



Stabilisierung, Solidarität oder Umverteilung?

Braucht die Eurozone eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung – und wenn ja, wofür?

31. Oktober 2014

Autor
Stefan Vetter
+49 69 910-21261
stefan.vetter@db.com

Editor
Barbara Böttcher

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Ralf Hoffmann

Die Euro-Krise hat gezeigt, wie schwierig es in einer reinen Währungsunion ist, effektive makroökonomische Stabilisierung bei asymmetrischen Schocks zu betreiben. Diese Erkenntnis hat zu einer regen Diskussion darüber geführt, ob die Eurozone um fiskalische Elemente ergänzt werden sollte.

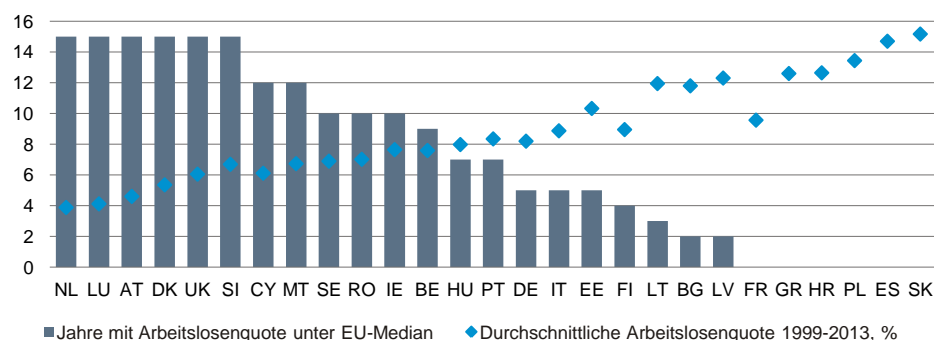
Ein Vorschlag ist die Einführung einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Damit würde ein Land mit hoher Arbeitslosigkeit kurzfristig finanziell entlastet, umgekehrt aber bei einem Rückgang der Erwerbslosen mehr ins System einzahlen. Auf nationaler Ebene funktionieren antizyklische Impulse über diesen „automatischen Stabilisator“ in der Regel sehr gut. Allerdings lässt sich diese Logik nicht einfach auf die supranationale Ebene übertragen, wo zunächst einige Gestaltungsfragen gelöst werden müssten.

Auch wenn oft eingewandt wird, eine solche Lösung würde unweigerlich eine dauerhafte Transferunion schaffen, wäre es grundsätzlich möglich, eine Euro-Arbeitslosenversicherung fiskalisch neutral zu gestalten. Eine tragfähige Konstruktion, die nicht zwangsläufig zu Umverteilung zwischen Ländern führt, wäre jedoch kompliziert. Ein fundamentales Problem ist, dass Elemente zur Verhinderung von Moral Hazard zwangsläufig die Stabilisationswirkung verringern.

Ein konzeptionell anderer Vorschlag ist eine Versicherung für den „Katastrophenfall“. Diese Lösung wäre fiskalisch nicht neutral, da manche Länder selten bis nie mit extremer Arbeitslosigkeit konfrontiert sind. Dafür hätte sie den Vorteil, dass sie zu vertretbaren Kosten Ressourcen bündelt und effektive Stabilisierung bei sehr schweren Rezessionen leisten könnte. Zudem könnten Hilfszahlungen in Tranchen erfolgen und an Reformen geknüpft werden. Derzeit ist jedoch für keinen der beiden Entwürfe ein breiter politischer Konsens absehbar.

Arbeitsmärkte im europäischen Vergleich

Referenzperiode 1999-2013



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research



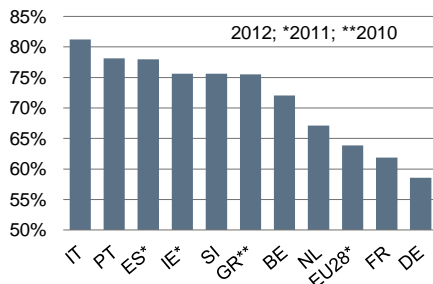
Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone?¹

Die Staatsschuldenkrise in Europa hat zu einer regen Diskussion über notwendige Veränderungen der fiskalischen Architektur der Eurozone geführt (Stichwort „Fiskalunion“).² In ihrer momentanen Ausgestaltung verfügt die Eurozone nicht über vergleichbare Instrumente zur Absorption asymmetrischer makroökonomischer Schocks (d.h. lokal begrenzter Rezessionen) wie sie föderal organisierten Staaten wie den USA oder Deutschland (mit 50 Bundesstaaten bzw. 16 Bundesländern) zur Verfügung stehen. Zu den möglichen Optionen, wie eine Währungsunion um Elemente einer Fiskalunion ergänzt werden kann, zählt neben einem Budget für die Eurozone oder gemeinschaftlichen Verschuldungsinstrumenten auch eine länderübergreifende Arbeitslosenversicherung.³

Lohnersatzleistungen sind der größte Posten der Arbeitsmarktausgaben

1

Arbeitslosenunterstützung und Frühverrentung in % der Gesamtausgaben für Beschäftigungspolitik



