalten sind, weniger Möglichkeiten haben, auf diese Krisen zu reagieren. Sie können keine nationale Währung mehr abwerten. Sie können nicht mehr über eine eigene Zentralbank die Geldmenge beein-

flussen. Gleichzeitig soll es aber keine direkten finanziellen Transferzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion geben.

Die sehr unterschiedlichen Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts der letzten Jahre illustrieren eine divergente Entwicklung.¹⁰ Zwar war mit Ausnahme von Polen die Wachstumsrate auf Grund der Finanzmarktkrise in allen EU-Ländern im Jahr 2009 negativ, jedoch konnten sich viele nationale Volkswirtschaften danach sehr schnell wieder erholen. Einige Länder wuchsen sogar recht stark. So verzeichnete Polen zwischen 2007 und 2017 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 3,3%, die Slowakei von 2,4% und Malta sogar 4,2%, Deutschland immerhin 1,2%. Aber einige andere Länder hatten im gleichen Zeitraum schmerzliche negative durchschnittliche jährliche Wachstumsraten: Italien -0,6%, Kroatien -0,2%, Portugal -0,1% und vor allem Griechenland mit -2,9% (was insgesamt ein Minus von 22,8% bedeutet). Einige Länder wie etwa Spanien hatten 2017 nur ein geringfügig höheres BIP als 2007. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Euro-Raums war mit 0,6% auch etwas niedriger als der EU-Durchschnitt mit 0,8%.

Die wachsende Ungleichheit und die Problematik schwer auszugleichender Konjunkturkrisen wirken sich durch die unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitsmärkte direkt auf die Menschen aus, besonders nach den Krisen von 2008/2009 und 2010/2011. Die Zahlen vom August 2019¹¹ machen die immer noch weit auseinander liegenden Arbeitslosenquoten deutlich: In Tschechien sind nur 2% der Erwerbsfähigen arbeitslos. Griechenland hat mit 17% die höchste Arbeitslosenquote, Deutschland mit 3,1% die zweitniedrigste Quote innerhalb der EU und im nationalen Vergleich zugleich die niedrigste seit fast drei Jahrzehnten. Der Durchschnitt aller EU-Länder beträgt 6,2%, die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Euro-Länder innerhalb der EU ist etwas höher: 7,4%. Übrigens lag dieser Durchschnitt am Höhepunkt der Krise bei 12%. Interessanterweise ist auch der Unterschied innerhalb der Euro-Länder größer als unter den EU-Ländern, die den Euro nicht eingeführt haben. Sowohl die Länder mit den vier höchsten Quoten (neben Griechenland auch Spanien, Italien und Frankreich) als auch die Länder mit der zweit- und drittniedrigsten Quote (Malta und Deutschland) gehören zur Euro-Zone.

Hohe Arbeitslosigkeit belastet die Sozialbudgets der Staaten und der sozialen Sicherungssysteme. Unter den notwendigen haushaltsrestriktiven Bedingungen einer Währungsunion führt dies fast zwangsläufig zu einer Erhöhung von Sozialbeiträgen bzw. Steuern oder einer Reduktion von Sozialtransfers und damit der Kaufkraft, was sich prozyklisch negativ auf den Konjunkturverlauf auswirkt, weil eben kein Ausgleich über sinkende Wech-

selkurse oder eine höhere Staatsverschuldung mehr möglich ist. Bei unterschiedlichen konjunkturellen Verläufen und verschiedenen Inflationsraten kann die Geldpolitik einer gemeinsamen Zentralbank für die einen Länder zu restriktiv, für andere hingegen zu expansiv sein. Anfang dieses Jahrhunderts war die Geldpolitik für ein unter hoher Arbeitslosigkeit leidendes Deutschland zu restriktiv, heute ist sie für Deutschland sicher zu expansiv.

