

Die europäische Arbeitslosenversicherung: Ein erster Schritt zur sozialen Integration der Eurozone

Chopin, Thierry

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Chopin, T. (2015). *Die europäische Arbeitslosenversicherung: Ein erster Schritt zur sozialen Integration der Eurozone*. (DGAP-Analyse, 10). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55736-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die europäische Arbeitslosenversicherung Ein erster Schritt zur sozialen Integration der Eurozone

Thierry Chopin

Zusammenfassung Mit der Finanzkrise ist es noch dringlicher geworden, eine soziale Dimension für die Europäische Union und besonders für die Eurozone zu entwickeln. Die Krise der Eurozone hat die Finanzsolidarität ihrer Mitgliedstaaten als Stabilitätsfaktor einer Währungsunion unabdingbar gemacht. Zugleich ist die Wirtschafts- und Währungsunion nicht nur die Voraussetzung für ein „soziales Europa“, sondern auch der Hebel für dessen Umsetzung. Die Dringlichkeit dieser Frage ergibt sich allein schon aus der Notwendigkeit, Antworten auf die Erwartungen unserer von Arbeitslosigkeit zermürbten Gesellschaften zu finden – allen voran die Erwartungen junger Menschen. Doch das Thema des „sozialen Europas“ erweist sich als schwierig, weil der Sozialstaat größtenteils in die nationale Zuständigkeit fällt. Also bietet sich ein pragmatischer Ansatz an, der vorsieht, ein soziales Europa mit Experimentierfreude und stufenweise voranzutreiben. Angesichts der Tatsache, dass Arbeitslosigkeit die vorherrschende Herausforderung ist, sollte Europa – und seien es zunächst nur wenige Mitgliedstaaten – die Grundlagen für eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung schaffen. Diese wäre der erste Pfeiler für die sozialpolitische Integration in der EU.

Inhalt

Die europäische Arbeitslosenversicherung

Ein erster Schritt zur sozialen Integration der Eurozone

Thierry Chopin

- 3 **Auf dem Weg zu einem europäischen Gesellschaftsvertrag**
- 5 **Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone als Prüfstein für ein soziales Europa**
- 6 **Die Arbeitslosenversicherung in der Praxis: Vor- und Nachteile**
- 8 Anmerkungen

Die europäische Arbeitslosenversicherung

Ein erster Schritt zur sozialen Integration der Eurozone

Thierry Chopin

Unter dem beschleunigenden Einfluss der Krise ist es der Europäischen Union gelungen, mit dem Europäischen Stabilitätsfonds und -mechanismus sowie mit der Europäischen Bankenunion föderale Steuerungsinstrumente für den Euro zu schaffen. Zudem hat sie mit den Instrumenten des Europäischen Semesters und der einheitlichen europäischen Defizitgrenze einen großen Schritt in Richtung einer Integration der Finanzpolitiken getan.¹ Nicht zuletzt hat die Krise ermöglicht, dass sich die EU den Status eines Kreditgebers letzter Instanz erarbeitet hat, was aus der EZB eine wirkliche Zentralbank gemacht hat.² Nunmehr muss die EU die Frage nach einem gemeinsamen Haushaltsinstrument beantworten, das in der Lage ist, die Folgen makroökonomischer Schocks wirksam abzdämpfen. Zugleich gilt es das Thema der „sozialen“ Konvergenz innerhalb der Union anzupacken. Am 22. Juni 2015 veröffentlichte Jean-Claude Juncker unter dem Titel „Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden“ einen Bericht, den er in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten des Rates der Europäischen Union, der Euro-Gruppe, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Parlaments verfasst hat. Der Bericht ruft dazu auf, in der Eurozone einen Mechanismus zur fiskalischen Stabilisierung einzurichten.³

Angesichts einer strukturellen Massenarbeitslosigkeit, die mit der mangelnden Flexibilität der Arbeitsmärkte zusammenhängt, ist die Wirtschafts- und Währungsunion nicht nur die Voraussetzung für ein „soziales Europa“ sondern auch der Hebel für dessen Umsetzung. Die Dringlichkeit dieser Frage ergibt sich allein schon aus der Notwendigkeit, Antworten auf die Erwartungen unserer von Arbeitslosigkeit zermürbten Gesellschaften zu finden – allen voran die Erwartungen junger Menschen. Aber auch die besonderen Mechanismen, die die Funktionsweise einer gemeinsamen Währungszone bestimmen, machen es unumgänglich, sich mit der Wirtschafts- und Währungsunion zu beschäftigen, weil diese den Fortbestand des Euro ermöglicht.