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Auf nationaler Ebene ist die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ein wichtiges Instrument zur Abfederung von Rezessionen, da sie als „automatischer Stabilisator“ wirkt. In Zeiten geringer Arbeitslosigkeit erwirtschaftet sie Überschüsse, denn es gibt viele Beitragszahler und zugleich wenige Empfänger. Während einer Rezession steigt die Zahl derjenigen, die ihre Arbeit verlieren und zeitlich begrenzt finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten. Eine Arbeitslosenversicherung ist aus individueller aber auch aus makroökonomischer Sicht sinnvoll. Sie schützt Personen, die nur kurzzeitig arbeitslos werden, vor dem Totalverlust ihrer Ersparnisse und dem Zwangsverkauf von (womöglich illiquiden) Vermögensgegenständen. Aus makroökonomischer Sicht wirkt sie in Abschwungphasen stützend auf den inländischen Konsum. Sie ist also nicht nur eine sozialpolitische Errungenschaft, sondern dank ihrer automatischen Stabilisierungswirkung auch ein ökonomisch prinzipiell sinnvoller Mechanismus.

Der Vorschlag einer Euro-Arbeitslosenversicherung provoziert gelegentlich eine beinahe reflexartige Ablehnung mit der Begründung, dadurch würde unweigerlich eine Transferunion installiert. Das ist so nicht richtig, denn grundsätzlich ließe sich eine solche Versicherung fiskalisch neutral gestalten, also ohne dass sie zwangsläufig zu dauerhaften Transfers führt. Eine solche Konstruktion wäre jedoch deutlich komplizierter. Richtig ist jedenfalls, dass bei falscher Umsetzung oder unzureichenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten das Szenario einer institutionalisierten Umverteilung durchaus realistisch wäre.

Ein konzeptionell anderer Weg als die nationale Versicherungslösung auf europäischer Ebene wäre eine Arbeitslosenversicherung für den „Katastrophenfall“. In normalen Jahren würden alle Länder in einen Fonds einzahlen; der Versicherungsfall tritt aber nur dann ein, wenn ein Land eine extrem hohe Arbeitslosigkeit (z.B. eine Quote von über 15%) oder einen starken Anstieg in kurzer Zeit verkräften müsste. Eine solche Lösung wäre fiskalisch sicher nicht neutral, denn aufgrund unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen ist die Wahrscheinlichkeit eines kurzfristigen und sehr starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit in einigen Ländern (z.B. Österreich, Niederlande, Luxemburg) deutlich geringer als in anderen. Bei einem Instrument, das nur in extremen Fällen zusätzliche Auszahlungen gewährt, würde der Solidaritätsgedanke im Vordergrund stehen. Zugleich hätte diese Lösung den Vorteil, dass sie zu relativ geringen Kosten Ressourcen bündeln und effektive Stabilisierung leisten könnte, wenn ein Land von einer sehr einschneidenden Rezession getroffen wird. In diesem Modell sollte allerdings sichergestellt sein, dass Auszahlungen in Tranchen erfolgen und jede weitere Tranche an konkrete Struktur- und Arbeitsmarktreflexen geknüpft wird. Damit

¹ Max Lyssewski leistete wertvolle Unterstützung bei der Recherche zu diesem Research Briefing.

² Van Rompuy (2012), „Towards a genuine economic and monetary union“.

³ Siehe u.a. Vetter (2013), „Alle Wege führen in die Fiskalunion?“, Deutsche Bank Research; Pisani-Ferry, Vihriälä und Wolff (2013), „Options for a Euro-area fiscal capacity“, Bruegel Policy Contribution; Wolff (2012), „A budget for Europe’s monetary union“, Bruegel Policy Contribution; Enderlein et al. (2012), „Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe“, Notre Europe.



Braucht die Eurozone eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung?

könnte zumindest erreicht werden, dass die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessert und das Risiko extremer Arbeitslosigkeit künftig verringert würde.

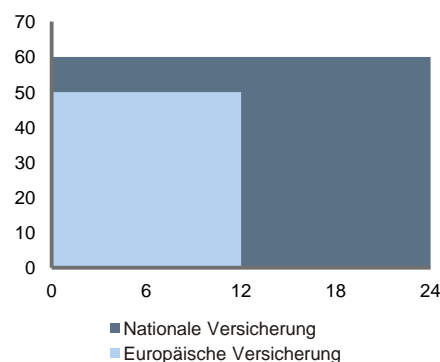
In den USA existiert ein zweigliedriges System, wodurch Bundestaaten mit sehr hoher Arbeitslosigkeit Hilfen aus dem nationalen System erhalten.⁴ In Europa bezieht sich die Diskussion über die Notwendigkeit einer europäischen Arbeitslosenversicherung zumeist auf die Eurozone. Es wäre auch denkbar, ein solches Konstrukt auf EU-Ebene anzusiedeln. Für ein Land wie Großbritannien, das seine eigene Geldpolitik betreiben kann, ist die Rechtfertigung für ein pan-europäisches Stabilisierungsinstrument jedoch deutlich schwächer. Angesichts der ablehnenden britischen Haltung zu einer tiefgehenden Integration in Europa erscheint die Zustimmung Großbritanniens dazu ohnehin nicht realistisch. Sollte sich irgendwann der politische Wille für eine Lösung auf Ebene der Eurozone herauskristalisieren, wäre es jedoch unproblematisch, den EU-Ländern außerhalb des Euro die Möglichkeit eines freiwilligen Opt-In einzuräumen.

