EUROPÄISCHE INTEGRATION 31.10.2018 | Björn Hacker

Von wegen Transferunion

Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde die EU krisenfester machen.

In der CDU/CSU hat man eine Reform der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) offenbar bereits verworfen. Anders ist nicht zu verstehen, warum den Plänen des Bundesfinanzministeriums zu einem Stabilisierungsfonds für nationale Arbeitslosenversicherungen auf europäischer Ebene sofort eine Absage erteilt wird. Reflexhaft wurde Finanzminister Olaf Scholz dafür kritisiert, das aus Sozialversicherungsbeiträgen sauer angesparte Geld braver deutscher Arbeitnehmer zur Finanzierung italienischen Schlendrians zu transferieren. Dem Koalitionspartner SPD wird damit ebenso wie den französischen Nachbarn und den Brüsseler Institutionen klargemacht: eine umfassende Veränderung der Architektur der Eurozone soll es in naher Zukunft nicht geben. Bei CDU und CSU ist das Thema unbeliebt; seit dem Start dieser Koalition hofft man darauf, es aussitzen zu können. Dass der Koalitionsvertrag besondere Anstrengungen in der Europapolitik vorsieht – ein Ärgernis für alle, die mit dem Status quo ihren Frieden gemacht haben.

Es ist erstaunlich, dass Bundeswirtschaftsministerium und Kanzleramt wissen ließen, sie stünden nicht hinter den Plänen des Finanzressorts. Erst im Juni 2018 hat die Bundeskanzlerin zusammen mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron auf Schloss Meseberg den nun bekannt gewordenen Vorschlag eines Stabilisierungsfonds für nationale Arbeitslosenversicherungen als Option ins Auge gefasst. Bis Dezember 2018 soll eine deutsch-französische Arbeitsgruppe Details ausarbeiten, über die dann der Europäische Rat diskutieren kann.

Die Eurokrise hat sehr deutlich gemacht, dass die Wirtschafts- und Währungsunion kein optimaler Währungsraum ist. Unterschiede der Mitgliedstaaten in ihren Wirtschaftsstrukturen und Konjunkturzyklen, sicher auch in ihren wirtschaftspolitischen Anschauungen und Praktiken, sorgen für die beständige Gefahr ökonomischer Schocks. Diese betreffen den Währungsraum selten als Ganzes, sondern sind asymmetrisch auf die beteiligten Länder verteilt. Dies wird sich auch nicht ändern lassen. Eine realwirtschaftliche Konvergenz von 19 Staaten ist eine Illusion – und

auch gar nicht notwendig für die Funktionalität einer Währungsunion. Auch das Vertrauen auf die optimale Allokationswirkung der Marktkräfte wird die Eurozone kaum vor künftigen Schocks bewahren können. Weder die auf den Weg gebrachte Kapitalmarktunion noch die Flexibilisierung der Arbeit wird für hinreichend grenzüberschreitende Mobilität sorgen. Den arbeitslosen Jugendlichen in den Krisenländern wurde unlängst empfohlen, sich an die Erfordernisse des Marktes anzupassen oder aber auf schlechtere Arbeits- und Lebensbedingungen fern der Heimat zu setzen. Mit solchen Ratschlägen aber wird der Zuspruch einer ganzen Generation zum europäischen Projekt verspielt.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung ersetzt nicht die nationalen Systeme. Sie ergänzt sie um eine gemeinschaftliche Komponente.

Die Eurozone benötigt einen automatischen Stabilisator, wie er innerhalb der Nationalstaaten seit langer Zeit erfolgreich angewandt wird. Dort füllt sich beispielsweise bei wachsender Erwerbstätigkeit durch gute Wirtschaftsentwicklung die Kasse der Bundesagentur für Arbeit. Bei steigender Erwerbslosigkeit im Abschwung trägt sie durch die Auszahlung des Arbeitslosengeldes zur konjunkturellen Stabilisierung bei. Ein solcher rein auf den Konjunkturzyklus bezogener Stabilisator für die Eurozone kann durch ein eigenes Budget oder als gemeinschaftlicher Versicherungsmechanismus etabliert werden. Für die Eurozone würden so Elemente eines europäischen Fiskalföderalismus auf niedrigem Niveau geschaffen. Durch ihre rein konjunkturelle Wirksamkeit sind sie abzugrenzen zur erweiterten Idee einer strukturellen Konvergenz der Volkswirtschaften im Sinne eines europäischen Länderfinanzausgleichs. Denn dieser würde einen Aufwuchs der im EU-Haushalt vorgesehenen Struktur- und Kohäsionsfonds zur dauerhaften Angleichung von Produktions- und Lebensverhältnissen zum Ziel haben. Für eine Währungsunion genügen aber die nominale Konvergenz einzelner ökonomischer Indikatoren und Instrumente zur konjunkturellen Stabilisierung.