Doch das Thema des „sozialen Europa“ erweist sich als schwierig, fällt der Sozialstaat doch größtenteils in

die nationale Zuständigkeit. Also bietet sich ein pragmatischer Ansatz an, der vorsieht, das „soziale Europa“ mit Experimentierfreude und stufenweise voranzutreiben. Angesichts der Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit die vorherrschende Herausforderung ist, sollte Europa – und seien es zunächst nur wenige Mitgliedstaaten – die Grundlagen für eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung schaffen. Diese wäre der erste Pfeiler für die sozialpolitische Integration in der EU.⁴

Auf dem Weg zu einem europäischen Gesellschaftsvertrag

Die Notwendigkeit, eine soziale Dimension für die Europäische Union und besonders für die Eurozone zu entwickeln, ist mit der Krise noch dringlicher geworden.⁵ Die Krise der Eurozone hat die Finanzsolidarität ihrer Mitgliedstaaten als Stabilitätsfaktor einer Währungsunion unabdingbar gemacht. Mit der griechischen und irischen Schuldenkrise von 2010 hat sich die Eurozone mit den notwendigen Instrumenten ausgestattet, um ökonomischen Schocks die Stirn zu bieten. Die Instrumente waren allerdings so beschaffen, dass es – wenn weitere Mitgliedstaaten „angesteckt“ worden wären – zu einer empfindlichen Schwächung der gemeinsamen Währung insgesamt hätte kommen können. Rechnet man auch die Gelder mit ein, die Spanien zur Sanierung seines Bankensystems geliehen wurden, so beliefen sich die europäischen Interventionen im Rahmen der Finanzsolidarität der Eurozone Ende 2012 auf insgesamt 435 Milliarden Euro. An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, wie sehr die aus der Krise resultierenden Lösungen, wie die Solidarität zugunsten besonders geschwächter Staaten, die zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der gemeinsamen Währung beigetragen haben, zu einer grundlegenden Veränderung der ökonomischen und haushaltspolitischen Funktionsweise der Staaten der Eurozone geführt haben. Dazu ist es durch die Verstärkung von Mechanismen der makroökonomischen Überwachung und Finanzkontrolle

gekommen, die auf europäischer Ebene immer strikter durchgeführt werden.

Doch über diese Notwendigkeit einer „finanziellen“ Solidarität im engeren Sinne hinaus muss die EU nun der Tatsache Rechnung tragen, dass für eine stabile Gesellschaft auch soziale Kohäsion unabdingbar ist. Auf sozialer Ebene ist die EU von großer Heterogenität gekennzeichnet. Auch wenn Repräsentationen und Realitäten hier manchmal weit auseinanderklaffen,⁶ gibt es doch erwiesenermaßen Beispiele für – manchmal aggressive – soziale Konkurrenz. Deutschland und Frankreich konkurrieren etwa im Lebensmittel-, Verkehrs- und Bausektor miteinander: So hat die Tatsache, dass es bis vor Kurzem in Deutschland keinen Mindestlohn gab, in Frankreich aber den SMIC (*Salair minimum interprofessionnel de croissance*), zu einem Rückgang der Produktion in Frankreich und zu einem deutlichen Verlust von Arbeitsplätzen geführt. Außerdem ist aufgrund der Krise die Arbeitslosenquote in Europa stark gestiegen. Damit hat die Krise einmal mehr die strukturelle Fragilität bestimmter Bevölkerungskategorien deutlich gemacht, deren Arbeitsmarktintegration gering ist: junge Menschen (unter 25 Jahre), Ältere (über 50 Jahre), Zeitarbeitskräfte oder auch Alleinerziehende.

Nun ist zwar mittlerweile offensichtlich, dass die soziale Dimension der Europäischen Union gestärkt werden muss, insbesondere in der Eurozone, zugleich bleibt die Debatte über das „Soziale“ auf europäischer Ebene schwierig. Zunächst hat schon das Wort selbst vielerlei Bedeutungen: Umverteilung, Rahmenbedingungen und Organisation der Arbeitsbeziehungen, individueller Arbeitsschutz – so hat beispielsweise der Kampf gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz den Weg für die Anerkennung sozialer Rechte geebnet, gemessen an denen das französische Recht oft zurückhaltender und übrigens auch restriktiver ist als europäisches Recht.