Das Basismodell: Nationale Versicherungen unter einer europäischen Dachversicherung

Grundprinzip einer europäischen Arbeitslosenversicherung

2

X-Achse: Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten
Y-Achse: Lohnersatzrate (%)



Quelle: Deutsche Bank Research

Der im Folgenden als „Basismodell“ bezeichnete Vorschlag sieht die Schaffung einer europäischen Dachversicherung vor, die einen Teil der Aufgaben der nationalen Arbeitslosenversicherungen übernehmen würde.⁵ Alle Arbeitnehmer würden einen Teil ihrer Beiträge in das europäische System einzahlen, welches eine Basisabsicherung garantieren würde (z.B. 50% des letzten Nettolohns für 12 Monate, wie in Grafik 2 illustriert). Den Rest würden sie in die nationale Arbeitslosenversicherung einzahlen, die weiterhin fortbestehen und zusätzliche Leistungen bieten kann, die über das Niveau der Basisabsicherung hinausgehen (z.B. zusätzliche 10 Prozentpunkte). Dadurch würde sichergestellt werden, dass unterschiedliche nationale Präferenzen berücksichtigt blieben und sich nicht alle Länder auf ein identisches Niveau der Arbeitslosenunterstützung einigen müssten.

Simulationen zeigen, dass eine europaweite Arbeitslosenversicherung prinzipiell eine substantielle Stützwirkung haben kann.⁶ Ein solches System müsste aber über effektive Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten verfügen, damit Regierungen keine Anreize haben, übermäßig generöse Transfersysteme einzurichten oder auf sinnvolle aber unpopuläre Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu verzichten, nachdem die Kosten der Arbeitslosigkeit ohnehin teilweise von anderen Ländern getragen werden müssten. Befürworter einer solchen Lösung schlagen daher vor, dass nur kurzfristige Arbeitslosigkeit (z.B. bis max. 9 oder 12 Monate) über den europäischen Topf versichert wird. Unterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose müssten somit weiterhin aus dem nationalen System finanziert werden, so dass Regierungen weiterhin einen Anreiz haben sollten, eine effektive Beschäftigungspolitik zu betreiben. Eine solche Einschränkung verringert jedoch zugleich die Stabilisierungswirkung.

⁴ Für eine Erläuterung des US-Systems siehe Europäisches Parlament (2014) „Cost of non-Europe of the absence of an unemployment insurance scheme for the Euro area“; sowie European Commission (2013) „On automatic stabilisers“

⁵ Eine detaillierte Beschreibung der Funktionsweise dieses Modells findet sich u.a. in Dullien und Fichtner (2012), „Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum“, DIW Wochenbericht 2012/44. Für eine ausführliche Darstellung der wesentlichen Gestaltungsoptionen eines solchen Modells siehe European Commission (2013) „On automatic stabilizers“

⁶ Für eine Abschätzung der möglichen Finanzierungsströme und Stabilisationseffekte siehe u.a. folgende Studien: Dullien (2013) „A Euro area wide system of unemployment insurance.“ Bargain et al. (2013), „Fiscal Union in Europe? Redistributive and stabilizing effects of a European tax-benefit system and fiscal equalization mechanisms“, Economic Policy, Vol. 28. Jara und Sunderland (2014), „The implications of an EMU unemployment insurance scheme for supporting incomes,“ EUROMOD Working Paper; Europäisches Parlament (2014) op. cit.



Braucht die Eurozone eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung?

Probleme für die Umsetzung des Basismodells

Die praktische Umsetzung würde zumindest teilweise eine Harmonisierung von länderspezifischen Regelungen erfordern. Jede nationale Arbeitslosenversicherung ist durch drei wesentliche Parameter gekennzeichnet: die Lohnersatzrate, die Dauer der Unterstützungsleistung und die Voraussetzungen für den Leistungsbezug.

Falls das Basisniveau eher hoch angesetzt wird, müssten Länder mit einer niedrigeren Lohnersatzrate diese zunächst auf das europäische Mindestniveau anheben. Verkompliziert wird die Angelegenheit dadurch, dass sich die Zahlungen in manchen Ländern am bisherigen Nettoeinkommen orientieren (z.B. Deutschland), in anderen am letzten Bruttoverdienst (z.B. Frankreich). Zudem unterscheidet sich die maximale Bezugsdauer – in Deutschland liegt sie bei 12 Monaten, in Frankreich und Spanien bei 24 Monaten und in Belgien existiert überhaupt keine Beschränkung. In etwa der Hälfte der EU-Länder steigt die Bezugsdauer mit dem Alter an, während sie in der anderen Hälfte für alle gleich ist. Aber auch bei den Voraussetzungen für den Erhalt staatlicher Leistungen gibt es große Unterschiede. In Deutschland, Österreich, Portugal oder Rumänien setzt der Bezug von Arbeitslosenunterstützung voraus, dass die betreffende Person in mindestens 12 der letzten 24 Monate Beiträge gezahlt hat. In Frankreich, Spanien oder Italien sind die Voraussetzungen hingegen einfacher zu erreichen. Auch diese Stellschraube müsste entweder harmonisiert oder bei der Berechnung der Beiträge berücksichtigt werden. Wenn für jedes Land einen anderer Beitragssatz und ein unterschiedlich großer Empfängerkreis gelten soll, würde das System deutlich komplizierter und intransparenter. Außerdem wären regelmäßige Revisionen der Berechnungsgrundlagen nötig.⁷