Die niedrige deutsche Arbeitslosenquote hat einerseits mit den Hartz-Reformen unter der Regierung Schröder (1998-2005) zu tun, andererseits aber auch damit, dass Deutschland anders als andere Länder nach der Krise von 2008/2009 von der Euro-Währungsunion profitiert hat. Hätte es noch die Deutsche Mark gegeben, hätte diese in der Folge der Krise eine so starke Aufwertung erfahren, dass die Exporte aus Deutschland ins Ausland stark zurückgegangen wären, was negative Effekte auf den Arbeitsmarkt gehabt hätte. Umgekehrt wären die Währungen der Länder Spanien, Italien oder Griechenland stark abgewertet worden, was zumindest deren internationale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt hätte. Im gemeinsamen Euro-Raum kann man also für Erfolge oder Misserfolge nicht mehr nur die Politiken einzelner Länder verantwortlich machen. Vielmehr sind diejenigen, die teilweise auf Kosten der anderen erfolgreicher sind, auch zu mehr Solidarität verpflichtet.

Im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung haben Frank Vandenbroucke und David Rinaldi eine Studie vorgelegt, die sich mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Ungleichheit innerhalb der EU-Staaten und zwischen ihnen befasst. Neben der Förderung gerechterer Bildungssysteme spielt dabei eine übernationale Absicherung der nationalen Systeme der Arbeitslosenversicherung eine wichtige Rolle: „Eine unzulängliche Risikoabdeckung der Arbeitslosenversicherung ist ein Problem, das in einigen europäischen Ländern, vor allem in der südlichen Eurozone, vorherrscht. Von den nachteiligen sozialen Folgen abgesehen, untergraben lukrative Systeme der Arbeitslosenunterstützung die Möglichkeiten automatischer Stabilisierung in diesen Wohlfahrtsstaaten. Ferner erschweren sie die Entscheidung für flexiblere Arbeitsmärkte mit einem ausgewogeneren Beschäftigungsschutz. Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentierung, Förderung der Flexibilität und Verbesserung der Arbeitslosenversicherung sollten Hand in Hand gehen. Flexible Arbeitsmärkte sind zudem eine Voraussetzung für ein reibungsloses Funktionieren der Währungsunion. Mit anderen Worten: Ein Maßnahmenpaket, das eine verbesserte Arbeitslosenversicherung mit Flexibilisierung verbindet, dient sowohl der sozialen Inklusion im Innern als auch der künftigen Stabilität der Eurozone. Dies ist einer der Gründe dafür, warum von mancher Seite eine europäische Unterstützung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen insbesondere in der Eurozone befürwortet wird.“¹² Dabei

dürfte klar sein, dass langfristige strukturelle Fehlentwicklungen und Disparitäten dadurch allein kaum ausgeglichen werden könnten. Es wäre aber schon einiges gewonnen, wenn wenigstens divergente konjunkturelle Schwankungen durch einen schnell und automatisch wirkenden Mechanismus abgemildert werden könnten.

3. Der Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Vor dem Hintergrund der hier nur kurz angedeuteten Herausforderungen könnte also eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung oder eine Art Rückversicherung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen eine mögliche Lösung sein. Besonders prominent wurde sie 2014 von László Andor, damals EU-Kommissar für Soziales und Beschäftigung, in die Diskussion eingebracht.¹³ Er diskutiert in dem hier zitierten Text zunächst die verschiedenen Reformen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU), die nach der Krise von 2008/2009 verabschiedet wurden, um den Euro zu stabilisieren, den stärker verschuldeten Ländern zu helfen und zur Einhaltung der Konvergenzkriterien zu kommen bzw. wieder zu ihnen zurückzukehren. Seiner Meinung nach reichten diese Mechanismen jedoch nicht aus. Insbesondere für kurzfristige Krisen müssten automatische Stabilisierungsmechanismen eingeführt werden, die es den Ländern erlauben würden, konjunkturelle Einbrüche abzufedern, ohne sich dabei stärker verschulden zu müssen.

