

Konjunkturzyklen im Euroraum angleichen – aber wie?



BERICHT Von Kerstin Bernoth und Philipp Engler

Konjunkturelle Ausgleichszahlungen als Stabilisierungsinstrument in der Europäischen Währungsunion 3

BERICHT von Sebastian Dullien und Ferdinand Fichtner

Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum 9

INTERVIEW mit Ferdinand Fichtner

»Europäischer Konjunkturausgleich ohne Mehrbelastung« 16

BERICHT von Karl Brenke

Mechanismen zur Harmonisierung der Konjunkturverläufe in der Eurozone – eine skeptische Sicht 17

DIW-Konjunkturbarometer Oktober 2012 23

AM AKTUELLEN RAND Kommentar von Alexander Kritikos

Politische Lage in Griechenland zunehmend instabil 24



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
79. Jahrgang
31. Oktober 2012

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Nicole Walter

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Dr. Guido Baldi
Christoph Große Steffen

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent/min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Jahresabo zum Vorzugspreis: Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.

Studenten-Abo: Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.

Probe-Abo: Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
Tel. (01805) 9 88 88, 14 Cent/min.
leserservice@diw.de

Weitere Fragen?

DIW Kundenservice:
Telefon (030) 89789-245
kundenservice@diw.de

Abbestellungen von Abonnements
spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1963

Wirtschaftlichen Vorausschätzungen liegen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische Prämissen zugrunde. Ohne Annahme über das politische Klima, in dem Menschen investieren, konsumieren und öffentliche Ausgaben beschließen, ist keine ökonomische Prognose denkbar. Die vorliegende Vorausschätzung für 1963 (und soweit es den Rest des Jahres anbelangt, auch für 1962) enthält von diesen Annahmen vor allem zwei. Die eine betrifft die allgemeine internationale politische Situation und läuft darauf hinaus, daß es zu keinen schwerwiegenden Auseinandersetzungen kommt. Die andere betrifft die innere deutsche Politik und unterstellt eine erhebliche Reduzierung im Wachstum der Staatsausgaben. Die erste Prämisse ist allerdings nichts weiter als ein Notbehelf, um überhaupt ökonomische Aussagen machen zu können. Für die ökonomische Vorausschätzung bedeutet sie, daß politisch bedingte Haussen auf den internationalen Rohstoff- und den deutschen Lebensmittelmärkten in den Jahreszahlen nicht in Erscheinung treten, diese Haussen also als rasch vorübergehend und ihre Gegenbewegung nach sich ziehend interpretiert werden. Die zweite Prämisse ist mehr als ein Notbehelf: Mit ihr wird der diesmal mit weit größerer Entschiedenheit als früher erklärte politische Wille zu genereller Sparsamkeit „erst“ genommen und in den Daten zur vollen Auswirkung gebracht.

Anders als bei der vor einem Jahr für 1962 gegebenen Prognose ist diesmal die „Gefahr“ der sogenannten Selbstaufhebung der Vorausschätzung – ein der ungünstigen Perspektive entgegenwirkendes Handeln – größer. Im Augenblick kann jedoch nicht anders als auf der Grundlage öffentlichen Maßhaltens geurteilt werden.

Wochenbericht Nr. 44 vom 2. November 1962

Konjunkturelle Ausgleichszahlungen als Stabilisierungsinstrument in der Europäischen Währungsunion

Von Kerstin Bernoth und Philipp Engler

Mit der Krise im Euroraum hat die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung der Währungsunion an Bedeutung gewonnen. Ein Problem im Hinblick auf die längerfristige Stabilität des Euroraums ist das Fehlen von Mechanismen, die nur in einzelnen Ländern auftretende konjunkturelle Schocks ausreichend abfedern. Dies ist notwendig, um eine für alle Länder angemessene einheitliche Geldpolitik betreiben zu können. Es sollte daher nachgedacht werden, die Europäische Währungsunion mit einem konjunkturellen Transfermechanismus etwa in Form einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung auszustatten. Dies wäre kein Instrument zur Lösung der derzeitigen Krise, sondern ein Instrument, um der Europäischen Währungsunion mittel- bis langfristig mehr Stabilität zu verleihen.

Historisch betrachtet ist die Europäische Währungsunion (EWU) ein einzigartiger Währungsraum. Die Mitgliedsländer haben sich einer gemeinsamen Geldpolitik unterworfen, während die Finanzpolitik im nationalen Verantwortungsbereich bleibt. Daraus resultiert, dass die Geld- und Wechselkurspolitik als Stabilisierungsinstrument im Fall sehr unterschiedlicher Konjunkturen (*asymmetrischer Schocks*) in den einzelnen Mitgliedsländern ausfällt. Geblieben ist nur die nationale Finanzpolitik als Instrument zur Stabilisierung konjunktureller Schwankungen.¹ Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass die nationale Finanzpolitik diese Funktion nicht in ausreichendem Maß wahrnimmt. Ein Mangel an fiskalischer Disziplin und hohe öffentliche Schuldenstände resultierend aus der Bankenkrise 2008/9 oder dem Platzen der Immobilienblase bewirken, dass Regierungen pro-zyklische Finanzpolitik betreiben und damit Konjunkturzyklen auf nationaler Ebene eher verstärken als dämpfen.²

Eine weitere Konsequenz der gemeinsamen Währung ist, dass ein Auseinanderdriften der konjunkturellen Verläufe innerhalb der EWU verstärkt wird.³ Ist beispielsweise ein einzelner Mitgliedstaat mit einem nachfrageseitigen Einbruch der Konjunktur konfrontiert, wird die gemeinsame Zentralbank zwar mit einer Zinssenkung reagieren. Da diese sich aber an der durchschnittlichen Inflations- und Konjunkturentwicklung im Währungsraum orientiert, fällt die Zinsänderung

¹ Nach der Theorie optimaler Währungsräume nach Mundell (1961) können asymmetrische konjunkturelle Schocks auch mit international geöffneten Arbeitsmärkten sowie flexibler Preis- und Lohnbildungspolitik ausgeglichen werden, Mundell, R. A. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas. The American Economic Review, 51(4), 657-665.

² Bernoth et al. (2008) zeigen, dass ein weiterer Grund für pro-zyklische Finanzpolitik ist, dass Politiker zum Entscheidungszeitpunkt falsche Informationen über die konjunkturelle Situation erhalten, Bernoth, K., Hughes Hallett, A., Lewis, J. (2008): Did fiscal policy makers know what they were doing? Reassessing fiscal policy with real time data. CEPR Working Paper No. 6758.

³ Während Länder wie Deutschland, Niederlande oder Finnland in den letzten zwei Jahren ein relativ starkes Wirtschaftswachstum erreichten, stecken europäische Peripherieländer wie Griechenland, Spanien und Portugal in einer Rezession. Unmittelbar nach der Einführung des Euro war das Gegenteil der Fall.

kleiner aus, als im Fall einer national orientierten Geldpolitik. Für das Land mit dem konjunkturellen Einbruch ist der geldpolitische Kurs also zu restriktiv, für die übrigen Mitgliedstaaten, deren konjunkturelle Lage sich nicht verändert hat, zu expansiv. Eine einheitliche Geldpolitik ist bei asymmetrischen konjunkturellen Entwicklungen aus nationaler Sicht also suboptimal, sie wird sowohl die Volatilität als auch das Auseinanderlaufen der Konjunkturen verstärken.

Konjunkturelle Ausgleichszahlungen können eine Währungsunion stabilisieren

Verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen können eine stärkere Synchronisierung der Konjunkturzyklen in einer Währungsunion fördern, mit dem Ziel, eine einheitliche Geldpolitik zu erleichtern. Eine wichtige Funktion hat diesbezüglich die Finanzpolitik. Eine verstärkte finanzpolitische Koordinierung zwischen den Euroländern dürfte einen wichtigen Beitrag zur Konvergenz von Konjunkturzyklen spielen. Auch einer strikteren Fiskaldisziplin, wie sie etwa durch die Einführung des Fiskalpakts und der Schuldenbremse erreicht werden soll, kommt eine wichtige Bedeutung zu, indem sie nationaler Finanzpolitik wieder mehr Spielraum für intertemporale konjunkturstabilisierende Maßnahmen gibt.