Ein kritischer Punkt bei einer Angleichung von Regelungen ist die Frage, ob man sich an den Ländern mit den am besten funktionierenden Arbeitsmarktinstitutionen orientiert, oder ob Länder mit sehr großzügigen Systemen darauf bestehen würden, diese zu erhalten. In letzterem Fall würde folgerichtig das gesamte System schwieriger zu finanzieren werden. László Andor, EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration von 2010 bis 2014 und Befürworter einer europäischen Versicherungslösung, spricht sich dafür aus, dass die Basisabsicherung ein „relativ niedriger gemeinsamer Nenner der Regeln der nationalen Systeme“ sein sollte.⁸ Zugleich argumentiert er, dass die teilnehmenden Länder dadurch ihre Beschäftigungspolitik und ihre Arbeitsmarktinstitutionen an die besten Standards in der EU angleichen müssten.⁹ Wenn aber die Länder mit den größten Defiziten und Reformwiderständen über genügend Verhandlungsmacht verfügen, könnte sich das schnell als reines Wunschdenken erweisen. Ohnehin ist „best practice“ gerade in diesem Politikfeld nicht einfach zu identifizieren, da das Funktionieren von Arbeitsmarktinstitutionen nicht unwesentlich von den wirtschaftlichen und sozioökonomischen Strukturen eines Landes abhängt.

Ein zusätzliches Problem ist, dass bei einer sehr schweren Rezession in der gesamten Eurozone womöglich die Länder mit einem relativ geringeren Anstieg der Arbeitslosenquote einen Transfer an jene mit dem größten Anstieg leisten müssten, obwohl sie sich selbst gerade in einer schwierigen Situation befinden. Dieses Problem ließe sich wohl nur mit einer Kreditaufnahmekapazität lösen (siehe Box 3).

Intertemporale Verschuldung durch die Möglichkeit zur Kreditaufnahme?

3

In beiden Versicherungssystemen ist eine der wesentlichen Gestaltungsfragen, ob das System in jedem Jahr ausgeglichen sein muss, oder ob ein intertemporaler Ausgleich durch die Möglichkeit zur Verschuldung erlaubt ist.

Die Rechtfertigung für eine Schuldenaufnahme besteht in der Basisversicherung darin, dass bei symmetrischen Schocks auch die Nettoszahler starken fiskalischen Beschränkungen unterliegen. Dann müssen jene Länder, die einen unterdurchschnittlichen Anstieg der Erwerbslosenquote zu verzeichnen haben, nicht nur selbst höhere Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung tätigen, sondern zugleich auch noch ihre stärker betroffenen Nachbarn subventionieren. Damit würde es für Länder, in denen die Rezession milder ausfällt, schwieriger, selbst eine angemessene antizyklische Fiskalpolitik zu betreiben.

Zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsweise müsste bei der Rückversicherungslösung eine Schuldenaufnahme möglich sein, wenn das Volumen des Fonds zu gering wäre (z.B. in der Startphase), oder wenn simultan eintretende bzw. kurz aufeinanderfolgende Beschäftigungskrisen in mehreren Ländern die finanziellen Ressourcen des Fonds auslasten. Ohne Verschuldungskapazität würde schlicht das Volumen des Fonds erschöpft werden.

Im US-System können sich Bundesstaaten gegenüber der föderalen Arbeitslosenversicherung verschulden, aber müssen diesen Kredit wieder zurückzahlen. Andernfalls wird der Beitragssatz des Bundesstaates automatisch angehoben. Im europäischen Kontext stellt sich natürlich die Frage, ob die Staaten mit prekärer Schuldentragfähigkeit überhaupt in der Lage wären, substantielle Defizite gegenüber dem System zu begleichen.

Die Möglichkeit, innerhalb des Systems systematisch Schulden zu machen, dürfte mehr Probleme schaffen als sie lösen könnte. Vor allem aber dürften die ohnehin geringen Chancen für einen politischen Konsens zur Einrichtung eines solchen Instruments sehr schnell gegen Null gehen.

⁷ Informationen zu den nationalen Systemen der Arbeitslosenunterstützung stammen aus der MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) Datenbank der EU-Kommission.

⁸ Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-455_en.htm?locale=en

⁹ Andor, "Basic European unemployment insurance – The best way forward in strengthening the EMU's resilience and Europe's recovery." *Intereconomics* 2014/4.



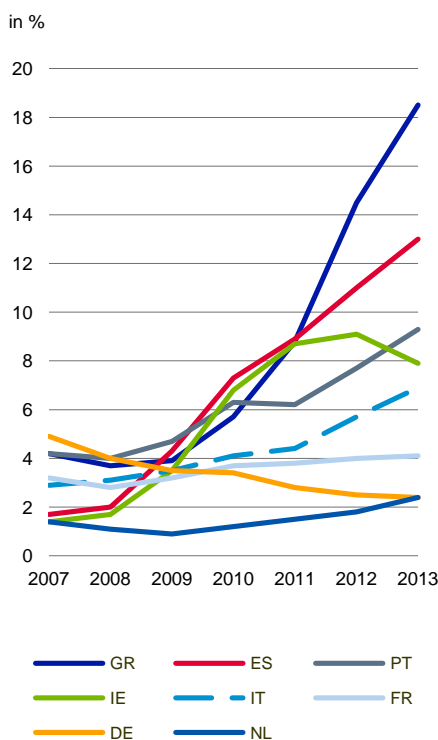
Braucht die Eurozone eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung?

