

Schriften zum Europäischen Recht

Band 223

Eine Europäische Arbeitslosenversicherung?

**Ein Beitrag zum sozialpolitischen Kompetenzgefüge
der Europäischen Union**

Von

Marje Mülder



Duncker & Humblot · Berlin

MARJE MÜLDER

Eine Europäische Arbeitslosenversicherung?

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten
Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 223

Eine Europäische Arbeitslosenversicherung?

Ein Beitrag zum sozialpolitischen Kompetenzgefüge
der Europäischen Union

Von

Marje Mülder



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg
hat diese Arbeit im Jahr 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+p GmbH, Rimpär

Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-19688-3 (Print)

ISBN 978-3-428-59688-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsübersicht

§ 1	Hinführung	21
A.	Mehrere Dimensionen der Europäischen Union	26
B.	Eine Frage der Ausgestaltung	29
C.	Gang und Grenzen der Untersuchung	32

Teil 1

	Grundlagen und Konzeption der europäischen Arbeitslosenversicherung	35
§ 2	Begriff der europäischen Arbeitslosenversicherung	35
A.	Eine kurze Geschichte der europäischen Arbeitslosenversicherung	37
B.	Ökonomische Grundlagen einer Arbeitslosenversicherung	42
C.	Basisarbeitslosenversicherung	48
D.	Arbeitslosenrückversicherung	58
E.	Integrationspolitische Wirkung	69
§ 3	Die Ausgestaltung der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung als Referenz für eine europäische Basisarbeitslosenversicherung	73
A.	Funktionsweise der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung	74
B.	Verfassungswidrige Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes?	79
C.	Fazit: Die US-amerikanische Arbeitslosenversicherung als Blaupause für eine europäische Arbeitslosenversicherung?	90

Teil 2

	Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Union in Bezug auf eine europäische Basisarbeitslosenversicherung	93
§ 4	Die Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Union im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion	93
A.	Vorüberlegungen zu europäischen Rechtsetzungskompetenzen	93
B.	Hochintegrierte Währungsunion	100
C.	Schwach integrierte Wirtschaftsunion	112
D.	Fazit: Dilemma Wirtschafts- und Währungsunion	148

§ 5 Basisarbeitslosenversicherung im Rahmen der Europäischen Sozialpolitik	151
A. Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit gem. Art. 48 AEUV	151
B. Art. 21 Abs. 3 AEUV als Kompetenzgrundlage für eine Basisarbeitslosenversicherung	161
C. Art. 153 AEUV als Kompetenzgrundlage für eine Basisarbeitslosenversicherung	162
D. Ergebnis	217

Teil 3

Europäische Basisarbeitslosenversicherung im Rahmen der differenzierten Integration	219
§ 6 Grundlagen und Grundkonzept der differenzierten Integration	219
A. Ausgangspunkt: Einheit der Rechtsordnung und ihre Durchbrechungen	221
B. Konzept und Ausprägungen der differenzierten Integration	226
C. Unionale Grenzen differenzierter Integration	233
D. Der Weg zurück in ein Unionsrecht mit allen und für alle	239
§ 7 Ausgestaltung im Primärrecht: Verstärkte Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV	241
A. Bisherige Fälle	242
B. Voraussetzungen Verstärkter Zusammenarbeit	252
C. Verfahren und Rechtsfolge	269
D. Subsumtion: Basisarbeitslosenversicherung durch Verstärkte Zusammenarbeit?	274
E. Zusammenfassung	276
§ 8 Differenzierte Integration außerhalb des Unionsrechts	277
A. Referenzverträge bisheriger völkerrechtlicher Kooperationen	279
B. Vertragsabschlusskompetenz völkerrechtlicher Kooperationen	289
C. Europa- und verfassungsrechtliche Anforderungen	294
D. Integration ins Unionsrecht	302
E. Zusammenfassung: Basisarbeitslosenversicherung durch völkerrechtlichen Vertrag	304

Teil 4

Europäische Basisarbeitslosenversicherung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds	306
§ 9 Die Integration einer Basisarbeitslosenversicherung in den Europäischen Sozialfonds	306
A. Ziele des ESF	308
B. Maßnahmen des ESF+	313
C. Differenzierung im ESF?	317

D. Basisarbeitslosenversicherung als Teil des Europäischen Sozialfonds?	318
E. Fazit	321

Teil 5

Abschluss	322
------------------------	-----

§ 10 Resümee und Ausblick	322
--	-----

§ 11 Zusammenfassende Thesen	325
---	-----

Literaturverzeichnis	328
-----------------------------------	-----

Sachwortverzeichnis	374
----------------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Hinführung	21
A. Mehrere Dimensionen der Europäischen Union	26
B. Eine Frage der Ausgestaltung	29
C. Gang und Grenzen der Untersuchung	32

