

cepStudie

Europäische Arbeitslosenversicherung

Ein wirkungsvoller Stabilisator für den Euroraum?

von Matthias Kullas und Klaus-Dieter Sohn

April 2015



Kernpunkte

- ▶ Auf europäischer Ebene wird seit geraumer Zeit diskutiert, inwieweit eine europäische Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator – speziell in der Eurozone – dienen kann. Insbesondere soll sie verhindern, dass kurzfristige asymmetrische Schocks eine langfristig divergierende Entwicklung in den Mitgliedstaaten der Eurozone auslösen. Zudem soll sie konjunkturelle Schwankungen ausgleichen.
- ▶ Gegenwärtig werden zwei Ausgestaltungsmöglichkeiten einer europäischen Arbeitslosenversicherung verstärkt diskutiert. Zum einen ist dies die vom ehemaligen EU-Kommissar László Andor geförderte unechte Basisversicherung. Zum anderen wird eine europäische Arbeitslosenversicherung in Form einer Katastrophenversicherung diskutiert. Eine dritte kaum diskutierte Möglichkeit ist eine echte Basisversicherung.
- ▶ Die Basisversicherung ist eine europäische Kernversicherung, die bedingungsunabhängig einen Teil der nationalen Arbeitslosenversicherungen ersetzt, und – falls von den Mitgliedstaaten gewünscht – von der nationalen Arbeitslosenversicherung ergänzt wird. Bei der echten Basisversicherung haben die Arbeitslosen eigene Ansprüche unmittelbar gegen die europäische Versicherung. Bei der unechten Basisversicherung erstattet diese den nationalen Arbeitslosenversicherungen deren Leistungen bis zu einer bestimmten EU-weit einheitlichen Grenze. Die Katastrophenversicherung ist eine europäische Arbeitslosenversicherung, die erst aktiviert wird, wenn ein Land von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wird, der „katastrophale“ Auswirkungen für das Land hat.
- ▶ Die Wirkung einer europäischen Arbeitslosenversicherung hängt davon ab, ob sie tatsächlich konjunkturelle Schwankungen und wirtschaftliche Schocks ausgleicht. In der Praxis ist es allerdings kaum möglich, konjunkturelle von strukturellen Faktoren zu trennen. Um sicherzustellen, dass keine strukturellen Unterschiede zwischen den teilnehmenden Staaten ausgeglichen werden, müsste die Bedingung aufgestellt werden, dass die nationalen Ein- und Auszahlungen gegenüber der europäischen Arbeitslosenversicherung über den Konjunkturzyklus ausgeglichen sein müssen.
- ▶ Eine europäische Arbeitslosenversicherung hat in Zeiten, in denen sich ein Mitgliedstaat zu „normalen“ Konditionen am Kapitalmarkt refinanzieren kann, keine konjunkturglättende Wirkung. Denn wenn die Arbeitslosigkeit in einem Staat aufgrund einer Rezession ansteigt, macht es für die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage keinen Unterschied, ob die Lohnersatzleistungen teilweise aus einem europäischen Topf finanziert werden oder durch die Gewährung eines öffentlichen Darlehens an die nationale Arbeitslosenversicherung. Anders verhält es sich im Fall eines wirtschaftlichen Schocks, der die öffentlichen Finanzen eines Mitgliedstaates übermäßig stark belastet. In einer solchen Situation kann die Arbeitslosenversicherung unter Umständen effizienzsteigernd wirken. Am ehesten wird dies für eine Katastrophenversicherung gelten.
- ▶ Die EU besitzt keine Kompetenz, eine echte Basisversicherung einzuführen. Eine unechte Basisversicherung lässt sich in engen Grenzen auf Art. 352 AEUV stützen: Voraussetzung ist, dass sie in keinem Parameter über die nationalen Arbeitslosenversicherungen hinausgeht und dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eingehalten werden. Die Einführung einer Katastrophenversicherung kann unter engen Voraussetzungen auf Art. 122 AEUV gestützt werden.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	2
1 Einleitende Bemerkungen	5
2 Die Bedeutung automatischer Stabilisatoren.....	6
2.1 Leitzinsen – One size does not fit all	6
2.2 Fehlende Abwertungsmöglichkeit.....	8
3 Die europäische Arbeitslosenversicherung in der aktuellen Diskussion.....	9
4 Ausgestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung	12
4.1 Parameter von Arbeitslosenversicherungen	12
4.2 Spezifische Parameter einer europäischen Arbeitslosenversicherung.....	15
4.2.1 Finanzierung	15
4.2.2 Leistungsfall: „Basisversicherung“ vs. „Katastrophenversicherung“	15
4.2.3 Leistungsempfänger: „Echte“ vs. „unechte Basisversicherung“	16
4.3 Die europäische Arbeitslosenversicherung – Zwei Szenarien	16
4.3.1 Unechte Basisversicherung nach Andor	16
4.3.2 Katastrophenversicherung nach CEPS	18
5 Europäische Arbeitslosenversicherung – ökonomische Würdigung.....	20
5.1 Beschränkbarkeit auf konjunkturelle Arbeitslosigkeit?	20
5.1.1 Verweildauer als Problem.....	20
5.1.2 Natürliche Arbeitslosigkeit als Problem	22
5.2 Existenz ausreichend ausgeprägter länderspezifischer Konjunkturzyklen?	23
5.3 Überforderung der nationalen Versicherungssysteme?	23
5.4 Fazit.....	24
6 Europäische Arbeitslosenversicherung – juristische Würdigung	26
6.1 EU-Kompetenz für eine echte Basisversicherung?	26
6.1.1 Art. 153 Abs. 2 lit. a AEUV?.....	26
6.1.2 Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV?	27
6.1.3 Art. 122 Abs. 2 AEUV?.....	27
6.2 EU-Kompetenz für eine unechte Basisversicherung?.....	28
6.2.1 Art. 153 Abs. 2 AEUV?.....	28
6.2.2 Art. 122 Abs. 2 AEUV?.....	28
6.3 EU-Kompetenz für eine Katastrophenversicherung?	28
6.3.1 Art. 153 Abs. 2 AEUV?.....	28
6.3.2 Art. 122 Abs. 2 AEUV?.....	28
6.4 Flexibilitätsklausel als Kompetenzgrundlage?.....	30
6.4.1 Voraussetzungen des Art. 352 AEUV	30
6.4.2 Vertragsimmanente Schranken für die Flexibilitätsklausel.....	32
6.4.3 Verfassungsrechtliche Schranken für die Flexibilitätsklausel.....	33
6.5 Fazit.....	33
Literaturverzeichnis.....	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: EZB-Leitzins und Taylor-Zins für ausgewählte Eurostaaten	7
Abbildung 2: Asymmetrische Schocks in den Euro-Ländern	8
Abbildung 3: Europäische Arbeitslosenversicherung und ergänzende nationale Versicherung	17
Abbildung 4: Anteil der Arbeitslosen mit einer Verweildauer von weniger als sechs Monaten	21
Abbildung 5: Natürliche Arbeitslosenquote 2013	22
Abbildung 6: Kompetenznormen für die Einführung einer europäischen Arbeitslosen- versicherung	33

1 Einleitende Bemerkungen

Auf europäischer Ebene wird seit geraumer Zeit diskutiert, inwieweit eine europäische Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator – insbesondere in der Eurozone – dienen kann.

Automatische Stabilisatoren sind konjunkturstabilisierende Maßnahmen, „die ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen von den öffentlichen Haushalten ausgehen.“¹ Hierzu zählen neben einem konstanten öffentlichen Konsum und konstanten öffentlichen Investitionen auch die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Denn wenn eine Volkswirtschaft in eine Rezession gerät und die konjunkturelle Arbeitslosigkeit deshalb ansteigt, steigen gleichzeitig die Auszahlungen der Arbeitslosenversicherung. Die Auszahlungen kompensieren den Einnahmeausfall der Arbeitslosen zum Teil. Dies stabilisiert – bei konstanten Beiträgen – die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und mithin die Konjunktur. Die Rezession wird dadurch abgeschwächt. Die dadurch entstehenden Defizite der Arbeitslosenversicherung werden durch Einnahmeüberschüsse in konjunkturell guten Zeiten ausgeglichen, wodurch der Boom gemildert wird. Diese Konjunkturglättung reduziert die Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und somit das Risiko für Investoren und Unternehmer. Auch bei wirtschaftlichen Schocks wie der Finanzkrise oder dem Platzen einer Immobilienblase federn automatische Stabilisatoren die Wucht ab, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren.

Obwohl in der politischen Diskussion über eine „europäische“, also EU-weite Arbeitslosenversicherung gesprochen wird, geht es in erster Linie um die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in den Eurostaaten. Man könnte daher auch von einer Euro-Arbeitslosenversicherung sprechen. Dies würde jedoch andere EU-Staaten – insbesondere zukünftige Eurostaaten – von der Versicherung ausschließen. Das ist politisch nicht gewollt. Auch im Folgenden wird daher von einer europäischen Arbeitslosenversicherung gesprochen.

In Kapitel 2 wird erläutert, weshalb automatische Stabilisatoren in der Eurozone von besonderer Bedeutung sind. In Kapitel 3 wird dargestellt, wie weit die Diskussion um eine europäische Arbeitslosenversicherung auf europäischer Ebene bereits fortgeschritten ist. Kapitel 4 stellt dann auf der Basis der Parameter, die nationale Arbeitslosenversicherungen kennzeichnen, und anhand der notwendig festzulegenden Charakteristika einer europäischen Versicherung mögliche Ausgestaltungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung vor und fasst zwei konkrete Vorschläge für eine solche Versicherung zusammen. Im anschließenden Kapitel 5 wird untersucht, inwieweit eine europäische Arbeitslosenversicherung geeignet ist, die Konjunkturzyklen im Euro-Raum zu glätten. In Kapitel 6 wird dargestellt, welche juristischen Hürden für eine europäische Arbeitslosenversicherung bestehen.

¹ Sachverständigenrat (2008), S. 246.

2 Die Bedeutung automatischer Stabilisatoren in der Eurozone

Ein Währungsraum² wie die Eurozone, der mehrere Staaten umfasst, hat zahlreiche Vorteile. Hierzu zählen der Wegfall von Wechselkursrisiken und Wechselgebühren, die bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten fällig würden. Ein mehrere Staaten umfassender Währungsraum erleichtert daher den grenzüberschreitenden Handel, grenzüberschreitende Investitionen und grenzüberschreitende Reisen. Insbesondere der grenzüberschreitende Handel erhöht den Wettbewerbsdruck innerhalb des Währungsraums und sorgt so für Effizienz und technischen Fortschritt.

Ein solcher Währungsraum schränkt jedoch die makroökonomische Handlungsfähigkeit der teilnehmenden Staaten ein: Zum einen können Staaten, die Teil einer Währungsunion sind, keine eigene Zinspolitik mehr betreiben. Vielmehr bestimmt die Zentralbank einen Leitzins, der sich am Durchschnitt aller teilnehmenden Staaten orientiert. Zum anderen können die Staaten einer Währungsunion ihre Währung nicht mehr ab- oder aufwerten. Beide Einschränkungen führen dazu, dass die Bedeutung automatischer Stabilisatoren zur Konjunkturglättung und zur Abfederung wirtschaftlicher Schocks zunimmt.

Im Folgenden wird für ausgewählte Eurostaaten dargestellt, wie stark die Leitzinsen der EZB vom optimalen Leitzins abweichen. Zudem wird gezeigt, wie oft die Eurostaaten in den vergangenen Jahren von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wurden.

2.1 Leitzinsen – One size does not fit all

Indem die EZB Leitzinsen erhöht oder reduziert, kann sie die Konjunktur in der Eurozone beeinflussen. Eine Senkung der Leitzinsen führt zu niedrigeren Kreditzinsen, was Investitionen, Baukredite und Konsumkredite verbilligt. Dies stützt die Konjunktur. Eine Erhöhung des Leitzinses bewirkt das Gegenteil, so dass die Konjunktur gebremst wird.

Eine gemeinsame Währung kann die Eindämmung von konjunkturellen Schwankungen und den Ausgleich von wirtschaftlichen Schocks erschweren, wenn sich die teilnehmenden Staaten einem Leitzins gegenüber sehen, der ihre konjunkturelle Situation nur unzureichend berücksichtigt. Da die gemeinsame Zentralbank nur einen einzigen Leitzins setzen kann, der sich – notwendigerweise – am gesamten Währungsraum orientiert, wird dies immer dann der Fall sein, wenn sich die teilnehmenden Staaten in unterschiedlichen Phasen des Konjunkturzyklus befinden. In diesem Fall werden die Staaten eines Währungsraums mit einem Leitzins konfrontiert, der ihrer konjunkturellen Situation nicht optimal gerecht wird und somit die konjunkturellen Schwankungen weniger eindämmt, als dies mit einer eigenen Währung möglich wäre.

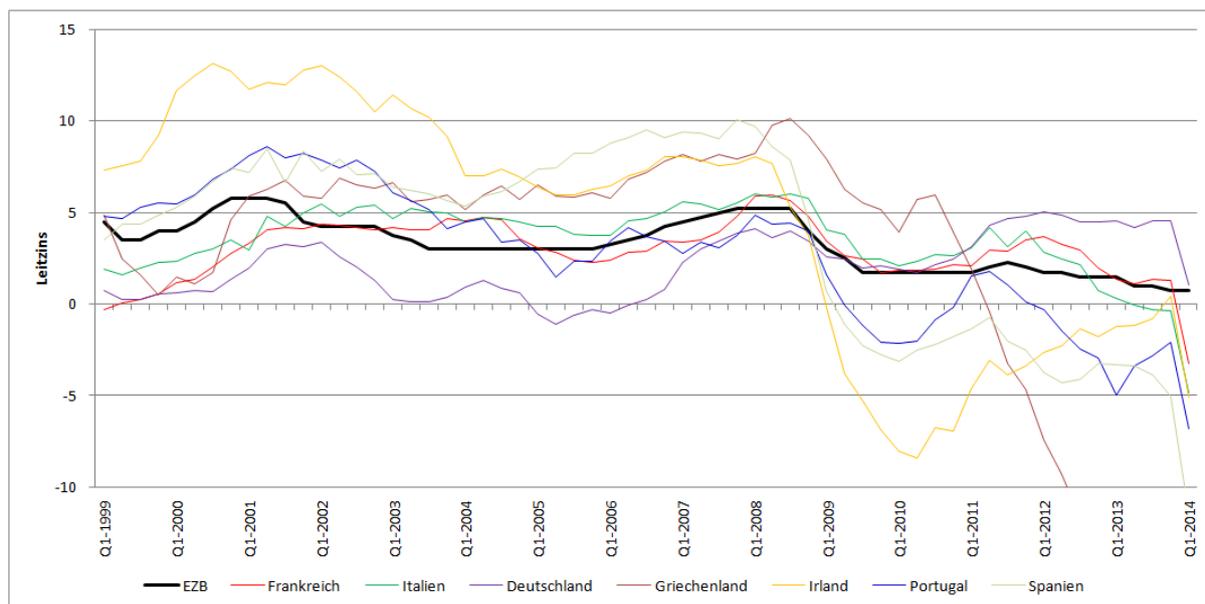
Wie groß die Nachteile eines einheitlichen Leitzinses tatsächlich sind, hängt davon ab, wie stark sich die Wirtschaftsstruktur und der institutionelle Rahmen der teilnehmenden Länder unterscheiden. Wenn die Unterschiede gering sind, so dass die konjunkturelle Entwicklung ähnlich verläuft und wirtschaftliche Schocks die teilnehmenden Länder in ähnlichem Ausmaß treffen, dann sind die Kosten gering. Im Umkehrschluss gilt: Je unterschiedlicher die Wirtschaftsstruktur und der institutionelle Rahmen ist, desto größer sind die Nachteile eines einheitlichen Leitzinses. Ein Beispiel für einen Schock, der die Eurostaaten unterschiedlich trifft, sind die jüngst beschlossenen Sanktionen gegen Russland. Eurostaaten mit engen Handelsbeziehungen zu oder finanziellen Verflechtungen mit Russland treffen diese Sanktionen stärker als andere.