Dafür eigne sich eine europäische Basis-Arbeitslosenversicherung, die beispielsweise für 6 Monate 40% des vorherigen Nettoarbeitslohnes auszahlen würde. Die Mitgliedstaaten der EWWU wären frei, dieses Arbeitslosengeld über eigene Versicherungssysteme zu erhöhen oder auch länger auszahlen. Finanziert würde diese Versicherung über Beiträge (der Arbeitnehmer/innen und/oder Arbeitgeber/innen), die von den jeweiligen nationalen Stellen eingezogen bzw. als Teil der ohnehin eingezogenen Sozialbeiträge an einen gemeinsamen Fonds überwiesen würden. Der Effekt wäre, dass im Falle eines konjunkturellen Einbruchs mit der Folge von Arbeitslosigkeit die betroffenen Arbeitnehmer/innen einen Teil ihrer Kaufkraft behalten könnten, dadurch der Konjunkturunbruch abgemildert würde, gleichzeitig aber die dadurch hervorgerufene Belastung des Sozialbudgets nicht vollständig vom betroffenen Land alleine getragen werden müsste, sondern teilweise durch Transfers aus wirtschaftlich gerade erfolgreicherer Ländern übernommen würde. Dadurch würde eine Kaufkraftverlagerung von reicheren zu ärmeren Ländern erfolgen bzw. von Ländern, die von einer Krise weniger betroffen wären, zu stärker betroffenen Ländern.

Auf diesem Wege wäre eine Stützung der Konjunktur wahrscheinlich schneller und effektiver möglich als durch Transfers an Regierungen, die diese dann mit teilweise erheblichem Zeitverzug für zusätzliche Staatsausgaben bzw. öffentliche Investitionen verwenden würden. Andor begründet dies letztlich mit der nötigen Solidarität, die sich aus der notwendigen Koextensivität eines freien Marktes mit einer gemeinsamen Währung und der wechselseitigen sozialen Risikoabsicherung der an diesem Markt Beteiligten ergibt: „Sharing a currency really in many ways means sharing a destiny, and the euro is meant to be irreversible.“¹⁴ Schließlich hätte dieses Modell noch den Vorteil, dass diese Transfers nicht mehr abhängig wären von ad hoc zu treffenden politischen Entscheidungen, da sie automatisch nach klaren, vorher vereinbarten Mechanismen hervorgebracht würden. Sie wären letztlich politisch leichter zu handhaben als Bankenrettungen, Transferzahlungen an verschuldete Staaten oder ad hoc gewährte Ausnahmekonzessionen bei den Konvergenzkriterien.

Der Vorschlag von Andor hat große Ähnlichkeit mit Überlegungen, wie sie kurz zuvor von Sebastian Dullien und Ferdinand Fichtner vorgelegt wurden¹⁵, die ihrerseits auf ältere Entwürfe zurückgreifen konnten.¹⁶ Sie schlagen jedoch einen Satz des Arbeitslosengeldes in Höhe von 50% der vorherigen Einkommens vor und eine Dauer von 12 Monaten.

4. Pro und Contra

Die entscheidenden Vorteile werden von Dullien und Fichtner folgendermaßen zusammengefasst: Kurzfristige Arbeitslosigkeit ist eine der gravierendsten und für die Bevölkerung spürbarsten Folgen eines konjunkturellen Einbruchs. Die europäische Arbeitslosenversicherung würde genau hier ansetzen. Die durch sie erzeugten Transfers würden effizient und schnell in eine Stabilisierung der Nachfrage überführt. Da durch die europäische Arbeitslosenversicherung im Grunde nur ein Teil der bestehenden nationalen Systeme zur Versicherung von Arbeitslosen europäisiert würde, würde insgesamt die Belastung kaum erhöht und auch organisatorisch wäre die Einführung eines solchen Systems ohne großen Aufwand möglich. Eine weitergehende Harmonisierung der divergenten europäischen Sozialleistungssysteme wäre nicht erforderlich. Dadurch, dass die Zahlungen nur für eine kurze Zeit durch diese gemeinsame europäische Absicherung übernommen würden, würde auch die Gefahr vermieden, dass Regierungen betroffener Länder allein deshalb notwendige Maßnahmen zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit unterlassen, weil sie davon ausgehen könnten, dass deren Kosten vom Ausland getragen würden. Die Problematik des Trittbrettfahrens oder des „moral hazard“ würde also kaum eintreten kön-

