

Europäisches Gespräch 2015

**Wohlstand in Europa\***

**\*gibt es nur, wenn wir die wachsende Ungleichheit stoppen**

16. – 17. April 2015, Brüssel, Belgien

Vervollständigung der EWU – die  
nächsten Schritte

**Stärkung der Widerstands- und Erholungsfähigkeit durch Entwicklung einer Arbeitslosenversicherung für den Euro-  
raum**

László Andor<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mercator Senior Fellow der Hertie School of Governance (Berlin), Gastdozent an der ULB, Institut d'études européennes (Brüssel), früherer EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration (2010-2014).

In diesem Papier wird argumentiert, dass

die europäische Währungsunion noch nicht aus der Gefahrenzone heraus ist,

allgemeinere Fragen im Zusammenhang mit der Architektur und Steuerung der EWU weiterhin offen sind,

die EWU 1.0 im Jahr 2012 daran scheiterte, dass Konstruktionsfehler nicht rechtzeitig behoben wurden,

der Wiederaufbau der EWU zwar begonnen, aber riskanter Weise nicht zu Ende geführt wurde,

die Stärkung der sozialen Dimension der EWU unumgänglich geworden ist,

jüngste Maßnahmen zwar kurzfristiges Wachstum, nicht aber langfristige Stabilität sichern können,

ohne automatische Stabilisatoren die gefährlichen Divergenzen in der EWU nicht überwunden werden können,

es Optionen für eine automatische Stabilisierung gibt, die ernsthafte politische Erwägung verdienen,

ein praktikables Konzept für eine europäische Basis-Arbeitslosenversicherung bereits vorhanden ist,

eine Basis-Arbeitslosenversicherung die optimale Lösung wäre,

Solidarität in der EWU sowohl wirtschaftlich als auch politisch wichtig ist.

Das Papier knüpft an folgende themengleiche Aufsätze und Reden des Verfassers an:

Basic European Unemployment Insurance - The Best Way Forward in Strengthening the EMU's Resilience and Europe's Recovery, Intereconomics Band 49, Juli/August 2014, Nummer 4.

Can we go beyond the Maastricht orthodoxy?, in: voxeu.org 13. Dezember 2013, unter: <http://www.voxeu.org/article/can-we-move-beyond-maastricht-orthodoxy>.

Is high unemployment here to stay?, in: Europe's World, 26. März 2015, Frühjahr 2015.

Vortrag vor der EGB-Konferenz „Celebrating the past, looking to the future“: Europeans want and deserve a monetary union with a human face (Madrid, 28. Januar 2013).

Vortrag an der Hertie School of Governance (Berlin, Juni 2014).

Vortrag an der Wirtschaftsuniversität Wien (Wien, September 2014).

Vortrag an der Universität von Helsinki (Helsinki, Oktober 2014).

## Die Währungsunion ist noch nicht aus der Gefahrenzone heraus.

Die währungspolitische Zusammenarbeit in Europa brach bereits zweimal zusammen, und zwar jeweils in der ersten Hälfte der siebziger und der neunziger Jahre. Die Tatsache, dass zwischenzeitlich innerhalb des Euroraums die nationalen Währungen abgeschafft wurden, bietet allein keine ausreichenden Garantien gegen ein erneutes Scheitern.

Die jüngste Krise löste Spekulationswellen gegen eines bzw. mehrere EWU-Mitglieder aus, die – ungeachtet der beispiellosen Opfer für die Aufrechterhaltung der gemeinsamen Währung und der Euro-Mitgliedschaft der betroffenen Länder – die Gefahr einer Kettenreaktion von Austritten heraufbeschworen und damit das Gespenst eines Auseinanderbrechens der Eurozone.

Diskutiert wurde die Möglichkeit eines Zusammenbruchs oder einer Auflösung des Euro vor allem unter dem Blickpunkt des eventuellen Bankrotts von einem oder mehreren Mitgliedstaaten und der damit verbundenen Einführung neuer Landeswährungen. Es gibt aber auch noch andere Tode, die der Euro als gemeinsame Währung sterben könnte.

Genauso wie menschliches Leben auf höchst unterschiedliche Weise endet, kann auch eine Währungsunion diversen Krankheiten erliegen. Durch Reformen (speziell die Bankenunion) und diskretionäre Einzelmaßnahmen (hauptsächlich seitens der EZB) gelang es, das Risiko eines Herzinfarktes zu senken. Das Krebsrisiko dagegen besteht nach wie vor und dürfte in der Zwischenzeit sogar gestiegen sein.

Die größte Bedrohung für den Fortbestand der gemeinsamen Währung und die allgemeine Stabilität der EU resultiert aus den Ungleichheiten, die sich zwischen dem Kern und den Randgebieten der Eurozone entwickelt haben. Daher die Notwendigkeit, die Architektur der Währungsunion und vor allem deren soziale Dimension zu stärken.

Die Bemühungen müssen jedoch über eine kurzfristige Überlebenssicherung der gemeinsamen Währung hinausgehen: Es gilt, die Wirtschaftsleistung und die sozialen Folgen der EWU langfristig zu verbessern, und zwar deutlich. Bleiben solche Fortschritte aus, werden die gemeinsame Währung oder die Europäische Union (oder beide) künftig verstärkt in die Schusslinie wachsender nationalistischer Stimmungsmache geraten.

In der nächsten Periode sollte deshalb ein zukunftsorientierter, wenn auch begrenzter Solidaritätsmechanismus entwickelt werden, der das Vertrauen der Bürger und Märkte in Europas Währungsunion und politischen Zusammenhalt stärkt. Die nächsten zwei Jahre bieten ein opportunes Zeitfenster für Diskussionen über einen substantiellen Umbau der Währungsunion und für grundlegende praktische Schritte in Richtung auf dieses Ziel.

Die vor uns liegenden Anstrengungen dürfen sich jedoch nicht allein auf die Vermeidung eines erneuten Herzanfalls konzentrieren, sondern müssen Veränderungen herbeiführen, die für eine nachhaltige Verbesserung der Widerstandskraft, der Leistungsfähigkeit und des Zusammenhalts in Europa sorgen. Sollte das Ergebnis dieses Prozesses ein mächtiger Schritt in Richtung auf eine Risikogemeinschaft sein, würde dies den Bürgern, Märkten und anderen Beteiligten signalisieren, dass das Engagement der Mitgliedstaaten für die gemeinsame Währung real und der Prozess nicht umkehrbar ist.

Zweifellos muss die Steuerung der Währungsunion verbessert werden (z.B., indem Überschussländer zu Anpassungen gezwungen werden), jedoch lässt sich angesichts mangelnder Instrumente zur Risikoteilung nicht voraussetzen, dass der politische Wille vorhanden ist, Kompetenzen an eine gestärkte Governance-Struktur auf EU-Ebene abzutreten. Die Funktionstüchtigkeit der EWU und die erforderliche öffentliche Unterstützung lassen sich nur sicherstellen, indem gleichzeitig Schritte zur Stärkung von Disziplin, Solidarität und Legitimität unternommen werden.