Wie gut der Zinssatz der Europäischen Zentralbank (EZB) für die einzelnen Eurostaaten passt, lässt sich zeigen, indem man ihn für die vergangenen Jahre mit dem Zinssatz vergleicht, der für die ein-

² Im Folgenden wird von einem Währungsraum ohne regionalen Finanzausgleich ausgegangen.

zelen Eurostaaten optimal gewesen wäre. Der optimale Zinssatz für jeden Eurostaat lässt sich anhand der Taylor-Regel bestimmen.³ Die Taylor-Regel schlägt – unter Berücksichtigung der tatsächlichen Inflationsquote und der Abweichung der Arbeitslosenquote von der natürlichen Arbeitslosenquote⁴ – vor, welchen Leitzins eine Notenbank setzen sollte. Durch einen Vergleich des tatsächlichen EZB-Zinssatzes mit dem nach der Taylor-Regel abgeleiteten Wert, lässt sich bestimmen, inwieweit der EZB-Zinssatz vom optimalen Zinssatz eines Eurostaates abweicht.

Abbildung 1: EZB-Leitzins und Taylor-Zins für ausgewählte Eurostaaten



Quelle: Eurostat, Ameco; cep-eigene Darstellung.

Die Abbildung zeigt, dass der EZB-Leitzins am geeignetsten für Frankreich und Italien war und dort entsprechend zur Konjunkturglättung beigetragen hat. Am wenigsten hat er hingegen die konjunkturelle Entwicklung in Irland, Spanien und Griechenland geglättet. Für diese Länder war der EZB-Leitzins in den Boom-Jahren vor der Eurokrise zu gering, seit 2009 ist er hingegen zu hoch. Auch für Deutschland war der EZB-Leitzins lange Zeit zu hoch.

Der Einheitszins hat zum einen die Entstehung der Euro-Krise begünstigt, da er vor der Krise das Überhitzen der Wirtschaft in der Euro-Peripherie nicht ausreichend gebremst hat. Zum anderen erschwert er nun in denselben Staaten die Überwindung der Euro-Krise. So werden in den Krisenstaaten die negativen Effekte des Schuldenabbaus auf die Konjunktur und die Beschäftigung nicht in dem Maß durch den Leitzins abgefedert, wie es in Staaten mit einer eigenen Währung möglich wäre.

Die – aus Sicht der einzelnen Staaten – nicht optimale Geldpolitik des Währungsraumes führt dazu, dass anderen Mechanismen zur Glättung konjunktureller Ausschläge – allen voran automatischen Stabilisatoren – eine größere Bedeutung zur Stabilisierung der Wirtschaft zukommt als in Staaten mit einer eigenen Währung.

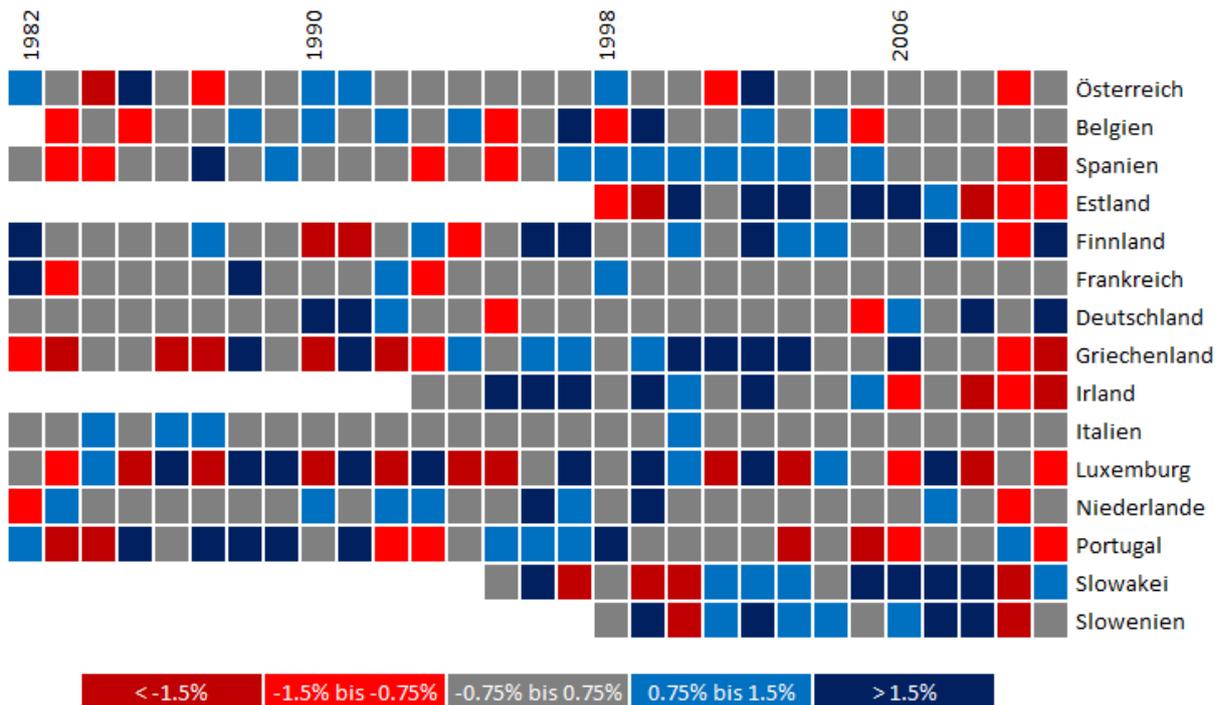
³ Der Taylor-Zins lässt sich anhand folgender Gleichung berechnen: $Taylor-Zins = 1 + 1,5 * Inflation + Beschäftigungslücke$.

⁴ Die natürliche Arbeitslosenquote ist die um konjunkturelle Effekte bereinigte Arbeitslosenquote.

2.2 Fehlende Abwertungsmöglichkeit

Staaten in einer Währungsunion können keine eigenständige Wechselkurspolitik mehr betreiben, da sie keine eigene Währung mehr haben. Insbesondere die Möglichkeit zur Abwertung kann aber für den einzelnen Staat bei der Überwindung eines asymmetrischen Schocks – also eines Schocks, der nur ihn oder einen Teil der Währungsunion trifft – hilfreich sein. Ein solcher asymmetrischer Schock kann beispielsweise das Platzen einer Spekulationsblase in einem Land der Währungsunion sein. Staaten werden regelmäßig von solchen Schocks getroffen, wie folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 2: Asymmetrische Schocks in den Euro-Ländern



Die Werte zeigen die Veränderung des BIP, die auf länderspezifische Schocks zurückzuführen ist. Negative Werte zeigen einen Schock an, der sich negativ auf das BIP-Wachstum auswirkt. Positive Werte deuten hingegen auf einen positiven Wachstumsschock hin.

Quelle: Allard et al. (2013), S. 8.

Die Abbildung zeigt, dass die Eurostaaten uneinheitlichen Schocks ausgesetzt sind. Während in einigen Eurostaaten eine Abwertung ihrer Währung zur Konjunkturstabilisierung vorteilhaft wäre, wäre bei anderen eine Aufwertung notwendig. Die fehlende Abwertungsmöglichkeit führt zudem dazu, dass die Eurostaaten strukturelle Schocks in erster Linie über Lohnflexibilisierung und Arbeitnehmermobilität verarbeiten müssen. Beide Mechanismen reagieren jedoch, wenn überhaupt, sehr spät, da in beiden Fällen zahlreiche Arbeitsverträge neu ausgehandelt werden müssen. Dies führt dazu, dass Staaten ohne eigene Währung in der Regel mehr Zeit zur Überwindung eines Schocks benötigen als Staaten mit einer eigenen Währung. Automatische Stabilisatoren müssen in Ländern, die Teil einer Währungsunion sind, daher länger wirken als in Ländern mit eigener Währung. Auch aus diesem Grund ist die Bedeutung automatischer Stabilisatoren in einer Währungsunion größer.

3 Die europäische Arbeitslosenversicherung in der aktuellen Diskussion

Seit einigen Monaten wird verstärkt darüber diskutiert, ob und wie eine europäische Arbeitslosenversicherung zur Glättung der Konjunkturzyklen im Euro-Raum und zur Abfederung wirtschaftlicher Schocks beitragen kann. Einen entscheidenden Schub erhielt die Diskussion durch die Euro-Krise. Da automatische Stabilisatoren in einer Rezession meist das öffentliche Defizit erhöhen, konnten sie in Eurostaaten, deren Kreditwürdigkeit bedroht war oder noch ist, nicht im gewünschten Ausmaß wirken: Diese Staaten mussten parallel ihre Ausgaben kürzen, um kreditwürdig zu bleiben.

Nach wie vor hat die EU-Kommission zur europäischen Arbeitslosenversicherung jedoch weder ein Grünbuch vorgelegt noch eine öffentliche Konsultation eingeleitet. Allerdings taucht die Idee einer europäischen Arbeitslosenversicherung in einigen Dokumenten der Kommission auf, die ihre Erwägungen zu mittel- und langfristigen Entwicklungen der EU und des Euro-Raums enthalten.

Am 5. Dezember 2012 präsentierten die vier Präsidenten Herman Van Rompuy (Präsident des Europäischen Rates), José Manuel Barroso (Präsident der Europäischen Kommission), Jean-Claude Juncker (Präsident der Euro-Gruppe) und Mario Draghi (Präsident der EZB) einen Bericht, in dem sie verschiedene Vorschläge zur Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion vorstellten.⁵ In ihm schlagen die vier Präsidenten eine „Fiskalkapazität“ – beispielsweise einen Fonds – vor, „um die Anpassung an wirtschaftliche Schocks zu erleichtern“. Konkret sollen – nicht näher beschriebene – Ein- und Auszahlungen der „Fiskalkapazität“ von der Arbeitsmarktentwicklung abhängen. Die „Fiskalkapazität“ soll die nationale Arbeitslosenversicherung „ergänzen“, wobei die Zahlungen auf Fälle konjunkturabhängiger Arbeitslosigkeit begrenzt werden, indem sie nur Kurzzeitarbeitslosigkeit abdecken.⁶

Die „Fiskalkapazität“ soll zudem vier Anforderungen erfüllen:⁷

- Sie soll nicht zur permanenten Unterstützung einzelner Länder führen. Vielmehr soll jedes Land über seinen Konjunkturzyklus hinweg abwechselnd Empfänger und Zahler sein.
- Sie soll weder die Anreize zu einer soliden Haushaltspolitik noch zu Strukturreformen beeinträchtigen.
- Sie soll nicht Krisen bewältigen, sondern vorbeugend verhindern, dass sich Schocks zu Krisen entwickeln.
- Sie soll transparent ausgestaltet sein, einer „angemessenen demokratischen Kontrolle“⁸ unterliegen und keine „größere“ Steuerbelastung verursachen.

Zur Begründung einer solchen Fiskalkapazität heißt es in dem Bericht:⁹

„In einem gemeinsamen Währungsraum gehen länderspezifische wirtschaftliche Schocks zu Lasten der Mobilität der Arbeitskräfte und des Kapitals, der Preis- und Kostenflexibilität sowie der Fiskalpolitik. Eine fiskalische Risikoteilung als Schutz gegen negative externe Haushaltseffekte ist vor allem dann wichtig, wenn die wirtschaftlichen Mechanismen zur Anpassung an länderspezifische Schocks nicht vollkommen sind. Dies ist eindeutig der Fall im Euro-Währungsgebiet, in dem die

⁵ Vgl. Van Rompuy et al. (2012).

⁶ Europäische Kommission (2013b), S. 11, für weitere Details siehe Kapitel 4.2.

⁷ Vgl. Van Rompuy et al. (2012), S. 12.

⁸ Van Rompuy et al. (2012), S. 12.

⁹ Van Rompuy et al. (2012), S. 10.

Mobilität der Arbeitskräfte verhältnismäßig gering ist, die Kapitalströme anfällig für unvermittelte Schwankungen sind, die die Finanzstabilität gefährden können, und strukturelle Verkrustungen Preisanpassungen und die Umverteilung der Ressourcen verzögern oder behindern können. In solchen Fällen können Länder leicht in Schieflage geraten, was sich negativ auf das gesamte Euro-Währungsgebiet auswirken kann.“

Zehn Monate nach dem Bericht der vier Präsidenten veröffentlichte die Kommission – am 2. Oktober 2013 – die Mitteilung zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion.¹⁰ Darin schreibt sie: „Ein gemeinsames Instrument für die makroökonomische Stabilisierung könnte als Absicherungssystem fungieren, mit dessen Hilfe die Risiken wirtschaftlicher Schocks auf alle Mitgliedstaaten umgelegt werden, so dass die nationalen Einkommensschwankungen abgeschwächt würden.“¹¹ Auch die Kommission weist darauf hin, dass das Instrument so ausgestaltet sein muss, dass kein Land „über einen langen Zeitraum hinweg zum Nettozahler oder -empfänger wird“¹².

Am 11. Oktober 2013 unterstrich der damalige EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, László Andor, in einer Rede die Notwendigkeit einer EU-Arbeitslosenversicherung und seine Absicht, eine solche einzuführen.¹³ Es sei keine Frage, ob die Eurozone automatische Stabilisatoren erhält, sondern lediglich, wann dies geschehen werde.¹⁴ Er wies zudem darauf hin, dass die Notwendigkeit fiskalischer Stabilisatoren nochmals zugenommen habe. Andor dämpfte jedoch gleichzeitig die Erwartungen an solche Stabilisatoren: Die gegenwärtigen Probleme in der Eurozone seien auch auf strukturelle Unterschiede zwischen den Eurostaaten zurückzuführen. Die daraus resultierenden Probleme könnten durch automatische Stabilisatoren nicht gelöst werden. Vielmehr würden automatische Stabilisatoren die gegenwärtigen und zukünftigen Probleme nur abschwächen. Automatische Stabilisatoren könnten jedoch verhindern, dass kurzfristige asymmetrische Schocks aufgrund von Hysterese¹⁵ eine langfristig divergierende Entwicklung in der Eurozone auslösen.¹⁶ Zudem bemerkte Andor, dass seit Ausbruch der Schuldenkrise nationale automatische Stabilisatoren in einigen Krisenstaaten nicht mehr wirken könnten. In den Peripheriestaaten der Eurozone hätten die notwendigen Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen die negativen Auswirkungen sogar noch erhöht. Zum Schluss seiner Rede wies Andor darauf hin, dass eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone das nächste große Projekt der EU-Kommission werden könne.