Beschränkung auf Langzeitarbeitslosigkeit konterkariert Intention und Wirksamkeit

Die Erfahrungen seit Bestehen der Eurozone haben gezeigt, dass es nicht immer gelingt, alle Mitglieder zur Regeltreue anzuhalten und effektive Sanktionsmechanismen zu installieren. Ein System mit offensichtlichem Umverteilungsspielraum sollte daher mit Mechanismen zur Verhinderung von Moral Hazard ausgestattet sein, wenn es keinen Konsens für eine weitere institutionalisierte Umverteilung gibt. Der Vorschlag, im Basismodell nur Kurzarbeitslosigkeit über die europäische Ebene zu versichern, würde Anreize für unerwünschtes Verhalten reduzieren. Das Problem ist, dass diese Beschränkung zugleich auch die Stabilisierungskapazität verringern würde.

Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung

4



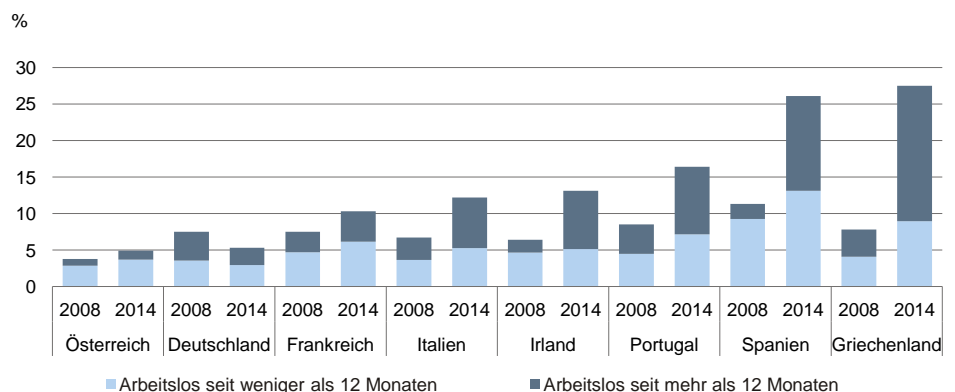
Quelle: Eurostat

In Griechenland und Spanien waren 2013 ca. 18% bzw. 13% der gesamten Erwerbsbevölkerung länger als 12 Monate arbeitslos (siehe Grafik 4). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen nimmt bei einem längeren wirtschaftlichen Einbruch bis zu einer dauerhaften Trendwende typischer Weise immer weiter zu. Diese Dynamik lässt sich eindrucksvoll anhand der Beispiele Irland und Spanien beobachten. Beide Länder hatten im europäischen Vergleich vor der Krise einen sehr niedrigen Anteil an Langzeitarbeitslosen – in Spanien waren 2008 nur ca. 20% aller Erwerbslosen länger als 12 Monate arbeitslos, in Irland etwas weniger als 30%. In den fünf Jahren bis 2013 ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen auf 50% (Spanien) bzw. 60% (Irland) angestiegen; in Griechenland liegt er sogar bei 67%. Länder mit hoher Arbeitslosigkeit leiden also vor allem unter einem Anstieg der „chronisch“ Arbeitslosen. Wenn eine europäische Versicherung nur die ersten 9 oder 12 Monate der Erwerbslosigkeit abdeckt, müssen also gerade jene Länder, die über einen längeren Zeitraum unter besonders hoher Arbeitslosigkeit leiden, für einen immer größer werdenden Personenkreis selbst aufkommen.

Im Endeffekt wäre also der Stabilisierungseffekt zu Beginn einer heftigen Rezession, wenn wirtschaftlich solide Länder noch Spielraum für antizyklische Impulse haben sollten, relativ hoch. Bei einer lang anhaltenden Krise wird dieser Spielraum jedoch schnell aufgebraucht. Genau dann, wenn die Unterstützung aus einem europäischen Topf besonders willkommen wäre, kann eine Beschränkung auf kurzzeitig Arbeitslose bewirken, dass die fiskalische Entlastung sogar wieder abnimmt, obwohl die Gesamtzahl an Arbeitslosen weiter steigt. Das ist einerseits widersinnig und könnte andererseits Regierungen dazu anmieten, Arbeitslose nach 12 Monaten pro forma für ein paar Monate anzustellen, um ihre Unterstützungsleistungen danach wieder über den europäischen Topf finanzieren lassen zu können.

In Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit sind mehr als die Hälfte langzeitarbeitslos

5



Quellen: OECD, Deutsche Bank Research



Das „Rückversicherungsmodell“: Ein Krisenfonds gegen extreme Härten

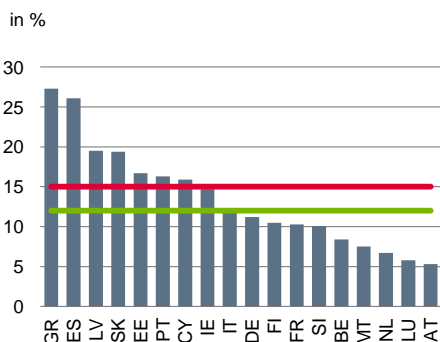
Ein alternativer Vorschlag ist das sogenannte „Rückversicherungsmodell“.¹⁰ Es sieht vor, dass ein Land die meisten konjunkturellen Einbrüche eigenständig auffangen muss. Nur bei einem extremen Anstieg der Arbeitslosigkeit kann ein europäischer Notfall-Fonds mit zeitlich begrenzten Transfers einspringen. Die wichtigste Stellschraube eines solchen Konstrukts ist die Definition einer Extremsituation, die zu einer Auszahlung führt. Dafür erscheinen 3 Fälle denkbar:

- Die Arbeitslosenquote eines Landes überschreitet einen festgelegten Grenzwert, z.B. 12% oder 15%.
- Die Arbeitslosenquote liegt weit über dem europäischen Durchschnitt, z.B. 5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt oder dem Median in der Eurozone.
- Die Arbeitslosenquote weicht stark vom langjährigen nationalen Gleichgewicht ab (z.B. ein Anstieg um 20% oder 30% in zwei aufeinanderfolgenden Jahren, oder ein Anstieg von 3 oder 5 Prozentpunkten über den langjährigen Durchschnitt in einem Zeitraum von zwei Jahren).

Wäre eine solche Lösung fiskalisch neutral, oder würde damit ein dauerhaftes Transfersystem installiert?

Höchste jährliche Arbeitslosenquote in den Ländern der Eurozone seit 2001

6



Quelle: Eurostat

Der erste Fall wäre sicher nicht fiskalisch neutral, denn viele EU-Länder hatten in der jüngeren Vergangenheit nie eine Arbeitslosenquote von über 12 oder gar 15 Prozent (siehe Grafik 6). Der Kreis der Empfänger wäre somit klein – die zur Verfügung stehenden Mittel dafür in jedem Einzelfall substantiell. Im zweiten Fall wäre es genauso, denn manche Länder lagen mit ihrer Arbeitslosenquote noch nie über dem EU-Durchschnitt, geschweige denn so weit darüber, dass man von einem Notfall sprechen könnte.

Im letzten Fall könnten zumindest (fast) alle Länder irgendwann einmal in den Genuss finanzieller Hilfen gelangen. Trotzdem sollte das Niveau eine Rolle spielen und ein stärkerer Anstieg eine höhere Auszahlung nach sich ziehen. Ansonsten hätten womöglich die Niederlande finanzielle Unterstützung erhalten müssen, als sich dort die Arbeitslosenquote zwischen 2008 und 2010 von 2,8% auf 4,6% erhöhte – immerhin ein Anstieg von über 60% – oder Luxemburg, als sich die Arbeitslosenquote zwischen 2001 und 2003 von 1,8% auf 3,7% verdoppelte. Wenn solche Fälle ausgeschlossen sind, gibt es aber auch in diesem Fall Länder, die mehr einzahlen bzw. weniger herausbekommen als andere. Ohne Transfers dürfte eine Rückversicherungslösung also kaum auskommen.

Eine derartige Lösung sollte man nicht nur unter Verteilungsgesichtspunkten betrachten. Schließlich ist es für die makroökonomische Stabilität der gesamten Eurozone von Vorteil, wenn besonders anfällige Mitglieder gestützt werden. Zudem ist ein extremer Anstieg der Arbeitslosigkeit zumeist nicht ausschließlich selbstverschuldet, sondern auch durch ungünstige externe Faktoren beeinflusst, für die man die nationale Politik nicht verantwortlich machen kann. Daher hat der Solidaritätsgedanke in einem solchen Fall durchaus seine Berechtigung. Allerdings müssten zwei wesentliche Bedingungen gewährleistet sein:

- Um die Solidarität der anderen nicht zu missbrauchen, muss die Schwelle so hoch liegen, dass das Versicherungsereignis möglichst selten eintritt und es vor allem nicht vorkommt, dass Länder mit dauerhaft hoher struktureller Arbeitslosigkeit die Schwelle häufig überschreiten.
- Da eine hohe Arbeitslosenquote zumindest teilweise auch die Folge schlecht funktionierender Arbeitsmarktinstitutionen oder einer verfehlten

¹⁰ Siehe z.B. Gros (2014), „A fiscal shock absorber for the Eurozone? Insurance with a deductible“, *Intereconomics* 2014/4.



Braucht die Eurozone eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung?

Beschäftigungspolitik ist, sollten die Nutznießer der Versicherung zu substanziellen Reformen verpflichtet werden. Falls sie diese Reformen nicht umsetzen, sollten sie bis zur Erfüllung der Reformauflagen keine weiteren Hilfen erhalten und von zukünftigen Auszahlungen ausgeschlossen werden.

Durch diese Bedingungen könnte erreicht werden, dass Moral Hazard-Anreize verringert werden und ein Land Maßnahmen ergreift, die derartige Notlagen zukünftig weniger wahrscheinlich machen. Allerdings stellt sich dann natürlich die Frage, wer die Erfüllung der Reformauflagen kontrollieren soll.