Teil I

Grundlagen und Konzeption der europäischen Arbeitslosenversicherung	35
--	----

§ 2 Begriff der europäischen Arbeitslosenversicherung	35
A. Eine kurze Geschichte der europäischen Arbeitslosenversicherung	37
B. Ökonomische Grundlagen einer Arbeitslosenversicherung	42
I. Währungsunion $\neq$ optimaler Währungsraum	42
II. Vermeidung eines <i>moral hazards</i>	47
C. Basisarbeitslosenversicherung	48
I. Ausgestaltung	50
1. Bezugsdauer und Lohnersatzquote	50
2. Mindestversicherungsdauer	51
3. Leistungsempfänger:innen	51
4. Verwaltung	52
II. Finanzierung	53
III. Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten	54
IV. Wirkungsweise und betroffene Dimensionen	56
V. Zusammenfassung	57
D. Arbeitslosenrückversicherung	58
I. Auslösemechanismus	62
II. Finanzierung	63
III. Verwaltung	64
IV. Auszahlung und Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten	64
V. Bisherige Vorschläge	65
1. Europäische Stabilisierungsfunktion	66
2. Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der Notlage (SURE)	67
VI. Zusammenfassung	69

E. Integrationspolitische Wirkung	69
§ 3 Die Ausgestaltung der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung als Referenz für eine europäische Basisarbeitslosenversicherung	73
A. Funktionsweise der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung	74
I. Reguläre Arbeitslosenversicherung	75
II. Notfallprogramme	78
B. Verfassungswidrige Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes?	79
I. <i>Steward Machine Co. v. Davis</i>	80
1. Entscheidung	80
2. Sondervoten	83
3. Historische Einordnung und Wirkung der Entscheidung	84
II. <i>County of Los Angeles, Cal. v. Marshall</i>	89
C. Fazit: Die US-amerikanische Arbeitslosenversicherung als Blaupause für eine europäische Arbeitslosenversicherung?	90
I. Konkrete Lehren für eine europäische Arbeitslosenversicherung	90
II. Krisenerfahrung als Motor der Weiterentwicklung	92

Teil 2

Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Union in Bezug auf eine europäische Basisarbeitslosenversicherung	93
§ 4 Die Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Union im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion	93
A. Vorüberlegungen zu europäischen Rechtsetzungskompetenzen	93
I. Wahl der Kompetenzgrundlage nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	93
II. Kompetenzausübung gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV	98
III. Weitere Vorgehensweise	100
B. Hochintegrierte Währungsunion	100
I. Begriff der Währungspolitik	101
II. Rechtsetzungsbefugnisse der Union gem. Art. 132 ff. AEUV	105
1. Verordnungen der EZB gem. Art. 132 Abs. 1 AEUV	105
2. Maßnahmen gem. Art. 136 Abs. 1 AEUV	107
III. Europäische Arbeitslosenversicherung ist keine Maßnahme im Bereich der Währungspolitik	110
C. Schwach integrierte Wirtschaftsunion	112
I. Begriff und Rechtsetzungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik	113
II. Art. 122 AEUV als Generalemächtigung in Krisenzeiten?	117
1. Maßnahmen gem. Art. 122 Abs. 2 AEUV	118
a) Naturkatastrophen und außergewöhnliche Ereignisse	118

b) Der Kontrolle des Mitgliedstaates entzogen	121
c) Auswirkungen auf den Mitgliedstaat	123
d) Grenze des Art. 125 Abs. 1 AEUV?	124
aa) Ausschluss jeglicher finanzieller Hilfen?	125
bb) Wechselbeziehungen zwischen Art. 122 und Art. 125 AEUV ...	130
e) Rechtsfolge	132
f) Bisheriger Anwendungsfall: EFSM, nicht ESM	133
g) Ergebnis	136
2. Maßnahmen gem. Art. 122 Abs. 1 AEUV	137
3. Kombination von Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV	139
a) SURE – Verordnung (EU) 2020/672	140
b) <i>Next Generation EU</i> : der „Nikolausbeschluss“ des BVerfG	141
4. Zwischenergebnis	144
III. Art. 175 Abs. 3 AEUV	145
D. Fazit: Dilemma Wirtschafts- und Währungsunion	148
§ 5 Basisarbeitslosenversicherung im Rahmen der Europäischen Sozialpolitik ...	151
A. Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit gem. Art. 48 AEUV	151
I. Begriff der sozialen Sicherheit	152
II. Von Art. 48 AEUV erfasste Maßnahmen	156
III. Subsumtion	158
1. Basisarbeitslosenversicherung als Schutzsystem gegen Arbeitslosigkeit?	158
2. Basisarbeitslosenversicherung als von Art. 48 AEUV erfasstes Koordinierungssystem?	159
B. Art. 21 Abs. 3 AEUV als Kompetenzgrundlage für eine Basisarbeitslosenversicherung	161
C. Art. 153 AEUV als Kompetenzgrundlage für eine Basisarbeitslosenversicherung	162
I. Maßnahmen gem. Art. 153 Abs. 1 lit. c), Abs. 2 UAbs. 1 lit. b) AEUV	165
1. Sachlicher Anwendungsbereich	166
a) Soziale Sicherheit	166
b) Sozialer Schutz	167
aa) Art. 151 AEUV	169
bb) Ziele gem. Art. 3 Abs. 3 EUV	172
cc) Art. 34 GRC	173
dd) Europäische Sozialcharta	174
ee) Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer	176
ff) Soft law, insbesondere Europäische Säule sozialer Rechte	179
gg) Eigene Auffassung	184
2. Persönlicher Anwendungsbereich	187
3. Erfasste Maßnahmen	190
a) Unterstützen und ergänzen	191