Am 23. Oktober 2013 hat das Europäische Parlament eine Resolution angenommen, in der es die EU-Kommission auffordert, „Legislativvorschläge vorzulegen, um die Wirtschafts- und Währungsunion zu vervollständigen [...]“¹⁷ Hintergrund dieser Forderung ist, dass „die automatischen nationalen Stabilisatoren in den Mitgliedstaaten blockiert“¹⁸ seien. Die noch im Resolutionsentwurf enthaltene Forderung nach „einem Mindestarbeitslosengeld für das Euro-Währungsgebiet als automatisches Stabilisierungsinstrument“¹⁹ findet sich in der Resolution jedoch nicht mehr.

¹⁰ KOM (2013) 690.

¹¹ Europäische Kommission (2013b), S. 14.

¹² Europäische Kommission (2013b), S. 14.

¹³ Hierbei handelt es sich um eine Rede auf der „Conference ‘Let’s think outside the box. Automatic stabilizers for the Eurozone: Pros and cons of a European Unemployment Benefit Scheme’“, die von der Bertelsmann-Stiftung organisiert wurde.

¹⁴ Vgl. Andor (2013), S. 7–9.

¹⁵ Man spricht von Hysterese, wenn sich der Zustand eines Systems aufgrund eines Schocks ändert und das System nach Abklingen des Schocks nicht wieder in den Ausgangszustand zurückkehrt. Dies ist etwa der Fall, wenn das Platzen einer Immobilienblase zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote führt und die Arbeitslosenquote hoch bleibt, nachdem sich der Immobilienmarkt wieder erholt hat.

¹⁶ Vgl. Andor (2013), S. 10.

¹⁷ Europäisches Parlament (2013), Nummer 27.

¹⁸ Europäisches Parlament (2013), Nummer 27.

¹⁹ Europäisches Parlament (2013), Nummer 61.

Auch im Programm der italienischen Ratspräsidentschaft vom Juli 2014 findet sich ein Hinweis zur europäischen Arbeitslosenversicherung.²⁰ Während der italienischen Ratspräsidentschaft soll automatischen Stabilisatoren und der möglichen Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden, heißt es dort.

Der Europäische Wirtschafts- und Währungsausschuss (EWSA) hat am 29. April 2014 einen Aktionsplan für ein solides und solidarisches Europa verabschiedet. Darin fordert er die „Fortführung der Arbeiten zur Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung, um sowohl Währungsdruck abzumildern als auch zu vermeiden, dass die Lohnpolitiken der Mitgliedstaaten die volle Wucht asymmetrischer Schocks auffangen müssen.“²¹

Am 20. Juni 2014 bekräftigte EU-Kommissar Andor in einer weiteren Rede seine Forderung nach einer europäischen Arbeitslosenversicherung.²² Die Eurozone mit ihrer einheitlichen Geldpolitik und ihren einheitlichen Vorgaben für öffentliche Haushalte müsse als makroökonomische Einheit betrachtet werden. Zudem wirke sich „das gegenwärtige institutionelle Design“ der Eurozone negativ auf das Wachstum in der Eurozone aus. Schließlich beschrieb Andor, wie eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone aussehen könnte. Im folgenden Kapitel 4 wird sein Modell dargestellt.

Die Generaldirektion Beschäftigung hat am 19. Juli 2014 eine Studie ausgeschrieben, die „Durchführbarkeit und Mehrwert eines europäischen Systems zur Unterstützung von Arbeitslosen“²³ untersuchen soll. In der näheren Auftragsbeschreibung heißt es, dass der Mehrwert eines solchen Systems „möglicherweise in Form eines Mindestbetrags für das Arbeitslosengeld“²⁴ bestehen kann.

²⁰ Vgl. Italienische Regierung (2014), S. 45.

²¹ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014), S. 11.

²² Hierbei handelt es sich um die „Conference on Economic shock absorbers for the euro zone“, die von der Bertelsmann-Stiftung organisiert wurde.

²³ Vgl. Europäische Kommission (2014a).

²⁴ Vgl. Europäische Kommission (2014a).

4 Ausgestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Im Folgenden werden zunächst in abstracto die wesentlichen Parameter dargestellt, über deren Ausfüllung zu entscheiden ist, wenn eine europäische Arbeitslosenversicherung errichtet wird. Dies umfasst zum einen solche Parameter, die die nationalen Arbeitslosenversicherungen – zum Teil mit national stark divergierenden Regelungen – kennzeichnen (Kapitel 4.1), zum anderen Festlegungen, die die europäischen Arbeitslosenversicherungen unmittelbar charakterisieren (Kapitel 4.2). Anschließend werden zwei konkrete Vorschläge für eine europäische Arbeitslosenversicherung präsentiert (Kapitel 4.3).

4.1 Parameter von Arbeitslosenversicherungen

Arbeitslosenversicherungen sind komplexe Systeme, die sich durch eine Vielzahl von Parametern auszeichnen. Im Folgenden werden die wichtigsten dieser Parameter skizziert und an einigen Beispielen dargestellt, wie unterschiedlich insoweit die nationalen Arbeitslosenversicherungen in der EU ausgestaltet sind. Diese Parameter spielen auch bei der Ausgestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung eine Rolle.

(1) Kreis der Pflichtversicherten und Kreis der freiwillig Versicherten

Der Kreis der Versicherten legt fest, wer sich versichern muss und wer sich freiwillig versichern kann.

In Deutschland sind versicherungspflichtig:

- Arbeitnehmer – ausgenommen Minijobber –,
- Wehrdienstleistende und
- Bezieher diverser Entgeltersatzleistungen, wie Bezieher von Mutterschaftsgeld oder Verletztengeld.

Für Selbstständige besteht die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern. Die Voraussetzungen sind jedoch recht restriktiv, so dass einem Großteil der Selbstständigen der Zutritt zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung verwehrt ist.

In anderen Mitgliedstaaten ist dies anders geregelt. In Frankreich beispielsweise ist Selbstständigen der Zugang zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung generell verwehrt²⁵, in Finnland besteht für Selbstständige eine Versicherungspflicht.²⁶

(2) Anspruchsvoraussetzungen

Die Anspruchsvoraussetzungen legen fest, wann ein Versicherter im Fall von Arbeitslosigkeit Versicherungsleistungen erhält.

Um in Deutschland Arbeitslosengeld I zu erhalten, muss ein Versicherter arbeitslos sein. D.h. er

- darf maximal eine Beschäftigung in Höhe von 14 Stunden und 59 Minuten pro Woche ausüben,
- muss sich aktiv um einen neuen Job bewerben,
- muss für Vermittlungsbemühungen zur Verfügung stehen und

²⁵ Vgl. Französische Botschaft in Deutschland (2012).

²⁶ Vgl. Techniker Krankenkasse.

- muss in den vergangenen 24 Monaten (sog. Rahmenfrist) mindestens zwölf Monate (sog. Anwartschaftszeit) versichert gewesen sein.²⁷

Dabei sind jedoch einige Besonderheiten zu beachten.²⁸ So kann ein Beschäftigungsverhältnis ohne Entgeltzahlung von bis zu einem Monat als Anwartschaftszeit hinzugerechnet werden. Auch Zeiten mit Bezug von Kurzarbeitergeld oder Winterausfallgeld werden berücksichtigt. Zudem kann die Frist von zwei Jahren unter bestimmten Voraussetzungen auf bis zu fünf Jahre ausgedehnt werden, wodurch auch länger zurückliegende Beschäftigungsverhältnisse mit berücksichtigt werden. Schließlich kann die Anwartschaftszeit insbesondere auch durch den Bezug einer vollen Erwerbsminderungsrente oder die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, erfüllt werden. In beiden Fällen ist jedoch Voraussetzung, dass zuvor eine Versicherungspflicht bestand.

Auch dieser Parameter ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet. So beträgt die Regelanwartschaftszeit in Griechenland entweder 125 Arbeitstage in den letzten 14 Monaten oder 200 Arbeitstage in den letzten zwei Jahren. Die letzten beiden Monate werden in beiden Fällen nicht berücksichtigt.²⁹ Für Versicherte, die erstmalig Leistungen beziehen, gelten zusätzliche Voraussetzungen.

In Frankreich muss ein Versicherter hingegen 122 Tage während der vergangenen 28 Monate beschäftigt gewesen sein, um bei Arbeitslosigkeit Leistungen zu erhalten.³⁰ Für Versicherte, die 50 Jahre und älter sind, beträgt der Zeitraum 36 Monate.

(3) Karenztage

In Deutschland wird das Arbeitslosengeld bereits ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit gezahlt. In anderen Eurostaaten ist dies nicht der Fall. So beträgt die Karenzfrist in Frankreich und Finnland sieben Tage.³¹ In Italien sind es acht Tage.

(4) Lohnersatzquote und Bezugswert

Die Lohnersatzquote und der Bezugswert bestimmen die Höhe der Versicherungsleistung. Als Bezugswert wird in Deutschland das sozialversicherungspflichtige Netto-Einkommen der letzten zwölf Monate herangezogen. In Italien und Frankreich wird als Bezugswert hingegen das Bruttoeinkommen der vergangenen zwei Jahre bzw. des letzten Jahres verwendet.³²

Die Höhe der Versicherungsleistung wird berechnet, indem der Bezugswert mit der Lohnersatzquote multipliziert wird. In Deutschland beträgt die Lohnersatzquote für einen Arbeitslosen ohne Kinder 60%. Bei einem Arbeitslosen mit mindestens einem Kind steigt die Quote auf 67%.

In Frankreich wird der Bezugswert mit 40,4% multipliziert, um die Höhe des variablen Anteils des Arbeitslosengeldes zu berechnen. Zusätzlich zu dem variablen Anteil erhält jeder Arbeitslose 11,64 Euro pro Tag. Dabei darf das Arbeitslosengeld insgesamt nicht unter 28,38 Euro pro Tag liegen.

Auch in Finnland setzt sich die Versicherungsleistung aus einem festen und einem einkommensabhängigen Teil zusammen. Das Basis-Arbeitslosengeld ist ein fester wöchentlicher Betrag. Das

²⁷ Die Regeln für die kurze Anwartschaftszeit werden nicht dargestellt, da diese Ende 2014 auslaufen und mithin für die Europäische Arbeitslosenversicherung nicht von Bedeutung sind.

²⁸ Vgl. Arbeitsagentur (2013): Anwartschaftszeit.

²⁹ Vgl. Dolls et al. (2014).

³⁰ Vgl. Dolls et al. (2014), S. 45.

³¹ Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung (2013).

³² Vgl. Europäische Kommission (2014b).

einkommensbezogene Arbeitslosengeld schließt die verbleibende Lücke zum letzten Einkommen zu 45%.³³

(5) Bezugsdauer

Die Bezugsdauer gibt an, wie lange ein Arbeitsloser Versicherungsleistungen beziehen kann.

In Deutschland hängt die Bezugsdauer zum einen von der Beitragszeit und zum anderen vom Alter ab. Erfüllt ein Versicherter nur die minimalen Anspruchsvoraussetzungen, erhält er für sechs Monate Arbeitslosengeld I. Hat der Versicherte in den letzten zwei Jahren hingegen 24 Monate Beiträge geleistet, erhält er für zwölf Monate Lohnersatzleistungen. Die maximale Bezugsdauer beträgt 24 Monate. Sie gilt für Versicherte, die mindestens 48 Monate Beiträge geleistet haben und zudem über 58 Jahre alt sind.

In Frankreich hängt die Bezugsdauer ebenfalls von der Versicherungszeit und dem Alter des Versicherten ab. Die Bezugszeit beträgt zwischen 4 und 36 Monate.³⁴

(6) Sperrzeiten

Sperrzeiten können von der Versicherung verhängt werden, z.B. wenn ein Versicherter gekündigt hat oder ihm verhaltensbedingt gekündigt wurde. Während der Sperrzeit erhält der Versicherte keine Lohnersatzleistungen. Zudem verkürzt sich dadurch die Bezugsdauer.

In Deutschland beträgt die Sperrzeit bis zu zwölf Wochen. Außer in den beschriebenen Fällen kann eine Sperrzeit verhängt werden, wenn ein Versicherter eine zumutbare Beschäftigung ablehnt oder zu wenig Eigeninitiative bei der Arbeitsplatzsuche aufweist. Auch für Meldeversäumnisse kann in Deutschland eine Sperrzeit verhängt werden.

In Irland kann Arbeitslosen die Lohnersatzleistung gekürzt werden, wenn sie sich weigern, an einer Trainingsmaßnahme teilzunehmen.

(7) Besonderes Arbeitslosengeld

In vielen EU-Ländern gibt es neben dem regulären Arbeitslosengeld noch Unterstützungen für bestimmte Berufsgruppen, die von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. In Deutschland zählen hierzu das Saison- und das Transfer-Kurzarbeitergeld, wovon insbesondere Angestellte in der Bauwirtschaft profitieren. Ähnliches gibt es beispielsweise in Italien und Frankreich.

(8) Beitragspflicht und -höhe

In Deutschland werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung eines Pflichtversicherten in der Regel hälftig vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber getragen. Der Versicherungsbeitrag eines versicherungspflichtigen Arbeitnehmers beträgt in Deutschland 3% des beitragspflichtigen Bruttoentgelts.

Auch in Frankreich finanzieren Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Arbeitslosenversicherung gemeinsam. Allerdings ist dort der Beitrag der Arbeitgeber höher als der Beitrag der Arbeitnehmer. Zudem erhält die Arbeitslosenversicherung einen staatlichen Zuschuss.

In Italien werden die Beiträge vollständig von den Arbeitgebern geleistet. Diese sind für befristete Arbeitnehmer höher als für unbefristet angestellte Arbeitnehmer. Zudem muss bei einer Entlassung eine Pauschalzahlung geleistet werden. Neben den Beiträgen der Arbeitgeber gibt es einen jährlichen Zuschuss des Staates zur Arbeitslosenversicherung.

In Finnland kommen zu den Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern staatliche Zuschüsse. Der Arbeitgeber muss dabei einen Versicherungsbeitrag in Höhe von 0,75% des Bruttoentgelts

³³ Vgl. Europäische Kommission (2013a), S. 30.

³⁴ Vgl. Techniker Krankenkasse.

leisten, bis das von ihm für alle Arbeitnehmer gezahlte Bruttoentgelt in dem Kalenderjahr die Grenze von 1 990 500 Euro erreicht hat.³⁵ Für die darüber hinaus gehenden Entgelte wird dann ein Beitrag in Höhe von 2,95% fällig. Der Arbeitnehmer zahlt 0,5% seines Lohnes.

