

NACHGEFRAGT

Elemente eines europäischen Sozialmodells

Ein europäischer Sozialstaat ist schwer vorzustellen, Notwendigkeit und Realisierbarkeit einer Europäischen Arbeitslosenversicherung stehen für Prof. Sebastian Dullien hingegen außer Frage

Ein Gespräch mit **Professor Sebastian Dullien**, Professor für Ökonomie an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin

Geführt von **Sebastian Gröning-von Thüna**, Associate im Projekt „EU Societal Foresight 2030 | Von der Positiv-Vision zur Strategie“

stiftung neue verantwortung (snv):

Sebastian Dullien, als Sie 2008 Ihren Vorschlag für eine Europäische Arbeitslosenversicherung veröffentlicht haben, da hielten viele diese Idee für abwegig. Heute ist der Vorschlag in der Diskussion fest etabliert. Was hat sich geändert?

Sebastian Dullien:

Tatsächlich stieß der Vorschlag seinerzeit auf viel Skepsis, allerdings aus einer ganz anderen Situation heraus. Was man nicht vergessen darf: 2008 war vor der Finanzkrise. Die Vorzeichen der Diskussion waren also völlig andere. Beispielsweise war ein Einwand damals, dass nach dem Konzept, wie es in dem Vorschlag enthalten war, eher davon auszugehen war, dass Spanien für Deutschland zahlen würde. Der Einwand war also, dass die Spanier das niemals mittragen würden. Heute stellt sich die Situation natürlich völlig anders dar.

Der Ehrlichkeit halber muss ich aber auch darauf hinweisen, dass ich nicht der erste war mit dem Vorschlag. Mir war das aber lange nicht bewusst. Schon Mitte der siebziger Jahre veröffentlichte die EU-Kommission einen Bericht, in dem die Notwendigkeit eines Stabilisierungsmechanismus für die EWU dargelegt wurde.¹ Nichts anderes ist die europäische Arbeitslosenversicherung. 1993 gab es eine weitere Studie der EU-Kommission, die weiter in Richtung einer Arbeitslosenversicherung ging.² 2004 gab es dann noch eine Dissertation des Berliner Ökonomen Roland Deinzer, der konkret eine europäische Arbeitslosenversicherung vorschlug, was mir aber erst viel später bekannt wurde.³ Diese Genese zeigt aber, dass aus der makro-ökonomischen Perspektive der Vorschlag ganz und gar nicht abwegig, ja nicht einmal überraschend war. Aber wissenschaftliche Erkenntnis und politischer Diskurs liegen in Deutschland eben doch häufig noch weit auseinander. Da gibt es auch bei den Qualitätsmedien noch einiges an Verbesserungspotenzial.

¹ Marjolin Report, Brüssel, März 1975.

² Majocchi, Alberto and Mario Rey: A Special Financial Support Scheme in Economic and Monetary Union: Need and Nature, European Economy, Reports and Studies 5: 457 - 480, 1993.

³ Deinzer, Roland: Konvergenz und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung, Berlin: Duncker und Humblot, 2004

snv:

Trotz der anfänglichen Kritik ist der Vorschlag nach wie vor in der Diskussion. Gerade erst im vergangenen Sommer hat die EU-Kommission eine große Studie in Auftrag gegeben, in der es um die Realisierbarkeit einer europäischen Arbeitslosenversicherung geht. Wenn Sie sich Europa 2030 vorstellen - dem Zieldatum des Projektes EU Societal Foresight der stiftung neue verantwortung - rechnen Sie dann damit, dass es bis dahin die Europäische Arbeitslosenversicherung gibt? Wie steht es 2030 um die soziale Dimension der EU?

Dullien:

Die Arbeitslosenversicherung könnte bis 2030 schon Realität sein, das glaube ich schon. Das sind ja noch mehr als 15 Jahre! Aber man sollte das nicht mit einer europäischen Sozialpolitik oder dergleichen verwechseln. Die Europäische Arbeitslosenversicherung, so wie sie in den Papieren dargestellt ist, an denen ich beteiligt war, sieht ja keine dauerhaften Transfers vor. Sie greift nur vorübergehend in die nationalen sozialen Sicherungsmechanismen ein, um die Auswirkungen konjunktureller Einbrüche abzumildern und den betroffenen Mitgliedstaaten Spielraum für die notwendigen strukturellen Anpassungen zu schaffen.

snv:

Das setzt aber voraus, dass die Reformen relativ schnell umgesetzt werden können und Wirkung zeigen. Ist das realistisch?