Damit die Finanzpolitik eine noch stärkere Rolle als Konjunkturstabilisator einnehmen kann, sollte über die Einführung eines internationalen Transfersystems nachgedacht werden, das als Versicherung gegen asymmetrische zyklische Einkommensfluktuationen dient.⁴ Eine Betrachtung verschiedener erfolgreicher Währungsunionen innerhalb föderaler Staaten – zum Beispiel USA und Deutschland zeigt, dass alle in verschiedenen Formen nicht nur intertemporale sondern auch überregionale finanzpolitische Instrumente zum Ausgleich asymmetrischer regionaler Schocks aufweisen.⁵ Ein solcher Mechanismus fehlt in der derzeitigen Ausgestaltung der EWU.

⁴ Die Idee, dass fiskalische Transfers zwischen Mitgliedstaaten einer Währungsunion die fehlende Schockabsorption durch Wechselkursanpassungen übernehmen sollten, wurde erstmals von Kenen (1969) vorgeschlagen, Kenen, P. (1969): The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In: Mundell, Swoboda (Hrsg.): Monetary Problems in the International Economy. University of Chicago. Die Notwendigkeit eines solchen Mechanismus in der EWU wurde bereits vor 25 Jahren von Delors (1989) betont, Delors, J. (1989): Regional Implications of Economic and Monetary Integration. In: Committee for the Study of Economic and Monetary Union (Hrsg.): Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Office for Official Publications of the EC, Luxemburg. Eine detaillierte Übersicht über dieses Thema bieten von Hagen, J., Wyplosz, C. (2008): EMU's Decentralized System of Fiscal Policy. European Economy, Economic Papers 306, European Commission.

⁵ Bordo, M. D., Markiewicz, A., Jonung, L. (2011): A fiscal union for the euro: Some lessons from history. NBER Working Paper No. 17380.

Die Grundidee ist, finanzielle Transfers von boomenden Ländern zu Ländern, die sich in einer Rezession befinden, einzuführen. Ist ein Land im Vergleich zum Durchschnitt der EWU in einer günstigen Wirtschaftssituation, so ist das Land Nettozahler, das heißt es erhält weniger Zahlungen, als es in das Ausgleichssystem einzahlt. Befindet sich ein Land dagegen im Vergleich zu den übrigen Staaten in einer ungünstigen Konjunkturlage, so ist es Nettoempfänger, es erhält mehr Transferzahlungen, als es in das System einzahlt. Dadurch wird die Konjunktur im ersten Fall gedämpft und im zweiten Fall stimuliert. Die Konjunkturentwicklung in beiden betrachteten Ländern wird also stabilisiert.

Wichtig ist zu betonen, dass das Ziel dieser Art von Ausgleichszahlungen ist, Konjunkturverläufe anzugleichen, und nicht, einen Ausgleich von generellen Einkommens- und Wohlstandsniveaus einzelner Länder zu erzielen. Im letzteren Fall würden einzelne Mitgliedsländer längerfristig zu Geber- beziehungsweise Nehmerländern werden, und der Anreiz für die Umsetzung notwendiger Strukturreformen wäre stark beeinträchtigt. Unter der Annahme, dass länderspezifische Schocks, die das Produktionsniveau schwanken lassen, zufällig und nicht systematisch über die Länder verteilt sind,⁶ wäre bei einem rein konjunkturellen Transfermechanismus jedes Land über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg sowohl Empfänger- als auch Geberland, sodass sich im Zeitverlauf die erhaltenen und geleisteten Zahlungen eines Landes zu null saldieren.

Anzumerken ist, dass die durch ein konjunkturelles Transfersystem verstärkte Konvergenz der Konjunkturzyklen gerade in Ländern, die gewöhnlich sehr stabile Konjunkturverläufe aufweisen, zu einer Vergrößerung der Amplitude der Konjunkturzyklen führen kann. Internationale finanzpolitische Transfers stellen also nicht unbedingt eine unmittelbare Pareto-Lösung für alle Länder dar. Die langfristige Stabilität des Währungsraums dürfte diese Nachteile für einzelne Länder jedoch aufwiegen.

Wie sich ein solches Ausgleichsinstrument auf die Konjunkturentwicklung auswirkt, ist von Engler und Voigts anhand eines dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells (DSGE) analysiert worden.⁷ Das Modell besteht aus zwei Ländern, einem kleinen Land (dem Inland) und einem großen Land (dem Ausland), die untereinander in gemäßigtem Umfang Handel betreiben. Der Grad der realwirtschaftlichen Integration dieser Länder ist also noch relativ gering. Unter Berücksichtigung

⁶ Statistisch ausgedrückt müssen die länderspezifischen Schocks unabhängig und identisch verteilt sein und einen Erwartungswert von null aufweisen.

⁷ Engler, P., Voigts, S. (2012): A Transfer Mechanism for a Monetary Union. mimeo.

des makroökonomischen Zusammenspiels von Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkten wird analysiert, wie sich ein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Inland unter ihr langfristiges Niveau auf die beiden Volkswirtschaften auswirkt.⁸ Hierbei werden vier verschiedene Szenarien betrachtet. In Szenario 1 verfolgen beide Länder eine eigenständige Geldpolitik und haben flexible Wechselkurse. In Szenario 2 treten beide Länder einer Währungsunion bei. Szenario 3 beschreibt die Anpassung unter der Annahme, dass die beiden Ökonomien sich realwirtschaftlich stärker integriert haben. In Szenario 4 wird alternativ ein Ausgleichszahlungssystem zwischen beiden Ländern eingeführt (Kasten).

Es zeigt sich, dass ein konjunkturelles Transfersystem zwischen den Ländern im Vergleich zu dem Szenario, in dem die Länder einer Währungsunion eine rein nationale Finanzpolitik betreiben, Konjunkturschocks deutlich besser absorbiert und eine stärkere Synchronisierung der Konjunkturzyklen herbeiführt. Die Transferzahlungen würden zumindest im Modell auf die Konjunkturstabilisierung so wirken, als würden die Länder noch eine nationale Geldpolitik verfolgen. Einen ähnlichen Effekt würde man erzielen, wenn die Länder, die eine Währungsunion bilden, realwirtschaftlich stark integriert wären.⁹ Anzustreben ist daher eine weitere Vertiefung der Integration insbesondere unter den Euro-Ländern. Da die damit verbundenen Maßnahmen jedoch viel Zeit benötigen, bis sie Wirkung zeigen, ist ein hoher Integrationsgrad eher als langfristiges Ziel zu betrachten. Bis dahin könnten konjunkturelle Ausgleichszahlungen ein wichtiger Baustein im Stabilisierungsgefüge der EWU sein.

Ein solches konjunkturelles Transfersystem könnte in einer Währungsunion also die fehlende Stabilisierungsfunktion der nationalen Geldpolitik teilweise ersetzen. Dies wäre besonders relevant in Zeiten, in denen der nationalen Finanzpolitik aufgrund hoher Staatsverschuldung in Verbindung mit hohen Zinsprämien auf Staatsanleihen die Hände für weitere Stimulierung gebunden sind.

⁸ Der Nachfrageschock wird als vorübergehende Erhöhung der Konsumnachfrage über ihr langfristiges Niveau modelliert. Ergebnisse für einen Produktivitätsschock liegen ebenfalls vor, vgl. Engler, P., Voigts, S. (2012), a. a. O.

⁹ Anders als von Krugman vorhergesagt, wird hier unterstellt, dass zunehmende Integration nicht zu stärkeren *idiosynkratischen* Schocks resultierend aus erhöhter Spezialisierung der einzelnen Länder führt, sondern nur zu verstärktem grenzüberschreitenden Handel, Krugman, P. (1993): Lessons from Massachusetts for EMU. In: Torres, F., Giavazzi, F. (Hrsg.): Adjustment and Growth in the European Monetary Union. CEPR, London. Durch die Schaffung eines einheitlichen Marktes, die Liberalisierung des Kapital- und Zahlungsverkehrs, die Personenfreizügigkeit sowie den freien Güter- und Dienstleistungsverkehr sind die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Integration der EU weitgehend geschaffen, der bisher erreichte Grad der Integration ist aber noch deutlich ausbaufähig. Der Anteil der Importe aus den Europartnerländern am Bruttoinlandsprodukt ist bis 2008 in den meisten Ländern zwar gestiegen, er erreicht aber in einer Reihe von Ländern nicht einmal 15 Prozent.