b) Mindestvorschriften	194
4. Kompetenzschränken	195
a) Art. 153 Abs. 4 Spiegelstrich 1 AEUV	196
b) Verfassungsrechtliche Grenzen	197
5. Kompetenzart	199
II. Modernisierung der Sozialschutzsysteme gem. Art. 153 Abs. 1 lit. k) AEUV	200
1. Sachlicher Anwendungsbereich	200
2. Persönlicher Anwendungsbereich	202
3. Erfasste Maßnahmen	202
4. Grenzen der Rechtsetzung	203
5. Kompetenzart	203
6. Abgrenzung zu Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV	204
III. Abgrenzung zu Art. 48 AEUV	205
IV. Subsumtion: Art. 153 AEUV als Rechtsgrundlage für eine Basisarbeitslosenversicherung?	207
1. Sachlicher Anwendungsbereich	208
2. Persönlicher Anwendungsbereich	211
3. Unterstützen und ergänzen	212
4. Basisarbeitslosenversicherung in Form einer Richtlinie gem. Art. 153 Abs. 2 lit. b) AEUV	212
5. Anforderungen von Art. 153 Abs. 4 AEUV	215
V. Fazit	217
D. Ergebnis	217

Teil 3

Europäische Basisarbeitslosenversicherung im Rahmen der differenzierten Integration

219

§ 6 Grundlagen und Grundkonzept der differenzierten Integration	219
A. Ausgangspunkt: Einheit der Rechtsordnung und ihre Durchbrechungen	221
B. Konzept und Ausprägungen der differenzierten Integration	226
C. Unionale Grenzen differenzierter Integration	233
D. Der Weg zurück in ein Unionsrecht mit allen und für alle	239
§ 7 Ausgestaltung im Primärrecht: Verstärkte Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV	241
A. Bisherige Fälle	242
I. Verordnung (EU) 1259/2010 – Rom-III-Verordnung	243
II. Verordnungen (EU) 1257/2012 und 1260/2012 – Europäisches Einheitspatent	244
1. Historie und Inhalt der Verordnungen	245
2. Entscheidung des EuGH	246

3. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	248
4. Zusammenfassung	249
III. Finanztransaktionssteuer	249
IV. Verordnungen (EU) 2016/1103 und 2016/1104 – Verordnung über eheliche Güterstände und Güterstände eingetragener Partnerschaften	250
V. „Spaghetti-Teller“ Verstärkter Zusammenarbeit	251
B. Voraussetzungen Verstärkter Zusammenarbeit	252
I. Keine ausschließliche Kompetenz der Union	253
II. Mindestteilnehmerzahl	254
III. Ausrichtung	255
IV. Offenheit für weitere Mitgliedstaaten	257
V. <i>Ultima ratio</i>	258
1. Begriff der <i>ultima ratio</i>	259
a) Meinung in der Literatur	260
b) Bisherige Fälle	261
c) Rechtsprechung des EuGH	263
d) Zwischenergebnis	263
2. Vorheriger Gebrauch der Brückenklauseln?	264
VI. Grenzen	265
1. Grenzen gem. Art. 326 AEUV	265
2. Verfassungsrecht	268
VII. Fazit	269
C. Verfahren und Rechtsfolge	269
I. Ermächtigungsverfahren	269
1. Antrag	269
2. Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit	271
II. Gesetzgebungsverfahren	272
III. Spätere Teilnahme weiterer Mitgliedstaaten	273
IV. Rechtsfolgen	273
D. Subsumtion: Basisarbeitslosenversicherung durch Verstärkte Zusammenarbeit?	274
E. Zusammenfassung	276
§ 8 Differenzierte Integration außerhalb des Unionsrechts	277
A. Referenzverträge bisheriger völkerrechtlicher Kooperationen	279
I. Schengener Abkommen	279
II. Dubliner Abkommen	281
III. Sozialabkommen	282
IV. Europäischer Stabilitätsmechanismus	285
V. Fiskalpakt	287
VI. Zusammenfassung	289
B. Vertragsabschlusskompetenz völkerrechtlicher Kooperationen	289