Des Weiteren gilt es sich bewusst zu machen, wie schwierig es ist, im sozialen Bereich zu einem signifikanten europäischen Kompromiss zu kommen, was daran liegt, dass die entsprechenden Kompetenzen größtenteils nationaler Natur sind und die 28 Mitgliedstaaten der Union in diesem Bereich höchst unterschiedliche Traditionen und unterschiedliche historische Entwicklungen aufweisen.⁷ So hat der dänische Wissenschaftler Gøsta Esping-Andersen gezeigt, dass der Gattungsbegriff „Wohlfahrtsstaat“ von einer Gruppe europäischer Länder zur anderen unterschiedliche Ausdrucksformen von Solidarität durchdekliniert.⁸

Außerdem soll an dieser Stelle betont werden, dass der Diskurs vom „sozialen Europa“, wie er insbesondere von Frankreich seit einigen Jahren geführt wird, von vielen

seiner Partner nicht gehört werden kann. So wird man etwa durch die Einführung eines „europäischen SMIC“ es nicht schaffen, wie von Zaubermagie die Lohnunterschiede zwischen Frankreich und den Ländern Mittel- und Osteuropas zu reduzieren, wo der Mindestlohn natürlich sehr niedrig ist (187,07 Euro im Monat in Bulgarien und 217,50 Euro in Rumänien gegenüber 1.457,20 Euro in Frankreich). Die einzige Möglichkeit wäre, einen „europäischen SMIC“ festzulegen, der einen bestimmten Prozentsatz des medianen Lohns des jeweiligen europäischen Landes beträgt. Dieser Prozentsatz wäre in allen Mitgliedstaaten derselbe und das absolute Mindestlohnniveau würde dann in Abhängigkeit vom medianen Lohn des jeweiligen Landes variieren.

Angesichts dieser unterschiedlichen Voraussetzungen ist es unumgänglich, Maßnahmen zu ergreifen, will man nicht den Eindruck erwecken, die EU tue nichts für ihre Arbeitnehmer. Es wäre aber auch falsch zu sagen – auch darauf sei mit Nachdruck hingewiesen –, bis jetzt sei in dieser Richtung nichts unternommen worden. Der europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung mit einem jährlichen Maximalbudget von 150 Millionen Euro für die Zeit von 2014 bis 2020 hat zum Ziel, europäische Arbeitnehmer wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, die von massiven Entlassungen (mindestens 500 Lohnabhängige innerhalb kurzer Zeit) betroffen sind – Entlassungen, die direkt aus dem tiefgreifenden Wandel der internationalen Handelsbeziehungen resultieren. Die Vereinbarung anlässlich des EU-Gipfels von Juni 2014 hat zu einem Paket von 6 Milliarden Euro für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit geführt, insbesondere gegen die Jugendarbeitslosigkeit. Und schließlich muss im Kontext einer in Folge der Krise steigenden innereuropäischen Mobilität eine Debatte über die Übertragbarkeit von Rechten und die Angleichung tarifvertraglicher Regelungen geführt werden. Diese Regelungen sind nötig, um Lohn-Dumping durch multinationale, in mehreren EU-Ländern operierende Unternehmen zu verhindern.

Insofern müsste ein neuer europäischer Gesellschaftsvertrag eine ganze Reihe von Zielen in den Blick nehmen:⁹ Zunächst müsste er die sozialen Rechte, die erwiesenermaßen Gegenstand direkter Konkurrenz zwischen den Arbeitnehmern und den Unternehmen in der EU-28 sind, nach und nach angleichen. Dazu gehören beispielsweise ein Mindestlohn sowie Richtwerte im Bereich der Arbeitszeit, der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.

Von grundlegender Bedeutung ist außerdem, Arbeitnehmern zur Seite zu stehen, die von ökonomischem und industriellem Wandel betroffen sind.

Die Übergangsprozesse, die wir derzeit erleben, gehen für viele Arbeitnehmer mit großen Härten einher. Ohne einen größeren Weitblick im Umgang mit solchen Prozessen, ohne erhebliche Bemühungen im Bereich der Erst- und Weiterbildung, wird es immer häufiger zu sozialen Dramen kommen. Sind wir im Stande, die Wandlungsprozesse auf eine positive Weise zu bewältigen, hätte dies Auswirkungen auf die ganze EU. Das ist übrigens auch der Grund für die Existenz des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.

Der europäische Gesellschaftsvertrag müsste schließlich soziale Grundsicherungen (in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Rente) anstreben, die auf europäischer Ebene geregelt würden, mit unseren nationalen Systemen kompatibel wären und teilweise gemeinschaftlich finanziert würden. Damit würden mehrere Ziele erfasst: eine mobilitätsfördernde Übertragbarkeit von Ansprüchen bei Arbeitsaufnahmen in anderen EU-Ländern, Erleichterungen für Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten angesiedelt sind, usw. Dies könnte auch ein möglicher Fortschritt im Hinblick auf eine größere finanzielle Solidarität sein, um die zyklisch auftretenden, unterschiedlichen Situationen bewältigen zu können, mit denen die Staaten in den Bereichen Wachstum, Demografie und Arbeitslosigkeit konfrontiert sind.