Dullien:

Zunächst geht es darum, den betroffenen Mitgliedsstaaten in der Krise Spielraum zu verschaffen. Während eines konjunkturellen Einbruchs geht ja nicht nur die wirtschaftliche Aktivität zurück. Zugleich fallen Steuereinnahmen, Investitionen werden zurück gehalten, die Stimmung trübt sich ein. Die europäische Arbeitslosenversicherung würde die betroffenen Mitgliedstaaten fiskalisch entlasten, damit auch politische Spielräume für weitergehende Reformen schaffen und nicht zuletzt ein Zeichen der europäischen Solidarität setzen. Darüber hinaus hat sich in der Finanzkrise aber auch gezeigt, dass auch diskretionäre Maßnahmen, also solche, die nicht von selbst greifen, durchaus schnell und effektiv wirken können. Zum Beispiel die Abwrackprämie oder das Gebäudesanierungsprogramm. Wenn solche Maßnahmen dazu beitragen können, den Konjunkturschock abzumildern, weil die Binnennachfrage nicht so stark einbricht, weil weiterhin investiert wird, dann kann das insgesamt dazu beitragen, eine Vertiefung von Konjunkturdellen zu verhindern.

snv:

Dennoch: für Staaten wie Griechenland oder Spanien, deren Krisen letztlich auf grundsätzliche wirtschaftliche Fehlentwicklungen beruhen, wäre so eine vorübergehende Unterstützung wahrscheinlich nicht ausreichend, oder?

Dullien:

Sicher, solche Fehlentwicklungen werden durch eine Europäische Arbeitslosenversicherung weder verhindert noch behoben. Aber nehmen wir den spanischen Fall: der spanische Bausektor war vor der Krise zweifellos überdimensioniert. Mit der Krise wurde diese Fehlentwicklung korrigiert und tausende Bauarbeiter wurden arbeitslos. Das Problem ist, dass diese Arbeiter nicht unmittelbar in anderen Sektoren unterkom-

men, für die sie nicht qualifiziert sind. Notwendig sind Umschulungen, Vermittlungsmaßnahmen und vielleicht auch Maßnahmen zur Unterstützung bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze. All das kostet Geld. Was wir stattdessen in den vergangenen Jahren gesehen haben ist eine fehlgeleitete Austeritätspolitik, die in den Krisen nicht nur enormen politischen Schaden angerichtet hat, sondern auch wirtschaftlich eher zu einer Verfestigung der Krise beigetragen hat.

snv:

Noch einmal zurück zur Vision 2030: glauben Sie, dass bis dahin die Folgen der Krise, insbesondere in den betroffenen EU-Mitgliedstaaten, überwunden sein wird? Was passiert mit den rund 5,6 Millionen jugendlichen Arbeitslosen von heute?

Dullien:

Die Entwicklung insgesamt vorherzusehen halte ich für extrem schwierig. Etwas Orientierung bietet vielleicht die Entwicklung Ostdeutschlands seit der Wende: nach wie vor gibt es da eine strukturelle Wirtschaftsschwäche und dementsprechend großenteils erhöhte Arbeitslosigkeit. Viele, die nach der Wiedervereinigung arbeitslos wurden, haben aber inzwischen den Wiedereinstieg geschafft. Andere sind abgewandert. Aber der Vergleich macht auch klar, dass diese Kohorte dauerhaft benachteiligt bleibt und das wirkt sich auch auf das gesamte Umfeld aus - es gibt gerade bei Einkommensentwicklung eine hohe Pfadabhängigkeit. Das, was am Anfang erreicht oder nicht erreicht wird, im Sinne von Einkommensniveau und Arbeitsposition, definiert die späteren Optionen.

snv:

Für die soziale Dimension verheißt das nichts Gutes - dauerhafte Ungleichheit hört sich nach dauerhaften Transfers an. Werden die Schulden am Ende doch noch vergemeinschaftet?

Dullien:

Der Umgang mit den Staatsschulden ändert sich ja schon. Durch die Interventionen der EZB werden die besonders betroffenen Mitgliedstaaten ja schon unterstützt. Das ist ein Prozess, in dem nach und nach die roten Linien fallen, weil es eine ökonomische Notwendigkeit gibt. Natürlich hat der Umgang mit der Schulden thematik auch immer unmittelbare Auswirkungen auf die soziale Dimension.