nen. Dies ist auch unbedingt nötig, um falsche Anreize zu vermeiden, die letztlich die Wirtschaft im gesamten Euroraum negativ beeinflussen würden und sicherlich auch die politische Akzeptanz – jedenfalls in den Ländern, die stärker als andere für die Kosten aufkommen müssten, – gefährden würden. Auch würde sich an den bestehenden Anreizen für Arbeitslose, sich mit der Arbeitslosigkeit abzufinden oder intensiver nach einem neuen Job zu suchen und sich dafür fortzubilden, nichts ändern – ebenso wenig wie an den nationalen Möglichkeiten, solche Anreize zu reduzieren bzw. zu verbessern. Durch die teilweise Finanzierung der Sozialleistungen aus dem inereuropäischen Ausland würde auch der Druck auf die staatlichen Haushalte bzw. Sozialbudgets gemindert, der ja sonst zu Konsolidierungsbemühungen und damit Sozialleistungskürzungen führen müsste und so die Konjunktur weiter abschwächen würde.

Verschiedene Simulationen (die freilich auf Grund unvollständiger Daten bzw. der Problematik, bestimmte Annahmen treffen zu müssen, die für die Zukunft möglicherweise unrealistisch sein könnten) hätten, so Dullien und Fichtner unter Berufung auf eigene Berechnungen, positive Stabilisierungswirkungen ergeben: „Hätte eine gemeinsame Versicherung seit Beginn der Europäischen Währungsunion im Jahr 1999 existiert, wären in einigen Ländern die Konjunkturschwankungen deutlich gedämpfter gewesen. [...] So wäre, unter plausiblen Annahmen [...], in Spanien der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in der weltweiten Rezession nach der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers um fast ein Viertel geringer ausgefallen. In Irland und Griechenland hätten etwa zehn Prozent des Abschwungs in dieser Periode abgefedert werden können. Auch Deutschland wäre zeitweise Nettoempfänger gewesen, und zwar in der Vorkrisenzeit (in den Jahren 2003 bis 2005), als sich die deutsche Wirtschaft deutlich schwächer als der Rest der Eurozone entwickelte. In dieser Zeit hätten diese Zahlungen auch die deutsche Konjunktur gestützt. [...]“¹⁷

Dullien und Fichtner halten die Gefahr, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung dazu führen könnte, dass notwendige Anpassungen der sozialen Sicherungssysteme zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit aufgeschoben oder ganz ausbleiben würden, weil sich die betroffenen Regierungen sozusagen auf der europäischen Finanzierung der von ihnen verantworteten Arbeitslosigkeit „ausruhen“ würden, für gering. Dem könne insbesondere durch die kurze Bezugsdauer und auch längere Anwartszeiten für den Bezug vorgebeugt werden. Freilich sei bei keinem Versicherungssystem auszuschließen, dass nicht einige davon mehr profitieren würden als andere.¹⁸

Genau an dieser Stelle setzen jedoch die meisten Kritiken an. Bei einer Umfrage unter deutschen Wirtschaftswissenschaftler/innen meinten 60% der Befragten, dass „eine europäische Arbeitslosenversicherung – unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – bei einzelnen Mitgliedstaaten zu Fehlansätzen für die Wirtschaftspolitik führen kann“¹⁹.