Parallel zu dieser inhaltlichen Ausrichtung eines solchen Gesellschaftsvertrags und eng damit verknüpft sollten es sich die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sowohl in den einzelnen Ländern der Union als auch auf EU-Ebene unbedingt zur Aufgabe machen, Dispositive des Dialogs und der gesellschaftlichen Regulierung wieder aufleben zu lassen, die aus den Unternehmen hervorgehen.

Eine Arbeitslosenversicherung in der Eurozone als Prüfstein für ein soziales Europa

Es ist von großer Bedeutung, einen europäischen gesellschaftlichen Dialog auszulösen, der ein emblematisches Thema zum Gegenstand haben sollte, das wirklich etwas in Bewegung setzt. Da „Beschäftigung“ das sensibelste „soziale“ Thema in Europa ist, wäre dies die richtige Methode und das richtige Signal: Die Sozialpartner der Eurozone sollten gemeinsam für die 18 Euro-Staaten eine Vereinbarung zum Arbeitslosengeld treffen.¹⁰ Wenn man den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zum Grundstein für ein „soziales Europa“ machte, könnten die seit der Krise ergriffenen Maßnahmen gerade für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die am stärksten unter deren Auswirkungen zu leiden hatten, neue, mobilisierende Perspektiven bergen.

Die „europäische“ Herausforderung, um die es hier geht, ist von erheblicher Tragweite: Möchte man, dass in Europa ein gemeinsamer Arbeitsmarkt entsteht, so bilden die Leistungsbedingungen der Arbeitslosenversicherung einen entscheidenden Faktor. Das Ziel einer höheren Durchlässigkeit des europäischen Arbeitsmarktes – häufig medial aufbereitet am Beispiel spanischer Arbeitskräfte, insbesondere Ingenieure, die genau den Erwartungen deutscher Unternehmen an qualifizierte Arbeitskräfte entsprechen – wäre leichter zu erreichen, würde man innerhalb der Eurozone in der Arbeitslosenversicherung vergleichbare Regelungen treffen.

Um diese Entwicklung in Gang zu setzen, ist es wichtig, dass die Sozialpartner mindestens zweier Länder die Initiative ergreifen. Was die symbolische Ebene betrifft, kann man natürlich nicht umhin, sich Deutschland und Frankreich als Vorreiter dieser Initiative zu wünschen, trotz der unterschiedlichen Traditionen ihrer Sozialsysteme. Daneben wäre es vielleicht gut, wenn sich Länder wie Italien oder Spanien der Initiative anschließen würden. Die kritische Größe wäre wohl ungefähr mit der Gruppe der ursprünglich am „Abenteuer Europa“ beteiligten Länder erreicht, unter Hinzunahme Spaniens.

Die Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit sind ein Bereich, in dem die Unterschiede besonders ausgeprägt sind:

- Mindestbeitragszeit: 12 Monate in Deutschland, 4 Monate in Frankreich;
- Beitragshöhe: 3 Prozent in Deutschland (1,50 Prozent Arbeitgeberanteil; 1,50 Prozent Arbeitnehmeranteil); 6,4 Prozent in Frankreich (4 Prozent Arbeitgeberanteil; 2,4 Prozent Arbeitnehmeranteil); 7,05 Prozent in Spanien (5,5 Prozent Arbeitgeberanteil; 1,55 Prozent Arbeitnehmeranteil);
- Dauer des Leistungsbezugs: 12 Monate (24 Monate bei über 50-jährigen) in Deutschland; 24 Monate (36 Monate bei über 50-jährigen) in Frankreich; 24 Monate in Spanien; 38 Monate in den Niederlanden und in Belgien.

Die Aufgabe der Sozialpartner bestünde darin, Rückschlüsse aus den Erfahrungen mit den im Laufe der letzten zehn Jahren in Europa durchgeführten Reformen zu ziehen. Der Analyse der Lektionen, die aus den Hartz-Gesetzen (2003–2005) gezogen werden können, wäre angesichts ihrer großen Bedeutung und der führenden Rolle der deutschen Volkswirtschaft innerhalb der Eurozone in jedem Fall besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die deutschen Hartz-Gesetze haben gezeigt, wie man es schaffen kann, dass sich Langzeitarbeitslosigkeit

reduziert – sie wurde innerhalb von sieben Jahren auf die Hälfte verringert.

Ausgehend von einer „europäischen“ Analyse der Arbeitslosenversicherung müssten die Sozialpartner für jedes Element des Arbeitslosengeldes – Beitragshöhe, Mindestbeitragsdauer, Bezugsdauer – eine Zielgröße definieren und einen Zeitrahmen für eine schrittweise Annäherung aller teilnehmenden Staaten festlegen.