Ausgestaltung eines konjunkturellen Ausgleichszahlungsmechanismus

In der EU gibt es bereits Transferzahlungen zwischen den Mitgliedsländern, die aus dem EU-Budget finanziert werden. Der EU-Haushalt ist mit einem Budget von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts jedoch relativ klein,¹⁰ und die derzeitige Ausgestaltung der Transferzahlungen zwischen den EU-Mitgliedsländern ist weniger auf den Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen, als hauptsächlich auf den Ausgleich von dauerhaften Einkommensunterschieden angelegt.¹¹ Dennoch zählt die Regionalpolitik neben der gemeinsamen Agrarpolitik zu den wichtigsten Ausgabenposten der EU. Rund 35 Prozent des Gesamtbudgets werden in verschiedene Strukturfonds investiert, mit denen die wirtschaftsschwächeren Regionen und Länder gefördert werden. Damit ergibt sich, dass einige Mitgliedsländer dauerhaft Nettozahler, andere dagegen Nettoempfänger von EU-Budgetgeldern sind.

Die hier diskutierten Transfers, die nicht der Angleichung der Einkommensniveaus, sondern der Versicherung gegen asymmetrische Schocks und konjunkturelle Schwankungen dienen sollen, müssen folgende Eigenschaften erfüllen:

- a) Die Zahlungen sollten schnell und prompt erfolgen: Zu große zeitliche Verzögerungen bei den Auszahlungen könnten dazu führen, dass Transfers ihre stabilisierende und synchronisierende Funktion verfehlen und sich damit sogar destabilisierend auf Konjunkturverläufe auswirken.
- b) Der Zahlungsmechanismus sollte regelgebunden sein: Durch den dadurch entstehenden Automatismus wird die Transparenz dieses Ausgleichsinstruments erhöht und politische Willkür in der Bestimmung von Transferzahlungen verhindert.
- c) Der Ausgleichsmechanismus sollte auf konjunkturzyklische Schwankungen abzielen: Über einen längeren Zeitraum hinweg sind Länder damit sowohl Geber- als auch Empfängerländer.
- d) Der Transfermechanismus sollte von starken Fiskalregeln flankiert werden: Ein solches System kann und darf eine solide Wirtschafts- und Haushaltspolitik nicht ersetzen. Die historische Erfahrung mit

¹⁰ Das föderale Budget in den USA und in Deutschland lag 2010 bei rund 15 beziehungsweise 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

¹¹ Die EU-Mitgliedsländer und das Europäische Parlament haben beschlossen, dass der EU maximal 1,23 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Gemeinschaft zur Verfügung steht. Der derzeitige mehrjährige Finanzrahmen der EU für den Zeitraum 2008–2013 bleibt mit einem Budget von etwa einem Prozent unterhalb dieser Obergrenze. Er setzt sich zu großen Teilen aus Anteilen an der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer, nationalen Beiträgen, die sich am Bruttoinlandsprodukt orientieren und Zolleinnahmen zusammen.

Kasten

Szenarien zu den Effekten eines negativen Nachfrageschocks in einem Zwei-Länder-Modell¹

Szenario 1: Unabhängige Geld- und Währungspolitik mit flexiblen Wechselkursen:

Durch einen negativen Nachfrageschock sinken im Inland Konsum und Produktion vorübergehend unter ihr langfristiges Niveau und deflationärer Druck entsteht. Daraufhin senkt die Zentralbank die Zinsen, wodurch aufgrund des hier unterstellten Systems flexibler Wechselkurse eine Abwertung der Währung gegenüber den Handelspartnern erfolgt. Zinssenkung und Abwertung dämpfen den konjunkturellen Abschwung.

Im Ausland bewirkt die Aufwertung der dortigen Währung insgesamt ebenfalls eine Dämpfung der Konjunktur in Form einer verringerten Nachfrage nach Exportgütern, bei gleichzeitiger Abwertung der Importpreise. Letzteres wirkt sich positiv auf die Nachfrage aus, da dies steigende Reallöhne impliziert und der Zentralbank aufgrund des Rückgangs der Inflation Spielraum gibt, die Zinsen zu senken und damit die aggregierte Nachfrage anzuregen. Bei der Rückkehr zum Gleichgewicht wertet die heimische Währung wieder auf, dadurch sinken die Nettoexporte, der Anstieg der Produktion wird langsamer. Das Gegenteil passiert im Ausland.

Die Konjunkturverläufe beider Länder weisen folglich eine starke Synchronität auf, lediglich der Konsum entwickelt sich unterschiedlich in beiden Ländern. Die Reaktionen der na-

tionalen Geldpolitik sowie des flexiblen Wechselkurses wirken einerseits als Puffer gegen die Auswirkungen asymmetrischer Schocks und verhindern andererseits ein Auseinanderdriften der nationalen Konjunkturverläufe.

Szenario 2: Währungsunion ohne konjunkturelles Ausgleichszahlungssystem

Nach Bildung einer Währungsunion und damit der Fixierung des Wechselkurses und der Aufgabe einer eigenständigen Geldpolitik geht der durch den Nachfrageschock induzierte Rückgang der Inflation im Inland nur zu einem geringen Teil in die durchschnittliche Inflationsrate der Union ein. Die von der gemeinsamen Zentralbank daraufhin durchgeführte Zinssenkung fällt daher geringer aus als im Inland in Szenario 1. Eine Anpassung des Wechselkurses ist gar nicht möglich. Die negative Wirkung des Schocks auf Konjunktur und Konsum im Inland ist daher ausgeprägter. Im Ausland hingegen steigt der Konsum stärker als bei flexiblen Wechselkursen, zudem steigt die Produktion statt zu sinken. Dies liegt am Wegfall des mit einer Aufwertung verbundenen Exportrückgangs. Die gemeinschaftliche Geldpolitik innerhalb der Währungsunion lässt darüber hinaus im Vergleich zum flexiblen Wechselkurs im Ausland die Zinsen nur unzureichend sinken. Damit steigen aufgrund der zunehmenden Beschäftigung die Realeinkommen.

Die Konjunkturzyklen sowie der Konsum beider Länder werden in der Währungsunion folglich deutlich volatil und asynchroner. Eine Rezession in einem Land kann nicht durch eine expansive Geldpolitik dort und eine Abwertung des

¹ Eine ausführliche Beschreibung des verwendeten Modells und dessen Ergebnisse ist in Engler, P., Voigts, S. (2012): A Transfer Mechanism for a Monetary Union. mimeo, nachzulesen.

Schuldenkrisen in Fiskalunionen zeigt, dass eine glaubwürdige No-Bailout-Regel entscheidend für den Erfolg regionaler fiskalischer Ausgleichssysteme innerhalb föderaler Staaten ist.¹²

- e) Die Teilnahme an einem konjunkturellen Ausgleichssystem sollte an Bedingungen wie wirtschaftspolitische Strukturreformen geknüpft werden.

Ein solcher konjunktureller Transfermechanismus kann auf verschiedene Weise im Euroraum umgesetzt werden. Denkbar sind etwa direkte fiskalische Transferzahlungen oder indirekte Transfers durch die Errichtung einer europäischen Sozial- und Arbeitslosenversicherung. Im ersteren Fall würden die Länder einen Teil der Steuereinnahmen, die stark auf den Kon-

junkturzyklus reagieren, wie die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, in einen gemeinsamen europäischen Fonds einzahlen. Diese Einzahlungen würden dann proportional zum Pro-Kopf-Potentialwachstum wieder auf die einzelnen Mitgliedsländer verteilt werden. Wenn die Produktion im Verhältnis zum Produktionspotential, die sogenannte *Outputlücke* eines Landes, niedriger ist als der Durchschnittswert der Outputlücke im Euroraum, ist das Land ein Netto-Transferempfänger, ist sie höher, so ist es ein Netto-Transferzahler. Je synchroner die Konjunkturzyklen der einzelnen Mitgliedsländer sind, umso weniger Transferzahlungen fließen.¹³

¹² Bordo, M. D. et al. (2011), a.a.O.