Zu den schärfsten Kritikern einer europäischen Arbeitslosenversicherung gehört wenig überraschend der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Schon im Jahresgutachten 2014/15 lehnte er ein solches Modell ebenso ab wie eine gemeinschaftliche Verschuldung der EU oder des Euro-Raumes, denn solche Vorschläge „würden das Prinzip der Einheit von Haftung und Kontrolle durchbrechen“²⁰. Einzelne EU-Staaten wären dann zu Zahlungen verpflichtet, für deren Verursachung sie nichts könnten und deren langfristige Weiterentwicklung sie nicht kontrollieren würden. Ohne überhaupt auf Detailfragen einer solchen europäischen Arbeitslosenversicherung einzugehen und ohne sich mit den detaillierten Argumenten von Dullien und Fichtner auseinanderzusetzen, wird auch im Jahresgutachten 2018/19 allgemein hinsichtlich einer jeden, in Versicherungsform ausgestalteten europäischen Fiskalkapazität zum Ausgleich zwischen den verschiedenen Staaten behauptet, die intendierte Versicherungswirkung sei „in der Praxis kaum von quasi-permanenten Transfers“ zu unterscheiden, durch die notwendig „politökonomische Fehlansätze“ aufträten.²¹ Solche „Transfers würden es dem Mitgliedstaat möglicherweise erlauben, eine Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik zu verfolgen, die zwar politisch opportun erscheint, aber zu mehr Arbeitslosigkeit führt. [...] So könnten möglicherweise über eine gemeinschaftliche Arbeitslosenversicherung Kosten erhöhter Arbeitslosigkeit und ausgebliebener nationaler Strukturreformen auf die europäische Ebene verschoben werden.“²²

In einer abweichenden Meinung weist meine frühere Mainzer Kollegin Isabel Schnabel als Mitglied des Rates darauf hin, dass für eine Abwägung zwischen den möglichen positiven und negativen Auswirkungen einer Fiskalkapazität überhaupt erst einmal „eine hinreichende Konkretisierung und umfassende Evaluierung vorliegender Vorschläge und ihrer Ausgestaltung erforderlich“ sei. Diese wird im Jahresgutachten aber nicht geleistet. Ihre Einschätzung ist eine andere: „Insgesamt ergibt sich, dass eine anreizkompatibel ausgestaltete Fiskalkapazität, vorzugsweise in Form einer Arbeitslosenrückversicherung, durchaus Teil eines Reformpakets für den Euro-Raum sein könnte, sofern Evaluationen einen insgesamt positiven Effekt ergeben.“²³

Detaillierter ist das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen aus dem Jahr 2016 ausgefallen.²⁴ Nach seiner Einschätzung könnten negative Anreize nur bei gleichzeitiger stärkerer Harmonisierung der nationalen Versicherungssysteme vermieden werden, was jedoch zu starken Eingriffen in die Kernpolitikfelder nationaler Regierungen führen würde. Zwar gebe es Vorschläge, falsche Anreize zu vermeiden, diese seien jedoch notwendig mit einer Verringerung der erwünschten Versicherungswirkung verbunden. An Stelle der Einführung neuer Stabilisierungsinstrumente sollte versucht werden, die nationalen Systeme zu verbessern. Mischfinanzierungen, in denen nationale und EU-Mittel verbunden würden, könnten wie bei föderalen Staaten immer auch politische Verantwortlichkeiten verwischen. Außerdem sei die schwierige Lage einiger Länder nicht konjunkturell, sondern strukturell verursacht und könne durch solche Transferzahlungen sicherlich nicht gelöst werden. Meines Erachtens übersieht diese Argumentation, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung, so wie sie vorgeschlagen wurde, ja viele der angenommenen negativen Effekte durchaus vermeiden kann und auch nicht als Alternative zu anderen Maßnahmen gedacht ist. Auch ihre Befürworter betonen ja, sie sei keine Lösung für strukturelle Probleme, könne aber deren Lösung durch die Abfederung konjunktureller Schwankungen erleichtern. Eine gezielte Verbesserung der Organisation, der Mechanismen und der Anreizwirkungen nationaler Sicherungssysteme bleibt eine sinnvolle und dringliche Forderung, auch wenn eine europäische Arbeitslosenversicherung eingeführt wird.