## Allgemeinere Fragen im Zusammenhang mit der Architektur und der Steuerung der EWU sind weiterhin offen.

Kommissions-Präsident José Manuel Barroso benannte vor seinem Ausscheiden die Reform der EWU als wichtigste Aufgabe für die nächste Legislaturperiode<sup>2</sup>. Und der neue Präsident Jean-Claude Juncker legte dem Europäischen Rat kurz nach seinem Amtsantritt im Februar 2015 eine „analytische Note“<sup>3</sup> zur Vertiefung der Währungsunion vor. Die Reaktionen auf dieses Papier und der für Juni 2015 angekündigte Folgebericht werden den Diskurs und die politische Denkrichtung im Zusammenhang mit der EWU auf absehbare Zeit bestimmen.

In den letzten fünf Jahren hat sich unser System zweifelsohne gewaltig verändert. Etablierte Ansichten und Mechanismen werden nun implizit oder auch explizit hinterfragt, Antworten auf gewisse Grundsatzfragen erwartet. Beispielsweise müssen wir uns der Frage stellen, ob die EWU in der absehbaren Zukunft imstande sein wird, ohne Hilfe

<sup>2</sup> JMDB: On Europe. Rede an der Humboldt-Universität Berlin, 8. Mai 2014.

<sup>3</sup> Die analytische Note (bzw. Vermerk) wurde in enger Zusammenarbeit mit Ratspräsident Donald Tusk, Eurogruppen-Präsident Jeroen Dijsselbloem und Zentralbankpräsident Mario Draghi verfasst. Es werden darin weder separate Institutionen noch ein Budget für die Eurozone gefordert, noch wird die Möglichkeit von EU-Vertragsänderungen angesprochen. Das Dokument wirft jedoch eine Reihe von Fragen auf, die in die aufgezeigten Richtungen führen könnten.

des Internationalen Währungsfonds die finanzielle und haushaltspolitische Stabilität des Währungsraums zu gewährleisten. Im Zeitraum

2009-2010 erfolgte keine automatische Einschaltung des Internationalen Währungsfonds; die Inanspruchnahme von IWF-Finanzhilfen sollte als Unzulänglichkeit des Systems interpretiert werden.

Zweitens: Kann Europa zu einer konsequenteren Anwendung des No-Bailout-Prinzips zurückkehren? Wie ließe sich die Glaubwürdigkeit dieser Regel verbessern, und welche Rolle fiele einer Insolvenzordnung für die EWU zu?

Drittens: Lässt sich die enge Verbindung zwischen der EU als Binnenmarkt und der Eurozone als Währungsunion aufrechterhalten? Oder sollte man vielmehr generell akzeptieren, dass Euro und EU eigenständige Projekte darstellen? Zu Zeiten Delors' wurde die Vertiefung des Binnenmarktes nicht von der Einführung der gemeinsamen Währung abgegrenzt; die Kluft, die sich seitdem aufgetan hat, wirft – insbesondere im Hinblick auf die Zielvorstellung einer politischen Union – eine Reihe von Fragen auf.

Seit 2010 hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass die Stärkung der EWU eine engere Zusammenarbeit, d.h. „mehr Europa“ voraussetzt. Angesichts zunehmender Euroskepsis und steigenden Wohlfahrtchauvinismus erschien dies jedoch als politisch schwierige Aufgabe. Dabei ergibt sich folgendes Paradox: je länger man das Versagen der EWU hinnimmt, desto mehr Munition wird damit den Anti-Euro-Parteien geliefert, die verkünden, es gebe bessere Szenarien für Europa als die gemeinsame Währung.

Das Vortreiben von Lösungen, die notwendig sind, um uns aus dem Sumpf herauszuziehen, auch wenn sie nicht sofort einleuchten, erfordert Führungsstärke. Wenn Europa sich wirklich erholen soll, müssen wir aufhören, uns durchzumogeln, und verstärkt zu echten Systemreformen übergehen. Mit dem Risiko eines Währungskollapses, der zugleich einen gesellschaftlichen und politischen Zusammenbruch bedeuten würde, kann die EU nicht viel länger leben.

Da der Status quo wirtschaftlich und politisch immer weniger tragbar wird, steht die EU vor der Wahl zwischen Dekonstruktion oder Rekonstruktion der Währung. Erstere Lösung würde gegen essentielle Grundprinzipien der EU verstoßen. Die zweite setzt die Lösung der grundlegenden Probleme voraus, die in jüngerer Zeit unseren Volkswirtschaften so erhebliche Verluste und unserer Gesellschaft so große Frustrationen beschert haben. Diese Alternative zu wählen bedeutet, unsere wirtschaftlichen, sozialen und mittlerweile auch politischen Schwierigkeiten bei der Wurzel zu packen.

## Die EWU 1.0 scheiterte 2012 daran, dass Konstruktionsfehler nicht rechtzeitig behoben wurden.

Die Erfahrungen der Siebziger und der frühen Neunzigerjahre mit monetärer Instabilität flossen nicht in den Neugestaltungsprozess der EWU Anfang der Neunzigerjahre ein. Die Wirtschafts- und Währungsunion wurde in dem im Februar 1992 verabschiedeten Vertrag von Maastricht verankert. Vorgesehen waren darin die Einrichtung einer Europäischen Zentralbank sowie die Einführung einer gemeinsamen Währung nach Abschluss des vorgesehenen Konvergenzprozesses. Bedenken bezüglich der Notwendigkeit einer fiskalischen Instanz oder einer politischen Union wurden ignoriert oder ausgeblendet<sup>4</sup>.

Man ging davon aus (oder hoffte), dass die einzelnen nationalen Regierungen allzeit in der Lage sein würden, eine den Bedürfnissen ihres Landes angemessene Haushaltspolitik zu betreiben, durch Straffung der Budgets in guten und Anhäufung von Schulden in schlechten Zeiten. Ebenso wurde erwartet, dass der freie Finanzverkehr für ein gewisses Gleichgewicht sorgen werde. Der Fokus auf fiskalische Regeln wurde durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1996/1997 weiter gefestigt.

Die Schwachpunkte des Maastrichter Konzeptes wurden von der Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten Dekade offen gelegt, wenn auch mit Verzögerung. In der Tat gelang es Europa besser als den Vereinigten Staaten, die Folgen des Zusammenbruchs der Finanzmärkte 2008 abzufedern. Als die Bankenkrise sich jedoch zunehmend in eine Staatsschuldenkrise verwandelte, gerieten die institutionellen Strukturen der europäischen Währungsunion ins Wanken.

Seit dem Beginn der Staatsschuldenkrise im Jahre 2010 koppelte sich die wirtschaftliche Entwicklung in der EU allmählich von der Konjunktur der übrigen Industrieländer ab. Die zusätzliche makroökonomische Instabilität und die zweite Rezession in Europa lassen sich nur durch die Lücken im Konzept der EWU 1.0 erklären: Es entbehrt der grundlegenden Instrumente, mit denen in Schieflage geratene Volkswirtschaften üblicherweise wieder ins Lot gebracht werden, und bietet dafür keinerlei Ersatz.