¹³ Für eine detaillierte Beschreibung eines solchen Mechanismus vgl. von Hagen, J., Wyplosz, C. (2008), a. a. O.

Wechselkurses abgeschwächt und umgekehrt ein Boom nicht gemildert werden.

Szenario 3: Währungsunion mit starker realwirtschaftlicher Integration

Oft wird argumentiert, dass sich durch die Bildung einer Währungsunion die Asymmetrie im Konjunkturverlauf der einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund einer Verstärkung der realwirtschaftlichen Integration abschwächt.² Bildet man im vorliegenden Modell eine stärkere realwirtschaftliche Integration durch eine Erhöhung des Anteils der Importgüter am Konsum ab, so sind die Teilregionen der Währungsunion auf ähnliche Weise von asymmetrischen Schocks betroffen. Tatsächlich verteilt sich ein inländischer Nachfrageschock dann gleichmäßiger auf in- und ausländische Güter, womit sich ein ähnlicherer Konjunkturzyklus in beiden Ländern einstellt als im Fall niedriger Integration.

Szenario 4: Währungsunion mit Ausgleichszahlungssystem

Alternativ könnten beide Länder ein Ausgleichszahlungssystem einführen, um im Fall eines asymmetrischen Schocks

ähnliche konjunkturelle Ergebnisse wie im Szenario der realwirtschaftlichen Integration zu erreichen. Im Modell wird dies durch eine Zahlung von dem Land mit relativ starkem Wirtschaftswachstum an das relativ schwächer wachsende Land modelliert. Die Ausgleichszahlungen haben das Ziel, unmittelbar die aggregierte Güternachfrage zu beeinflussen. In der Zeit nach dem schockbedingten Nachfragerückgang erhält das Inland eine Zahlung,³ wodurch die aggregierte Nachfrage antizyklisch gesteigert und der Rückgang von Konsum und Produktion gemildert wird.

Im Ausland dagegen kann die Wirtschaft durch die Ausgleichszahlungen weniger stark expandieren. Es wird ersichtlich, dass dadurch im Inland der Nachfrage- und Produktionsrückgang deutlich abgemildert und der ausländische Konjunkturschub gebremst wird, ja sogar in einen Rückgang der Produktion umgekehrt werden kann. Es kommt also zu einer Dämpfung der Volatilität und zu einer Annäherung der Konjunktur- und Konsumverläufe.

² Frankel, Rose (1998): The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *The Economic Journal*, 108 (449), 1009–1025; sowie Frankel, Rose (2002): An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2), 437–466. Eine entgegengesetzte Position vertritt Krugman, P. (1993), a. a. O.

³ In den Simulationen ist ein Transfer zwischen Privathaushalten modelliert. Das Modell kann aber auch so angepasst werden, dass die Transfers zwischen den Regierungen fließen. Mit beiden Modellvarianten können vergleichbare Simulationsergebnisse erzielt werden.

Der Vorteil eines solchen Mechanismus ist, dass er eine antizyklische Finanzpolitik im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt unterstützt. Länder, die sich im konjunkturellen Abschwung befinden und damit Nettoempfänger von Ausgleichszahlungen sind, können dadurch ihre Staatsausgaben erhöhen, ohne ihre nationalen Haushalte zu belasten. Während die Wirkung einer Konjunkturstimulation mit Hilfe rein nationaler Finanzpolitik gedämpft wird, weil Konsumenten davon ausgehen, dass die Erhöhung der Staatsausgaben in der Gegenwart mit Steuererhöhungen oder Rückführung von Staatsausgaben in Zukunft finanziert werden (Ricardianische Äquivalenz),¹⁴ würden solche Dämpf-

fungseffekte bei einer Finanzierung der Konjunkturstimulation mittels internationaler Ausgleichszahlungen nicht auftreten.

Ein Problem bei dieser direkten Variante eines fiskalischen Transfermechanismus ist jedoch, dass die Bestimmung der Outputlücke und des Produktionspotentials meist sehr ungenau ist und diese Zahlen mit der Zeit oft revidiert werden. Transferzahlungen könnten damit ihre stabilisierende und synchronisierende Funktion verfehlen, oder die Politik könnte das System missbrauchen.

Eine Alternative wäre die Einführung einer europäischen Sozial- und Arbeitslosenversicherung, die parallel zu den nationalen Versicherungssystemen eingeführt würde. Unter der Annahme, dass die Arbeitslosigkeit in engem Verhältnis zur konjunkturellen Lage eines

¹⁴ Empirische Untersuchungen kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass nur ein Teil des Privatsektors eine solche langfristige Perspektive einnimmt, viele Akteure erhöhen nach einer Steuersenkung tatsächlich ihre Ausgaben.

Landes steht, würde ein solches europäisches Versicherungssystem ähnliche Transferzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion bewirken wie ein direktes fiskalisches Transfersystem, nur würden in diesem Fall nicht die Regierungen die Transfers erhalten, sondern die privaten Haushalte.¹⁵

Gegenüber einem direkten fiskalischen Transfersystem hätte eine europäische Sozial- und Arbeitslosenversicherung den Vorteil, dass die Bestimmungsgrößen für die Transfers prompt und quasi-automatisch feststehen und nicht erst berechnet und verhandelt werden müssten, sodass weniger Raum für politische Willkür gegeben ist. Außerdem hängt die Effektivität eines konjunkturellen Transfermechanismus als Stabilisierungsinstrument eines Konjunkturzyklus davon ab, wie schnell die aggregierte Nachfrage beeinflusst wird. Private Haushalte und Regierungen könnten mit dem Erhalt von Netto-Transferzahlungen einfach ihre Sparquote erhöhen. Dies ist jedoch weniger wahrscheinlich im Fall einer europäischen Arbeits- und Sozialversicherung.

Wichtig zu betonen ist, dass ein konjunktureller Ausgleichsmechanismus in der Währungsunion eine solide Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedsländer nicht ersetzen darf. Da das Transfersystem nicht auf eine Umverteilung der Steuereinnahmen oder der Schuldenlast abzielt, sondern auf die Abfederung asymmetrischer, zyklischer Schocks, ist für die Stabilität der Eurozone weiterhin fiskalische Disziplin und ein ausrei-

chender Grad an internationaler Wettbewerbsfähigkeit von großer Bedeutung. Als Bedingung zur Teilnahme am Ausgleichsmechanismus könnte die Durchführung wichtiger Arbeitsmarktreflexen oder die Einhaltung fiskalpolitischer Regeln gefordert werden. So könnte die Teilnahme eines Landes am Ausgleichsmechanismus daran geknüpft werden, dass es gleichzeitig eine Schuldenbremse in seine Verfassung aufnimmt oder den Stabilitäts- und Wachstumspakt einhält.

Fazit und Politikimplikationen

In einer Währungsunion ohne vollkommen integrierte Märkte, in der sowohl die Geld- als auch die Wechselkurspolitik als Stabilisierungsinstrument ausfallen, um unterschiedliche Konjunkturverläufe in den einzelnen Ländern auszugleichen, kann ein System konjunktureller Ausgleichszahlungen zwischen den Mitgliedsländern eine wichtige Stabilisierungsfunktion einnehmen. Für eine Einführung fiskalischer Ausgleichszahlungen fehlte jedoch bisher die notwendige Bereitschaft seitens der Politik, einen Teil ihrer finanzpolitischen Souveränität an die europäische Ebene abzugeben. Angesichts der derzeitigen Debatte um eine institutionelle Neugestaltung der EWU scheint aber der Zeitpunkt gekommen zu sein, auch über die Einführung eines konjunkturellen Ausgleichssystems nachzudenken. Je höher die Ausgleichszahlungen ausfallen, umso größer werden wohl die Vorbehalte von Seiten der Regierungen und der Bevölkerung gegen die Einführung eines solchen Ausgleichsmechanismus sein. Eine Herausforderung für die politische Debatte besteht also darin, das optimale Verhältnis zwischen Stabilisierungswirkung und Transferhöhe zu bestimmen.