I.	Völkerrechtliche Vertragsabschlusskompetenz	289
II.	Europarechtliche Vertragsabschlusskompetenz	291
C.	Europa- und verfassungsrechtliche Anforderungen	294
I.	Keine ausschließliche Kompetenz der Union	294
II.	Sperrwirkung	296
III.	Grenzen völkerrechtlicher Kooperation	297
1.	Unionsrechtliche Grenzen	298
2.	Verfassungsrechtliche Grenzen gem. Art. 23 GG	299
IV.	Fazit	302
D.	Integration ins Unionsrecht	302
E.	Zusammenfassung: Basisarbeitslosenversicherung durch völkerrechtlichen Vertrag	304

Teil 4

Europäische Basisarbeitslosenversicherung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds 306

§ 9 Die Integration einer Basisarbeitslosenversicherung in den Europäischen Sozialfonds	306
A. Ziele des ESF	308
I. Primärrechtliche Ziele gem. Art. 162 AEUV	309
II. Sekundärrechtliche Ausgestaltung des Europäischen Sozialfonds durch VO (EU) 2021/1060 und VO (EU) 2021/1057	311
1. Zielsetzung des ESF+ gem. der Dachverordnung VO (EU) 2021/1060	311
2. Zielsetzung des ESF+ gem. der ESF-Plus-Verordnung VO (EU) 2021/1057	312
B. Maßnahmen des ESF+	313
I. Historische Entwicklung der Ziele des ESF	313
II. Harmonisierung der europäischen Sozialpolitik?	316
C. Differenzierung im ESF?	317
D. Basisarbeitslosenversicherung als Teil des Europäischen Sozialfonds?	318
I. Integration in den bestehenden ESF+	318
II. Änderung der VO (EU) 2021/1057	319
E. Fazit	321

Teil 5

Abschluss 322

§ 10 Resümee und Ausblick	322
--	-----

§ 11 Zusammenfassende Thesen	325
Literaturverzeichnis	328
Sachwortverzeichnis	374

„Konkurrierende Nationalstaaten sind keine Union, auch wenn sie einen gemeinsamen Markt haben. Konkurrierende Nationalstaaten in einer Union blockieren beides: Europapolitik und Staatspolitik. Was wäre notwendig? Die Weiterentwicklung zu einer Sozialunion, zu einer Fiskalunion – also die Herstellung von Rahmenbedingungen, die aus dem Europa konkurrierender Kollektive ein Europa souveräner, gleichberechtigter Bürger macht.“¹

Robert Menasse

§ 1 Hinführung

In föderal organisierten Staaten beschreiben Kompetenzregeln, welche staatliche Ebene für eine bestimmte Materie zuständig ist. Diese Frage betrifft die Gesetzgebung ebenso wie die Ausführung von Gesetzen und kann auch in Zuständigkeitsfragen der Gerichtsbarkeit münden.² Solche Kompetenzfragen sind stets auch Machtfragen.³ Politische Macht benötigt einen rechtlichen Rahmen, in dem sie ausgeübt werden kann. In der Bundesrepublik Deutschland betrifft dies die Vertei-

¹ Menasse, Die Hauptstadt, 2017, 391 f.

² Siehe nur Drechsler, Der Staat 2022, 261 (261 f.) m. w. N.; Fassbender, DÖV 2011, 714 (715); Gubelt/Hanschel, in: von Münch/Kunig, GG Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 30 GG Rn. 4; Härtel, in: Härtel, HB Föderalismus, Bd. IV, 2012, § 19 Rn. 2; Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HBStR, Bd. VI, 2008, § 133 Rn. 3 ff., 7; Kment, in: Jarass/Pieroth/Kment, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 30 GG Rn. 2, 4; März, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 30 GG Rn. 1; Mayer, ZaöRV 2001, 577 (592–613); Schubert, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 30 GG Rn. 10; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL 2024, Art. 70 GG Rn. 1 f.; Wagner, Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen, 2011, 22 ff.; Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 30 GG Rn. 17, 19; anders ist dies in der US-amerikanischen Verfassung, in der Sachbereiche gänzlich einer Ebene zugeschrieben werden, statt vieler Chemerinsky, Constitutional Law, 2019, 3 ff.; Fisher/Adler, American Constitutional Law, 2007, 309 ff.; Heun, in: Härtel, HB Föderalismus, Bd. IV, 2012, § 96 Rn. 4; Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 2000, 279 f.; Sedler, Constitutional Law in the US, 2017, 99; von Danwitz, AöR 2006, 510 (532 ff.).