Klar ist aber, dass angesichts der deflationären Tendenzen nicht weiter auf Austerität gesetzt werden kann, sondern radikal umgedacht werden muss. Die Politik ist an dieser Stelle leider sehr langsam, insbesondere in Deutschland. Das irre ist ja, dass das Narrativ der Krise völlig verquer zur Realität steht: Aus der Krise der Finanzwirtschaft, die von der Politik gerettet werden musste, ist das Versagen der Politik gemacht worden, die zu viele Schulden angehäuft hat. Man muss sich immer daran erinnern, dass Länder wie Spanien und Irland vor der Krise den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorbildlich eingehalten haben - besser als Deutschland! Die spannende Frage wird sein, ob dieses Narrativ korrigiert wird. Eine historische Parallele bietet die Wirtschaftspolitik der USA in den 30er Jahren: Während Hoover noch voll auf Sparen setzte übernahm wenig später Roosevelt das Steuer und vollzog eine 180-Grad-Wende. Die Dynamik des politischen Prozesses ist schwer vorhersehbar.

snv:

Der neue EU-Kommissionspräsident scheint genau in diese Richtung zu denken, er fordert ein massives Investitionsprogramm. Er hat auch angekündigt, die Soziale Dimension stärken zu wollen.

Dullien:

Ja, Juncker scheint insgesamt stärker auf die öffentliche Meinung zu schauen. Das hat die vorige Kommission sehr viel weniger getan. Daraus ergibt sich wohl auch eine stärkere Bereitschaft, eine soziale Agenda zu verfolgen. Das war für die EU-Kommission bislang keine Priorität. Auch hier hinkt die Politik hinter dem wissenschaftlichen Diskurs hinterher. Denn wissenschaftlich war im Zusammenhang mit dem, was man als „Financialization“ bezeichnet, schon länger klar, dass große soziale Ungleichheiten auf Dauer auch ein Problem für Wachstum bergen, schon alleine aufgrund der Effekte auf die Nachfrage. Die Frage ist nun, was das Investitionsprogramm an Substanz bringt und welche Maßnahmen konkret zur Verbesserung der Situation und insbesondere zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit beitragen können.

snv:

Die bisher ergriffenen Maßnahmen, insbesondere die Jugendbeschäftigungsinitiative vom Juni 2013 haben ja noch nicht viel Wirkung entfaltet. Kann die EU überhaupt etwas bewirken oder ist sie dafür nicht letztlich zu bürokratisch und fern von den Menschen?

Dullien:

Es gibt schon Maßnahmen, auf die man sich gemeinsam einigen könnte, und die relativ schnell greifen könnten. Wenn die EU-Mitgliedstaaten zum Beispiel für einen begrenzten Zeitraum Sonderabschreibungen auf Neuanschaffungen ermöglichen würden, wäre das ein enormer Anreiz für Investitionen, der auch sicherlich sehr kurzfristig wirken könnte. Natürlich macht die Kommission das nicht alleine. Sie ist immer auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten angewiesen. Aber sie könnte so etwas natürlich anstoßen und würde bei der Genehmigung entsprechender Maßnahmen eine zentrale Rolle spielen, da sie die Haushalte und die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen des geltenden makroökonomischen Regelwerks (SWP etc.) ja kontrolliert. Ob von der eingesetzten Task Force darüber hinaus noch konkrete Investitionsmaßnahmen gefunden werden, die zur besseren wirtschaftlichen Entwicklung beitragen, wird man sehen.

snv:

Ihre Annahme, dass die stärkere Berücksichtigung der öffentlichen Meinung zu einer stärkeren Bereitschaft beiträgt, eine soziale Agenda zu verfolgen, setzt voraus, dass es dafür eine Mehrheit gibt. Das würde sicherlich nicht von jedem geteilt. Unsere Analyse von Umfragen und Wahlprogrammen in der EU sowie der Wahlergebnisse stützen diese Annahme allerdings: tatsächlich zeichnet sich eine breite Unterstützung für ein hohes Beschäftigungsniveau, für den Erhalt der sozialen Sicherungssysteme und für eine großzügige Altersvorsorge ab. Zugleich taucht natürlich immer wieder die Frage auf, ob es angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen und Traditionen

überhaupt einen europäischen Konsens in sozialpolitischen Fragen geben kann. Sie kommen ja viel herum in Europa, was ist Ihr Eindruck: gibt es überhaupt so etwas wie die eine Vision für das soziale Europa?