15 Zu einem solchen System einer europäischen Arbeitslosenversicherung mit seinen spezifischen Vor- und Nachteilen vergleiche den Beitrag von Dullien und Fichtner in diesem DIW Wochenbericht.

Kerstin Bernoth ist stellvertretende Leiterin der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | kbernoth@diw.de

Philipp Engler ist Junior-Professor an der Freien Universität Berlin | Philipp.Engler@fu-berlin.de

COMPENSATORY PAYMENTS AS STABILIZATION INSTRUMENT IN THE EMU

Abstract: With the crisis in the euro area, the issue of the institutional structure of the monetary union has gained in significance. One problem with regard to the longer-term stability of the euro area is the absence of mechanisms to adequately absorb asymmetric cyclical shocks in the individual Member States. Such an instrument is essential in order to be able to implement a unified monetary policy

suitable for all countries. Consequently, the European Monetary Union should be equipped with an economic transfer mechanism—for instance, in the form of common unemployment insurance. This is not an instrument to solve the current crisis but rather to provide more stability to the European Monetary Union in the medium and long term.

JEL: E02, E32, E42, E61

Keywords: Europäische Währungsunion, konjunktureller Transfermechanismus, Europäische Arbeitslosenversicherung

Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum

Von Sebastian Dullien und Ferdinand Fichtner

Ein konjunkturbezogenes Transfersystem für die Mitgliedsländer des Euroraums könnte einen Beitrag dazu leisten, zyklische Ungleichgewichte zwischen den Ländern auszugleichen. Ein solches System wird hier in der konkreten Form einer europäischen Arbeitslosenversicherung vorgeschlagen. Durch diese Ausgestaltung ergibt sich eine Reihe von Vorteilen gegenüber anderen Formen konjunktureller Transfersysteme. Indem der Fokus auf Kurzzeitarbeitslosigkeit gelegt wird, besteht ein automatischer Zusammenhang zwischen Transferzahlungen und der konjunkturellen Situation eines Landes; ein solches System ist daher robust gegenüber politischer Manipulation. Weitgehend verhindert werden kann außerdem, dass einzelne Länder systematisch Nettozahler oder Nettoempfänger sind. Nicht geeignet wäre eine europäische Arbeitslosenversicherung hingegen, um strukturelle Divergenzen zwischen den Mitgliedsländern, wie sie sich derzeit in der Krise im Euroraum niederschlagen, zu beheben oder zu verhindern. Zyklische Ungleichgewichte innerhalb der Währungsunion können aber mit einer europäischen Arbeitslosenversicherung wirkungsvoll und ohne großen bürokratischen Zusatzaufwand bekämpft werden. Ein solches System könnte daher ein wichtiges Stabilisierungselement für die Mitgliedsländer der Währungsunion sein.

Weltweit und vor allem in der Europäischen Währungsunion sind die Konsequenzen wirtschaftlicher Schwankungen und Divergenzen wieder stärker ins Bewusstsein getreten. Ursache sind unter anderem die globale Rezession 2008/9 und die Schuldenkrise mit ihren realwirtschaftlichen Folgen in Form massiv rückläufiger Produktion und steigender Arbeitslosigkeit. Einer Krise, wie sie derzeit im Euroraum zu beobachten ist, kann dauerhaft nur mit Strukturwandel und institutionellen Reformen begegnet werden. So sollte sich etwa der gesamtwirtschaftliche Lohnanstieg in den Mitgliedsländern an der jeweiligen Produktivitätsentwicklung plus der Zielinflation der Zentralbank orientieren. Mit der Korrektur der im letzten Jahrzehnt aufgelaufenen strukturellen Fehlentwicklungen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte dürften die Mitgliedsländer des Euroraums noch über mehrere Jahre beschäftigt sein.

Ein konjunkturbezogener Transfermechanismus, wie er hier diskutiert wird, ist nicht geeignet, derartige strukturelle Ungleichgewichte zu verhindern oder die Krise schnell zu beenden.¹ Er könnte aber einen Beitrag dazu leisten, dass es in Zukunft nicht mehr zu so großen Ungleichgewichten kommt, wie sie im Vorfeld der Krise im Euroraum zu beobachten waren. So wäre durch eine Umverteilung von Kaufkraft etwa aus Spanien der dortige Immobilienboom wohl nicht so ausgeprägt gewesen; das Platzen der Blase in Spanien hätte entsprechend wohl geringere Belastungen für die Gesamtwirtschaft mit sich gebracht. Deutschland hingegen litt in den ersten Jahren der Europäischen Währungsunion unter wirtschaftlicher Schwäche; zusätzliche Nachfrage in Form von Zahlungen aus einem europäischen Transfermechanismus wäre in dieser Phase sicher hilfreich gewesen.

Ihre Ursache haben diese Ungleichgewichte auch in der gemeinsamen Geldpolitik: In der Währungsunion

¹ Vgl. zu konjunkturbezogenen Transfersystemen auch den Beitrag von Bernoth und Engler in diesem DIW Wochenbericht.

werden konjunkturelle Schwankungen und das Auseinanderdriften der konjunkturellen Verläufe zwischen den Mitgliedstaaten zusätzlich verstärkt und verlängert. Befindet sich etwa ein Mitgliedsland in einer Rezession und sieht sich niedrigen Inflationsraten gegenüber (etwa Deutschland zu Beginn des Jahrtausends), so kann eine gemeinsame Geldpolitik dort zu restriktiv sein. Hingegen kann sie aus Sicht eines kräftig wachsenden Landes mit hoher Inflation (Spanien zur gleichen Zeit) viel zu expansiv sein und dort zu Überhitzungen und zusätzlichem Inflationsdruck führen.

Hinzu kommt, dass auch die Finanzpolitik in der Währungsunion nur eingeschränkt wirksam ist. Theoretische Überlegungen und die Ergebnisse zahlreicher empirischer Studien deuten darauf hin, dass die Finanzpolitik in Europa Konjunkturausschläge in den vergangenen Jahren eher verstärkt als verringert hat – sieht man einmal von den abgestimmten Konjunkturpaketen in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/9 ab.² Dies dürfte vor allem mit der – etwa aufgrund von Wirkungsverzögerungen – generell geringen Wirksamkeit diskretionärer Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen zusammenhängen. In der Währungsunion gibt es für nationale finanzpolitische Stabilisierungsmaßnahmen zudem ein Anreizproblem: Die Handelsverflechtung im Euroraum führt dazu, dass konjunkturstimulierende Impulse zu wesentlichen Teilen ins Ausland abfließen, weil mit den zusätzlichen Mitteln ausländische Produkte gekauft werden. Dies kann bei einem ohnehin asynchronen Konjunkturverlauf die Volatilität sogar verstärken und macht Finanzpolitik aus Sicht nationaler Politik als Stabilisierungsinstrument unattraktiv.

Bestrebungen zur Synchronisierung der nationalen Konjunkturzyklen im Euroraum können einen Beitrag dazu leisten, dass die Europäische Zentralbank eine für alle Länder angemessene gemeinsame Geldpolitik betreiben kann und auf diese Weise die mit hoher konjunktureller Volatilität einhergehenden wirtschaftlichen Probleme gemindert werden. So können Investitionsrisiken für die Unternehmen oder Beschäftigungsrisiken für die Arbeitnehmer verringert werden, die ansonsten auch die langfristigen Wachstumsperspektiven einer Volkswirtschaft beeinträchtigen könnten, etwa wegen Investitionszurückhaltung der Unternehmen oder Hystereseeffekten am Arbeitsmarkt.

² Vgl. etwa Galí, J., Perotti, R. (2003): Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe. *Economic Policy*, 18, 534–572; Dullien, S., Schwarzer, D. (2009): Bringing Macroeconomics into the EU Budget Debate: Why and How? *Journal of Common Market Studies*, 47, 153–174; Bernoth, K., Hughes Hallett, A., Lewis, J. (2008): Did fiscal policy makers know what they were doing? Reassessing fiscal policy with real time data. CEPR Working Paper No. 6758, März 2008; oder Balázs, É. (2012): Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-Cyclical? CESifo Working Paper Nr. 3777.