BIP oder Arbeitslosigkeit – welcher Indikator eignet sich besser für eine Rückversicherung?

Im Prinzip ist die Rückversicherungslösung nichts anderes als die Abwandlung einer „Output-Versicherung“, die auf der Produktionslücke eines Landes basiert, also der Abweichungen des tatsächlichen BIP-Wachstums vom Produktionspotenzial.¹¹ Wenn ein Land einen starken konjunkturellen Einbruch erleidet und das BIP-Wachstum deutlich unter das Potenzialwachstum abfällt (z.B. um mehr als 2 Prozentpunkte), würde das betreffende Land aus einem europäischen Topf kurzfristig Gelder zur Konjunkturstützung erhalten.¹²

Prinzipiell würde sich eine negative BIP-Abweichung besser als Auslöser für Stabilisierungshilfen eignen, denn die Arbeitslosenquote reagiert nur mit Verzögerung auf einen wirtschaftlichen Einbruch. Schließlich entlassen Unternehmen nicht sofort zu Beginn einer Rezession ihre Mitarbeiter, was einerseits an institutionellen Gegebenheiten liegt (z.B. gesetzlicher Kündigungsschutz, die Möglichkeit zu Kurzarbeit), andererseits aber auch daran, dass Unternehmen das Humankapital gut ausgebildeter Arbeitskräfte nicht verlieren wollen. Eine Versicherung gegen extreme BIP-Schwankungen würde also schneller zu zusätzlichen Auszahlungen führen, so dass unmittelbar konjunkturstützende Maßnahmen eingeleitet werden könnten. Die praktische Umsetzbarkeit einer solchen Idee scheitert jedoch allein schon daran, dass das Potenzialwachstum einer Volkswirtschaft ein theoretisches Konstrukt und als solches nicht messbar ist. Es kann zwar ökonometrisch geschätzt werden, aber diese Schätzungen können sich je nach der gewählten Methode deutlich unterscheiden und müssen im Nachhinein oft substanziell revidiert werden. Als Rechtfertigung für politische Maßnahmen mit unmittelbaren finanziellen Konsequenzen eignet sich das Potenzialwachstum also nur bedingt und als Steuerungsgröße für ein System mit erheblichem Umverteilungspotenzial erst recht nicht.¹³

EU-Jugendgarantie: Ähnliches Prinzip, geringerer Nutzen

Die im Juni 2013 verkündete „Jugendgarantie“ basiert ebenfalls auf dem Prinzip, temporäre Unterstützung für einen Notfall bereitzustellen, aber ist nicht mehr als ein ad-hoc Versuchsballon. Für die EU-Jugendgarantie stellt eine Jugendarbeitslosenquote von über 25% einen unterstützenswerten Extremfall dar. Regionen, die darüber liegen, können EU-Hilfen beanspruchen, die sie für Fördermaßnahmen für junge Arbeitssuchende verwenden müssen. Für makroökonomische Stabilisierung taugt dieses Instrument indes nicht, denn:

¹¹ Für eine detaillierte Diskussion und Bewertung des Konzepts einer Output-Versicherung siehe z.B. Pisani-Ferry, Vihriälä und Wolff (2013), „Options for a Euro-area fiscal capacity“, Bruegel Policy Contribution, sowie Vetter (2013), „Alle Wege führen in die Fiskalunion? Optionen für mehr fiskalische Integration in der Eurozone“, Deutsche Bank Research.

¹² Auch bei diesem Instrument würde das Problem auftreten, dass man einen schweren symmetrischen Schock wie die Eurokrise kaum ohne eine Verschuldungskapazität finanzieren könnte.

¹³ Siehe auch Deutsche Bundesbank (2014), „Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke“, Monatsbericht April 2014.



Braucht die Eurozone eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung?

- Es wurde außerhalb eines festen institutionellen Rahmens installiert, so dass Länder diese Mittel nicht antizipieren konnten und zukünftig nicht fest einplanen können.
- Es ist auf Jugendarbeitslosigkeit beschränkt, während ein funktionsfähiges Instrument keine willkürliche Unterscheidung zwischen jüngeren und älteren Erwerbslosen treffen sollte.
- Und nicht zuletzt ist das Volumen mit EUR 6 Mrd. viel zu gering (von der schleppenden Auszahlung ganz zu schweigen).¹⁴

Wann sollte eine supranationale Versicherung einspringen?

Eine Arbeitslosenversicherung auf EU-Ebene hätte den Vorteil, dass sie weitestgehend „automatisch“ und im Idealfall ohne große diskretionäre Spielräume der handelnden Akteure funktionieren würde (freilich nachdem die wesentlichen Parameter in einem langen politischen Prozess ausgehandelt worden wären).

Aus stabilisierungspolitischer Sicht gibt es keinen einleuchtenden Grund, weshalb ein Land bei kleinen Konjunkturdellen automatisierte Transferzahlungen erhalten müsste. Im Gegenteil – aus Gründen der Anreizkompatibilität sollte jedes Land zu Beginn die Kosten konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit selbst tragen. Schließlich besteht damit einerseits der Anreiz, falsche wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen schnell zu korrigieren, andererseits werden die Länder belohnt, die in konjunkturell guten Zeiten einen ausreichenden Puffer angespart haben. In diesem Sinne sollte eine (konditionierte!) Entlastung erst dann erfolgen, wenn absehbar wird, dass die Kosten einer Rezession die finanziellen Kapazitäten des betroffenen Landes deutlich übersteigen.