Arbeitslosigkeit und Leistungen für Arbeitslose sind aus sozialer Sicht im engeren Sinne und auch aus ökonomischer Sicht sehr sensible Bereiche. Daher müsste die Methode der Annäherung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten eine flexible und graduelle sein: Festlegung einer maximalen Divergenz zu Beginn des Prozesses, Ausarbeiten eines Zeitplans für deren mittelfristige Verringerung und möglicherweise sogar eines Zeitplans für die vollständige Einebnung der Unterschiede innerhalb eines Zeithorizonts bis beispielweise 2020. Auf diese Weise entstünde zu Beginn des nächsten Jahrzehnts innerhalb der Eurozone ein Versuchslabor mit zwei oder drei Staaten, die in der Arbeitslosenversicherung über dieselben Regelungen verfügen.

Die Steuerung der schrittweisen Annäherung läge in den Händen der europäischen Sozialpartner – nicht der Staaten; am Anfang stünden deren Verhandlungen und erst danach käme die entsprechende Gesetzgebung.

Die Arbeitslosenversicherung in der Praxis: Vor- und Nachteile

Es ginge also darum, eine gemeinsame Grundsicherung zu schaffen, die allen europäischen Arbeitslosen zukäme. Sie könnte durch eine jeweils eigene Leistung der verschiedenen Staaten ergänzt werden. Diese gemeinsame europäische Grundsicherung würde über einen europäischen Sozialversicherungsbeitrag finanziert, der von den Löhnen und Gehältern abgezogen und einen Teil der nationalen Beiträge ersetzen würde. Es müsste eine zentrale Beitragskasse geschaffen werden, die den Auftrag hätte, die Finanzierung der Grundsicherung zu verwalten, mit einem Konto für jedes Land, auf dem Einnahmen und Ausgaben verzeichnet würden. Diese zentrale Beitragskasse würde mit einem für jeden Staat spezifischen Beitragssatz auf der Grundlage einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage (etwa des Lohn- und Gehaltsaufkommens) finanziert.

Wenn ein Staat diese gemeinsame Sicherung durch eine eigene Leistung ergänzte, könnte die Leistung beispielsweise 50 Prozent des früheren Lohns oder Gehalts des Arbeitnehmers betragen und über 12 Monate gezahlt

werden (die Arbeitslosigkeit von weniger als 12 Monaten bildet den am stärksten zyklisch auftretenden Teil der Arbeitslosigkeit).¹¹

Vorteile:

- Verwirklichung eines echten „sozialen Europa“ über die Schaffung von Solidarität.¹²
- Schaffung eines gemeinsamen Haushaltsinstruments, das die Wirkung makroökonomischer Schocks dank einer Solidarität, die aus dem Mechanismus einer gemeinsamen Versicherung resultiert, abdämpfen kann. Dieses Instrument wäre somit eine Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion.¹³
- Begrenzung schwerwiegender Wirtschaftskrisen durch die Stabilisierung der verfügbaren Einkommen und damit positive Auswirkungen auf den privaten Konsum und die Gesamtnachfrage: Der Bezieher von Arbeitslosengeld trägt zur Nachfrage in einer realen Ökonomie bei, indem er konsumiert und investiert.
- Stabilität der sozialen Sicherungssysteme, indem der Druck reduziert wird, sie als Anpassungsvariable im Fall asymmetrischer Schocks zu verwenden, wodurch eine Nivellierung der Sozialpolitiken nach unten vermieden wird.
- Harmonisierung des Arbeitsmarktes, weil die Reaktionen der nationalen Arbeitsmärkte homogener würden, wenn letztere eine Erschütterung erleben.¹⁴ Eine europäische Arbeitslosenversicherung (bei der die jeweiligen Rechtsansprüche von einem Staat in den anderen übertragbar wären) könnte außerdem die Arbeitskräftemobilität erhöhen (zusammen mit dem Instrument eines europäischen Arbeitsvertrags).¹⁵
- Die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung wäre eine Gelegenheit zur Stärkung der Mitwirkung und der Rolle der europäischen Sozialpartner.