Im Oktober 2018 hat sich Bundesfinanzminister Olaf Scholz den Vorschlag einer europaweiten Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen, wie er als Teil der Idee eines gemeinsamen Haushalts auch von Emmanuel Macron und Angela Merkel im Juni 2018 angedacht worden war, zu eigen gemacht. Das Modell sieht jedoch anders aus als der ursprüngliche Vorschlag von Dullien, Fichtner und Andor, denn hier sollen die nationalen Arbeitslosenversicherungen in Krisensituationen durch einen europäischen Kreditfonds, den „European Unemployment Stabilization Fund (EUSF)“ unterstützt werden, wobei diese Kredite dann nach einer gewissen Zeit bei wirtschaftlicher Erholung zurückzuzahlen sind. Offenbar gibt es aber innerhalb der Bundesregierung noch keine gemeinsame Position dazu. Auf eine parlamentarische Anfrage einiger Abgeordneter der Linken wird auf mehrere Detailfragen stereotyp mit dem Hinweis geantwortet: „Die Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung zu diesen Fragen dauert an. Es gibt bisher keine Position der Bundesregierung, die dem Deutschen Bundestag übermittelt werden könnte.“²⁵

Eine neuere Simulationsstudie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung hatte zum Ergebnis, „dass eine Rückversicherung [für die nationalen Arbeitslosenversicherungen – G.K.] mit Versicherungscharakter aufgrund ihres interregionalen Stabilisierungspotentials eine zusätzliche, signifikante Stabilisierung im Vergleich zu rein nationalen Arbeitslosenversicherungen erzielen kann. Die Analyse zeigt auch, dass die intertemporale Stabilisierung durch eine Rückversicherung, etwa über Kredite, effektiv sein kann. Insgesamt hätte eine Arbeitslosenrückversicherung große Arbeitsmarktschocks in der Eurozone seit Einführung des Euro um rund 15 bis 25 Prozent dämpfen und somit die Stabilisierung, die eine ‚durchschnittliche‘ Arbeitslosenversicherung mit unbeschränktem Kreditzugang erreicht hätte, nahezu verdoppeln können. Die analysierte Rückversicherung wäre über den Zeitraum 2000-2016 aufkommensneutral auf Ebene der Eurozone, aber nicht für die einzelnen Mitgliedstaaten gewesen. Die durchschnittliche jährliche Nettozahlung liegt den Simulationen zufolge zwischen -0,1 und 0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, die Rückversicherung hätte nicht zu permanenten Transfers zwischen den Mitgliedstaaten geführt.“ Allerdings warnt auch diese Studie vor möglichen negativen Anreizwirkungen einer solchen Rückversicherung. Es kommt eben tatsächlich auf die genauere Ausgestaltung an: „Eine Arbeitslosenrückversicherung sollte, wie in den Simulationen unterstellt, nur bei großen Schocks greifen und nur einen Teil der krisenbedingt aufgetretenen Verluste abfedern. Die Verfügbarkeit der Rückversicherung sollte an Bedingungen geknüpft werden, zum Beispiel an die Einhaltung europäischer Fiskalregeln. Schließlich betont die Studie, dass eine Arbeitslosenrückversicherung als möglicher Bestandteil eines größeren Reformpakets betrachtet werden sollte, in dem komplementär Marktdisziplin, Risikoreduktion und -teilung gestärkt werden.“²⁶

5. Ergebnis

In der Abwägung der Vor- und Nachteile scheinen mir die Vorteile einer europäischen Arbeitslosenversicherung oder zumindest einer entsprechenden europäischen Rückversicherung doch deutlich zu überwiegen, jedenfalls wenn sie in der beschriebenen klugen und zurückhaltenden Weise implementiert würde. Die Vorteile lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: „Zum ersten ist eine automatische Bindung von Transferzahlungen an den Konjunkturzyklus gewährleistet. Damit wird auch weitgehend verhindert, dass Länder systematisch Nettozahler oder Nettoempfänger sind. Zum zweiten ist ein solches System transparent für Politik und Bevölkerung und ist für politische Einflussnahme vergleichsweise wenig anfällig. So könnte eine europäische Arbeitslosenversicherung ein wesentliches Stabilisierungs-

element für die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion werden.“²⁷