---

<sup>4</sup> Anfang der Neunzigerjahre befand sich in Europa auch eine andere Währungsunion mit sehr unterschiedlichen Strukturen im Aufbau – die Währungsunion zwischen Ost- und Westdeutschland, die von Anfang an auf der Akzeptanz dauerhafter Transferzahlungen fußte. Öffentliche Ausgaben trugen zur Stützung der aggregierten Nachfrage in Ostdeutschland bei, als viele Unternehmen unter der D-Mark wettbewerbsunfähig wurden und eine Vielzahl von Arbeitnehmern in den Westen abwanderte. Sicher – Deutschland ist im Gegensatz zu Europa ein einzelnes Land. Dennoch erscheint es bemerkenswert, dass in Europa ungefähr gleichzeitig zwei grundverschiedene Währungsunionen ins Leben gerufen wurden: die eine umfassender Art, einschließlich politischer Union und einem sehr robusten fiskalpolitischen Standbein, die andere unvollständig, ohne kollektive wirtschaftspolitische Mechanismen und bar jeglicher fiskalischen Handlungsfähigkeit.

Die expansionäre<sup>5</sup> Haushaltspolitik infolge der Finanzmarktkrise von 2008/2009 stürzte die EWU und die gemeinsame Währung jedoch noch nicht in eine Vertrauenskrise – dies gelang erst den konfuse Maßnahmen nach dem Bekanntwerden der griechischen Zahlungsunfähigkeit. Mit der Reaktion der EU auf die griechische Insolvenzkrise von 2010 sollte die finanzpolitische Instabilität beendet werden; in Wirklichkeit jedoch entpuppte sie sich als Beginn der Endphase der in Maastricht verabschiedeten EWU 1.0.

Statt einer Kriseneindämmung folgten auf den Bailout Griechenlands innerhalb eines Jahres ähnliche Interventionen in Irland und Portugal. Die Spekulationen über einen Umschuldungsmechanismus und einen möglichen Austritt verschiedener Länder aus der Eurozone setzten sich fort, mit der Folge, dass an der „Peripherie“ des gemeinsamen Währungsraums die Zinssätze in die Höhe schnellten.

**Der Wiederaufbau der EWU wurde zwar begonnen, aber riskanterweise nicht zu Ende geführt.**

2012 legten die Präsidenten des Europäischen Rates, der Kommission, der EZB und der Euro-Gruppe einen langfristigen Plan für den Wiederaufbau der EWU vor. Damit wurde die währungspolitische Reform zu einem Eckpfeiler der EU-Konjunkturstrategie.

Die Schaffung einer handlungsfähigen finanzpolitischen Kapazität auf EWU-Ebene war im Bauplan<sup>6</sup> einer echten, vertieften Währungsunion, den die Europäische Kommission im November 2012 vorlegte, eindeutig vorgesehen. Der anschließende Bericht der vier Präsidenten verdeutlichte, dass eine solche finanzpolitische Instanz dazu beitragen soll, die EWU gegen Konjunkturschocks zu stärken.

Als erster Schritt zur EWU-Reform wird gegenwärtig eine Bankenunion ins Leben gerufen. Diese wird – unter Anwendung des „Bail-in“-Prinzips und des auf ein einheitliches Regelwerk gestützten europäischen Bankenabwicklungsmechanismus – hoffentlich die Regierungen bei der Rettung von Großbanken entlasten. Vorausgesetzt, dass angesichts finanzpolitischer Krisen tatsächlich alle Mitgliedstaaten und deren Banken von der Bankenunion gleichbehandelt werden, sollte dieser Schritt bereits heute die Fragmentierung des Finanzsystems im Binnenmarkt eindämmen.

Die Schiefkastigkeit der EWU zugunsten innerer Abwertung als bevorzugtem Anpassungsmechanismus bei Zahlungsbilanzkrisen

---

<sup>5</sup> Als im Herbst 2008 die weltweite Krise auf den Kollaps von Lehman Brothers hin eskalierte, einigten sich die Regierungen der EU-Staaten auf ein koordiniertes Europäisches Konjunkturprogramm mit einem Gesamtwert von 200 Milliarden € beziehungsweise 1,5% des BIP. Finanziert wurde das Konjunkturpaket zum Teil durch eine zeitweilige Vertiefung nationaler Haushaltsdefizite. Die Staaten nutzten das Paket zur Zahlung von Arbeitslosengeldern an Arbeitnehmer, die ihre Stelle verloren hatten, zur Stützung der Investitionstätigkeit und zur Vermeidung von Steuererhöhungen. Mithilfe dieser Anreize konnte Europa die erste tiefe Rezession überwinden; als jedoch 2010-11 die Staatsschuldenkrise entbrannte, waren viele Länder nicht mehr in der Lage, weitere Konjunkturmaßnahmen nachzuschieben.

<sup>6</sup> Obwohl der „Blueprint“ im Vergleich zu dem stärker politisch gefärbten, ebenfalls mit der sozialen Dimension befassten Thyssen-Bericht des Europäischen Parlaments notwendigerweise einen eher technokratischen Ansatz verfolgt, beweist das Dokument dennoch, dass die Kommission die Ursachen der Krise und die Notwendigkeit eines Wiederaufbaus erkannt hat.

wird unsere minimalistische Bankenunion jedoch kaum korrigieren können. Und solange die staatlichen Schuldenstände in Europa auf hohem Niveau verharren, werden die Regierungen der Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen Abschwung Perioden möglicherweise auch künftig auf prozyklische Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung angewiesen sein.

Die Koordinierung der Haushalts- und Strukturpolitik in der EU wurde gestärkt durch das Europäische Semester, den Sixpack, den Two-pack und den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, mit der Absicht, das Vertrauen der Finanzmärkte in das Engagement der Mitgliedsstaaten für die EWU zurückzugewinnen. Viele andere Bestandteile einer wirtschaftlichen und politischen Union fehlen dagegen weiterhin.

Mangels fiskalischer Anreize, eines Kreditgebers letzter Instanz (Lender of Last Resort) oder einer Aufwertung in Europas „Überschuss-Ländern“ waren Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten gezwungen, Abwertungen durchzuführen, um wieder preislich wettbewerbsfähig und für Investoren attraktiv werden zu können. Für „Defizit-Länder“ bestand in einer solchen Lage die einzige mit der Beibehaltung des Euro vereinbare Lösung also darin, eine erhebliche innere Abwertung zu betreiben (bzw. Rettungspakete in Anspruch zu nehmen) und dafür offensichtlich nachteilige Auswirkungen auf die Beschäftigungslage und die soziale Situation in Kauf zu nehmen.

Die seit 2010 anhaltende Staatsschuldenkrise hat, zusammen mit den als Reaktion auf diese umgesetzten Konsolidierungsstrategien, die Wirksamkeit der automatischen Haushaltsstabilisatoren auf nationaler Ebene geschwächt, d.h. die Fähigkeit der Staaten, angesichts sinkender Steuereinnahmen und wachsender Sozialausgaben antizyklisch gegenzusteuern. Da weder ein Lender of Last Resort noch ein zentrales Budget oder zumindest eine abgestimmte Politik zur europaweiten Aufrechterhaltung der aggregierten Nachfrage vorhanden waren, entwickelte sich die Staatsschuldenkrise zu einer Existenzkrise der Währungsunion und der gesamten EU.