(9) Beitragsbemessungsgrenze

Die Beitragsbemessungsgrenze definiert eine Einkommensgrenze, ab der zusätzliches Einkommen nicht mehr versicherungspflichtig ist. Gleichzeitig wird damit auch die Höhe möglicher Versicherungsleistungen begrenzt. In Deutschland ist die Beitragsbemessungsgrenze 2015 in den alten Bundesländern erreicht, wenn das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen 6050 Euro beträgt. In den neuen Bundesländern sind es 5200 Euro.

In Frankreich liegt die Beitragsbemessungsgrenze hingegen bei 12.124 Euro. In Italien gibt es keine Beitragsbemessungsgrenze, gleichwohl ist die Versicherungsleistung in der Höhe begrenzt.

(10) Finanzierung von Defiziten der Arbeitslosenversicherung

Arbeitslosenversicherungen sind in der Regel so ausgestaltet, dass sich Überschüsse und Defizite über den Konjunkturzyklus ausgleichen. Steigt die Arbeitslosigkeit aufgrund eines konjunkturellen Abschwungs an, so dass die Ausgaben der Versicherung die Einnahmen übersteigen, greift die Versicherung auf Rücklagen zurück. Sollten diese nicht ausreichen, erhält sie Mittel vom Staat. In Deutschland erhält die Bundesagentur für Arbeit in diesem Fall ein zinsloses Darlehen des Bundes.

In Österreich hingegen handelt die Arbeitslosenversicherung im Namen und auf Rechnung des Bundes. Sie darf mit Zustimmung des zuständigen Ministers Kredite aufnehmen, wenn dies notwendig ist. Der Bund muss der Arbeitslosenversicherung die daraus entstehenden Lasten ersetzen.

4.2 Spezifische Parameter einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Quer zu den soeben beschriebenen Parametern, die die nationalen Arbeitslosenversicherungen kennzeichnen und diese zum Teil überlagern, sind für eine europäische Arbeitslosenversicherung in jedem Fall die folgenden drei Aspekte festzulegen:

4.2.1 Finanzierung

Die Leistungen der europäischen Arbeitslosenversicherung müssen finanziert werden. Möglich sind hier zum einen direkte Beiträge der Wirtschaftssubjekte – insbesondere Arbeitnehmer und Arbeitgeber –, zum anderen Beiträge der nationalen an die europäische Arbeitslosenversicherung. Auf den ersten Punkt wird im Folgenden nicht näher eingegangen, weil die erste Möglichkeit in der aktuellen Diskussion keine Rolle spielt.

4.2.2 Leistungsfall: „Basisversicherung“ vs. „Katastrophenversicherung“

Zum einen kann eine europäische Arbeitslosenversicherung dauerhaft – also bedingungsunabhängig, insbesondere ohne die Voraussetzung eines wirtschaftlichen Schocks – Gelder von Staaten mit niedriger Kurzarbeitslosigkeit in Staaten mit hoher Kurzarbeitslosigkeit umleiten. Diese Ausgestaltungsmöglichkeit wird im Folgenden, in Anlehnung an Sebastian Dullien³⁶, als „Basisversicherung“ bezeichnet.

Zum anderen kann eine europäische Arbeitslosenversicherung so ausgestaltet werden, dass sie erst dann Leistungen auszahlt, wenn ein Land von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wird,

³⁵ Vgl. Finish Centre for Pensions (2014).

³⁶ Vgl. Dullien (2008) sowie Dullien (2012).

der „katastrophale“ Auswirkungen für das Land hat.³⁷ Sie wird im Folgenden als „Katastrophenversicherung“ bezeichnet.

4.2.3 Leistungsempfänger: „Echte“ vs. „unechte Basisversicherung“

Bei den nationalen Arbeitslosenversicherungen sind die Arbeitslosen formal Empfänger der Lohnersatzleistung. Auch eine europäische Arbeitslosenversicherung kann so ausgestaltet werden. In diesem Fall sind die nationalen Arbeitslosenversicherungen Koordinationsstellen für die Auszahlungen europäischer Leistungen. Im Folgenden wird dafür der Begriff der „echten Basisversicherung“ verwendet.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung kann allerdings auch so ausgestaltet werden, dass die nationale Arbeitslosenversicherung formal Leistungsempfänger der europäischen Arbeitslosenversicherung ist. In diesem Fall hat ein Arbeitsloser keinen Anspruch gegenüber der europäischen Arbeitslosenversicherung, sondern – wie bisher – nur gegenüber der nationalen Versicherung. Die nationale Versicherung ihrerseits hat einen Anspruch auf eine (teilweise) Erstattung der geleisteten Zahlungen durch die europäische Arbeitslosenversicherung. Im Folgenden wird hierfür der Begriff der „unechten Basisversicherung“ verwendet.³⁸

Für die Katastrophenversicherung spielt die beschriebene Unterscheidung keine Rolle, da sie schon aufgrund ihrer Zweckbestimmung, eine Katastrophe zu bekämpfen, keinen individuellen Anspruch Arbeitsloser auf Unterstützung vermittelt, sondern stets Transfers auf staatlicher Ebene zum Gegenstand haben wird.

4.3 Die europäische Arbeitslosenversicherung – Zwei Szenarien

Im Folgenden werden zwei konkrete Ausgestaltungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung dargestellt. Die erste Ausgestaltungsmöglichkeit (Kapitel 4.3.1) ist eine unechte Basisversicherung, die dauerhaft – also bedingungsunabhängig, insbesondere ohne die Voraussetzung eines wirtschaftlichen Schocks – Gelder von Staaten mit niedriger Kurzarbeitslosigkeit zu Staaten mit hoher Kurzarbeitslosigkeit umleitet. Sie wird vom ehemaligen EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, László Andor, propagiert.³⁹ Andor stützt sich dabei insbesondere auf die Arbeiten von Sebastian Dullien.⁴⁰ Die zweite Ausgestaltungsmöglichkeit (Kapitel 4.3.2) ist eine Katastrophenversicherung. Sie wird unter anderem vom Centre for European Policy Studies (CEPS) propagiert.⁴¹

4.3.1 Unechte Basisversicherung nach Andor

László Andor hat im Juni 2014 einen Ausblick gegeben, wie er sich eine europäische Arbeitslosenversicherung vorstellt:⁴² als europäische Kernversicherung, die die nationalen Arbeitslosenversicherungen ganz oder zum Teil ersetzt. Falls die bisherigen Versicherungsleistungen, die eine nationale Arbeitslosenversicherung gewährt, die Leistungen der europäischen Arbeitslosenversicherung übersteigen – was in nahezu allen Mitgliedstaaten der Fall sein wird –, wird die europäische Basisversicherung durch die nationale Arbeitslosenversicherung ergänzt.

³⁷ Vgl. Europäisches Parlament (2014), S. 43ff sowie Beblavý/Gros/Maselli (2015).

³⁸ Zu diesen beiden Möglichkeiten äußert sich Andor nicht.

³⁹ Hierbei handelt es sich um eine Rede auf der „Conference on Economic shock absorbers for the euro zone“, die von der Bertelsmann-Stiftung organisiert wurde.

⁴⁰ Vgl. Dullien (2008).

⁴¹ Vgl. Beblavý/Gros/Maselli (2015), S. 3.

⁴² Hierbei handelt es sich um eine Rede auf der „Conference on Economic shock absorbers for the euro zone“, die von der Bertelsmann-Stiftung organisiert wurde. Sie trägt den Titel: European Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion Basic European unemployment insurance as an automatic fiscal stabiliser for an 'EMU 2.0'.

Im Modell Andors sollen die nationalen Versicherungen die Beiträge zur europäischen Arbeitslosenversicherung monatlich an einen europäischen Arbeitslosenversicherungsfonds überweisen. Von diesem erhalten sie auch monatlich die Leistungen, die sie dann an die Arbeitslosen auszahlen müssen. Laut Andor kann das System jedoch auch so ausgestaltet werden, dass nur die Nettoströme zwischen dem europäischen Arbeitslosenversicherungsfonds und den nationalen Arbeitslosenversicherungen fließen.

Auch zu einzelnen Parametern macht Andor konkrete Angaben: So schlägt er vor, in den Kreis der Versicherten (Parameter 1) auch Teilzeitbeschäftigte und Beschäftigte mit befristeten Arbeitsverträgen einzubeziehen.

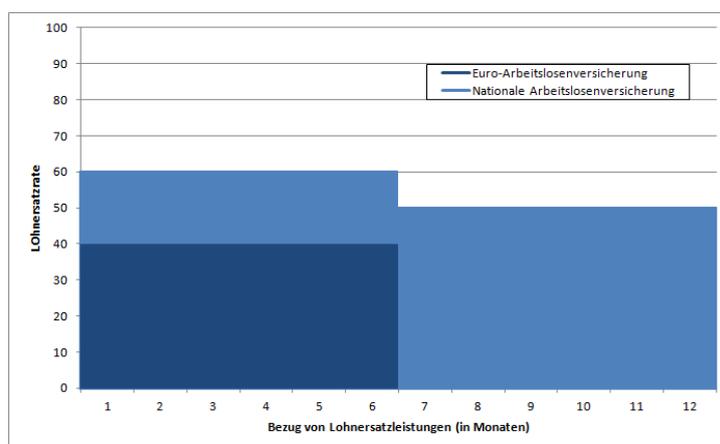
Die Anspruchsvoraussetzungen (Parameter 2) will er so ausgestalten, dass Leistungen nur gewährt werden, wenn Arbeitslose ausreichende Such- und Schulungsanstrengungen unternehmen. Eine konkrete Anwartschaftszeit nennt Andor nicht. Dullien (2008), auf den sich Andor bei seinen Ausführungen im Wesentlichen stützt, schlägt eine Anwartschaftszeit von zwölf Monaten vor.⁴³

Als Lohnersatzquote der europäischen Arbeitslosenversicherung (Parameter 4) nennt Andor 40% des vorherigen (Referenz-)Einkommens. Als Bezugsdauer (Parameter 5) schlägt er sechs Monate vor.

Folgende Abbildung zeigt die von Andor skizzierte europäische Arbeitslosenversicherung unter Einbeziehung einer ergänzenden nationalen Arbeitslosenversicherung. In dem von Andor erdachten Fall erhält ein Versicherter im Fall von Arbeitslosigkeit in den ersten sechs Monaten 60% des vorherigen Einkommens. Für die Monate sieben bis zwölf werden noch 50% des letzten Einkommens ersetzt. In den ersten sechs Monaten finanziert die europäische Arbeitslosenversicherung zwei Drittel der Leistungen. Das restliche Drittel finanziert die nationale Arbeitslosenversicherung. In den Monaten sieben bis zwölf werden die Leistungen vollständig aus der nationalen Arbeitslosenversicherung finanziert.

Andor weist darauf hin, dass die von ihm genannten Parameter einer europäischen Arbeitslosenversicherung nur Vorschläge sind, die noch diskutiert werden müssen. Die konkrete Ausgestaltung hängt nicht zuletzt vom gewünschten makroökonomischen Stabilisierungseffekt der europäischen Arbeitslosenversicherung ab.

Abbildung 3: Europäische Arbeitslosenversicherung und ergänzende nationale Versicherung



Quelle: cep-eigene Darstellung in Anlehnung an Andor (2014)

Eine Anwartschaftszeit der europäischen Arbeitslosenversicherung, die länger ist als die der nationalen Versicherung, muss nicht dazu führen, dass ein Arbeitsloser weniger Ersatzleistungen be-

⁴³ Vgl. Dullien (2008).

zieht. Denn wenn ein Arbeitsloser die Anwartschaftszeit der nationalen Arbeitslosenversicherung erfüllt, nicht aber die der europäischen Arbeitslosenversicherung, kann die nationale Arbeitslosenversicherung die komplette Versicherungsleistung finanzieren. Geht man beispielsweise davon aus, dass die europäische Arbeitslosenversicherung eine Anwartschaftszeit von zwölf Monaten vorsieht, während die nationale Arbeitslosenversicherung bereits Leistungen nach sechs Monaten Beitragszeit gewährt, könnte ein Arbeitsloser, der nur die nationale Anwartschaftszeit erfüllt, trotzdem Versicherungsleistungen in Höhe von 60% des letzten Nettoeinkommens erhalten. Diese Leistungen müssten dann aber allein durch die nationale Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

Keine Angaben macht Andor zu möglichen Karenztagen (Parameter 3), zu Sperrzeiten (Parameter 6), zum besonderen Arbeitslosengeld (Parameter 7), zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze (Parameter 9) und zur Finanzierung von vorübergehenden Defiziten der Arbeitslosenversicherung (Parameter 10).

Zumindest zur Finanzierung einer europäischen Arbeitslosenversicherung (Parameter 8) gibt es zahlreiche Vorschläge. So schlägt Dullien vor, dass die europäische Arbeitslosenversicherung über die Lohnnebenkosten finanziert wird.⁴⁴ Die Lohnnebenkosten würden dadurch insgesamt nicht beeinflusst, da die Beiträge zur nationalen Arbeitslosenversicherung im Gegenzug sinken würden. Andere schlagen eine Finanzierung über die Finanztransaktionssteuer, die Vermögenssteuer oder Umweltsteuern vor.⁴⁵

Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, Auszahlung der Leistungen und Vermittlung der Arbeitslosen wird laut Andor nach wie vor von den nationalen Behörden oder Agenturen vorgenommen. Konkret bedeutet dies, dass die nationalen Fallbearbeiter zwei Prüfungen und Berechnungen durchführen: Im ersten Schritt wird – wie bisher – geprüft, ob ein Versicherter Leistungen aus der nationalen Versicherung erhält. Anschließend wird im zweiten Schritt ermittelt, ob der nationalen Versicherung ein Teil der Zahlungen an den Arbeitslosen von der europäischen Arbeitslosenversicherung erstattet werden muss. Die zweite Prüfung hat, wenn die europäische Arbeitslosenversicherung die Leistungen der nationalen Arbeitslosenversicherung nicht überschreitet, auf die Leistungsgewährung keine Auswirkung. Der Versicherte erfährt von der zweiten Prüfung nichts.

Zudem muss die nationale Arbeitslosenversicherung die Beiträge berechnen, die sie an den europäischen Arbeitslosenversicherungsfonds leisten muss. Diese werden gegebenenfalls mit den Erstattungen saldiert, so dass die nationale Versicherung nur den Nettobetrag an den europäischen Arbeitslosenversicherungsfonds überweist bzw. eine Erstattung von diesem erhält.