³ Bowerschmidt, EuR 2014, 277 (277); Béland/Rocco/Waddan, Obamacare Wars, 2023, 14 ff.; Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV Rn. 1; Chemerinsky, Constitutional Law, 2019, 4 f., 247 ff.; Drechsler, Der Staat 2022, 261 (261); Fisher/Adler, American Constitutional Law, 2007, 309; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL 2024, Art. 20 GG Rn. 20, 22; Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HBStR, Bd. VI, 2008, § 133 Rn. 4; März, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 30 GG Rn. 20; Nettesheim, Der Staat 2012, 313 (323); Pache, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 5 EUV Rn. 5; Pernice, JZ 2000, 866 (867); Pernice, EuZW 2020, 508; Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 30 GG Rn. 16; auch Bauer, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 GG Rn. 24; Grzeszick, in: Stern/Sodan/Möstl, Staatsrecht im europäischen Staatenverbund, 2022, § 38 Rn. 14 ff.; Rademacher, EuR 2018, 140 (147, 151 ff.); Trute, ZaöRV 1989, 191 (198, 204 ff.).

lung von Macht zwischen Kommunen, Ländern und Bund. Ihre Macht wird über das Grundgesetz durch Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen aufgeteilt,⁴ und die Landesverfassungen regeln das Verhältnis von Ländern zu ihren Kommunen⁵.

Mit der Europäischen Union ist eine weitere Ebene hinzugekommen, die bei der Machtfrage der Kompetenzverteilung zu berücksichtigen ist. Auch hier gilt es, das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten auszuloten und die ihr übertragenen Kompetenzen von denen der Mitgliedstaaten abzugrenzen.⁶ Anders als souveräne Staaten verfügt die Europäische Union nicht über eine Kompetenz-Kompetenz, mit der sie sich eigenständig (Gesetzgebungs-)Kompetenzen zuschreiben kann.⁷ Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge ihr eine Kompetenz

⁴ Art. 30, 70 ff., 84 ff. GG; dazu *Härtel*, in: Härtel, HB Föderalismus, Bd. IV, 2012, § 19 Rn. 2 m. w. N.

⁵ Siehe beispielsweise Art. 77, 83 Verfassung des Freistaates Bayern; Art. 96 f. Verfassung des Landes Brandenburg; Art. 56 f. Niedersächsische Verfassung.

⁶ Dazu *Langguth*, in: Lenz/Borhardt, EU-Verträge, 6. Aufl. 2012, Art. 5 EUV Rn. 5 ff.; *Lenski*, in: Lenz/Borhardt, EU-Verträge, 6. Aufl. 2012, Art. 2 AEUV Rn. 2 ff.; zum europäischen Verfassungsgerichtsverbund etwa *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (899 ff.); *Ellerbrok/Pracht*, EuR 2021, 188 (194 ff.); *Fisahn/Ciftci*, JA 2016, 364 (365 ff.); *Kirchhof*, EuR 2014, 267 (insbes. 272 ff.); *Ludwigs*, EuZW 2024, 445 (1 ff.); *Sauer*, EuZW 2011, 94; *Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1. Zur Lösung innerhalb der Europäischen Union ist verschiedentlich ein „Kompetenzgericht“ vorgeschlagen worden, dass die Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten abschließend klären soll, siehe dazu etwa *Broß*, VerwArch 2001, 425 (429); *Goll/Kenntner*, EuZW 2002, 101 (105 f.); *Hatje*, Gemeinsam aus der Ultra-vires-Falle, verfassungsblog 4.6.2020; *Kovacs/Naujoks*, VR 2021, 1 (6); *Krings*, ZRP 2020, 160 (161); *Langguth*, in: Lenz/Borhardt, EU-Verträge, 6. Aufl. 2012, Art. 5 EUV Rn. 60; auch *Lühns*, Kompetenzausschuss statt Kompetenzgericht, verfassungsblog 10.2.2023; *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 2000, 326 ff.; ablehnend *Calliess*, NJW 2021, 2845 (2850); *Calliess*, NVwZ 2023, 781 (785); *Colneric*, EuZW 2002, 709; *Everling*, EuZW 2002, 357; *Nettesheim*, ZRP 2021, 222 (224 f.); *Wegener*, EuR 2020, 347 (360 ff.); krit. *Schnettger*, Verbundidentität, 2020, 357 f.; *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV Rn. 6 m. w. N.; siehe dazu auch *Barth*, EuR 2024, 20. Dies umso mehr, seit in immer mehr Bereichen Beschlüsse mit Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können, vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV Rn. 1; zur historischen Bedeutung dieser Frage *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 5 EUV Rn. 5 ff.