Die unvollkommene EWU erwies sich als – allenfalls – für Schönwetterlagen tauglich, nicht jedoch für Wirtschafts- und Finanzkrisen. Sie bedeutet für Europa einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den USA und Japan. Die übermäßige Belastung durch Anpassungen in den Randgebieten wird die politische Unterstützung der gemeinsamen Währung weiter aushöhlen – der Zusammenbruch ist nur noch eine Frage der Zeit.

**Die Stärkung der sozialen Dimension der EWU ist unumgänglich geworden.**

Gleichzeitig mit der Einrichtung der Bankenunion rückte auch die soziale Dimension der EWU in den Blickpunkt<sup>7</sup>. Auslöser war die Erkenntnis, dass die seit 2010 anhaltende Staatsschuldenkrise und die

---

<sup>7</sup> Siehe die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion, Oktober 2013.

Strategien zur Haushaltskonsolidierung, mit denen diese überwunden werden sollte, die Leistungsfähigkeit des Sozialstaates erheblich beeinträchtigt haben – insbesondere durch die Aufweichung der sogenannten automatischen Stabilisatoren auf nationaler Ebene.

Die Arbeitslosigkeit erreichte 2013 in der EU 11 Prozent, im Euro-Währungsraum 12 Prozent; an der Peripherie der Eurozone stieg sie hingegen auf das Doppelte.

In den Anpassungsländern mit negativem Wirtschaftswachstum und steigender Arbeitslosigkeit im Zeitraum 2011-13 nahm auch die Armut erheblich zu. Lebensmittelausgaben werden zunehmend in Anspruch genommen und viele jüngere Bürger, die im eigenen Land keine Chancen sahen, wanderten aus, vielfach in andere Teile der Welt – per Definition ein Verlust an Humankapital für ganz Europa.

Die resultierenden sozialen Krisen können und dürfen nicht als subsidiäre Angelegenheiten betrachtet werden. Rein über die Sozialpolitik lassen sich die Folgen der Eurozonen-Krise nicht in den Griff bekommen, auch nicht durch Reform der nationalen Wohlfahrtssysteme. Angesichts der Einschränkungen, welche die Zugehörigkeit zu einer Währungsunion bedingt, wird der Erfolg ganz entscheidend von der Schaffung neuer makroökonomischer Anpassungsmechanismen für die Eurozone abhängen, mit denen sich aggregierte Nachfrage und Wirtschaftswachstum aufrechterhalten lassen.

Die Divergenzen zwischen dem Kern und der Peripherie des Euroraums (auch als Nord-Süd-Ungleichgewichte bezeichnet) bergen für den Fortbestand der EWU und die Stabilität der EU eine erheblich größere Gefahr als Ungleichgewichte zwischen Osten und Westen – letztere hängen mit der erheblichen Einkommensschere zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten zusammen, die sich aber in den letzten fünf Jahren trotz der Krise weiter geschlossen hat.

Als die Kommission im Oktober 2013 ein Scoreboard mit Schlüsselindikatoren für die Bereiche Beschäftigung und Soziales einführte, war der Beweis erbracht für eine gefährliche Auseinanderentwicklung im Laufe der Krise, in Bezug auf Gesamtbeschäftigung, Jugendarbeits- und -erwerbslosigkeit, Einkommensungleichheiten und Verbreitung von Armut – und diese Kluft tat sich insbesondere zwischen Teilen der Eurozone auf.

Wie konnten in Europa so ausgeprägte wirtschaftliche und soziale Unterschiede entstehen? Einer der Hauptgründe war der institutionelle Aufbau unserer Währungsunion, der die Währungspolitik ausschließlich in die Hände der Europäischen Zentralbank legte und Haushalts- und Strukturpolitik überwiegend in die Verantwortung der nationalen Regierungen, dabei jedoch kein Budget für die Eurozone vorsah. Die Folge war, dass Instrumente, mit denen früher soziale Krisenauswirkungen abgefedert werden konnten, auf einmal nicht mehr zur Verfügung standen und auch nicht durch neue ersetzt wurden.

Dies bedeutet, dass sich mangels adäquater makroökonomischer Eingriffsmöglichkeiten nur vorübergehende Erfolge erzielen lassen. Eine

verbesserte Steuerung und stärkere Koordination sozialpolitischer Maßnahmen ist durchaus möglich, reicht aber nicht aus, um die Voraussetzungen für Konvergenz wiederherzustellen.

Die soziale Dimension der EWU ist eine entscheidende Vorbedingung für die Legitimität des europäischen Projektes und – aufgrund der tiefen politischen Verflechtung – auch für die Legitimität der nationalen Politik der Mitgliedstaaten. Sie lässt sich jedoch nicht auf gleiche Weise politisch anstreben wie die soziale Dimension des Binnenmarktes. Letztere ist hauptsächlich eine Frage der Gesetzgebung, während es bei der Stärkung der sozialen Dimension der EWU im Wesentlichen auf finanz- und währungspolitische Instrumente ankommt.

### Mit den jüngsten Maßnahmen lässt sich kurzfristiges Wachstum sichern, nicht aber langfristige Stabilität.

Als 2014 das Europäische Parlament und die Kommission in neuer Besetzung antraten, verlagerte sich die wirtschaftspolitische Debatte auf drei grundlegende Schritte, die ausnahmslos dazu beitragen könnten, die Wirtschaftsleistung zu erhöhen. Als erstes bereiteten Diskussionen über das Deflationsrisiko aus Sicht der EZB den Weg für das im ersten Quartal 2015 angelaufene *Quantitative Easing*. Bereits im November 2014 wurde ein neuer Investitionsplan (Juncker-Plan) vorgestellt, der darauf abzielt, die Hebelwirkung der Europäischen Investitionsbank zur Förderung der Investitionstätigkeit zu nutzen. Gleichzeitig erfolgte eine Feinabstimmung der fiskalischen Regeln, die es der Kommission ermöglichte, zyklische Komponenten der makroökonomischen Situation und strukturelle Reformen zu berücksichtigen.

Diese Maßnahmen spielen für die Vermeidung einer dritten Rezession und für das Überleben des Euro in der anhaltenden Krise ausnahmslos eine wichtige Rolle. Ihrer Wirksamkeit sind jedoch Grenzen gesetzt, weshalb das Paket nicht ausreicht, um die EWU auf Dauer tragfähig zu machen.

Der Fokus auf kurzfristige, eingeschränkte Erhöhung der haushaltspolitischen Flexibilität löst nicht das Problem der nach wie vor bestehenden Fragilität der EWU und des einseitigen Verlassens auf innere Abwertung als Hauptanpassungsmechanismus im Falle von makroökonomischen Schocks. Der etwas erweiterte Spielraum der einzelstaatlichen Haushaltspolitik könnte zwar in bestimmten, relativ dicht am Kern der Eurozone gelegenen Ländern vorübergehend das Wachstum ankurbeln, würde aber nicht denjenigen helfen, die gerade Anpassungsprogramme beendet haben oder sich noch in der Umsetzungsphase befinden.