Nachteile:

- Die Schaffung einer solchen Versicherung könnte zu einem Durcheinander auf nationaler Ebene führen und zu einer Störung des sozialen Dialogs, denn die Arbeitslosenversicherungssysteme sind das Ergebnis nationaler sozialer Kompromisse, abgestimmt auf die übrige Arbeitsmarktpolitik, und sie bieten immer wieder Anlass für gesellschaftliche Debatten (siehe das Thema der Arbeitslosenversicherung der Freischaffenden im Kulturbereich in Frankreich im Jahr 2014¹⁶). Daraus folgt die Notwendigkeit, die europäischen und nationalen Sozialpartner in den Prozess der Festlegung einer gemeinsamen Grundsicherung einzubeziehen. Das betrifft: die Regeln zur Berechnung des Beitragssatzes;

gemeinsame Kriterien für die Zugangsberechtigung zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Mindestvoraussetzungen für die Mitgliedschaft): Grund für den Arbeitsplatzverlust, Mindestbeitragszeit für den Leistungsbezug; an den Leistungsbezug geknüpfte Bedingungen (beispielsweise mögliche Sanktionen für Arbeitslose, die Arbeits- oder Weiterbildungsangebote ablehnen); Dauer des Leistungsbezugs; Lohnersatzquote; (minimale/maximale) Höhe der Leistung.

- Gefahr ungleichgewichtiger und dauerhafter Transfers zwischen den Mitgliedstaaten: Die Finanzierung dieser gemeinsamen Grundsicherung könnte zunächst auf unterschiedlichen Beitragssätzen in den verschiedenen Staaten beruhen, um dauerhafte Transfers zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere von Norden nach Süden, zu vermeiden (ein einseitiges System wäre auf ökonomischer wie finanzieller Ebene nicht existenzfähig und könnte außerdem in politischer Hinsicht Misstrauen zwischen den Staaten schüren). Die Sozialbeiträge jedes Staates müssten deshalb an die jeweilige Arbeitslosenquote und das nationale Durchschnittseinkommen angepasst sein.
- Gefahr, dass einige Staaten von dem System profitieren, ohne zu versuchen, ihre Arbeitslosigkeit zu senken (moralisches Risiko): Die Transfers an die Mitgliedstaaten zur Deckung ihrer Kosten für Arbeitslosengeld müssten auf der Grundlage eines Konditionalitätsprinzips, des Vorliegens von Mindestnormen gewährt werden, wie etwa einer aktiven und starken Arbeitsmarktpolitik oder der Umsetzung struktureller Reformen.¹⁷ Einem solchen System käme das Verdienst zu, Solidarität mit Verantwortung und Reformen zu verbinden (das würde die Konditionalität des finanziellen Engagements der Geber-Länder garantieren).

Eine europäische Regelung des Arbeitslosengelds könnte so als Grundlage und Methode für jede weitere „Risiko“-Familie des Sozialstaats dienen. Denn langfristig besteht das Ziel darin, zu einem gemeinsamen europäischen Sozialstaat zu kommen, nicht nach „zentralistischem“ oder „jakobinischem“ Vorbild, sondern nach dem Vorbild eines flexiblen und anpassungsfähigen „kooperativen“ Föderalismus, der ja die Zukunftsperspektive – und die zugrundeliegende Logik – der Eurozone bildet. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es wichtig, einen europäischen Weg zu finden, um soziale Absicherung *ohne* den Staat zu gestalten, das heißt, die Sozialpartner in die Lage zu versetzen, gemeinsam – Arbeitgeber und Gewerkschaftsführer – ihre geteilte Verantwortung bei der Verwirklichung eines „Wohlstands für alle“ – so der Titel eines der berühmtesten Bücher von Ludwig Erhard – wahrzunehmen. Diese Maßnahmen könnten die Antwort auf eine Nachfrage der europäischen Bürger sein – sie fordern, dass auf europäischer Ebene mehr Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ergriffen werden (laut Eurobarometer 2014¹⁸ sind das 6 von 10 Personen, also 62 Prozent der europäischen Bürger) –, und dies umso mehr, als es für die meisten Europäer die Arbeitslosigkeit ist, die ihnen die größte Sorge bereitet (für 53 Prozent der befragten Personen gehört die Arbeitslosigkeit zu den beiden Themen in der EU, die ihnen die meisten Sorgen bereiten).

Dr. Thierry Chopin ist Forschungsdirektor der Fondation Robert Schuman, Gastprofessor am Collège d'Europe (Brügge), assoziierter Experte am Centre de recherches internationales (CERI), Sciences Po, Paris und Visiting Fellow der LSE (European Institute).

Aus dem Französischen von **Daniela Böhmler**.