⁷ BVerfGE 89, 155 (181, 194 ff.), *Maastricht*; BVerfGE 123, 267 (349), *Lissabon*; BVerfGE 132, 195 (238 Rn. 105), *ESM*; BVerfGE 142, 123 (192 Rn. 130), *OMT*; BVerfGE 146, 216 (250 Rn. 48), *PSPP Vorlagebeschluss*; BVerfGE 151, 202 (287 Rn. 121), *Europäische Bankunion*; *Bickenbach*, DÖV 2016, 741 (747); *Calliess*, in: Becker/Lippert, HB EU, 2020, 567 (568); *Kadelbach*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV/GRC, 7. Aufl. 2015, Art. 5 EUV Rn. 4; *Kiebusch*, Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, 2017, 22 ff.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 83. EL (2024), Art. 1 AEUV Rn. 18 f.; *Schima*, in: Jaeger/Stöger, EUV/AEUV, 306. EL 2023, Art. 5 EUV Rn. 11; *Vedder*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Eur. Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 5 EUV Rn. 7.

übertragen.⁸ Die Mitgliedstaaten müssen also auf die Ausübung ihrer eigenen Kompetenz in einem bestimmten Politik- bzw. Sachbereich zumindest teilweise verzichten.⁹ Haben sie dies getan und der Europäischen Union eine Kompetenz übertragen, so kann die Europäische Union in diesem Bereich tätig werden. Der Umfang ihres Tätigwerdens hängt dabei einerseits von der Art der Kompetenz ab:¹⁰ Hat sie eine ausschließliche oder eine geteilte Kompetenz oder verfügt sie nur über koordinierende Handlungsmöglichkeiten? Andererseits sind die Grenzen der übertragenen Kompetenzen herauszuarbeiten: Welche Bereiche wurden der EU wie umfassend übertragen? Der genaue Umfang einer Kompetenz gibt damit immer wieder Anlass für Diskussionen in Politik und Wissenschaft.¹¹ Gerade weil es hierbei um Macht geht, gehört diese Frage zu den umstrittensten des europäischen Integrationsprozesses.¹²

Diese Diskussion wird umso intensiver geführt, je näher ein vorgeschlagenes Instrument mit den Kernkompetenzen des Nationalstaates wie beispielsweise den Grundfragen der Steuer- oder Sozialpolitik¹³ verbunden ist.¹⁴ Besonders deutlich zeigte sich dies im Zuge der Rettungsmaßnahmen zur Eurokrise.¹⁵ Unzählige Aufsätze, Stellungnahmen und Parlamentsdebatten versuchten, das richtige Maß und die richtige Auslegung einer Kompetenzvorschrift zu ermitteln.¹⁶ Mit jedem vor-

⁸ Art. 1 Abs. 1 EUV; BVerfGE 75, 223 (242), *Kloppenburger*; BVerfGE 89, 155 (190, 198 f.), *Maastricht*; BVerfGE 123, 267 (349 f., 381), *Lissabon*; BVerfGE 126, 286 (302), *Honeywell*; BVerfGE 154, 17 (91), *PSPP*; *Calliess*, in: Becker/Lippert, HB EU, 2020, 567 (568); *Gernert*, EuR 2021, 551 (551); *Honer/Rudloff*, EuR 2022, 74 (77); *Lienbacher*, in: Becker/Hatje/Schoo u. a., EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 5 EUV Rn. 6; *Schima*, in: Jaeger/Stöger, EUV/AEU, 306. EL 2023, Art. 5 EUV Rn. 11; ähnlich *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV Rn. 2 f.; *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, HBStR, Bd. X, 2012, § 214 Rn. 43; *Wittreck*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 30 GG Rn. 9.

⁹ *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, HBStR, Bd. X, 2012, § 214 Rn. 44.

¹⁰ Dazu Art. 2, 3, 4, 5 AEUV, die einen Kompetenzkatalog der Zuständigkeit der Europäischen Union enthalten. Die Ausübung dieser Kompetenzen richtet sich allgemein nach den Vorgaben des Art. 5 EUV sowie den konkreten Kompetenzvorschriften, vgl. Art. 2 Abs. 6 AEUV.

¹¹ Siehe dazu etwa *Amténbrink/Vedder*, EU Law, 2021, 583; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU, 6. Aufl. 2022, Art. 2 AEUV Rn. 2 f. m. w. N.; *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 2 AEUV Rn. 8 ff.; *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur u. a., EUV/AEU, 7. Aufl. 2023, Art. 2 AEUV Rn. 1.

¹² So etwa *Bauerschmidt*, EuR 2014, 277 (277).

¹³ Siehe dazu nur BVerfGE 123, 267 (406 ff. Rn. 351 ff.).