Vor allem würde auch eine hypothetische „Investitionsklausel“ beziehungsweise ein „weicherer“ Mechanismus dieser Art nicht die Widerstandsfähigkeit der EWU gegenüber Finanzkrisen oder sonstigen asymmetrischen Schocks stärken – es würde sich nichts daran ändern, dass die Regierungen der Eurozone gegenüber dem Geschehen auf den Finanzmärkten auf sich selbst gestellt sind und auf Konjunkturabschwünge gezwungenermaßen mit prozyklischen

fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen reagieren müssen. Anders gesagt: Ein solcher Mechanismus wäre nur ein unzureichender Ersatz für eine echte, nachhaltige Lösung.

Der Investitionsplan rückt die Notwendigkeit von Neuinvestitionen in den Brennpunkt der Wirtschaftspolitik, zu Recht. Es gilt jedoch noch, branchenspezifische und geographische Prioritäten festzulegen und explizite Verknüpfungen zur Strategie Europa 2020 herzustellen. Die Strategie, schwache Lösungen hochzuloben, wurde bereits 2012 mit dem Pakt für Wachstum und Beschäftigung ausprobiert – und die Konsequenzen lassen sich am Ergebnis der Europawahlen von 2014 ablesen. Eine Wiederholung sollte man in diesem Falle lieber unterlassen.

Die Periode 2015-2016, in der voraussichtlich weder Markthysterie noch anstehende Wahlen in Kernländern der Eurozone den Entscheidungsfindungsprozess der EU unter Druck setzen werden, sollte genutzt werden für echte, über punktuelle Eingriffe und Von-Fall-zu-Fall-Maßnahmen hinausgehende, systematische Verbesserungen der EWU-Architektur. Erst wenn das geschehen ist, wird das Modell aus der Sicht der Finanzmärkte und der Bürger überzeugender wirken.

Die wirtschaftliche Zuversicht und das Vertrauen der Bürger in das europäische Projekt lassen sich nur durch weitere Schritte stärken, die tatsächlich die Widerstandskraft der EWU gegen Finanz- und Wirtschaftsschocks erhöhen<sup>88</sup>. Vor allem muss die EWU in die Lage versetzt werden, Wirtschaftsschocks auf eine Art und Weise abzufedern, die vereinbar ist mit Zielen des EU-Vertrags wie ausgeglichenes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt.

Die EZB sollte ausdrücklich ermächtigt werden, als vollwertige europäische Institution tätig zu werden, und sollte dabei Beschäftigung und Preisstabilität als gleichrangige Ziele erachten. Durch Währungspolitik allein wird sich jedoch keine umfassende Lösung finden lassen. Als Mittel, um Zyklichkeit und Asymmetrien gegenzusteuern und dadurch die Widerstandsfähigkeit und den Zusammenhalt der Währungsunion zu stärken, liegt der Aufbau einer fiskalischen Instanz am nächsten.

**Ohne automatische Stabilisatoren lassen sich die gefährlichen Divergenzen in der EWU nicht überwinden.**

Das Ziel, die EWU widerstandsfähiger zu machen, setzt einen ausgereiften Mechanismus voraus, der Euro-Transferleistungen zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht. Mit einer solchen Lösung ließen sich die sozialen Sicherheitsnetze der Mitgliedstaaten um ein europäisches Zusatznetz ergänzen, das den nationalen Regierungen den Rücken stärken würde bei der Aufgabe, ihre Wirtschaft wieder anzukurbeln.

<sup>88</sup> Eine Erklärung für die mangelnde Nachhaltigkeit der ansatzweise reformierten „Minimalist Monetary Union“ findet sich in Enderlein, Henrik, Joachim Fritz-Vannahme und Jörg Haas: Repair and prepare: Strengthening Europe's economies after the crisis, 30. Januar 2015, <http://www.delorsinstitute.eu/011-20891-Repair-and-prepare-Strengthening-Europe-s-economies-after-the-crisis.html>.

Unter deflatorischen Bedingungen löst eine längere Periode verhaltenen oder negativen Wachstums einen Rückgang sowohl des Humankapitals als auch des Anlagevermögens aus und untergräbt damit letztendlich das Wachstumspotenzial der EU. Wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird, verwandeln sich konjunkturbedingte Beschäftigungsverluste in strukturelle Arbeitslosigkeit. In Anbetracht der sehr geringen Aussichten, derartige Ungleichgewichte durch verstärkte Arbeitsmobilität innerhalb der EU zu überwinden, erscheint ein regelgestützter Stabilisierungsmechanismus als höchst wünschenswerte Lösung.

Es gäbe durchaus Mittel und Wege, mit denen sich die der Vollbeschäftigung in der EU entgegenstehenden makroökonomischen Verzerrungen beheben ließen, allerdings darf man die politische Komplexität dieser Lösungen und ihrer Umsetzung nicht unterschätzen. Die EU befindet sich jedoch in einem Wettlauf gegen die Zeit bei ihrem Kampf um das langfristige Überleben und die Legitimität der gemeinsamen Währung. Die Debatte über automatische Stabilisatoren und über die Reform der EWU im Allgemeinen sollte deshalb als Dringlichkeitssache betrachtet werden – auch ohne entsprechenden politischen Druck.

Wenn kurzfristigen Schocks und privatwirtschaftlichem Deleveraging nicht mit autonomer Währungspolitik begegnet werden kann, muss die Abfederung über die Haushaltspolitik erfolgen. Struktur-reformen können und dürfen bei zyklischen Schwankungen nicht das Mittel der Wahl sein. Daher die Notwendigkeit haushaltspolitischer Instrumente – nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung für Anpassungsmechanismen anderer Art, wie Strukturreformen und Arbeitskräftemobilität.

Strukturreformen spielen bei der Krisenbewältigung eine wichtige Rolle, liefern aber primär Impulse für langfristiges Wachstum; zur kurzfristigen Ankurbelung der Wirtschaft sind sie nicht geeignet. Im Rückblick auf frühere Finanzkrisen in aufstrebenden Wirtschaften lässt sich sagen, dass Strukturreformen ausschließlich in Verbindung mit Währungsabwertungen Erfolge gezeitigt haben.

Rein theoretisch (glaubt man den Lehrbüchern) ließen sich Ungleichgewichte durch erhöhte Arbeitskräftemobilität ausgleichen. In der Praxis – und speziell auf einem so fragmentierten Arbeitsmarkt wie der EU – spielt Migration aber nur eine sehr untergeordnete Rolle. Die Krise der Eurozone hat zwar neue Migrationswellen ausgelöst, doch führen diese vielfach in andere Teile der Erde und bedeuten für die EU langfristig gesehen einen Verlust an Humankapital.

Ein automatischer Stabilisator auf EWU-Ebene dagegen würde zeitgerecht zur Stützung der aggregierten Nachfrage beitragen; zudem ließe sich damit verhindern, dass kurzfristige Krisen langfristige Divergenzen hervorrufen. Ein solcher Stabilisator würde eine Antwort liefern auf die simple Frage eines enttäuschten europäischen Wählers: „Wo bleibt Europa, wenn man es am meisten braucht?“

Haushaltspolitische Stabilisierung würde jedoch nicht „mehr Europa“ um Europas willen bedeuten und ganz gewiss nicht zusätzliche Einmi-

schung Brüssels in nationale Politik – im Gegenteil, ein solcher Mechanismus würde die Autonomie aller Mitgliedsstaaten stärken, eben indem er die EWU auf der Grundlage transparenter Regeln festigt.