Schon im Rahmen früherer Überlegungen zu den institutionellen Bedingungen für die Europäische Währungsunion wurden verschiedene Stabilisierungsinstrumente diskutiert.³ Eine Reihe von Vorschlägen geht dabei in die Richtung, dass ein europäischer Ausgleichsfonds den Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängig von der jeweiligen Produktionslücke (also der Abweichung des tatsächlichen vom potenziellen Bruttoinlandsprodukt) Zahlungen zukommen lassen soll. Diese Zahlungen soll ein Mitgliedstaat mit einer negativen Produktionslücke dann möglichst schnell nachfragewirksam verwenden, um die Konjunktur zu stützen. Finanziert würde dies durch Einzahlungen von Mitgliedstaaten, die zur gleichen Zeit eine gute Konjunktur erleben.

Allerdings haben diese Vorschläge eine Reihe gravierender Schwächen. Erstens ist nicht klar, ob die Zuweisungen aus einem solchen Stabilisierungsfonds an die nationalen Regierungen tatsächlich auch zeitnah nachfragewirksam verwendet würden. Üblicherweise haben öffentliche Ausgaben lange Planungs- und Umsetzungshorizonte. Die Brüsseler Transfers dürften so kaum sinnvoll zügig in neue Staatsausgaben oder öffentliche Investitionen umzuleiten sein. Zudem besteht die Gefahr, dass in der politischen Praxis einmal beschlossene Stützungsmaßnahmen nicht wieder rückgängig gemacht werden, wenn die konjunkturelle Situation sich verändert.

Zweitens sind Berechnungen des potenziellen Bruttoinlandsprodukts und damit der Produktionslücke mit großen methodischen Unsicherheiten verbunden. Betrachtet man etwa die Schätzungen der EU-Kommission zur Produktionslücke in Spanien über die vergangenen zehn Jahre, so stellt man enorme rückwirkende Revisionen fest.

Drittens muss man sich fragen, ob eine solche Ausgestaltung politischen Rückhalt bekommen könnte. De facto würde dieser Mechanismus bedeuten, dass in Brüssel eine kleine Gruppe Ökonomen anhand von der Allgemeinheit kaum zu vermittelnden ökonomischen Modellen über Milliardenzahlungen etwa von Deutschland nach Spanien entscheiden würde.

Im vorliegenden Beitrag wird ein Mechanismus vorgeschlagen, der diese Probleme weitgehend vermeidet und dennoch alle Vorteile eines europäischen konjunkturellen Ausgleichsmechanismus mit sich bringt.

³ Vgl. etwa Majocchi, A., Rey, M. (1993): A special financial support scheme in economic and monetary union. Need and nature. *European Economy – Reports and Studies No. 5*, 457–480; oder Pisani-Ferry, J., Italianer, A., Lescure, R. (1993): Stabilization properties of budgetary systems. A simulation analysis. *European Economy – Reports and Studies No. 5*, 511–538.

Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung als Stabilisierungsmechanismus ...

Als Alternative zu den skizzierten Stabilisierungsfonds bietet sich ein Transfermechanismus an, der ohne große ökonomische Berechnungen finanzielle Mittel direkt an die Bürgerinnen und Bürger in Ländern mit schwacher Konjunktur transferiert und so konstruiert ist, dass die Gelder auch schnell für Konsumzwecke verwendet werden. Dabei kann auf bestehende Systeme sogenannter automatischer Stabilisatoren zurückgegriffen werden. Unter diesem Begriff versteht man Regelungen des Steuersystems oder der Sozialversicherungen, die dafür sorgen, dass automatisch im Abschwung weniger Nachfrage vom Privatsektor abgeschöpft wird, während im Aufschwung automatisch höhere Nettzahlungen vom Privatsektor an den Staat fällig werden. Solche automatischen Stabilisatoren haben den Vorteil, dass sie praktisch ohne Zeitverzögerung wirken und üblicherweise nicht durch den politischen Entscheidungsprozess verzerrt werden.

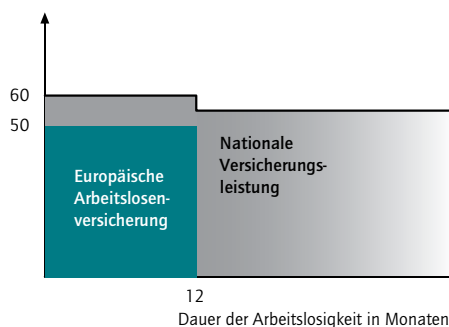
Ein möglicher automatischer Stabilisator für die Eurozone ist eine europäische Arbeitslosenversicherung.⁴ In einem solchen System würden die Beschäftigten einen Teil ihres Lohns in die europäische Arbeitslosenversicherung einzahlen und aus diesem Fonds im Falle von Arbeitslosigkeit Kompensationszahlungen erhalten, die zeitlich begrenzt sind und sich nach dem Verdienst vor der Arbeitslosigkeit richten. Die Bezugsdauer sollte so festgelegt werden, dass nur *kurzfristige* Arbeitslosigkeit erfasst wird, könnte also zum Beispiel auf ein Jahr begrenzt werden. Auch die Höhe der europäischen Versicherungsleistung kann unter dem Absicherungs niveau der derzeitigen nationalen Versicherungen liegen.

Den Einzelstaaten bleibt es vorbehalten, eine über dieses Basisniveau hinausgehende Absicherung anzubieten. Dabei könnten die Nationalstaaten – finanziert aus nationalen Beiträgen oder Steuern – sowohl die Höhe der individuell empfangenen Transferleistungen von Beginn an aufstocken als auch die Transferbezugszeiten über das erste Jahr hinaus ausweiten. Auf diese Weise können auch unterschiedliche Bezugs voraussetzungen für die Arbeitslosenunterstützung abgebildet werden, etwa unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf das Alter des Transferempfängers.⁵ Die europäische Arbeitslosenversicherung würde eine Basisabsicherung

Abbildung

Schema einer europäischen Arbeitslosenversicherung

In Prozent des letzten Einkommens



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2012

Die europäische Arbeitslosenversicherung zahlt nur eine vergleichsweise geringe Lohnersatzleistung, kann aber um nationale Versicherungsleistungen ergänzt werden.

bis zu einem kleinsten gemeinsamen Nenner übernehmen, alle darüber hinaus gehenden politisch gewünschten Leistungen wären durch nationale Sozialversicherungsträger abzudecken.

Die Kombination eines nationalen Systems mit einer europäischen Arbeitslosenversicherung ist in der Abbildung am Beispiel einer fünfzigprozentigen Lohnersatzleistung über den Zeitraum von einem Jahr aus der europäischen Versicherung schematisch dargestellt.

... hätte eine Reihe von Vorteilen ...

Ein solcher Vorschlag hätte eine Reihe von Vorteilen:

- 1) Die Zahl der kurzfristig Arbeitslosen ist sehr stark mit dem Konjunkturzyklus korreliert. Darüber hinaus steigt die Arbeitslosenzahl insbesondere in tiefen Rezessionen, in denen die Stabilisierungsnotwendigkeit am größten ist, besonders stark. Daher würde eine solche Versicherung als automatischer Stabilisator zwischen mehreren Ländern mit asynchronen Konjunkturverläufen fungieren: Erlebt ein Land einen konjunkturellen Abschwung, fließt per Saldo Geld aus dem Fonds in das Land. Erlebt ein Land einen Aufschwung mit hohem Beschäftigungs- und Lohnsummenwachstum, fließt per Saldo Geld aus dem Land ab.⁶

⁶ Grundsätzlich ist eine solche automatische Stabilisierungswirkung auch zu erreichen, indem die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme aufkommensneutral über die Zeit geführt und vollständig von den öffentlichen Kernhaushalten getrennt werden. In der Vergangenheit und insbesondere in

⁴ Dullien, S. (2008): Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. SWP Studie 2008/S1, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S01_dullien_ks.pdf; oder für einen früheren Vorschlag zur europäischen Arbeitslosenversicherung Deinzer, R. (2004): Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Berlin.