Andor schätzt das Gesamtvolumen einer so ausgestalteten europäischen Arbeitslosenversicherung auf ein Prozent des Euro-Raum-BIP. Zum Vergleich: Die Ausgaben der deutschen Arbeitslosenversicherung beliefen sich 2013 auf 1,16% des deutschen BIP. Der Großteil davon entfiel auf Versicherungsleistungen (0,548% des BIP).⁴⁶

4.3.2 Katastrophenversicherung nach CEPS

Neben der von Andor beschriebenen Basisversicherung wird vom Centre for European Policy Studies (CEPS) eine zweite Ausgestaltungsmöglichkeit einer europäischen Arbeitslosenversicherung diskutiert.⁴⁷ Sie unterscheidet sich von der Basisversicherung insbesondere dadurch, dass die nationale Arbeitslosenversicherung erst dann Leistungen von der europäischen Arbeitslosenversicherung

⁴⁴ Vgl. Dullien (2008), S. 18.

⁴⁵ Vgl. Europäische Kommission (2013c), S. 13.

⁴⁶ Die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit setzen sich zusammen aus dem gezahlten Arbeitslosengeld, den Ausgaben für aktive Arbeitsförderung, den Personalausgaben und sonstigen Ausgaben.

⁴⁷ Im Einzelnen s. Beblavý/Gros/Maselli (2015).

zung erhält, wenn bestimmte Indikatoren anzeigen, dass das Land von einem wirtschaftlichen Schock – mit potentiell katastrophalen Folgen – getroffen wurde.

Als Indikator der anzeigt, dass ein Land von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wurde, schlägt das CEPS die Abweichung der Kurzeitarbeitslosenquote⁴⁸ von ihrem zehnjährigen Durchschnitt vor. Die Autoren diskutieren verschiedene starke Abweichungen als Auslöser für die Versicherungsleistungen, legen sich aber nicht auf einen konkreten Wert fest. Vielmehr beschreiben sie eine Spanne, wonach die Kurzeitarbeitslosenquote ihren zehnjährigen Durchschnitt um das ein- bis zweifache ihrer Standardabweichung übertreffen sollte, damit die Versicherung ausgelöst wird.

Ein weiterer in der Literatur diskutierter Indikator ist die Abweichung von der natürlichen Arbeitslosenquote.⁴⁹ Die natürliche Arbeitslosenquote ist die Arbeitslosenquote, die auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist. Konkret wird vorgeschlagen, dass Zahlungen ausgelöst werden, wenn die Arbeitslosenquote die natürliche Arbeitslosenquote um zwei Prozentpunkte übersteigt. Ein dritter diskutierter Indikator, der einen wirtschaftlichen Schock anzeigen könnte, ist die Produktionslücke. Die Produktionslücke gibt an, ob und ggf. wie stark das BIP eines Landes unter dem potentiell erreichbaren Wert liegt.

Einen wirtschaftlichen Schock über die Veränderung der – Kurzeit- oder natürlichen – Arbeitslosenquote zu definieren, hat gegenüber der Produktionslücke den Vorteil, dass die entsprechenden Daten sehr schnell vorliegen und wenig revisionsanfällig sind. Beide Arbeitslosenquoten haben allerdings den Nachteil, dass sie nachlaufende Konjunkturindikatoren sind.⁵⁰ Die Produktionslücke weist hingegen das Problem auf, dass sie nicht direkt messbar ist und daher geschätzt werden muss. Zudem muss sie häufig rückwirkend stark korrigiert werden.⁵¹

Welcher Indikator auch immer verwendet wird, die Idee der Katastrophenversicherung ist, dass der Indikator und die Schwelle so gewählt werden, dass Zahlungen an die nationale Arbeitslosenversicherung nur dann ausgelöst werden, wenn ein Schock die öffentlichen Finanzen des betroffenen Staates übermäßig belastet.⁵²

Wenn die Schwelle überschritten wird, die europäische Arbeitslosenversicherung also ausgelöst wird, soll diese der nationalen Arbeitslosenversicherung einen Teil ihrer Ausgaben erstatten. Laut CEPS soll die Erstattung den Versicherungsleistungen entsprechen, die anfallen, wenn 80% der Kurzeitarbeitslosen 40% ihres vorherigen Einkommens für zwölf Monate ersetzt bekommen. Dass die Erstattung nur 80% der Kurzeitarbeitslosen erfasst, wird damit begründet, dass nicht jeder Kurzeitarbeitslose einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat. Zusätzlich schlägt das CEPS vor, einen nationalen Selbstbehalt einzuführen, der sich an den durchschnittlichen langfristigen Ausgaben der nationalen Arbeitslosenversicherung für Kurzeitarbeitslose orientiert. Dabei soll gelten: Je höher die Ausgaben der nationalen Arbeitslosenversicherung für Kurzeitarbeitslose im Vergleich zum EU-Durchschnitt sind, desto höher der Selbstbehalt.

Für die Finanzierung der Katastrophenversicherung schlägt das CEPS vor, dass jeder teilnehmende Staat jährliche 0,1% seines BIP an die europäische Arbeitslosenversicherung zahlt, bis diese über Kapital in Höhe von 0,5% des EU-BIP verfügt. Wenn das Kapital der europäischen Arbeitslosenversicherung darunter fällt, müssen weitere Zahlungen geleistet werden. Staaten, die in einem Zehnjahreszeitraum mehr Geld von der europäischen Arbeitslosenversicherung erhalten, als sie eingezahlt haben, sollen höhere Beiträge leisten.

⁴⁸ Die Kurzeitarbeitslosenquote ist definiert als der Anteil der Arbeitslosen, die weniger als 12 Monate arbeitslos sind, an allen Erwerbspersonen zwischen 15 und 64 Jahren.

⁴⁹ Vgl. Europäisches Parlament (2014), S. 44.

⁵⁰ Vgl. Bontout/Lejeune (2013), S. 7f.

⁵¹ Vgl. Bontout/Lejeune (2013), S. 8.

⁵² Vgl. Europäisches Parlament (2014), S. 24ff.

5 Europäische Arbeitslosenversicherung – ökonomische Würdigung

Im Folgenden wird beurteilt, inwieweit eine europäische Arbeitslosenversicherung geeignet ist, konjunkturelle Schwankungen zu glätten und wirtschaftliche Schocks auszugleichen. Hier stellen sich vor allem drei Fragen:

- (1) Ist eine europäische Arbeitslosenversicherung auf konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit, der allein sie gelten soll, beschränkbar, oder lassen sich konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit nicht trennen? (Kapitel 5.1)
- (2) Gibt es ausreichend ausgeprägte länderspezifische Konjunkturzyklen in der EU, die eine europäische Arbeitslosenversicherung rechtfertigen könnten, oder ist der Konjunkturverlauf in der EU mehr oder weniger gleichförmig? (Kapitel 5.2)
- (3) Lässt sich eine europäische Arbeitslosenversicherung damit rechtfertigen, dass die nationalen Versicherungssysteme auf sich allein gestellt überfordert würden? (Kapitel 5.3)

5.1 Beschränkbarkeit auf konjunkturelle Arbeitslosigkeit?

Eine europäische Arbeitslosenversicherung soll – wie im Bericht der vier EU-Präsidenten beschrieben – nur konjunkturelle Schwankungen und wirtschaftliche Schocks ausgleichen.⁵³ Sie soll keine strukturellen Unterschiede zwischen den teilnehmenden Staaten ausgleichen, denn dies kann zu einer dauerhaften Umverteilung zu Gunsten einzelner Staaten führen und den Anreiz zu strukturellen Reformen mindern.

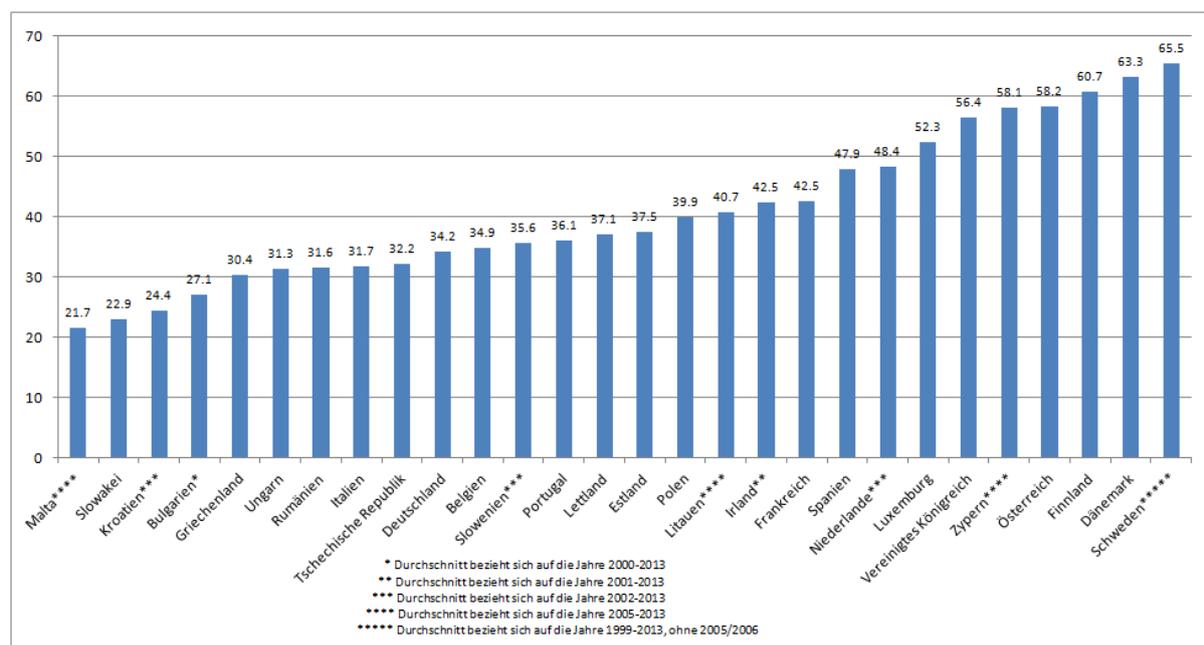
In den folgenden beiden Unterkapiteln wird gezeigt, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung – sowohl in Form der von Andor skizzierten Basisversicherung als auch in Form der Katastrophenversicherung – der Anforderung, nur konjunkturelle Unterschiede und wirtschaftliche Schocks auszugleichen, nicht gerecht wird. Vielmehr gleicht sie auch strukturelle Unterschiede zwischen den teilnehmenden Staaten aus.

5.1.1 Verweildauer als Problem

Ein Problem der europäischen Arbeitslosenversicherung besteht darin, dass die Mitgliedstaaten im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2013 große Unterschiede bei der Verweildauer der Arbeitslosen aufweisen. Die Verweildauer gibt an, wie lange ein Arbeitsloser beim Verlassen der Arbeitslosigkeit durchschnittlich arbeitslos war. Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Arbeitslosen, die beim Verlassen der Arbeitslosigkeit weniger als sechs Monate arbeitslos waren.

⁵³ Zum Bericht der vier EU-Präsidenten siehe Kapitel 3.

Abbildung 4: Anteil der Arbeitslosen mit einer Verweildauer von weniger als sechs Monaten (Durchschnitt 1999 – 2013)⁵⁴



Quelle: Eigene Berechnungen, OECD und Eurostat.

Diese Unterschiede in der Verweildauer können – bei einheitlichen Beitragssätzen zur europäischen Arbeitslosenversicherung – dazu führen, dass Länder mit einer Verweildauer von unter sechs Monaten mehr Geld von der europäischen Arbeitslosenversicherung erhalten als Länder mit einer Verweildauer von über sechs Monaten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die europäische Arbeitslosenversicherung nur für die ersten sechs Monate Leistungen gewähren soll. Geht man beispielsweise von zwei identischen Ländern aus, bei denen sich nur die durchschnittliche Arbeitslosigkeit, nicht jedoch die Arbeitslosenquote, unterscheidet, kann das Land mit der kürzeren Verweildauer dauerhaft von der gemeinsamen Arbeitslosenversicherung profitieren.⁵⁵ Die in Abbildung 4 dargestellten Unterschiede in der Verweildauer sind jedoch nicht durch konjunkturelle Faktoren zu erklären. Vielmehr kann aufgrund der Durchschnittsbildung über einen langen Zeitraum von 15 Jahren mit großer Sicherheit gesagt werden, dass die Unterschiede auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind. Diese sollen jedoch von der europäischen Arbeitslosenversicherung nicht ausgeglichen werden.⁵⁶

Ein wichtiger struktureller Faktor, der zu Unterschieden bei der Verweildauer führen kann, ist die Wirtschaftsstruktur eines Landes. So weisen Länder mit viel Landwirtschaft, Tourismus oder Baugewerbe in der Regel einen hohen Anteil an Kurzarbeitslosen auf. Ein weiterer struktureller Faktor ist der institutionelle Rahmen eines Landes. Hierzu zählen die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen oder die Zahlung von Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld. Aber auch Maßnahmen, die sich auf die Suchzeit auswirken – wie die Vermittlungsbemühungen –, beeinflussen die Dauer von Arbeitslosigkeit.

Den Unterschieden bei der durchschnittlichen Verweildauer der Arbeitslosen muss eine europäische Arbeitslosenversicherung also Rechnung tragen, wenn sie tatsächlich nur konjunkturelle Unterschiede oder wirtschaftliche Schocks ausgleichen soll. Dullien (2008) will den Ausgleich struktu-

⁵⁴ Daten zur Verweildauer von weniger als sieben Monaten sind nicht verfügbar.

⁵⁵ Deutlich wird dies, wenn man davon ausgeht, dass die Verweildauer in einem Land exakt sechs Monate beträgt, während sie in dem anderen Land darüber liegt.

⁵⁶ Vgl. Van Rompuy et al. (2012), S. 12.