Durch Beteiligung der Sozialpartner an der Lenkung des haushaltspolitischen Mechanismus ließe sich die Förderung der sozialen Dimension und des Partizipationsprinzips in der EU auf eine konkrete Grundlage stellen und könnten Befürchtungen bezüglich eines angeblichen Demokratiedefizits und technokratischer Wirtschaftssteuerung in Europa zerstreut werden.

## Es gibt Optionen für eine automatische Stabilisierung, die ernsthafte politische Erwägung verdienen

In der Literatur und in jüngsten wirtschaftspolitischen Debatten in Brüssel wurden mehrere Möglichkeiten automatischer Haushaltsstabilisierung für die Eurozone erörtert; verschiedene Denkfabriken sowie öffentliche und private Wissenschaftseinrichtungen trugen zu einer laufenden Erweiterung und Vertiefung der Diskussion bei. Mehrheitlich verbindet die entsprechenden Ansätze der Umstand, dass sie nicht den Ausgleich struktureller Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften des Währungsraums in den Vordergrund rücken, sondern die Abfederung kurzfristiger zyklischer Abschwünge in Teilen desselben.

Die Überlegungen zur automatischen Stabilisierung auf EWU-Ebene zielen darauf ab, Voraussetzungen zu schaffen, die ein Abfangen asymmetrischer Schocks oder endogener Spannungen in der Währungsunion ermöglichen würden. Die aggregierte Nachfrage ließe sich damit kurzfristig stützen, bis die Produktionsfaktoren der betroffenen Volkswirtschaft umorganisiert sind und die Konjunktur sich wieder belebt. Anders gesagt: Es geht darum, im Falle eines Abschwungs ausreichend Kaufkraft zu erhalten, bis schief liegende Unternehmen wieder ins Lot gebracht sind oder durch neue ersetzt wurden und die gekündigten Mitarbeiter neue Stellen gefunden haben.

Keine Regierung wird je in der Lage sein, Konjunkturabschwünge vollständig abzufedern; wirtschaftliche Umstrukturierung bleibt also auf jeden Fall unumgänglich. Es kommt jedoch darauf an, den wirtschaftlichen und sozialen Gesamtschaden auf ein Minimum zu begrenzen und sicherzustellen, dass Europas währungspolitische Fragilität nicht zu langfristigen Wettbewerbsnachteilen führt.

Die Ausrichtung fiskalischer Transferleistungen auf die Dämpfung asymmetrisch verteilter zyklischer Schocks bedeutet, dass im Laufe der Zeit alle teilnehmenden Mitgliedsstaaten sowohl Beitragszahler als auch Leistungsempfänger werden dürften. Aber selbst wenn der Saldo nach einer gewissen Zeitspanne nicht exakt bei Null läge, käme letztendlich allen Ländern der Effekt zugute, Wirtschaftskrisen weniger heftig und zeitlich kürzer zu halten.

Als automatische Stabilisatoren innerhalb der Währungsunion wären unterschiedliche Modelle denkbar. Bevor jedoch ein solcher Stabilisa-

tor konzipiert wird, sind noch einige grundsätzliche Fragen zu beantworten. Erstens: Soll der Stabilisierungsmechanismus für Einkommensverluste entschädigen (auf Basis einer kalkulatorischen Einkommenslücke), oder sollte er an den Anstieg der Arbeitslosenquoten gekoppelt werden? Zweitens: Soll der Mechanismus fortlaufend wirken (ungeachtet der Möglichkeit einer häufigen Umkehrung der Transferleistungen), oder sollten Transferleistungen erst ausgelöst werden, wenn Schlüsselindikatoren eine gewisse Schwelle erreichen (de facto eine halbautomatische Stabilisierung).

Ein auf dem Konzept der Einkommensversicherung<sup>9</sup> basierendes System wurde kürzlich von Experten der DG Ecfm als Option erwogen. Der Thinktank CEPS in Brüssel sprach sich dagegen für ein Rückversicherungssystem aus (Auslösung nur im Falle eines sehr erheblichen Einbruchs), während Bruegel ein „Do-it-Yourself“-Modell ins Internet eingestellt hat, mithilfe dessen sich praktisch jedermann seine bevorzugte Version mit den entsprechenden Hauptkenngrößen zurechtschneiden kann.

Die Bedeutung der Arbeitslosigkeit als Hauptindikator kann nicht genug betont werden. Ein wesentlicher Vorteil eines auf kurzzeitige Arbeitslosigkeit ansprechenden „Stoßdämpfers“ auf EWU-Ebene wäre, dass diese Kennzahl sehr eng an die Entwicklung des Wirtschaftszyklus gekoppelt ist. Sie wäre leicht verständlich und ließe sich problemlos und zeitnah feststellen (im Gegensatz beispielsweise zur Produktionslücke). Es ist leicht nachvollziehbar, dass die Kürzung von Arbeitslosenleistungen in Anpassungsperioden die Arbeitsmarktchancen schmälert und dass ein erhöhter Verlust an Humankapital die Wachstumsaussichten des Landes zunehmend beeinträchtigt.

Letztlich müssen die Entscheidungen auf politischer Ebene gefällt werden, unter Involvierung der Sozialpartner. Die Debatte über automatische Stabilisatoren eroberte 2014 die politische Bühne<sup>10</sup> und könnte in der neuen Amtsperiode in die Überlegungen zum Wiederaufbau der EWU einfließen.

## Ein praktikables Konzept für eine europäische Basis-Arbeitslosenversicherung ist bereits vorhanden

Auf der Ebene der Währungsunion ließe sich das haushaltspolitische Risiko zyklischer Wirtschaftseinbrüche mithilfe einer Arbeitslosenversicherung poolen, die die Grundversicherungskomponente der einzelstaatlichen Systeme ersetzen würde. Beitrags- und Leistungshöhe würden einem (relativ geringen) gemeinsamen Nenner der jeweiligen nationalen Regelungen entsprechen<sup>11</sup>. Die EWU-

<sup>9</sup> Europäische Kommission, DG ECFIN: Income insurance: a theoretical exercise with empirical application for the euro area, 23. März 2015

<sup>10</sup> Das Thema automatische Stabilisatoren wurde unter der italienischen Ratspräsidentschaft im Rahmen eines informellen EPSCO-Rats im Juli 2014 und eines informellen ECOFIN-Treffens diskutiert. Der EPSCO-Rat forderte ein Grünbuch zur Frage einer EWU-Arbeitslosenversicherung.

<sup>11</sup> Der Gedanke einer europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung wurde zuerst von Sebastian Dullien aufgebracht und von ihm am stärksten gefördert. Seit 2012 wird der Vorschlag von der DG EMPL der Europäischen Kommission unter Beteiligung externer Experten analysiert. Die fundamentalen Schwierigkeiten und möglichen



Arbeitslosenversicherung müsste zudem eindeutig auf zyklische, durch Einbrüche der aggregierten Nachfrage bedingte Arbeitslosigkeit fokussiert sein – im Gegensatz zu struktureller, durch Qualifikations-Mismatch, Ineffizienz der Arbeitsmarkt-Institutionen u.ä. verursachtem Beschäftigungsmangel.