Das Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat 2013 eine Simulationsrechnung vorgelegt.²⁸ Sie kam – freilich zu Zeiten einer im Euro-Raum noch höheren Arbeitslosigkeit als heute – unter der Annahme eines relativ hohen Absicherungsniveaus und zu einem Zeitpunkt, als die Krise von 2008/2009 in Deutschland bereits überwunden war, zu dem Ergebnis, dass Deutschland wohl doch meist Nettozahler einer solchen europäischen Arbeitslosenversicherung wäre. Im Spitzenjahr 2011 hätte der Negativsaldo für Deutschland 5,4 Milliarden Euro betragen. Das klingt zunächst viel, es sind aber nur 0,14% des deutschen BIPs des Jahres 2011 oder umgerechnet pro Kopf der Bevölkerung in Deutschland und pro Monat nur 5,50 Euro. Angesichts der Tatsache, dass Deutschland enorme Vorteile durch die Europäische Union und die gemeinsame Währung genießt, sollte uns dies die europäische Solidarität schon wert sein. Die erwähnten neueren Berechnungen der Bertelsmann-Stiftung für das leicht veränderte Modell einer europäischen Rückversicherung der nationalen Arbeitslosenversicherungen zeigen, dass bei fast gleicher Effektivität die maximalen Belastungen noch einmal geringer ausfallen, nämlich bei maximal 0,1% des BIP liegen.

Um einen solchen Schritt in eine Art „Transferunion“ politisch durchsetzbar zu machen, müsste jedoch die Voraussetzung erfüllt sein, dass in anderen Politikbereichen, etwa bei der Migration, andere europäische Länder sich ebenfalls solidarisch zeigen. Das scheint für Spanien und Frankreich durchaus der Fall zu sein, jedoch nicht für viele der mittel-osteuropäischen Länder und derzeit auch nicht mehr für Italien. Umgekehrt ist von den süd- und mittel-osteuropäischen Ländern mehr europäische Solidarität kaum zu erwarten, wenn die Disparitäten in den ökonomischen und sozialen Entwicklungen der verschiedenen europäischen Länder weiterhin zunehmen.

Anmerkungen

- 1 Siehe zum Hintergrund *G. Kruijff*, Erfordert die ökonomische Integration Europas eine Übereinstimmung von Gerechtigkeitsvorstellungen? Das Beispiel sozialer Gerechtigkeit, in: S. Heuser/H. G. Ulrich (Hrsg.), *Pluralism in Europe – One Law, One Market, One Culture? Proceedings of the Annual Conference of the Societas Ethica in Ljubljana, August 2004*, Berlin 2006, 153–170.
- 2 *A. Bénassy-Quéré u.a.*, Reconciling risk sharing with market discipline. A constructive approach to euro area reform, in: *Policy Insight* (Centre for Economic Policy Research, CEPR) (2018) 1–24, hier 14 – 15. Im Internet unter https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight91.pdf (19.10.2019).