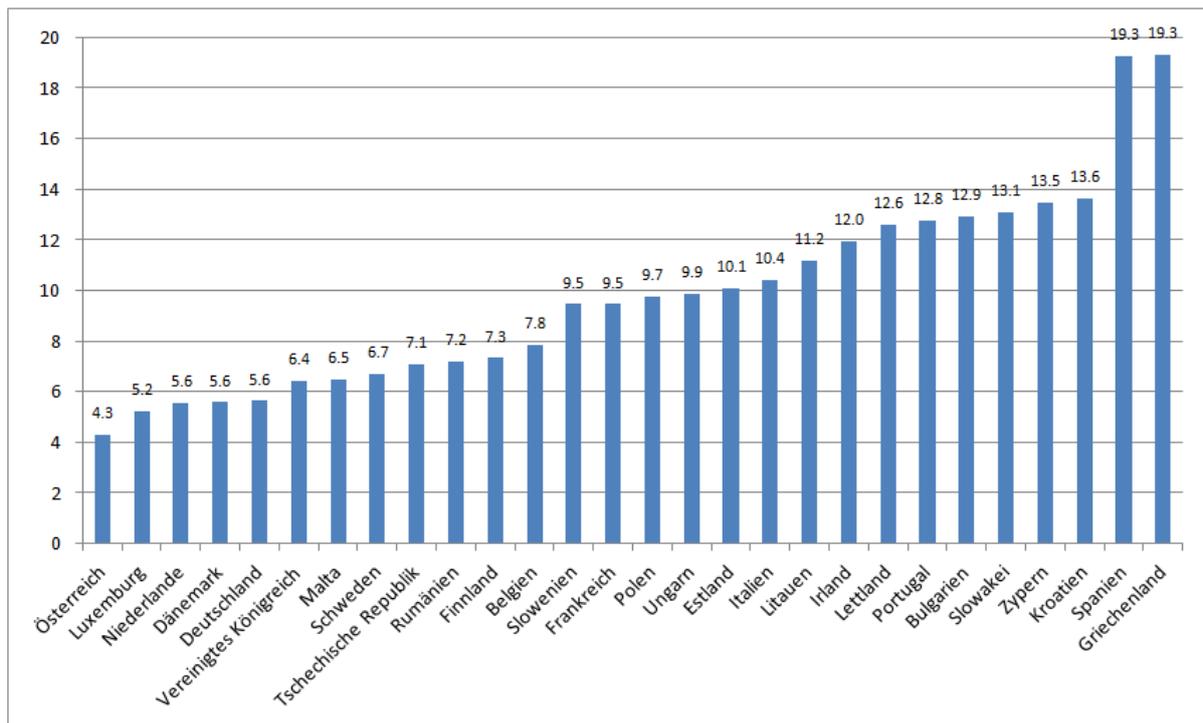
reller Faktoren durch die Anspruchsvoraussetzungen ausschließen. Konkret schlägt er vor, dass die minimale Anwartschaftszeit zwölf Monate betragen muss. Denkbar wären jedoch auch differenzierte Beitragssätze zur europäischen Arbeitslosenversicherung – wie im CEPS-Modell einer Katastrophenversicherung vorgesehen –, was politisch jedoch schwer durchsetzbar sein dürfte.

5.1.2 Natürliche Arbeitslosigkeit als Problem

Auch Unterschiede bei der Höhe der natürlichen Arbeitslosigkeit⁵⁷ können dazu führen, dass die europäische Arbeitslosenversicherung strukturelle Unterschiede ausgleicht. In der folgenden Abbildung ist die natürliche Arbeitslosenquote für die EU-Staaten im Jahr 2013 dargestellt (siehe Abbildung 5).

Geht man abermals von zwei identischen Ländern aus, bei denen sich nur die Quote der natürlichen Arbeitslosigkeit unterscheidet, erhält das Land mit der höheren natürlichen Arbeitslosigkeit – unter der Annahme, dass in beiden Ländern die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit des einzelnen Arbeitnehmers gleich ist – höhere Zahlungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung als das Land mit der niedrigeren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Land mit der höheren natürlichen Arbeitslosigkeit mehr neue Arbeitslose hat, die in den ersten Monaten Leistungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung erhalten. Zur Verdeutlichung dieses Zusammenhangs stelle man sich zwei Länder A und B mit je 1000 Erwerbsfähigen vor. Land A hat eine natürliche Arbeitslosenquote von 10% (d.h. 100 Arbeitslose), Land B von 20% (d.h. 200 Arbeitslose). Geht man ferner davon aus, dass die Quoten im Zeitablauf konstant sind und jeder Arbeitslose zudem exakt ein Jahr arbeitslos ist, bevor er eine neue Stelle findet, ergeben sich daraus folgende Zahlungen aus der Basisversicherung: Land A erhält pro Jahr für 100 Arbeitslose Zuschüsse aus der europäischen Arbeitslosenversicherung, Land B für 200 Arbeitslose. Dieser Unterschied ist jedoch nicht auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen, sondern auf strukturelle Unterschiede, wie unterschiedlich flexible Arbeitsmärkte.

Abbildung 5: Natürliche Arbeitslosenquote 2013



Quelle: Ameco.

⁵⁷ Zur Definition der natürlichen Arbeitslosigkeit siehe Kap. 2.1.

Bereits diese Beispiele zeigen, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung nahezu zwangsläufig auch strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern ausgleichen wird. Dies ist jedoch nicht Zweck der europäischen Arbeitslosenversicherung.

Modellhaft könnte ein Ausweg darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten entsprechend den strukturellen Divergenzen unterschiedliche Beiträge an die europäische Arbeitslosenversicherung zahlen. Doch auch bei differenzierten Beiträgen wird es schwer, einen Ausgleich struktureller Unterschiede zu vermeiden. Denn die durchschnittliche Verweildauer und die strukturelle Arbeitslosenquote verändern sich durch politische Entscheidungen, wie eine Verbesserung der Arbeitsvermittlung, laufend. Es wird daher kaum möglich sein, die Beiträge, die die teilnehmenden Staaten an eine europäische Arbeitslosenversicherung abführen müssen, so festzulegen, dass strukturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten die Auszahlungen der europäischen Arbeitslosenversicherung nicht beeinflussen.

Eine Möglichkeit, eine Umverteilung zwischen den teilnehmenden Staaten aufgrund struktureller Unterschiede zu verhindern, bestünde in einer Verpflichtung, Defizite, die ein Mitgliedstaat gegenüber der europäischen Arbeitslosenversicherung aufweist, später auszugleichen. So wird beispielsweise diskutiert, dass Zahlungen von der europäischen Arbeitslosenversicherung, die die Beiträge des Mitgliedstaates übersteigen, als Darlehen gewährt werden sollten, die die nationale Arbeitslosenversicherung innerhalb eines bestimmten Zeitraums zurückzahlen muss.⁵⁸

Eine andere Möglichkeit wäre es – wie im CEPS-Modell einer Katastrophenversicherung vorgesehen –, die Beiträge zur europäischen Arbeitslosenversicherung anzuheben, wenn eine nationale Versicherung über einen längeren Zeitraum mehr Geld aus der europäischen Arbeitslosenversicherung erhalten als eingezahlt hat.

5.2 Existenz ausreichend ausgeprägter länderspezifischer Konjunkturzyklen?

Die nachfrage- und mithin konjunkturstabilisierende Wirkung einer europäischen Arbeitslosenversicherung hängt davon ab, ob Konjunkturreinbrüche und Schocks im Regelfall nur einzelne Euro-Länder treffen oder die Eurozone insgesamt. Im letzteren Fall würde eine europäische Arbeitslosenversicherung keine zusätzliche Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erreichen.

Im Zuge der Euro-Einführung gab es zahlreiche Untersuchungen zu der Frage, ob die Konjunkturzyklen der Eurostaaten synchron verlaufen. Für die Zeit vor der 2008 ausgebrochenen Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte sich zwar, dass die Konjunkturzyklen vieler Eurostaaten nicht synchron verliefen.⁵⁹ Dies könnte sich in den vergangenen Jahren jedoch geändert haben, da die gemeinsame Geldpolitik eine Angleichung der Konjunkturzyklen bewirkt.⁶⁰ Eine der aktuellsten Untersuchungen zum Verlauf der Konjunkturzyklen in der Eurozone stammt von der Österreichischen Nationalbank.⁶¹ Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Konjunkturzyklen der Eurostaaten seit der Euro-Einführung angeglichen haben. Für die europäische Arbeitslosenversicherung bedeutet dies, dass der potentielle Wirkungsgrad einer europäischen Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator seit der Euro-Einführung abgenommen hat.

5.3 Überforderung der nationalen Versicherungssysteme?

Eine europäische Arbeitslosenversicherung hat in Zeiten, in denen sich ein Mitgliedstaat zu „normalen“ Konditionen am Kapitalmarkt refinanzieren kann, keine substantielle effizienzsteigernde

⁵⁸ Vgl. Europäische Kommission (2013c), S. 46.

⁵⁹ Für eine Übersicht siehe: De Haan/ Inklaar/Jong-A-Pin (2008), S. 266.

⁶⁰ Vgl. Gächter/Riedl (2013).

⁶¹ Vgl. Gächter/Riedl (2013).

Wirkung. Denn wenn die Arbeitslosigkeit in einem Staat aufgrund einer Rezession ansteigt, macht es für die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kaum einen Unterschied, ob die Lohnersatzleistungen aus einem europäischen Topf (mit-)finanziert werden oder durch den Rückgriff auf Rücklagen oder die Gewährung eines Darlehens an die nationale Arbeitslosenversicherung.

Anders verhält es sich im Fall eines wirtschaftlichen Schocks oder einer Rezession, die die öffentlichen Finanzen eines Mitgliedstaates stark belasten, ihn unter Umständen sogar an die Grenze der fiskalischen Belastbarkeit bringen. In einer solchen Situation kann die europäische Arbeitslosenversicherung – sowohl als Basisversicherung wie auch als Katastrophenversicherung – unter Umständen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage besser stabilisieren als eine rein nationale Arbeitslosenversicherung.⁶² Diese Möglichkeit besteht dann, wenn der betroffene Staat Lohnersatzleistungen (oder andere automatische Stabilisatoren) reduzieren muss, da diese – auch durch öffentliche Defizite – nicht mehr finanzierbar sind. Aus diesem Grund sollte eine europäische Arbeitslosenversicherung auf solche Fälle begrenzt werden.

Ein Beispiel für einen wirtschaftlichen Schock ist das Platzen der Immobilienblasen in Irland und Spanien. Dieser Schock hat beide Staaten an die Grenze der fiskalischen Belastbarkeit geführt, obwohl der Schuldenstand vor dem Platzen der Blase unterhalb der im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten, als unkritisch geltenden Grenze von 60% des BIP lag.

Wie groß der stabilisierende Effekt der europäischen Arbeitslosenversicherung ist, hängt in diesem Fall auch davon ab, ob die Zahlungen als Darlehen gewährt werden oder ob die Mitgliedstaaten nicht zur Rückzahlung verpflichtet sind. Im ersten Fall erhöhen sie den Schuldenstand des Staates, so dass die entlastende Wirkung von der Höhe des Zinses abhängt. Müssen die Zahlungen der europäischen Arbeitslosenversicherung hingegen nicht zurückgezahlt werden, sind größere Effizienzwirkungen möglich.

5.4 Fazit

Aufgrund dieser Überlegungen lassen sich die drei Fragen, die am Beginn von Kapitel 5 gestellt wurden, wie folgt beantworten:

(1) Die Effizienz der europäischen Arbeitslosenversicherung wird dadurch eingeschränkt, dass sie nicht nur konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit ausgleicht, sondern – zumindest teilweise – auch strukturelle Unterschiede. Um eine dauerhafte Umverteilung aufgrund struktureller Unterschiede zu vermeiden, sollte daher die Bedingung aufgestellt werden, dass die nationalen Ein- und Auszahlungen gegenüber der europäischen Arbeitslosenversicherung über einen längeren Zeitraum ausgeglichen sein müssen.

(2) Die Wirkung einer europäischen Arbeitslosenversicherung, die Unterschiede in der konjunkturellen Arbeitslosigkeit ausgleicht, ist dann besonders groß, wenn die Konjunkturzyklen der Eurostaaten unterschiedlich verlaufen. Es zeigt sich jedoch, dass sich die Konjunkturzyklen der Eurostaaten seit der Euro-Einführung angeglichen haben. Der potentielle Wirkungsgrad einer europäischen Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator hätte in den vergangenen Jahren somit abgenommen.

(3) Unter normalen Umständen, insbesondere bei funktionsfähigen nationalen Versicherungssystemen, hätte eine europäische Arbeitslosenversicherung keine effizienzsteigernde Wirkung. Denn wenn die Arbeitslosigkeit in einem Staat aufgrund einer Rezession ansteigt, macht es für die Stabi-

⁶² Um zu einem endgültigen Urteil zu kommen, müssen alle Faktoren der Arbeitslosenversicherung bekannt sein, so dass auch Anreizwirkungen, die von einer Europäischen Arbeitslosenversicherung ausgehen, analysiert werden können.

lisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage keinen Unterschied, ob die Lohnersatzleistungen teilweise aus einem europäischen Topf finanziert werden oder durch einen (national-)staatlichen Transfer an die nationale Arbeitslosenversicherung. Sind jedoch die öffentlichen Finanzen eines Mitgliedstaates bereits übermäßig stark belastet und dadurch auch die nationalen Versicherungssysteme überfordert, kann die europäische Arbeitslosenversicherung unter Umständen effizienzsteigernd wirken. Am ehesten wird dies für eine Katastrophenversicherung gelten.

6 Europäische Arbeitslosenversicherung – juristische Würdigung

Die derzeitige Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion sieht eine dezentrale nationale Finanzpolitik vor, die sich im Rahmen gemeinsamer Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts bewegen muss. Ebenso fällt die Sozialpolitik, zu der die klassische Arbeitslosenversicherung zählt, weitgehend in die nationale Zuständigkeit. Die EU hat lediglich dafür Sorge zu tragen, dass die nationalen Sozialschutzsysteme die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht behindern und Angehörige anderer Mitgliedstaaten nicht diskriminieren. Im Folgenden wird geprüft, auf welche Kompetenzgrundlage die oben beschriebenen Versicherungen – echte und unechte Basisversicherung⁶³ sowie Katastrophenversicherung⁶⁴ – gestützt werden können. In Frage kommen

- (1) die sozialpolitische Kompetenz nach Art. 153 Abs. 2 AEUV,
- (2) die Kompetenz in Katastrophenfällen nach Art. 122 Abs. 2 AEUV und
- (3) die Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV.

Welche Kompetenzgrundlage in Betracht kommt, hängt davon ab, welchem Politikbereich eine Regelung zugeordnet wird. Insoweit ist zwischen den drei Varianten einer europäischen Arbeitslosenversicherung – echte und unechte Basisversicherung sowie Katastrophenversicherung – zu differenzieren.

6.1 EU-Kompetenz für eine echte Basisversicherung?

Mit der echten Basisversicherung soll eine einheitliche Arbeitslosenversicherung geschaffen werden, die permanent Geld von Staaten mit niedriger Kurzzeitarbeitslosigkeit an Arbeitslose in Staaten mit hoher Kurzzeitarbeitslosigkeit lenkt. Für ihre Einführung kommt die mit dem Vertrag von Amsterdam begründete „genuin sozialpolitische Kompetenz der EG“⁶⁵ in Betracht, die sich heute in Titel X AEUV „Sozialpolitik“ (Art. 151 – 161 AEUV) findet. Denn bei der echten Basisversicherung handelt es sich tatsächlich um eine sozialpolitische Maßnahme.

Nach Art. 153 Abs. 1 lit. c AEUV „unterstützt und ergänzt“ die EU die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter anderem auf den Gebieten der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer. Die einschlägigen Kompetenzübertragungen dazu finden sich in Art. 153 Abs. 2 lit. a und lit. b AEUV.

6.1.1 Art. 153 Abs. 2 lit. a AEUV?

Nach Art. 153 Abs. 2 lit. a AEUV kann die EU „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung“ Maßnahmen erlassen, „die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben.“

Das Harmonisierungsverbot impliziert, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung allenfalls dann eingeführt werden kann, wenn sie ohne eine (auch noch so geringe) Harmonisierung der nationalen Versicherungsvorschriften auskommt.

⁶³ Siehe 4.2.1.

⁶⁴ Siehe 4.2.2.