Ein Weg zu diesem Ziel wäre die Begrenzung der Bezugsdauer und Leistungshöhe der europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung auf die ersten 6 Monate nach dem Verlust des Arbeitsplatzes bzw. 40 Prozent des bisherigen Bezugslohns. Selbstverständlich müsste der effektive Wert dieser Größen auf Basis einer ausführlichen quantitativen Analyse der zu erwarteten Inanspruchnahme und im Verhältnis zum erwünschten makroökonomischen Stabilisierungseffekt vereinbart werden.

Um sicherzustellen, dass auch kurzfristig oder in Teilzeit beschäftigte Arbeitnehmer Beiträge entrichten und Leistungsansprüche erwerben können, sollten die Bedingungen für die Gewährung der europäischen Arbeitslosengrundversicherung ausreichend flexibel sein. Auf jeden Fall aber sollte der Leistungsanspruch mit klaren Auflagen hinsichtlich Arbeitssuche und Qualifizierungsanstrengungen verbunden sein.

Den einzelnen Mitgliedstaaten stünde es natürlich frei, zusätzliche Beiträge zu erheben und die europäische Basis-Arbeitslosenversicherung durch Ergänzungsleistungen oder längere Bezugsdauer auf die Höhe der bisherigen Beiträge bzw. Leistungen (oder darüber hinaus) aufzustocken. Die europäische Arbeitslosenversicherung würde lediglich dem Zweck dienen, bei kurzfristiger Beschäftigungslosigkeit für eine einigermaßen faire Grundabsicherung zu sorgen.

Die europäische Basis-Arbeitslosenversicherung würde eine Streuung des Risikos zyklischer Arbeitslosigkeit unter den EWU-Mitgliedsstaaten bewirken. Die Bürger würden daher in Notlagen direkt von der Solidarität der EU-Partner profitieren; zugleich wären die Mitgliedstaaten gezwungen, ihre Arbeitsvermittlungsdienste und Arbeitsmarktinstitutionen dem höchsten in der EU gegebenen Standard anzugleichen.

Arbeitssuchende würden sich weiterhin an ihre jeweiligen nationalen Behörden (die staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste) wenden. Letztere würden die Grundbeiträge aller Beschäftigten jedoch monatlich an den europäischen Fonds überweisen. Im Gegenzug würde dieser den nationalen Behörden einen Betrag in Höhe der Summe aller im entsprechenden Monat an die Arbeitslosen des jeweiligen Landes auszahlenden Arbeitslosengrundversicherungsleistungen zur Verfügung stellen. Prinzipiell würde also jedes Land monatlich einen Gesamtbeitrag leisten und von der europäischen Versicherung eine Gesamtzahlung erhalten; in der Praxis würden Beiträge und Zahlungen natürlich miteinander verrechnet und lediglich die Nettodifferenz überwiesen.

---

Optionen wurden anlässlich von zwei von der Bertelsmann-Stiftung in Zusammenarbeit mit der DG EMPL organisierten Konferenzen (im Oktober 2013 und im Juni 2014) eingehend untersucht.

Der Gesamtumfang einer solchen Mindestversicherung beliefe sich auf rund 1% des BIP und wäre in erster Linie von der Höhe der Parameter abhängig, also von Bezugsdauer und Leistungshöhe bzw. Anspruchsbedingungen.

Die von den einzelnen Ländern zu entrichtenden bzw. empfangenen Netto-Transferzahlungen fielen natürlich deutlich geringer aus, weil in Anspruch genommene Leistungen gegen Beiträge aufgerechnet würden (und umgekehrt).

Die Frage, ob ein Land zu einem gegebenen Zeitpunkt Nettozahler oder Nettoempfänger ist, dürfte eine relativ untergeordnete Rolle spielen. Andererseits werden nationale Politiker verständlicherweise sicherstellen wollen, dass ihr Land nicht auf Dauer zum Zahlmeister wird, und vor allem, dass es in System keine Trittbrettfahrer gibt, die ständig kassieren aber selten einzahlen.

Das Risiko von „Dauertransfers“ ließe sich anhand von zwei Mechanismen eingrenzen, die in den Arbeitslosenversicherungssystemen föderalistischer Länder in anderen Teilen der Welt bereits gang und gäbe sind, nämlich Erfahrungstarifizierung und Rückforderung. Erfahrungstarifizierung bedeutet eine laufende Beurteilung des Beitrags- und Schadenprofils aller beteiligten Länder und Anpassung von Beitragshöhe und Leistungsparametern zu Beginn einer jeden Abrechnungsperiode. Das Ziel dieses Prozesses ist eine mittelfristig möglichst ausgeglichene Bilanz der einzelnen Länder. Das Rückforderungssystem ermöglicht zudem einen nachträglichen Ausgleich von Nettotransferzahlungen: Es wird geduldet, dass einzelne Mitgliedsländer über mehrere Jahre hinweg als Nettoempfänger auftreten; zum Ausgleich der erfolgten Nettotransfers werden jedoch nach Ablauf einer bestimmten Frist die jeweiligen Beitragszahlungen und/oder Anspruchssätze angepasst.

Die Systemparameter lassen sich den gewonnenen Erfahrungen entsprechend anpassen. Gleichzeitig könnten Regierungen, Bürger und auch Finanzmärkte darauf vertrauen, dass EWU-Länder in zyklischen Abschwungphasen mit einem Beitrag zu den Kosten erhöhter kurzfristiger Arbeitslosigkeit unterstützt werden, in Form von begrenzten Transferleistungen.

**Eine Basis-Arbeitslosenversicherung wäre die optimale Lösung.**

Ein automatischer Haushaltsstabilisator in Gestalt einer europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung würde als Instrument zur Abfederung zyklischer Einbrüche eine angemessene makroökonomische Wirkung zeigen. Da er auf einer sehr begrenzten Anzahl im Voraus abgestimmter Grundparameter beruhen würde, wäre aufgrund der Eindeutigkeit dieser Regeln der Effekt klar vorhersehbar und kalkulierbar.

Im Vergleich zu Bail-Out-Programmen oder Bankenrettungsaktionen böte das System den großen Vorteil der automatischen Auslösung antizyklischer Transferzahlungen – bei Bedarf und ohne Zeitverzug. Beistandsmaßnahmen und Bankenrettungen sind stets von kostentreibender Unsicherheit begleitet; durch den Automatismus

wäre die europäische Basis-Arbeitslosenversicherung dagegen eine vergleichsweise kostengünstige Lösung.

Gesamtumfang, Vorhersehbarkeit und automatische Auslösung machen die europäische Basis-Arbeitslosenversicherung auch zu einer überlegenen Alternative gegenüber diskretionären fiskalischen Instrumenten, die Transferzahlungen im Gegenzug zu Strukturreformen ermöglichen. Ein „Reformenkatalog“ und entsprechende finanzielle Stützleistungen für diskretionäre fiskalische Instrumente ließen sich nur mit äußersten Schwierigkeiten festlegen, und der Ausgang der entsprechenden Entscheidungsprozesse wäre kaum absehbar – ganz zu schweigen von den politischen Spannungen, die mit der Genehmigung diskretionärer Transferzahlungen über nationale Grenzen hinweg verbunden sind.