Dullien:

Ohne jeden Zweifel gibt es sehr unterschiedliche Ausprägungen des Sozialstaates in den Mitgliedstaaten der EU. Wenn man ehrlich ist, muss man feststellen, dass das, was man gerne unter dem Begriff des Europäischen Sozialmodells zusammenfasst, eine hauptsächlich kontinentaleuropäische Sache ist. Da gehören Deutschland, Frankreich, Spanien, Portugal, Österreich, die Beneluxstaaten und Italien dazu, vielleicht auch Polen. Großbritannien und Irland gehören teilweise dazu, sie haben diese Art der Sozialstaatlichkeit in abgeschwächter Form. Noch näher sind sicherlich die skandinavischen Staaten wie Schweden und Dänemark. Am Schwächsten ausgeprägt ist dieses Sozialmodell sicherlich in den süd-östlichen und östlichen Staaten jenseits Polens, auch wenn es dort natürlich auch Unterschiede gibt. Damit zusammen hängt auch, dass politische Strömungen in diesen Staaten für uns häufig schwer zu durchblicken sind, weil Sozialdemokraten oder Sozialisten eben nicht überall das vertreten, was hier in Deutschland als sozialdemokratisch oder sozialistisch bezeichnet würde. Selbst in Portugal ist das ja so, wo die Sozialdemokraten eigentlich Christdemokraten sind. Wenn man unter dem europäischen Sozialmodell versteht, dass die großen Lebensrisiken, also Alter, Krankheit und der Verlust des Arbeitsplatzes kollektiv und vom Staat abgesichert werden, dann gibt es diesen Konsens sicherlich in Deutschland, Frankreich und Spanien. In Staaten wie Estland ist das im Zweifelsfall sehr viel weniger der Fall. Wenn man aber das Beispiel Großbritannien nimmt, so sieht man: dort gibt es eine funktionierende Absicherung im Alter, eine funktionierende universelle Absicherung gegen Krankheit und sie haben eine Arbeitslosenversicherung. Über die Niveaus kann man diskutieren, insbesondere bei Arbeitslosenversicherung. Aber auch da: das Armutsrisiko ist abgesichert. Und das ist dann auch ein wesentlicher Unterschied z.B. zu den USA, wo es diesen sozialpolitischen Konsens nicht gibt. Man nehme alleine die Diskussion über die Krankenversicherung, die wir in den USA hatten, als Obama eine universelle Versicherung einführen wollte. Der Konsens besteht dort nicht so. In der EU besteht der Konsens sehr viel stärker, gleichwohl er natürlich an den Rändern auch ausfranst. Hinzu kommt, dass beispielsweise in den baltischen Staaten natürlich auch viele Rückkehrer aus den USA die Debatte geprägt haben. Klar ist, dass „Kerneuropa“, wenn man das so bezeichnen möchte, schon von einem Konsens in dieser Hinsicht geprägt ist.

snv:

Was bedeutet das für die soziale Dimension der EU mit Blick auf 2030? Wo werden wir bei dem Thema in fünfzehn Jahren stehen?

Dullien:

Ehrlich gesagt wäre ich ja schon glücklich, wenn die Errungenschaften, die wir haben, gesichert wären bis dahin, bzw. die Errungenschaften die wir hatten, bis vor einigen Jahren. Denn wir haben durch den Druck der Austeritätspolitik schon enorme Einschnitte erlebt, insbesondere in den sozialen Bereichen. Die andere Sache, die man sich klar machen muss, ist, dass eben auch eine gute Wirtschaftspolitik und makroökonomische Politik Elemente einer Sozialpolitik haben. Denn das, was in der

Krise an Jugendarbeitslosigkeit entstanden ist, das kann man mit keiner Sozialpolitik mehr ausgleichen. Mir fehlt auch die Fantasie, wie man so etwas mit irgendwelchen Aktivierungsmaßnahmen gutmachen könnte, bei dem aktuellen Umfang der Jugendarbeitslosigkeit. Dieses Erbe der Krise zu bewältigen, das ist die große Aufgabe an der wir bis 2030 sicherlich noch viel zu arbeiten haben werden.

snv:

Vielen Dank für das Gespräch.

Über Sebastian Dullien

Sebastian Dullien ist seit 2007 Professor für Ökonomie an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin. Er studierte in Bochum, Paris und Berlin und promovierte an der FU Berlin zum Thema „Interaction of Monetary Policy and Wage Bargaining in the EMU“. 2000-2007 arbeitete er als Journalist bei der Financial Times Deutschland. 2008 veröffentlichte er erstmals explizit den Vorschlag für eine Europäische Arbeitslosenversicherung.

Impressum

stiftung neue verantwortung e. V.
Beisheim Center
Berliner Freiheit 2
10785 Berlin
T. +49 30 81 45 03 78 80
F. +49 30 81 45 03 78 97
www.stiftung-nv.de
info@stiftung-nv.de

Gestaltung:
Pentagram Design, Berlin

Schlusslektorat:
Wera Mohns Patten

Kostenloser Download:
www.stiftung-nv.de



Dieser Beitrag unterliegt einer Creative Commons-Lizenz (CC BY-NC-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der stiftung neue verantwortung, die mit der Lizenz „CC BY-NC-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“, „Nicht-Kommerziell“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>

jpschemmel@stiftung-nv.de