⁶⁵ Langenfeld/Benecke (2014), Art. 151 AEUV Rn. 10.

Eine solche Harmonisierung würde erstens bereits vorliegen, wenn die Leistungen, die sie gewährt, bei nur einem der oben beschriebenen Parameter (Kapitel 4.1) über den bisherigen nationalen Standard in irgendeinem Mitgliedstaat hinausginge. Eine Basisversicherung müsste daher so ausgestaltet werden, dass sie in allen Parametern auf den kleinsten gemeinsamen Nenner aller Mitgliedstaaten beschränkt wird. Nur in diesem Fall müssten in keinem Mitgliedstaat die nationalen Vorschriften angepasst werden bzw. würden diese in keinem Mitgliedstaat durch EU-Recht verdrängt.

Zweitens würde eine Harmonisierung auch dann vorliegen, wenn die europäische Arbeitslosenversicherung im Umfang der von ihr gewährten Leistungen die nationalen Versicherungen ersetzte. Denn dies käme einem EU-weiten Verbot für die nationalen Versicherungen gleich, Versicherungsleistungen in der bisherigen vollständigen Höhe zu gewähren; sie dürften nur noch Leistungen gewähren, die über die EU-weit geregelten hinausgehen. Diese Verdrängung nationaler durch europäische („Kern-“)Leistungen ist nun aber konstituierendes Merkmal der echten Basisversicherung, bei der Arbeitslose einen Teil der Leistungen, die sie bisher von ihrer nationalen Versicherung erhielten, nun direkt von der europäischen erhalten. Hieraus folgt, dass die echte Basisversicherung mit dem Harmonisierungsverbot unvereinbar ist und damit nicht auf Art. 153 Abs. 2 lit. 1 AEUV gestützt werden kann.

Außerdem ist die echte Basisversicherung nicht dazu bestimmt, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Denn sie gewährt jedem Arbeitnehmer eigene Ansprüche auf Arbeitslosengeld unmittelbar aus der europäischen Arbeitslosenversicherung und tritt so in ihrem Umfang an die Stelle der nationalen Arbeitslosenversicherungen. Damit liegt sie außerhalb der Zweckbestimmung des Art. 153 Abs. 2 lit. a AEUV und kann folglich auch nicht auf ihn gestützt werden.

6.1.2 Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV?

Nach Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV kann die EU „unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind.“

Auch diese Kompetenzübertragung ist nicht geeignet zur Einführung einer echten Basisversicherung. Denn die Berufung auf Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV steht im Widerspruch zum inneren Zusammenhang zwischen Absatz 1 und Absatz 2: Auch Mindestvorschriften nach Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV müssen das Ziel des Art. 153 Abs. 1 AEUV verfolgen, „die unterstützende und ergänzende Tätigkeit der Union zu fördern“.⁶⁶ Davon kann bei der partiellen Ersetzung der nationalen Arbeitslosenversicherungen durch eine echte Basisversicherung keine Rede sein: Die echte Basisversicherung stellt nicht, wie gefordert, eine „ergänzende Tätigkeit“ zu den nationalen Versicherungen dar, sondern reduziert gerade umgekehrt die nationalen Versicherungen auf eine ergänzende Funktion, die nur noch so weit zum Tragen kommt, wie die europäische Versicherung als Kernelement der Unterstützung für Arbeitslose hinter bisherigen nationalen Unterstützungsleistungen zurückbleibt.

6.1.3 Art. 122 Abs. 2 AEUV?

Nach Art. 122 Abs. 2 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, einem Mitgliedstaat „unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren“. Anlass für den Beistand müssen „Naturkatastrophen“ oder andere „außergewöhnliche Ereignisse“ sein, die sich der nationalen Kontrolle entziehen.

⁶⁶ Krebber (2011), Art. 153 AEUV Rn. 6.

Art. 122 Abs. 2 AEUV scheidet von vornherein als Kompetenzgrundlage für die Einführung einer echten Basisversicherung aus. Denn die echte Basisversicherung soll als permanentes System der Unterstützung, also als Regelfall, ausgestaltet werden und gerade nicht als Maßnahme in „außergewöhnlichen“ Fällen. Aus dem gleichen Grund wurde von den Eurostaaten der am 2. Februar 2012 geschlossene „Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ gerade nicht auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt. Vielmehr wurde damals von den Staats- und Regierungschefs anerkannt, dass es für die Errichtung solcher auf Dauer angelegter Unterstützungssysteme einer neuen primärrechtlichen Grundlage bedarf, die erst noch – im Wege einer Vertragsänderung – geschaffen werden muss.⁶⁷

6.2 EU-Kompetenz für eine unechte Basisversicherung?

6.2.1 Art. 153 Abs. 2 AEUV?

Eine unechte Basisversicherung, die lediglich die nationalen Haushalte entlastet, indem sie den nationalen Arbeitslosenversicherungen die von ihnen an die Arbeitslosen erbrachten Leistungen (teilweise) erstattet, ist jedenfalls nicht als sozialpolitische Maßnahme anzusehen. Denn ihr Zweck ist nicht die Unterstützung Hilfebedürftiger. Vielmehr strebt sie eine nachfrage- und konjunktur-stabilisierende Wirkung an, die nach Einschätzung ihrer Befürworter von den nationalen Arbeitslosenversicherungen allein – etwa wegen Überstrapazierung der nationalen Haushaltslage – so nicht mehr erreichbar ist. Sie ist daher als fiskal-oder wirtschaftspolitische Maßnahme einzustufen, so dass eine Berufung auf die sozialpolitische Kompetenz ausscheidet.⁶⁸

6.2.2 Art. 122 Abs. 2 AEUV?

Aus den für die echte Basisversicherung dargelegten Gründen scheidet die Kompetenz für Maßnahmen in Katastrophenfällen auch für die unechte Basisversicherung aus.

6.3 EU-Kompetenz für eine Katastrophenversicherung?

6.3.1 Art. 153 Abs. 2 AEUV?

Die sozialpolitische Kompetenz scheidet aus den für die unechte Basisversicherung genannten Gründen aus.

6.3.2 Art. 122 Abs. 2 AEUV?

Im Unterschied zur echten und unechten Basisversicherung soll die Katastrophenversicherung nicht permanent zum Tragen kommen, sondern nur dann, wenn ein Land von einem wirtschaftlichen Schock – mit potentiell katastrophalen Folgen – getroffen wird. Für solche Systeme der solidarischen Unterstützung kommt Art. 122 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage in Betracht, nach dem ein Land bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Ereignissen finanzielle Hilfe von der EU erhalten kann: „Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziel-

⁶⁷ Vgl. Hattenberger (2012), Art. 122 AEUV Rn. 11.

⁶⁸ Dieses Argument ließe sich auch für die echte Basisversicherung diskutieren, bei der sich ebenfalls die Frage stellt, ob sie nicht, statt der Unterstützung Hilfebedürftiger, letztlich eine Konjunkturstabilisierung bezweckt. Wie gezeigt, scheidet die sozialpolitische Kompetenz jedoch bereits aus anderen Gründen aus.

len Beistand der Union zu gewähren.“ Finanzhilfen sind somit an folgende Voraussetzungen gebunden:

Erstens muss als Voraussetzung für den finanziellen Beistand ein „außergewöhnliches Ereignis“ vorliegen. Davon kann nur dann die Rede sein, wenn sich das Entstehen nicht bereits im Vorfeld durch eine laufende Bewertung anhand konkreter Indikatoren beobachten lässt und ab Erreichen im Voraus bestimmter Schwellenwerte quasi automatisch als gegeben unterstellt wird. Denn der Begriff „Ereignis“ legt nahe, dass es sich um eine „punktuelle Begebenheit“⁶⁹ handeln muss.

Zweitens muss das Eintreten des Ereignisses der nationalen Kontrolle entzogen sein. Die Kriterien für die Entscheidung, ob ein wirtschaftlicher Schock vorliegt, müssen also auch die nationale Wirtschafts- und Haushaltspolitik als mögliche (Mit-)Ursachen des Schocks einbeziehen und dabei insbesondere berücksichtigen, ob der betroffene Mitgliedstaat den Schock – etwa durch eine exzessive Verschuldungspolitik – (mit) verursacht hat und welche konkreten Maßnahmen er ergriffen hat, um den Eintritt des Ereignisses zu verhindern.⁷⁰ Nur wenn er erfolglos versucht hat, durch eine angepasste Wirtschafts- und Haushaltspolitik den wirtschaftlichen Schock abzuwenden, darf eine Katastrophenversicherung eingreifen. Insbesondere eine unsolide Haushaltsführung im Vorfeld des wirtschaftlichen Schocks muss die Anwendbarkeit der Katastrophenversicherung zwingend ausschließen. Als Kriterium für die solide Haushaltsführung könnten die Konvergenzkriterien dienen. Dieses Element ist in der derzeit diskutierten⁷¹ Katastrophenversicherung aber nicht enthalten.

Die Beurteilung, ob die eigene Wirtschafts- und Haushaltspolitik (mit) ursächlich war, muss im Übrigen sehr restriktiv gehandhabt werden. Denn der finanzielle Beistand nach Art. 122 Abs. 2 AEUV steht in Wechselwirkung mit dem in Art. 125 Abs. 1 AEUV verankerten Haftungsausschluss (sog. No-bail-out-Klausel). Danach muss jeder Mitgliedstaat für die Folgen seiner Finanzpolitik selbst haften. Weder die anderen Mitgliedstaaten noch die EU sollen in die Haftung genommen werden können. Auf diese Weise soll ein Anreiz zu solider Wirtschafts- und Haushaltspolitik geschaffen werden. Die Glaubwürdigkeit des Haftungsausschlusses nach Art. 125 Abs. 1 AEUV würde in dem Maße untergraben, in dem ein finanzieller Beistand nach Art. 122 Abs. 2 AEUV auch dann gewährt würde, wenn der betreffende Mitgliedstaat das außergewöhnliche Ereignis (mit) verursacht hat.

Drittens verlangt Art. 122 Abs. 2 AEUV, dass die Unterstützung an „bestimmte Bedingungen“ geknüpft ist. Die Bewilligung ungebundener Finanztransfers ist folglich nicht möglich.⁷² Unter diese denkbar weit gefasste Voraussetzung lässt sich nicht nur die Vorgabe subsumieren, die Mittel für die Bekämpfung der Katastrophe zu verwenden. Darüber hinaus sind auch Vorgaben denkbar, mit denen eine verfehlte Wirtschaftspolitik korrigiert werden soll.⁷³ Angesichts des Zwecks der Kompetenznorm erscheint es außerdem geboten, dass die Unterstützung nur für einen begrenzten Zeitraum erfolgt. Denn die Unterstützung soll der Überwindung eines außergewöhnlichen Ereignisses, hier eines wirtschaftlichen Schocks, dienen. Es geht also nicht um dauerhaften Beistand, sondern um die Unterstützung bei der Überwindung eines vorübergehenden Problems.

Viertens muss berücksichtigt werden, dass es sich um einen finanziellen Beistand der EU handelt. Der Beistand muss also aus dem Haushalt der EU und darf nicht von den anderen Mitgliedstaaten erbracht werden.⁷⁴

⁶⁹ Hentschelmann (2011), S. 282 und 297.

⁷⁰ Vgl. Hattenberger (2012), Art. 122 AEUV, Rn. 6.

⁷¹ Vgl. Kap. 3.

⁷² Vgl. Häde (2011), Art. 122 AEUV, Rn. 14.

⁷³ Vgl. Häde (2011), Art. 122 AEUV, Rn. 13; Kempen (2012): Art. 122 AEUV, Rn. 11 sowie Bandilla (2014), Art. 122 AEUV, Rn. 21.

⁷⁴ Vgl. Häde (2011), Art. 122 AEUV, Rn. 10.

Art. 122 AEUV kommt als Kompetenzgrundlage für die Errichtung einer europäischen Katastrophenversicherung somit in engen Grenzen, nämlich unter den genannten Voraussetzungen, in Betracht.

6.4 Flexibilitätsklausel als Kompetenzgrundlage?

6.4.1 Voraussetzungen des Art. 352 AEUV

Als weitere Kompetenzgrundlage neben Art. 153 Abs. 2 AEUV und Art. 122 Abs. 2 AEUV kommt schließlich noch Art. 352 AEUV, die sogenannte Flexibilitätsklausel⁷⁵, für die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung in Betracht. Nach dessen Abs. 1 kann die EU in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren auf Vorschlag der Kommission einen Rechtsakt erlassen, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen: Der Rechtsakt erscheint erstens zur Erreichung eines der Ziele der Verträge erforderlich. Er bewegt sich zweitens innerhalb eines der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche. Die für den Rechtsakt erforderliche Kompetenz ist drittens im Vertrag nicht vorgesehen.

Darüber hinaus enthält Art. 352 Abs. 3 AEUV viertens die Einschränkung, dass auf ihn gestützte Maßnahmen „keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten, in denen die Verträge eine solche Harmonisierung ausschließen.“

(1) Vertragsziel

Eine konkrete Bestimmung darüber, welche Ziele gemeint sind, enthält Art. 352 AEUV nicht. Sie findet sich aber in der Erklärung Nr. 41 zum AEUV. Danach soll sich die Bezugnahme auf die in Art. 3 Abs. 2 und 3 EUV genannten Ziele erstrecken. Während Art. 3 Abs. 2 EUV auf die Personenfreizügigkeit abstellt, formuliert Art. 3 Abs. 3 EUV insbesondere:

„Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“⁷⁶

Aus dem Zielkatalog des Art. 3 Abs. 3. EUV kommen vier Ziele in Betracht: erstens die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielende, in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, zweitens die Förderung des sozialen Schutzes, drittens die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie viertens die Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Erstens kann die europäische Arbeitslosenversicherung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage besser stabilisieren als eine rein nationale Arbeitslosenversicherung, falls der betroffene Staat durch einen wirtschaftlichen Schock oder eine Rezession finanziell stark belastet wird, unter Umständen

⁷⁵ Winkler (2014), Art. 352 AEUV Rn. 1.

⁷⁶ Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV.

sogar die Grenze der fiskalischen Belastbarkeit überschreitet.⁷⁷ Denn die Gefahr, dass der betroffene Staat Lohnersatzleistungen (oder andere automatische Stabilisatoren) reduzieren muss, weil diese – auch durch öffentliche Defizite – nicht mehr finanzierbar sind, wird verringert. Diese Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führt dazu, dass die Wirtschaft eines Landes weniger stark einbricht. Dadurch verringert sich die Gefahr von Fehlinvestitionen oder Abschreibungen, was die Wettbewerbsfähigkeit verbessert.

Zudem kann eine europäische Arbeitslosenversicherung einem Mitgliedstaat in einer solchen Situation helfen, strukturelle Reformen durchzuführen. Reformen können kurzfristig negative konjunkturelle Auswirkungen haben. Dies ist beispielweise der Fall, wenn ein Mitgliedstaat vor einer solchen Reform zurückschreckt, da er die negative konjunkturelle Auswirkung nicht abfedern kann, weil er bereits an die Grenze der fiskalischen Belastbarkeit ist. In einer solchen Situation kann die konjunkturstabilisierende Wirkung der europäischen Arbeitslosenversicherung helfen, diese Reform dennoch durchzuführen.