Einen Anstieg der Arbeitslosenquote von zwei oder drei Prozentpunkten über den langjährigen Durchschnitt sollte jedes Land allein meistern können. Selbst in Fällen wie Deutschland zwischen 2001 und 2004, als die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt von 7,8% auf 11,2% (gemäß Eurostat-Definition) anstieg, oder Frankreich, wo die Quote seit 2008 von 7,8% auf 10,5% zunahm, kann von einer Notwendigkeit finanzieller Unterstützung durch andere Länder nicht die Rede sein. Stattdessen zeigen derartige Entwicklungen strukturelle Schwächen auf, die im Falle Deutschlands nach vielen Jahren des Aufschiebens mit der Agenda 2010 angegangen wurden. Eine Subvention durch andere Länder würde wohl eher dazu führen, dass es noch länger dauert, bis eigentlich sinnvolle – aber nicht immer populäre Reformen – endlich umgesetzt werden.

Ausblick

Die Idee eines automatischen Stabilisierungsinstruments für die Eurozone ist ökonomisch begründbar, aber nicht ohne Probleme. Gegenwärtig scheint es ohnehin keinen politischen Konsens für eine „große Lösung“ zu geben. In den meisten Mitgliedstaaten haben Regierungsstellen dazu bisher keine eindeutige Position bezogen. Frankreich stellt eine Ausnahme dar und steht einer europaweiten Arbeitslosenversicherung grundsätzlich positiv gegenüber.¹⁵ Innerhalb

¹⁴ Bis Mitte 2014 wurde weniger als ein Drittel der Mittel ausbezahlt. Frankreich und Italien haben EUR 620 Mio. bzw. EUR 1100 Mio. abgerufen und ihr Kontingent damit erschöpft, aber in den meisten Mitgliedsländern wurden konkrete Projekte nur schleppend umgesetzt. Um eine effizientere Abwicklung zu erreichen, hat die EU Kommission im Juli und September 2014 zu gemeinsamen Treffen geladen. Konkrete Ergebnisse wurden zunächst nicht bekannt.

¹⁵ Siehe dazu auch das Positionspapier „An unemployment insurance scheme for the euro area“ Trésor-Economics, Nr. 132, Juni 2014.



Braucht die Eurozone eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung?

der EU-Kommission hatte sich bisher vor allem der Kommissar für Beschäftigung und Soziales, László Andor, dafür ausgesprochen. In der neuen EU-Kommission wird mit Pierre Moscovici ein prominenter Befürworter dieser Idee sitzen, der aber nicht die Zuständigkeit für das entsprechende Portfolio besitzt. Ob Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und die neue Beschäftigungskommissarin Marianne Thyssen dieses Thema aktiv vorantreiben wollen, ist derzeit nicht absehbar.

Unterstützer der europäischen Lösung führen oft an, dadurch würde der soziale Zusammenhalt in Europa über die Grenzen hinweg gestärkt und ein Gefühl der Solidarität geschaffen. So würde, mit den Worten Lazlo Andors, „die Frage des desillusionierten europäischen Wählers beantwortet: Wo ist Europa, wenn wir es am dringendsten brauchen?“¹⁶ Dabei ist gerade die von Andor präferierte Basislösung so konzipiert, dass sich für die meisten Bürger kaum etwas ändern würde. Schließlich existieren Arbeitslosenversicherungen bereits in allen Ländern. Wenn nationale Systeme die Basisabsicherung bis zum bisherigen Niveau aufstocken, würden sich weder die Beiträge für Beschäftigte noch die Ersatzleistungen für Arbeitslose wesentlich ändern.

Eine Lösung analog zu den Arbeitslosenversicherungen auf nationaler Ebene hat den Vorteil, dass die daraus resultierenden Finanzströme „automatisch“ fließen würden – also ohne dass politische Einflussnahme nötig oder möglich wäre – und für die Regierungen von rezessionsgeplagten Ländern gut vorhersehbar bzw. einplanbar wären. Demgegenüber bleibt als Problem, dass notwendige Elemente zur Verhinderung von Moral Hazard der Mitgliedsländer zwangsläufig die Stabilisierungswirkung reduzieren. Dieses Spannungsfeld dürfte sich kaum zufriedenstellend lösen lassen.

Eine Rückversicherung gegen den konjunkturellen „Katastrophenfall“ würde die Schaffung eines Fonds erfordern, in den alle Länder jährlich Beiträge einzahlen. Je höher die Auszahlungsschwellen angesetzt würden, desto geringer wären diese Beiträge. Da es in einem solchen System aber kaum gelingen dürfte, langfristig eine ausgeglichene Bilanz zwischen Nettozahlern und -empfängern herzustellen, dürfte auch dieser Vorschlag politisch derzeit keine großen Chancen auf Umsetzung haben.

Stefan Vetter (+49 69 910 21261, stefan.vetter@db.com)

¹⁶ Andor (2014), op. cit.