Die USA haben ein System automatischer Stabilisatoren installiert, das über Steuern, die Arbeitslosenversicherung, Sozial- und Gesundheitsleistungen funktioniert. Bundesstaaten im wirtschaftlichen

Abschwung werden auf diese Weise geringere Zahlungen in das Gemeinschaftsbudget bei gleichzeitig höheren Zuwendungen für die fiskalische Stimulierung der Wirtschaft ermöglicht. Im Aufschwung kehrt sich die Wirkung für den betroffenen Bundesstaat um und gewährt so eine antizyklische Politik. In Europa fehlt auf Gemeinschaftsebene ein derartiger Mechanismus gänzlich. Entgegen verbreiteter Vorstellungen ersetzt eine europäische Arbeitslosenversicherung auch nicht die nationalen Systeme, sondern ergänzt diese um eine gemeinschaftliche Komponente. Sie greift nur im Falle eines schweren Schocks. Durch die Stabilisierung der Wirtschaft hilft sie nicht nur den von der Krise unmittelbar betroffenen Ländern, sie verhindert eben auch die länderübergreifende Verbreitung der Krise.

Als Aufreger taugt der Fonds nicht. Als minimaler Einstieg in eine krisenfeste Wirtschafts- und Währungsunion aber schon.

Der aus dem Finanzministerium bekannt gewordene Vorschlag will so weit gar nicht gehen. Nur bei besonders schweren Rezessionen, in denen die nationalen Arbeitslosenversicherungen an ihre Finanzierungsgrenze kommen, soll der Stabilisierungsfonds greifen. Betroffen soll ausschließlich die kurzfristige (konjunkturelle) Arbeitslosigkeit sein, strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes (z.B. Langzeitarbeitslosigkeit), müssten die Staaten selbst angehen. Der wesentliche Unterschied zum US-amerikanischen System ist jedoch der Verzicht auf jegliche Form von Transfers. Stattdessen soll der durch die Mitgliedstaaten befüllte Stabilisierungsfonds Kredite an betroffene Staaten ausgeben, die nach Bewältigung der Wirtschaftskrise zurückgezahlt werden müssen. Und bevor hierzu mit den EU-Nachbarn die Bereitschaft und die institutionellen Möglichkeiten erörtert werden, wird im aktuellen Vorschlag – typisch deutsch – bereits mit zwingenden Mindestanforderungen und Sanktionsmöglichkeiten operiert, um mögliche Trittbrettfahrerei auszuschließen.

Der Stabilisierungsfonds ist somit keine echte europäische Arbeitslosenversicherung und wird ohne zwischenstaatliche Transfers Gefahr laufen, in Teilen Struktur und Funktion des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu doppeln und neue Schuldner-Gläubiger-Problematiken zu schaffen. Er wäre wohl kompatibel mit der von der Europäischen Kommission kürzlich vorgeschlagenen

Investitionsstabilisierungsfunktion, die im Gesamtumfang von 30 Mrd. Euro Investitionsprojekte in einer Rezession ermöglichen soll. Ob Macron damit einverstanden wäre, ist sehr fraglich, gehen seine Pläne für einen eigenen Haushalt der Eurozone doch viel weiter. Als Aufreger taugt der Fonds jedenfalls nicht. Als minimaler Einstieg in eine krisenfeste Wirtschafts- und Währungsunion, die besser mit asymmetrischen Schocks umgehen kann, dagegen schon. Und zudem als erster dünner Nachweis, dass dieser Koalition die Stabilität Europas mehr als nur ein Lippenbekenntnis Wert ist.

Dieser Artikel erschien auch auf Englisch.



Björn Hacker
Berlin

Dr. Björn Hacker ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin. Zuvor war er für die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig. Zuletzt erschien von ihm im J.H.W.Dietz-Verlag *Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren.*