Anmerkungen

- 1 Dieser Text ging aus einer Anhörung des Autors in der französischen Nationalversammlung am 5.3.2015 hervor. Ich danke Marion Attia für ihre Hilfe bei der Recherche zur Erstellung der finalen Version.
- 2 Mit der von der Schuldenkrise angestachelten Notwendigkeit einer europäischen Intervention in den Bereichen Geldpolitik, Haushaltspolitik, Bankenaufsicht, etc. Die Programme zum Staatsanleihenrückkauf, die die EZB ab 2010 anlaufen ließ, wurden zu einer Zeit nötig, als die Krise der öffentlichen Verschuldung in der Eurozone nicht mehr einzudämmen war, sich auf Italien und Spanien auszuweiten drohte und die Fähigkeit der Eurozone in Frage stellte, weiter zu funktionieren und zusammenzuhalten. Die Wertpapiergeschäfte der EZB hatten 2012 einen deutlich stabilisierenden Effekt auf den öffentlichen Anleihemarkt.
- 3 Vgl. Jean-Claude Juncker et al., „Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, Europäische Kommission, Juni 2015, S. 17; Emmanuel Macron, Sigmar Gabriel, Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss, in: Die Welt, <www.welt.de/wirtschaft/article141919414/Warum-Europa-zu-einer-Sozialunion-werden-muss.html>: „Dies erfordert eine über nationale Budgets hinausgehende ‚Fiskalkapazität‘, die die Möglichkeit einer automatischen Stabilisierung verbessert und auf europäischer Ebene die Möglichkeit dafür schaffen würde, entsprechend dem Konjunkturverlauf die Finanzpolitik zu lockern beziehungsweise zu verschärfen.“ (frz. Fassung: <<http://www.bmw.de/FR/Sujets/economie,did=709712.html>>). In einer anderen frz. Fassung des Aufrufs ist die Rede von einer „Stabilisierungskomponente“, z.B. in Form eines „Zusatzfonds zu den nationalen Arbeitslosenversicherungssystemen“ (vgl. z. B. La Tribune de Genève, <<http://www.tdg.ch/reflexions/europeunion-solidaire-differencee/story/21937804>>). Vgl. schließlich die Rede Macrons auf der Botschafterkonferenz in Berlin am 25.8.2015 (<<http://www.ambafrance-de.org/Europa-in-der-Globalisierung-Wirtschaftsminister-Macron-bei>>) und sein SZ-Interview vom 31.8.2015, <<http://international.sueddeutsche.de/post/128026249890/refondons-leurope>> (in frz. Sprache).
- 4 Vgl. Thierry Chopin, Alain Fabre, ‚Social Europe‘, a lever for euro zone integration, in: European Issue, Nr. 292, Robert Schuman Foundation, 21.10.2013, <<http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0292-social-europe-a-lever-for-euro-zone-integration>>.
- 5 Vgl. Benoît Coeuré, Revisiting the European Social Contract, Vortrag an der Harvard University, 2.3.2013, <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130302.en.html>>; und Jürgen Habermas, Democracy, Solidarity and the European Crisis, Universität Leuven, 26.4.2013, <<http://habermas-rawls.blogspot.de/2013/04/habermas-democracy-solidarity-and.html>>.
- 6 Vgl. Kristina Maslouskaitė, Social Competition in the EU: Myths and Realities, in: Studies and reports, Jacques Delors Institute, 5.6.2013, <<http://www.institutdelors.eu/media/socialcompetition-maslouskaite-ne-jdi-june13.pdf?pdf=ok>>.
- 7 So lassen sich im Inneren der EU verschiedene sozioökonomische Modelle unterscheiden: das romanische, das skandinavische, das angelsächsische und das rheinische. Vgl. Michel Albert, Capitalisme contre capitalisme, Paris 1991.
- 8 In The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990, arbeitet Esping-Andersen drei wohlfahrtsstaatliche Modelle heraus: das liberale (UK, Irland), das konservativ-korporatistische (Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien) und das sozialdemokratische (die skandinavischen Länder). Diese drei Typen unterscheiden sich im Grad des Universalismus ihrer Sozialleistungen: Im liberalen Modell gründet die Unterstützung auf einer Bedarfsprüfung und auf einfachen, spärlichen Hilfsprogrammen; ein starkes etatisches und korporatistisches Erbe und der Einfluss der Kirche prägen das konservativ-korporatistische Modell – hier überwiegt der Erhalt der Status- und Klassenunterschiede; das sozialdemokratische Modell wendet in hohem Maße Universalismus und Egalitarismus an, indem es allen sozialen Kategorien ermöglicht, von einem allgemeinen Sozialversicherungssystem zu profitieren.
- 9 Vgl. Marcel Grignard, „In Support of a European Social Contract“, Thierry Chopin, Michel Foucher (Hrsg.), Schuman Report on Europe. State of the Union in 2014, 2014.