⁵ Bedingt durch unterschiedliche Rentenaltersgrenzen ist auch das Höchstalter für den Bezug von Arbeitslosengeld im Euroraum unterschiedlich.

- 2) Gleichzeitig wäre sichergestellt, dass die Transferzahlungen tatsächlich zu einem großen Teil nachfragewirksam werden: Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in einem Land führt direkt zu Transferzahlungen an die Privathaushalte dieses Landes. Da Arbeitslose üblicherweise ihr Einkommen nahezu vollständig für Konsumzwecke ausgeben, dürfte die Auswirkung auf das Bruttoinlandsprodukt sehr schnell und vergleichsweise hoch sein.
- 3) Ein solches System könnte ohne zusätzliche Lasten für Europas Arbeitnehmer und Unternehmen eingeführt werden, weil die neue Versicherung sowohl bei den Auszahlungen als auch bei den Beiträgen Teile der existierenden nationalen Systeme ersetzt. Die zusätzlichen Lohnnebenkosten für die europäische Arbeitslosenversicherung würden zu einer entsprechenden Senkung der Lohnnebenkosten für die nationalen Arbeitslosenversicherungen führen. Indem die europäische Arbeitslosenversicherung über die bestehenden nationalen Sozialversicherungsträger abgewickelt wird, kann der bürokratische Zusatzaufwand klein gehalten werden.
- 4) Durch die ausschließliche Versicherung kurzfristiger Arbeitslosigkeit wird verhindert, dass die nationalen Regierungen notwendige Maßnahmen zum Abbau struktureller Arbeitslosigkeit unterlassen. Diese Gefahr bestünde, wenn die Länder davon ausgehen könnten, dass die Kosten der Arbeitslosigkeit von allen teilnehmenden Ländern gemeinsam getragen werden und damit eigene Anstrengungen zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit unterließen (Moral-Hazard-Problematik). Dieses grundsätzliche Problem bleibt bei dem hier gemachten Vorschlag nur noch für die kurzfristige, konjunkturelle Arbeitslosigkeit bestehen, bei der Moral Hazard in der Praxis wenig relevant sein dürfte: Zum einen kann kurzfristiger Arbeitslosigkeit ohnehin nicht mit den politisch unpopulären Strukturreformen entgegengewirkt werden. Zum anderen sind die politischen Kosten steigender Arbeitslosigkeit aus Sicht der Nationalregierungen so hoch, dass ein starkes Eigeninteresse an einer Lösung des Problems besteht.
- 5) Die Anreize der Arbeitslosen, nach einem neuen Job zu suchen, würden sich nicht verändern, da die Zahlungen aus der neuen Arbeitslosenversicherung an die Stelle nationaler Zahlungen treten würden.

der Krise war dieser Ansatz in der politischen Praxis aber nicht umsetzbar; im Gegenteil entstanden durch die stark gestiegene Arbeitslosigkeit in der Krise hohe Belastungen für die öffentlichen Finanzen, die durch Schuldenaufnahme und Steuererhöhungen kompensiert werden mussten.

... und signifikante Stabilisierungswirkungen ...

Simulationsrechnungen deuten darauf hin, dass die Stabilisierungswirkungen einer solchen Versicherung signifikant wären.⁷ Hätte eine gemeinsame Versicherung seit Beginn der Europäischen Währungsunion im Jahr 1999 existiert, wären in einigen Ländern die Konjunkturschwankungen deutlich gedämpfter gewesen.⁸ So wäre, unter plausiblen Annahmen,⁹ in Spanien der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in der weltweiten Rezession nach der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers um fast ein Viertel geringer ausgefallen. In Irland und Griechenland hätten etwa zehn Prozent des Abschwungs in dieser Periode abgefedert werden können. Auch Deutschland wäre zeitweise Nettoempfänger gewesen, und zwar in der Vorkrisenzeit (in den Jahren 2003 bis 2005), als sich die deutsche Wirtschaft deutlich schwächer als der Rest der Eurozone entwickelte. In dieser Zeit hätten diese Zahlungen auch die deutsche Konjunktur gestützt.¹⁰

Die angenommene Stabilisierungslogik in der Simulationsrechnung wäre dabei wie folgt: Mit einer Abschwächung der Konjunktur und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit wären zunächst die Beitragszahlungen aus dem betroffenen Land an die europäische Arbeitslosenversicherung zurückgegangen, weil mit steigender Arbeitslosigkeit die Lohnsumme fällt. Gleichzeitig wären die Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung an das betroffene Land gestiegen, weil die Zahl der kurzfristigen Arbeitslosen zunimmt. Im Vergleich zu einer rein nationalen Arbeitslosenversicherung kommt so eine zusätzliche Stabilisierung der wirtschaftlichen Aktivität zustande, weil die nationalen öffentlichen Finanzen

⁷ Allerdings muss eingeräumt werden, dass die Simulationsergebnisse nur einen Anhaltspunkt für die Einschätzung der Wirkungen bieten können. So sind keine Informationen über die Erwerbsbiographie der Arbeitslosen in den verschiedenen Euro-Ländern verfügbar, sodass nur grob abgeschätzt werden kann, welcher Anteil der Arbeitslosen tatsächlich und in welchem Umfang Anspruch auf Unterstützungszahlungen hätte.

⁸ Interessant wäre eine Simulation zu der Stabilisierungswirkung einer solchen Versicherung in der Schuldenkrise im Euroraum. Da allerdings der Abschwung in den Krisenländern vielfach erst 2011 eingesetzt hat, ist mangels Datengrundlage eine solche Simulation derzeit noch nicht möglich.

⁹ Angenommen wird, dass die Hälfte der Arbeitslosen, die kürzer als zwölf Monate arbeitslos waren, Anspruch auf Zahlungen aus dem System gehabt hätte. Zudem wird angenommen, dass die versicherte Lohnsumme 80 Prozent der durchschnittlichen Lohnsumme in der jeweiligen Volkswirtschaft ausmacht. Unterstellt wird außerdem, dass ein Anstieg der staatlichen Transfers um ein Prozent einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in gleichem Maße nach sich zieht, also ein Transfermultiplikator von eins vorliegt. Die hier zugrunde gelegten Transferleistungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung entsprechen den in der Abbildung dargestellten; Anspruchsberechtigte erhalten also für ein Jahr lang Arbeitslosenhilfe in Höhe von 50 Prozent ihres vorherigen Einkommens.

¹⁰ Vergleiche zu Berechnungen der Stabilisierungswirkung unterschiedlicher Ausgestaltungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung auch Dullien, S. (2008): Eine Arbeitslosenversicherung ..., a. a. O.

entlastet werden und deshalb weniger Konsolidierungsbemühungen im Abschwung notwendig würden. Ohne die Zahlungen aus dem europäischen System hätten die nationalen Beitragssätze im Abschwung erhöht, die Arbeitslosenzahlungen gekürzt oder andere Staatsausgaben gekürzt werden müssen, um die Konsolidierungsanforderungen einzuhalten; mit dem europäischen System kann die entsprechende Nationalregierung von diesen Maßnahmen absehen und die automatischen Stabilisatoren am Arbeitsmarkt voll spielen lassen.

Insgesamt wäre unter den hier zugrunde gelegten Annahmen durch die Versicherung ein Finanzvolumen von durchschnittlich 55 Milliarden Euro pro Jahr bewegt worden, weniger als 0,75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Eurozone. Diese Zahlungen hätten mit einem Beitragssatz von knapp 1,7 Prozent des Bruttolohns finanziert werden können, wenn unterstellt wird, dass sich die gesamten Ein- und Auszahlungen der Versicherung über den Zeitraum von 1999 bis 2011 ausgleichen (Tabelle).