Zweitens kann eine europäische Arbeitslosenversicherung den sozialen Schutz verbessern, wenn mit ihr die Gefahr verringert wird, dass der Staat Lohnersatzleistungen reduzieren muss. Dies wird jedoch nur im Ausnahmefall so sein.

Drittens ergibt sich die Förderung des wirtschaftlichen Zusammenhalts letztlich bereits aus der Verfolgung der ersten beiden Ziele. Denn die Stabilisierung der Wirtschaft konjunkturell angeschlagener Mitgliedstaaten hilft, eventuelle Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten, die starke Handelsbeziehungen mit ersteren haben, zu begrenzen. Auch diese Stärkung des wirtschaftlichen Zusammenhalts ergibt sich wiederum nur dann, wenn der betroffene Mitgliedstaat an der Grenzen der fiskalischen Belastbarkeit agiert und selbst nicht mehr in der Lage ist, die Konjunktur ohne die europäische Arbeitslosenversicherung zu stabilisieren.

Das vierte Ziel, die Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, lässt sich hingegen nur erreichen, wenn die europäische Arbeitslosenversicherung auch eine solidarische Komponente enthält. Dies ist der Fall, wenn sich die Beitragszahlungen nicht am Risiko orientieren. Sie müssen also trotz strukturbedingt unterschiedlich hoher Wahrscheinlichkeit des Eintritts und der Auswirkungen einer konjunkturellen Schwäche für alle Mitgliedstaaten gleich sein.

(2) Politikbereich des AEUV

Mit der Europäischen Arbeitslosenversicherung soll, in der Gestalt der echten Basisversicherung, Sozialpolitik betrieben werden. Mit der unechten Basisversicherung und der Katastrophenversicherung sollen der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt werden. Beide Bereiche sind vom Kompetenzkatalog des AEUV umfasst.

(3) Keine sonstige Kompetenz

Neben der Zielbestimmung darf der EU die für den Rechtsakt erforderliche Kompetenz nicht bereits an anderer Stelle übertragen worden sein. Diese Voraussetzung zur Inanspruchnahme der Flexibilitätsklausel ist für die Einführung sowohl einer echten als auch einer unechten Basisversicherung erfüllt. Denn beide Arten von Basisversicherung lassen sich weder auf Art. 153 Abs. 2 AEUV noch auf Art. 122 Abs. 2 AEUV stützen.

Die Katastrophenversicherung hingegen kann, wenngleich unter strengen Voraussetzungen, auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt werden. Damit bleibt kein Raum für die Anwendung der Flexibilitätsklausel.

⁷⁷ Vgl. Kap. 5.3. Um zu einem endgültigen Urteil zu kommen, müssen alle Faktoren der Arbeitslosenversicherung bekannt sein, so dass auch Anreizwirkungen, die von einer Europäischen Arbeitslosenversicherung ausgehen, analysiert werden können.

(4) Vertragliches Harmonisierungsverbot

Nach Art. 153 Abs. 2 AEUV sind Maßnahmen untersagt, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in der Sozialpolitik hinauslaufen.⁷⁸ Die echte Basisversicherung kann schon wegen dieser Einschränkung nicht auf Art. 352 AEUV gestützt werden. Denn sie erfordert eine erhebliche Harmonisierung der nationalen Arbeitslosenversicherungen.⁷⁹ Dagegen bleibt für die unechte Basisversicherung Raum, wenn und soweit sie in keinem Parameter über die nationalen Parameter hinausgeht.

6.4.2 Vertragsimmanente Schranken für die Flexibilitätsklausel

Auf Art. 352 AEUV stützbar Maßnahmen – vorliegend also allein die unechte Basisversicherung – dürfen nicht dazu führen, dass in den Verträgen an anderer Stelle ausgesprochene Verbote umgangen werden.⁸⁰ In Frage stehen hier insbesondere das Verbot, an den Grundprinzipien der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zu rühren (Art. 153 Abs. 4 AEUV), und das Bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV).

(1) Art. 153 Abs. 4 AEUV

So sieht Art. 153 Abs. 4 AEUV ein Verbot zum Erlass von Maßnahmen vor, die die Befugnis der Mitgliedstaaten beschränken, die Grundprinzipien ihrer Systeme der sozialen Sicherheit selbst zu bestimmen, oder die das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme erheblich beeinträchtigen. Dieses Verbot darf durch den Rückgriff auf Art. 352 AEUV nicht umgangen werden. Unklar ist dabei allerdings, ob dieses Verbot nur dann zum Tragen kommt, wenn es sich um eine sozialpolitische Maßnahmen handelt⁸¹, oder ob Art. 153 Abs. 4 AEUV ein generelles Umgehungsverbot vorgibt. Da es sich bei der unechten Basisversicherung um keine sozialpolitische Maßnahme handelt, kommt das Umgehungsverbot nur dann zum Tragen, wenn man von einem generellen Umgehungsverbot ausgeht. Für ein generelles Umgehungsverbot spricht die Bedeutung, die dem Vorbehalt der nationalen Gestaltung der Grundprinzipien der Systeme der sozialen Sicherheit zukommt. Denn durch den Vorbehalt wird ein Teil der nationalen Souveränität geschützt. Diesen Schutz zu durchbrechen käme einer wesentlichen Änderung des vertraglichen Gefüges im Sinne einer Vertragsänderung gleich, die der Entscheidung der nationalen Parlamente vorbehalten bleiben muss.⁸² Daher muss gewährleistet sein, dass die unechte Basisversicherung so ausgestaltet ist, dass die Gestaltungshoheit über die Grundprinzipien der sozialen Sicherungssysteme bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Faktisch folgt daraus, dass die unechte Basisversicherung in keinem Parameter über die nationalen Arbeitslosenversicherungen hinausgehen und auch künftigen Änderungen nationaler Parameter nicht im Wege stehen darf. Zudem darf das finanzielle Gleichgewicht der nationalen Arbeitslosenversicherungen nicht mehr als nur unerheblich berührt werden.

(2) Art. 125 AEUV

Weiter stellt der Haftungsausschluss des Art. 125 AEUV (sog. No-bail-out-Klausel) eine vertragsimmanente Beschränkung von EU-Handeln dar. Danach dürfen weder die EU noch die Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten der anderen Mitgliedstaaten, deren Gebietskörperschaften, deren sonstigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts und deren öffentlichen Unternehmen haften oder eintreten. Dabei ist zu bedenken, dass Art. 125 AEUV nur dann seine volle Wirkung entfalten kann, wenn er nicht nur die Pflicht zum Entstehen für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten untersagt, sondern auch das freiwillige Entstehen. Zudem ist nicht nur das Eintreten in eine fremde

⁷⁸ Rossi (2011), Art. 352 AEUV, Rn. 89.

⁷⁹ Vgl. Kap. 6.1.1.

⁸⁰ Winkler (2014), Art. 352 AEUV Rn. 61.

⁸¹ So Rossi (2011), Art. 352 AEUV, Rn. 41.

⁸² So auch Winkler (2014), Art. 352 AEUV Rn. 63.

Schuldbeziehung erfasst, sondern auch die Vergabe von Krediten, die Übernahme von Garantien und – im vorliegenden Fall von Bedeutung – andere Maßnahmen ähnlicher Wirkung.⁸³

Damit die Schranke des Bail-out-Verbots zum Tragen kommt, muss ein Bail-out überhaupt erst vorliegen. Die unechte Basisversicherung soll ein permanentes Umverteilungssystem sein, das einem Mitgliedstaat gegenüber auch dann Leistungen erbringt, wenn er Probleme mit der Schuldentragfähigkeit hat. In diesem Fall würden Leistungen aus der Versicherung an den betreffenden Staat dazu führen, dass seine Schuldentragfähigkeit verbessert wird. Wegen dieser Wirkung könnten diese Leistungen, zumindest im Fall der drohenden Überschuldung, möglicherweise als Maßnahmen ähnlicher Wirkung verstanden werden. Diese unterlägen der Schranke des Bail-out-Verbots und wären folglich nicht zulässig. Ein solches Verständnis übersieht jedoch, dass die unechte Basisversicherung als permanentes und vor allem von der Verschuldungssituation unabhängiges – also auch nicht an die Schuldentragfähigkeit geknüpftes – Umverteilungssystem eingerichtet wird, dem gegenseitige Leistungsverpflichtungen zugrunde liegen: Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Beitragsleistung und die Versicherung verpflichtet sich zur (Teil-)Erstattung der Leistungen, die die nationalen Arbeitslosenversicherungen an ihre Arbeitslosen erbracht haben. Damit erfüllt eine unechte Basisversicherung auch in Zeiten von Schuldentragfähigkeitsproblemen lediglich eine eigene Verbindlichkeit. Eine solche Leistung kann nicht als Maßnahme ähnlicher Wirkung verstanden werden.

6.4.3 Verfassungsrechtliche Schranken für die Flexibilitätsklausel

Schließlich muss berücksichtigt werden, ob, und wenn ja, welche Einschränkungen sich aus dem mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht, insbesondere dem deutschen, ergeben. So hat das deutsche Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat sind.⁸⁴ Weiter hat das Gericht festgestellt, dass der Bundestag „seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen“ abgeben darf.⁸⁵ Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die EU im Wege des Sekundärrechts Deutschland Beiträge für eine unechte Arbeitslosenversicherung vorschreiben darf.

6.5 Fazit

Die europäischen Verträge enthalten keine Kompetenzgrundlage für die Einführung einer echten Basisversicherung. Die Einführung einer unechten Basisversicherung lässt sich in engen Grenzen auf Art. 352 AEUV stützen: Voraussetzung ist, dass sie in keinem Parameter über die nationalen Arbeitslosenversicherungen hinausgeht und dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eingehalten werden. Die Einführung einer Katastrophenversicherung kann unter engen Voraussetzungen auf Art. 122 AEUV gestützt werden.

Abbildung 6: Kompetenznormen für die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung

	Echte Basisversicherung	Unechte Basisversicherung	Katastrophenversicherung
Art. 153 Abs. 2 lit a	–	–	–
Art. 153 Abs. 2 lit b	–	–	–
Art. 122 Abs. 2	–	–	(√)
Art. 352	–	(√)	–

⁸³ Vgl. Häde (2011), Art. 125 AEUV, Rn. 3.

⁸⁴ Vgl. BVerfG „Lissabon“, Rs. 2 BvE 2/08 u. a., Tz. 252, BVerfG „Euro-Rettung“, Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 122.

⁸⁵ BVerfG „Euro-Rettung“, Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 125.

Literaturverzeichnis

- Allard/Brooks/ Bluedorn/ Bornhorst/Christopherson/Ohnsorge/Poghosyan** (2013), Toward a Fiscal Union for the Euro Area, IMF Staff Discussion note 13/09.
- Andor** (2013), Automatic fiscal stabilisers for the EMU: The long term needs to be prepared today, online unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-485_en.htm.
- Andor** (2014): Social dimension of the Economic and Monetary Union: what lessons to draw from the European elections, Lecture at Hertie School of Governance.
- Arbeitsagentur** (2013), Anwartschaftszeit, online unter: <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI485658>.
- Bandilla** (2014), Art. 122 AEUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 54 September 2014.
- Beblavý/Gros/Maselli** (2015), Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes, online unter: <http://www.ceps.eu/system/files/wd401.pdf>.
- Bontout/Lejeune** (2013), Paper on Automatic Stabilisers.
- Bruegel** (2014), Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance, S. 3, online unter: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/847-benefits-and-drawbacks-of-european-unemployment-insurance/>.
- Bundeszentrale für Politische Bildung** (2013), Arbeitslosenversicherung, online unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155254/arbeitslosenversicherung?p=all>.
- Calliess/Ruffert** (2011), EUV/AEUV Kommentar, verschiedene Bearbeiter.
- De Haan/Inklaar/Jong-A-Pin** (2008), Will Business Cycles in the Euro Area Converge? A critical survey of empirical Research, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 22 (2), S. 234–273.
- Dolls/Fuest/Neumann/Peichl** (2014), An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area, in: ZEW Discussion Paper No. 14-095.
- Dullien** (2008), Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone, online unter: http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/arbeitslosenversicherung_fuer_die_eurozone.html.
- Dullien** (2012), A European Unemployment Insurance as a stabilization device – Selected issues, online unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10437&langId=en>.
- Europäische Kommission** (2013a), Ihre Rechte der sozialen Sicherheit in Finnland, online unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=858>.
- Europäische Kommission** (2013b), Mitteilung zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion [KOM (2013) 690].
- Europäische Kommission** (2013c), Paper on automatic Stabilizers, online unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10964&langId=en>.
- Europäische Kommission** (2014a), Durchführbarkeit und Mehrwert eines europäischen Systems zur Unterstützung von Arbeitslosen, online unter: <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:245136-2014:TEXT:DE:HTML>.

Europäische Kommission (2014b), Italien - Leistungen bei Arbeitslosigkeit: ASpl und Mini-ASpl, online unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1116&langId=de&intPagelId=3095>.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014), Ein Aktionsplan für Europa.

Europäisches Parlament (2013), Entschließung des Europäischen Parlaments über das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Umsetzung der Prioritäten für 2013, Nummer 27.

Europäisches Parlament (2014), Cost of non-Europe of the Absence of Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area.

Finish Centre for Pensions (2014), Gesetzliche Sozialversicherungsbeiträge in Finnland 2014, online unter: www.etk.fi.

Französische Botschaft in Deutschland (2012), Arbeitslosenversicherung in Frankreich, online unter: <http://www.ambafrance-de.org/Arbeitslosenversicherung-in>.

Gächter/Riedl (2013), One Money, One Cycle? The EMU Experience, Working Paper 186 der Österreichischen Nationalbank.

Häde (2011), Art. 122 AEUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl.

Hattenberger (2012), Art. 122 AEUV, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl.

Hentschelmann (2011), Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, in: Europarecht Heft 2/2011.

Italienische Regierung (2014), Europe a fresh start – Programme of the Italian Presidency of the Council of the European Union.

Kempen (2012), Art. 122 AEUV, in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl.

Krebber (2011), Art. 153 AEUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl.

Langenfeld/Benecke (2014), Art. 151 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL. 54 September 2014.

Rossi (2011), Art. 352 AEUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl.

Sachverständigenrat (2008), Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken.

Techniker Krankenkasse (ohne Jahr), online unter: http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/tk_sec.cgi?chosenIndex=UAN_nv_1005&xid=229451.

Van Rompuy/Barroso/Juncker/Draghi (2012), Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion.

Winkler (2014), Art. 352 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL. 54 September 2014.

Die Autoren:

Dr. Matthias Kullas leitet den Fachbereich Wirtschafts- und Fiskalpolitik am Centrum für Europäische Politik.

Klaus-Dieter Sohn leitet den Fachbereich Arbeit & Soziales am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.