- 10 Vgl. Beiträge von Sebastian Dullien, A European Unemployment Insurance as a Stabilization Device – Selected Issues und A Euro-Area Wide Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Who Benefits and Who Pays?, Europäische Kommission, DG EMPL, 2013; Henrik Enderlein et al., Blueprint for a Cyclical Shock Insurance for the Euro Area, in: Notre Europe, 2013. Vgl. Lázsló Andor, damals EU-Kommissar für Soziales und Beschäftigung, Europeans Want and Deserve a Monetary Union with a Human Face, Vortrag in Madrid, 28.1.2013. Auch auf europäischer Ebene scheint ein Nachdenken über einen gemeinsamen Teilbereich der Arbeitslosenversicherung eingesetzt zu haben, vgl. die Dokumente einer öffentlichen Anhörung der Kommission „Beschäftigung und Soziales“ des europäischen Parlaments, <<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/empl/events.html#menuzone>>.
- 11 Für detailliertere Ausführungen vgl. Thomas Lelouch und Arthur Sode, Une assurance-chômage pour la zone euro, in: Trésor-Eco, Nr. 132, französisches Wirtschafts- und Finanzministerium, Juni 2014. Die Lohnersatzquote bewegt sich in den Ländern der Eurozone zwischen 40 und 75 %.
- 12 Die europäische Arbeitslosenversicherung als eine „politische Maßnahme, die dem sozialen Europa endlich ein konkretes Gesicht verleiht“ und „für den europäischen Bürger lesbarer ist und einen höheren Wert darstellt, während sie aus der Perspektive der ökonomischen Effizienz dieselben Vorteile bringt wie ein Versicherungsfond“ [alle Übersetzungen D. B.], vgl. Florian Mayneris, Pour une assurance chômage européenne, in: Terra Nova, 17.4.2014.
- 13 Nach einer Studie des Europäischen Parlaments bilden die Bereiche Beschäftigung und gesellschaftliche Entwicklung „entscheidende Faktoren für die Dauerhaftigkeit und Legitimität der Währungsunion“. Das gute Funktionieren einer Währungsunion hängt von ihrer Fähigkeit ab, asymmetrische Schocks zu bewältigen und die nötigen Werkzeuge zur Verfügung zu haben, um die je nach Region unterschiedlichen zyklischen Entwicklungen auszugleichen, vgl. Micaela del Monte, Thomas Zandstra, The Cost of Non-Europe Common Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area, European Parliament Research Service, Sep. 2014, S. 14.
- 14 „[...] die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung kann die Gelegenheit dafür bieten, die europäischen Arbeitsmärkte zu reformieren, die Arbeitskräftemobilität zu fördern und einen echten gemeinsamen Markt zu schaffen“, vgl.: Grégory Claeys, Zsolt Darvas, Guntram B. Wolff, Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance, Bruegel, September 2014.
- 15 Vgl. Patrick Artus, Agnès Benassy-Quéré et alii, Compléter l'euro, in: Note du Conseil d'analyse économique (CAE), Nr. 3, April 2013.
- 16 Im Frühjahr 2014 fand eine weitreichende Mobilisierung der Freischaffenden im Kunst- und Kulturbetrieb statt, die sich gegen eine Neuregelung in der Arbeitslosenversicherung richtete, die die Gewerkschaften und Arbeitgeber am 22.3.2014 unterzeichneten und die am 1.7.2014 in Kraft trat. Die Neuregelung bedeutet eine Verschärfung der Bedingungen für den Erhalt von Arbeitslosengeld. Entgegen normalen befristeten Arbeitsverträgen ist es im Fall der Freischaffenden im Kunst- und Kulturbetrieb möglich, befristete Verträge mit kurzer Laufzeit zu schließen, die über mehrere Jahre hinweg beliebig oft erneuerbar sind. Zwischen den Laufzeiten zweier Verträge hat der Freischaffende Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Mit der Neuregelung wird die Kumulation von Arbeitseinkommen und Leistung nun auf 5.475 € brutto pro Monat begrenzt. Zudem wurde eine „Zeitversetzung“ der Leistung eingeführt und die Beiträge stiegen von 10,8 % auf 12,8 %.
- 17 France Stratégie empfiehlt „strukturelle Reformen und ein Neuaustarieren der Wachstumsmodelle, um die Gefahr zu vermeiden, dass es mit der Einführung sozialer Transfers zu dauerhaften Transfers innerhalb der Eurozone kommt“, vgl. Un contrat social pour l'Europe: priorités et pistes d'action, Dez. 2014.
- 18 Standard-Eurobarometer 81, Frühjahr 2014, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_first_de.pdf>, S. 12.

DGAPanalyse / Nr. 10 / September 2015



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Lizenz. This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) License.



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik
German Council on
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17 / 18 · 10787 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16
info@dgap.org · www.dgap.org

Herausgeber

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, *Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.*

ISSN 1611-7034

Redaktion Sara Jakob, Sabine Wolf

Layout / Satz Sabine Wolf

Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung



Deutsche
Gesellschaft für
Auswärtige
Politik