Aufgrund der Absehbarkeit, des begrenzten Umfangs und der beschränkten Dauer der Fiskaltransfers wäre die europäische Arbeitslosengrundversicherung auch deutlich unkomplizierter als verschiedene, auf eine Vergemeinschaftung der Staatsschulden hinauslaufende Szenarien. Dieses Merkmal ist besonders wichtig für Länder, die sich eher in der Rolle eines Nettozahlers sehen als in der eines Leistungsempfängers.

Eine europäische Basis-Arbeitslosenversicherung dürfte durch ihre automatische und antizyklische Wirkung das Vertrauen der Finanzmärkte in die EWU stärken und dadurch helfen, die Abwärtsspirale von Herabstufung, Austerität und innerer Abwertung zu vermeiden. Durch Stützung der Binnennachfrage würde sie, aufgrund der ausgeprägten Handelsverflechtungen, das Wirtschaftswachstum europaweit fördern, also auch in den Nettobeitragsländern.

Ein teilweises Poolen der Haushaltsrisiken auf EWU-Ebene würde – nicht anders als die flexiblere Auslegung der fiskalischen Regeln der Währungsunion – den nationalen Regierungen einen größeren fiskalischen Spielraum verschaffen. Der große Vorteil grenzüberschreitender Transferzahlungen als Mittel zur antizyklischen Konjunkturanhebung ergibt sich im Vergleich zu einer Lockerung der haushaltspolitischen Regeln jedoch aus dem kollektiven Ansatz eines auf EWU-Ebene verankerten Systems.

Während individuelle Stimulierungsmaßnahmen in Ländern mit hoher Schuldenquote unter Umständen weitere Finanzkrisen auslösen, würde die Ertüchtigung der Währungsunion durch Schaffung einer gemeinsamen Fiskalkapazität die Verunsicherung der Märkte durch Zweifel an der Zahlungsfähigkeit einzelner Länder sowohl kurzfristig als auch längerfristig dämpfen. Zudem würde eine europäische Basis-Arbeitslosenversicherung die EWU in institutioneller und politischer Hinsicht stärken und den sozialen Zusammenhalt fördern.

## Solidarität in der EWU ist wirtschaftlich und politisch wichtig.

Jürgen Habermas rief angesichts der Euro-Krise leidenschaftlich zu europäischer Solidarität auf. Er erinnerte immer wieder daran, dass Solidarität nicht gleich Wohltätigkeit ist, sondern Hilfestellung für einen in Not geratenen Kameraden bedeutet, in dem Vertrauen, dass dieser es einem irgendwann ebenso vergelten wird.

In der Tat gehen alle Modelle einer europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung davon aus, dass – über einen ausreichend langen Zeitraum (zwei bis drei Dekaden) betrachtet – alle Länder mindestens einmal zu Nettoempfängern würden.

Das Konzept einer europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung bietet ein Beispiel für zukunftsorientierte Solidarität: Es ist eindeutig ratsamer, sich in Krisenzeiten gegenseitig zu helfen, als bei jeder Finanzkrise das Schicksal der Union und ihrer einzelnen Mitgliedsstaaten aufs Spiel zu setzen.

Unser Ziel muss lauten, die EWU dergestalt zu ertüchtigen, dass alle Mitglieder selbst dann noch wachsen können, wenn exogene Faktoren oder endogener Druck sie vorübergehend in eine nachteilige Position drängen.

Und genau das lässt sich mit einem fiskalischen Transfersystem erreichen, das zur kurzfristigen Abfederung asymmetrischer Schocks beiträgt.

Wenn unsere Währungsunion irreversibel sein soll, dann muss sie auch fair sein und auf Solidarität beruhen. Wir dürfen weder die Beschäftigungssituation noch die sozialen Belange aus den Augen verlieren und müssen alles daran setzen, eine dauerhafte Auseinanderentwicklung zu vermeiden. Und dazu benötigen wir in der Eurozone einen automatischen fiskalischen Stabilisator.

Das Dogma „keine Fiskaltransfers“ muss in der EWU aufgehoben werden. Auf einem gemeinsamen Binnenmarkt müssen einkommensstarke Staaten einkommensschwächere Länder oder Regionen unterstützen. In einer Währungsunion müssen die Überschussländer den Defizitländern helfen.

Die Legitimität eines Systems ergibt sich zum Teil aus dem Prozess als solchem, zum Teil aus den Ergebnissen. Es geht dabei um Institutionen, aber auch um Politik und Wertvorstellungen. Das Fehlen von Chancen zur wirtschaftlichen Teilhabe, insbesondere für junge Menschen und Langzeitarbeitslose, unterhöhlt in Verbindung mit der wachsenden Ungleichheit den sozialen Zusammenhalt und das Vertrauen der Bürger.

Aus Sicht vieler Arbeitnehmer und Bürger büßen die nationalen Regierungen und die EU insgesamt gerade deshalb laufend Legitimität ein, weil sie nicht die erwarteten Ergebnisse liefern – gemeinsamen Wohlstand und gleiche Chancen zur Verbesserung der eigenen Lebenssituation für alle. Dieser Schwund führt nicht nur auf der nationalen Ebene leicht zu politischer Instabilität, sondern auch auf EU-

Ebene. Wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten können auch europäische Uneinigkeit bewirken.

Wenn die Mitgliedstaaten bereit sind, mehr finanzielle, haushaltspolitische und wirtschaftliche Kompetenzen zu vergemeinschaften, wird ein eindeutiger Rahmen für soziale Koordination und Konvergenz unerlässlich. Anderenfalls wird ein solcher Prozess lediglich zu verschärftem Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten führen und damit zu Sozialabbau und Gefährdung des europäischen Sozialmodells.

Angesichts dessen, dass konkrete Initiativen für ein funktionstüchtigeres Modell fehlen, wäre es durchaus denkbar, dass sich zum Ende dieses Jahrzehnts die Wählerschaften für die Dekonstruktion der Union als attraktivste Option entscheiden. Die Konsequenzen einer solchen Entwicklung wären viel ungewisser als eine eingeschränkte fiskalische Risikostreuung im Rahmen einer grundlegenden europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung.

Lassen sie uns nicht vergessen, dass die gemeinsame Währung nie ein ausschließlich finanzielles oder wirtschaftliches Projekt war. Sie wurde vor zwei Jahrzehnten mit dem ausdrücklichen politischen Auftrag eingeführt, zur Einigkeit Europas beizutragen. Der Euro kann seinen verbindenden Auftrag jedoch nur erfüllen, wenn Kosten und Nutzen der Währungsunion gerechter unter den beteiligten Ländern verteilt werden und die Spielregeln den Wachstumschancen aller Mitgliedsstaaten dienen. Um das Ziel zu erreichen, muss neuer Schwung in die Reform der EWU gebracht und eine antizyklische fiskalische Kapazität in den Brennpunkt der Anstrengungen gerückt werden.