¹⁴ Für die Sozialpolitik etwa *Bähr/Treib/Falkner*, in: Tömmel, EU. Governance and Policy-Making, 2008, 92 (109 f.); *Börner/Carlson*, Europasozioökologie, 2023, 138, 141; *Lamping*, in: Ross/Borgmann-Prebil, Promoting Solidarity in the EU, 2010, 46 (60–63); *Platzer*, integration 2009, 33 (39); *Platzer*, in: von Alemann/Heidbreder/Hummel u. a., Soziales Europa, 2015, 25 (30); krit. *Knelangen*, in: Baum-Ceig/Faber, FS Busch, 2005, 20 (32–35).

¹⁵ *Calliess/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477 (477); zur Historie der „Eurorettung“ etwa *Nettesheim*, in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise, 2012, 31 (32 ff.).

¹⁶ Siehe nur *Häde*, EuZW 2009, 399; *Häde*, EuR 2010, 854; *Hufeld*, integration 2011, 117; *Nettesheim*, in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise, 2012, 31; *Schorkopf*, VVDStRL 2012, 183.

geschlagenen Instrument der Union, insbesondere dann, wenn damit Ausgaben der Europäischen Union verbunden sind, die an die Mitgliedstaaten verteilt werden, stellt(e) sich die Frage neu und nicht wenige Instrumente wurden früher oder später auf die richtige Kompetenzzusatzübung durch den Europäischen Gerichtshof, das Bundesverfassungsgericht und/oder andere mitgliedstaatliche (Verfassungs-)Gerichte überprüft.¹⁷ Auch dies war und ist eine Frage der Macht: Wie viel nationalstaatliche Macht und damit Souveränität dürfen die Mitgliedstaaten nach ihren Verfassungen abgeben? Und wie viel sind sie bereit abzugeben?

Besonders umstritten ist dabei eine mögliche Fiskalkapazität, deren Einführung ebenfalls im Zuge der Eurokrise diskutiert wurde.¹⁸ Die Diskussion nahm im Rahmen möglicher Instrumente zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie nochmal Fahrt auf.¹⁹ Dahinter verbirgt sich ein zentrales Instrument, das auf asymmetrische Wirtschaftsschwankungen reagiert und damit stabilisierende Wirkung entfaltet. Zur Ausgestaltung einer solchen Fiskalkapazität gibt es zahlreiche Vorschläge.²⁰ Von diesen soll im Rahmen dieser Arbeit der Vorschlag einer europäischen Basisarbeitslosenversicherung²¹ herausgegriffen werden. Sie

¹⁷ Siehe zuletzt etwa die Frage der Verfassungsmäßigkeit des EU-Aufbauinstruments Next Generation EU, BVerfGE 164, 193 (279 ff. Rn. 120 ff.), *Next Generation EU*: „[...] seine [gemeint: Eigenmittelbeschluss, Anm. d. Verf.] strukturelle Bedeutsamkeit für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unterstellt [...]“ (Rn. 120); zur Diskussion um die Letztentscheidungsgewalt bzw. das Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH siehe etwa *Calliess*, NVwZ 2020, 897; *Calliess*, NJW 2021, 2845; *Gernert*, EuR 2021, 551 (556 ff.); *Kahl*, NVwZ 2020, 824; *Mayer*, ZaöRV 2001, 577 (592–612).

¹⁸ *Van Rompuy* (in Zusammenarbeit mit *Barroso/Juncker/Draghi*), Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 5.12.2012, 3, 9 ff.; *Juncker/Tusk/Dijsselboem/Draghi/Schulz*, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 22.6.2015, 16 f.; *Greive/Hildebrand*, Das sind die Details zu Scholz' Plänen für eine europäische Arbeitslosenversicherung, Handelsblatt v. 16.10.2018, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/international/vertraulich-papier-das-sind-die-details-zu-scholz-plaenen-fuer-eine-europaeische-arbeitslosenversicherung/23192280.html> (letzter Abruf: 2.1.2025); *Schiltz*, Juncker unterstützt EU-Arbeitslosenversicherung, Welt v. 5.1.2019, abrufbar unter <https://www.welt.de/politik/ausland/article186583282/EU-Kommissionschef-Juncker-unterstuetzt-EU-Arbeitslosenversicherung.html> (letzter Abruf: 2.1.2025); *Blum/Dudel/Kauder u. a.*, ifo Schnelldienst 2/2019, 55 (58); *Calliess*, DÖV 2013, 785 (787 ff.); Nr. 37 der Entschließung des Europäischen Parlaments v. 17.4.2020 zu abgestimmten Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen, 2020/2616(RSP).

¹⁹ *de Witte*, CMLR 2021, 635 (650 ff.); *Meyer*, EuZW 2021, 16; *Meyer*, EuZW 2023, 221 (225); *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3090); siehe auch *Brauneck*, NVwZ 2021, 773; *Heber*, EuR 2021, 416.