-
- 3 So der Bericht in der Süddeutschen Zeitung vom 25.06.2018.
 - 4 So z.B. in den prägnanten Formulierungen des (immer noch aktuellen) Gemeinsamen Sozialwortes *Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland/Deutsche Bischofskonferenz*, Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Gemeinsames Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland (Gemeinsame Texte 9), Bonn 1997 oder der Gemeinsamen Sozialinitiative *Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland/Deutsche Bischofskonferenz*, Gemeinsame Verantwortung für eine gerechte Gesellschaft. Initiative des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz für eine erneuerte Wirtschafts- und Sozialordnung (28.02.2014), Hannover 2014.
 - 5 *F.-X. Kaufmann*, Globalisierung, Europäisierung und Sozialstaat, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaft 41(2000) 32–50, hier 43.
 - 6 *S. Leitfried/P. Pierson*, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten. Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Dies. (Hrsg.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt am Main 1998, 58–99, hier 59.
 - 7 *Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland/Deutsche Bischofskonferenz* 1997 (s. Anm. 4), Nr. 235.
 - 8 *M. Dauderstädt/C. Keltek*, Europas Ungleichheit. Relativ stabil, absolut beunruhigend (WISO direkt 06/2017), Bonn 2017, 3 – 4.
 - 9 *M. Dauderstädt*, Europas Kohäsion. Fortschritt im Schnecken tempo (WISO direkt 09/2019), Bonn 2019.
 - 10 Die folgenden Zahlen stammen von EUROSTAT und sind der Tabelle 1 der Webseite https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=National_accounts_and_GDP/de#Entwicklung_des_Bruttoinlandsprodukts_28_BIP.29_in_der_EU:_Wachstum_seit_2013 entnommen (19.10.2019).
 - 11 Die Zahlen sind entnommen aus <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/160142/umfrage/arbeitslosenquote-in-den-eu-laendern/> (15.10.19).
 - 12 *F. Vandenbroucke/D. Rinaldi*, Soziale Ungleichheit in Europa. Die Herausforderungen Konvergenz und Kohäsion, Gütersloh 2016, 39.
 - 13 Siehe *L. Andor*, Basic European Unemployment Insurance – The Best Way Forward in Strengthening the EMU’s Resilience and Europe’s Recovery, in: *Intereconomics* 49 (2014) 184–189. Vgl. auch die Webseite “Q&A on the concept of ‘Basic European Unemployment Insurance’“: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=2126&langId=en#navItem-1> (19.10.2019).
 - 14 Ebd., 4. Deutsche Übersetzung: „Eine Währung zu teilen, bedeutet wirklich in vielerlei Hinsicht, ein Schicksal zu teilen, und der Euro soll ja unumkehrbar sein.“
 - 15 *S. Dullien/F. Fichtner*, Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum (DIW Wochenbericht Nr. 43. 2012), Berlin 2012. Vgl. *S. Dullien*, Eine europäische Arbeitslosenversicherung als Stabilisator für die Euro-Zone (WISO direkt), Bonn 2014 sowie *M. Kullas/K.-D. Sohn*, Europäische Arbeitslo-

-
- senversicherung. Ein wirkungsvoller Stabilisator für den Euroraum?, Freiburg 2015.
- 16 So z.B. von *R. Deinzer*, Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung (Beiträge zum europäischen Wirtschaftsrecht 29), Berlin 2004.
 - 17 *S. Dullien/F. Fichtner* (s. Anm. 15), 12. Ausgelassen habe ich verschiedene erläuternde Anmerkungen.
 - 18 *S. Dullien/F. Fichtner* (s. Anm. 15), 13.
 - 19 *J. Blum u.a.*, Reformvorschläge zur Eurozone – eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung als Lösung? (ifo-Schnelldienst 2019/2), München 2019, 60.
 - 20 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Mehr Vertrauen in Marktprozesse (Jahresgutachten 2014/15), Wiesbaden 2014, Zi 61.
 - 21 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen (Jahresgutachten 2018/19), Wiesbaden 2018, Zi 449.
 - 22 Ebd., Zi 76.
 - 23 Ebd., Zi 462 – 463.
 - 24 Siehe *Wissenschaftlicher Beirat des Bundesfinanzministeriums*, Zwischen Fiskalunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung. Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung, Berlin 2016, v.a. 6 – 7.
 - 25 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Position der Bundesregierung zu bisherigen und neuen Vorschlägen einer Europäischen Arbeitslosenversicherung. Bundestags-Drucksache 19/5468, 21.11.2018.
 - 26 *M. Dolls/fo Institut/CES fo*, Stabilisierungs- und Verteilungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung für die Eurozone. Zusammenfassung der Studie, Gütersloh 2018, 6 – 7.
 - 27 *S. Dullien/F. Fichtner* (s. Anm. 15), 14.
 - 28 *T. Rhein*, Verteilungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung – Simulationsrechnung (IAB, Aktuelle Berichte Oktober 2013), Nürnberg 2014.

Der Verfasser

Gerhard Kruijff ist seit 2006 Professor für Christliche Anthropologie und Sozialethik an der Kath.-Theol. Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Seit 2011 gibt er die ET-Studies, die Zeitschrift der Europäischen Gesellschaft für Katholische Theologie, heraus. Er ist u. a. Berater der Kommission XIII (Caritas) und der Europa-Arbeitsgruppe der Deutschen Bischofskonferenz.