²⁰ Siehe etwa *Juncker/Tusk/Dijsselboem/Draghi/Schulz*, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 22.6.2015, 16; *Van Rompuy* (in Zusammenarbeit mit *Barroso/Juncker/Draghi*), Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 5.12.2012, 3, 9 ff.

²¹ *Blum/Dudel/Kauder u. a.*, ifo Schnelldienst 2/2019, 55 (58); *Gabriel/Macron*, Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss, Die Welt v. 4.6.2015, abrufbar unter <https://www.welt.de/wirtschaft/article141919414/Warum-Europa-zu-einer-Sozialunion-werden-muss.html>

soll insbesondere wirtschaftliche Schocks, die Mitgliedstaaten der Eurozone unterschiedlich stark treffen, abmildern.²² Sie würde automatisch, antizyklisch und dauerhaft wirken – und damit anders als bisherige Wirtschaftskriseninstrumente der Europäischen Union.

Die politische Diskussion zeigt dabei die Gräben um die Machtverteilung zwischen Europäischer Union und ihren Mitgliedstaaten auf: Die Kritiker einer europäischen Arbeitslosenversicherung rufen „Transferunion“ und befürchten, dass die „EU-Kommission bessergestellte Länder schröpf[t]“.²³ So ginge es der Kommission „nicht um eine Versicherung, sondern um einen automatischen neuen Kanal für europäische Transfers, über den dauerhaft von den besser- zu den schlechtergestellten Ländern umverteilt werden“ solle.²⁴ Die Befürworter sehen darin ökonomisch einen wichtigen automatischen Stabilisator im Falle asymmetrischer Schocks sowie die Möglichkeit, die soziale Dimension der Union zu stärken.²⁵ Dies kann auch als eine Reaktion darauf gesehen werden, dass in der letzten Dekade die soziale Gesetzgebung in der EU tendenziell abgenommen hat,²⁶ auch wenn mit der Europäischen Säule sozialer Rechte der Versuch unternommen wurde, gerade die

(letzter Abruf: 2. 1. 2025); *Greive/Hildebrand*, Das sind die Details zu Scholz' Plänen für eine europäische Arbeitslosenversicherung, Handelsblatt v. 16. 10. 2018, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/international/vertrauliches-papier-das-sind-die-details-zu-scholz-plaenen-fuer-eine-europaeische-arbeitslosenversicherung/23192280.html> (letzter Abruf: 2. 1. 2025); *Schiltz*, Juncker unterstützt EU-Arbeitslosenversicherung, Welt v. 5. 1. 2019, abrufbar unter <https://www.welt.de/politik/ausland/article186583282/EU-Kommissionschef-Juncker-unterstuetzt-EU-Arbeitslosenversicherung.html> (letzter Abruf: 2. 1. 2025); zustimmend *Fricke*, Merkel riskiert die nächste Eurokrise, Spiegel Online v. 20. 4. 2018, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-kapiert-die-eurokrise-nicht-emmanuel-macron-dagegen-schon-a-1203820.html> (letzter Abruf: 2. 1. 2025); schon früh *Inman/Rubinfeld*, European Economic Review 1992, 654 (659); allgemein zum Begriff Arbeitslosenversicherung *Volz*, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit in integrierten Wirtschaftsräumen, 1980, 45 ff.

²² *Corti Varela*, in: Sánchez-Rodas Navarro/Garrido Pérez/Chocrón Giráldez, Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la encrucijada, 2015, 127 (129).

²³ Statt vieler so *Mussler*, Die automatisierte Transferunion, FAZ v. 18. 8. 2014, S. 15; siehe auch *Hornung-Draus*, in: von Alemann/Heidbreder/Hummel u. a., Soziales Europa, 2015, 217 (223), die die Europäische Arbeitslosenversicherung einen „kontraproduktiven Ansatz“ nennt.

²⁴ *Mussler*, Die automatisierte Transferunion, FAZ v. 18. 8. 2014, S. 15.

²⁵ Statt vieler *Chopin*, DGAP Analyse 2015, 5 f.; *Dullien*, in: Alemann/Heidbreder/Hummel u. a., Soziales Europa, 2015, 183; so auch schon *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Report of the study group on the role of public finance in European integration, Economic and Financial Series No. A13, Brüssel 1977 (sog. MacDougall-Report), 16: „Apart from the political attractions of bringing the individual citizen into direct contact with the Community [...]“; ähnlich auch *Wallrabenstein*, in: Herdegen/Masing/Poscher u. a., HB Verfassungsrecht, 2021, § 7 Rn. 151.

²⁶ Vgl. zu dieser Entwicklung der Gesetzgebung im Rahmen der sozialen Dimension *Graziano/Hartlapp*, JEPP 2019, 1484 (1491 f.).