Ähnlich dem Vorbild der US-Arbeitslosenversicherung könnte in Abschwungphasen entweder automatisch oder nach Entscheidung der EU-Kommission die Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung aus dem System verlängert werden. Dadurch würde die Stabilisierungswirkung einer solchen Arbeitslosenversicherung deutlich verstärkt werden. In den USA wird unter dem Begriff *extended benefits* automatisch die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in einem Bundesstaat verlängert, wenn sich die Arbeitslosigkeit gemäß klar definierter Schwellenwerte dramatisch verschlechtert hat.

Darüber hinaus kann der US-Kongress sogenannte *emergency benefits* beschließen, wodurch ebenfalls die Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung verlängert wird. Mit Ausnahme der sehr kurzen Rezession Anfang der 80er Jahre wurde von dieser Option in allen Rezessionen seit den frühen 70er Jahren Gebrauch gemacht.¹¹ Simulationsrechnungen zeigen, dass auch für Europa solche *extended benefits* oder *emergency benefits* die Stabilisierungswirkung deutlich erhöhen könnten, ohne dass das Transfervolumen massiv steigen müsste.¹² Allerdings wird das System damit auch anfälliger für politische Einflussnahme.

... ist allerdings auch mit Risiken verbunden

Bei der Einführung der europäischen Arbeitslosenversicherung ist darauf zu achten, dass notwendige An-

passungsprozesse in der aktuellen Krise nicht verzögert werden. So könnte die Einführung von Transfers zum jetzigen Zeitpunkt dazu führen, dass die Bereitschaft zu Arbeitsmarktreflexen zurückgeht, da die finanzielle Belastung aus der Arbeitslosigkeit nicht in den Krisenländern, sondern auf europäischer Ebene anfällt. Die Gefahr ist aber nicht besonders groß. Bei einer strukturellen Wachstumsschwäche wird kurzfristige Arbeitslosigkeit leicht zu struktureller Arbeitslosigkeit. Für die Mitgliedsländer besteht daher kein großer Anreiz, systematische Anstrengungen für den Abbau von Arbeitslosigkeit zeitlich zu verschieben. Ohnehin sind die Anpassungsprozesse in den meisten Krisenländern bereits in vollem Gange.¹³ Da die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung mit langen Vorlaufzeiten verbunden wäre, kann damit gerechnet werden, dass bis dahin ein Teil der Ungleichgewichte bereits abgebaut ist.

Gewichtiger ist die Sorge, dass mit der Einführung einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung permanente Transfers zwischen einzelnen Ländern der Währungsunion entstehen könnten, die sich nicht über den Konjunkturzyklus ausgleichen. So ist denkbar, dass bestimmte Länder von dem System stärker profitieren als andere. Das gilt etwa für Länder, die bedingt durch ihre Wirtschaftsstruktur (mit relativ großen Anteilen von zum Beispiel der Landwirtschaft oder des Tourismus an der nationalen Wertschöpfung) stärker von saisonaler Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dem ist allerdings Abhilfe zu schaffen, indem als Voraussetzung für den Bezug der Unterstützung aus der europäischen Arbeitslosenversicherung ununterbrochene Beitragszahlungen an das System über einen längeren Zeitraum (etwa Beiträge in 22 von 24 Monaten vor Bezug der Leistung) vorausgesetzt werden.

Allerdings ist nicht grundsätzlich auszuschließen, dass strukturelle Besonderheiten der beteiligten Volkswirtschaften dazu führen, dass es über längere Zeiträume zu Transfers in eine Richtung kommt. Durch gezielte Ausgestaltung der Bezugskriterien kann dieser Gefahr zwar vorgebeugt werden; ein Versicherungssystem beinhaltet aber grundsätzlich immer das Risiko, dass einzelne Teilnehmer stärker profitieren als andere.

Für die politische Akzeptanz des hier skizzierten Vorschlags wäre es von zentraler Bedeutung, solche Asymmetrien so weit als möglich zu reduzieren. Dabei bestehen vergleichsweise große Freiräume: Die Einschränkung der Bezugskriterien im Rahmen der europäischen Arbeitslosenversicherung kann prinzipiell sehr weitgehend sein, da die nationalen Versicherungssysteme

¹¹ Dullien, S. (2008): Improving Economic Stability in Europe. What the euro area can learn from the United States' unemployment insurance. Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin Working Paper FG 1 No 2012-07, 26.

¹² Dullien, S. (2008): Eine Arbeitslosenversicherung ..., a. a. O.

¹³ Vgl. zu den Fortschritten bei der strukturellen Anpassung in den Krisenländern auch Fichtner, F. et al. (2012): Herbstgrundlinien 2012. DIW Wochenbericht Nr. 40/2012, 16 ff.

Tabelle

Finanzflüsse einer europäischen Arbeitslosenversicherung

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Alle Jahre
Auszahlungen														
(1) Zahl der Kurzarbeitslosen (in Tausend)	8 044	7 211	6 447	7 552	8 163	8 297	7 829	7 117	6 477	7 136	10 269	9 847	9 197	
(2) Angenommene Zahl der Leistungsempfänger (in Tausend)	4 022	3 605	3 223	3 776	4 081	4 149	3 915	3 559	3 238	3 568	5 135	4 924	4 598	
(3) Bruttolohn pro Arbeitnehmer (in 1000 Euro/Jahr)	29,8	30,6	31,4	32,2	33,0	33,7	34,4	35,2	36,1	37,3	37,9	38,6	39,4	
(4) Angenommene durchschnittliche Arbeitslosenunterstützung (in 1 000 Euro/Jahr)	11,9	12,2	12,5	12,9	13,2	13,5	13,8	14,1	14,4	14,9	15,2	15,4	15,8	
(5) Summe Auszahlungen (in Millionen Euro)	47 960	44 073	40 439	48 615	53 900	55 968	53 864	50 157	46 771	53 238	77 910	75 929	72 506	55 487
Einnahmen														
(6) Zahl der Beschäftigten (in Tausend)	109 536	112 397	114 194	115 490	116 304	117 095	118 362	120 382	122 743	123 853	121 802	121 286	121 618	
(7) Angenommene durchschnittliche Bemessungsgrundlage (in 1000 Euro)	23,9	24,4	25,1	25,8	26,4	27,0	27,5	28,2	28,9	29,8	30,3	30,8	31,5	
(8) Summe Einnahmen (in Millionen Euro)	44 240	46 536	48 522	50 362	52 021	53 503	55 160	57 465	60 041	62 590	62 593	63 347	64 950	55 487
Saldo (in Millionen Euro)	-3 720	2 463	8 083	1 747	-1 879	-2 465	1 296	7 308	13 270	9 352	-15 316	-12 582	-7 556	0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Eurostat- und AMECO-Daten.

© DIW Berlin 2012

Die europäische Arbeitslosenversicherung akkumuliert in guten wirtschaftlichen Zeiten Überschüsse. Falls im Durchschnitt über mehrere Jahre die Arbeitslosigkeit steigt, bilden sich Defizite.

über die Basisabsicherung hinausgehende Versicherungsfälle abdecken.

Fazit

Durch die Einführung einer auf Kurzarbeitslosigkeit abstellenden europäischen Arbeitslosenversicherung könnten Ungleichgewichte im Euroraum, wie sie derzeit zu beobachten sind, nicht behoben werden. Strukturelle Divergenzen können und sollen durch das hier skizzierte Modell nicht verhindert werden. Die Mitgliedsländer der Währungsunion müssen andere Mechanismen entwickeln, um anhaltende Unterschiede, etwa in der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Volkswirtschaften, aber auch in institutionellen Bedingungen wie der Arbeitsmarktregulierung und den Lohnverhandlungssystemen, so weit zu beseitigen, dass die Entstehung großer struktureller Ungleichgewichte verhindert wird.

Zyklische Ungleichgewichte – konjunkturelle Schwankungen und das Auseinanderdriften nationaler Konjunkturen – könnten jedoch mit einer europäischen Arbeitslosenversicherung wirkungsvoll eingedämmt werden. Im Vergleich zu einem originär fiskalischen Transfersystems würden dabei mehrere zentrale Vorteile realisiert:

Zum ersten ist eine automatische Bindung von Transferzahlungen an den Konjunkturzyklus gewährleistet. Damit wird auch weitgehend verhindert, dass Länder systematisch Nettozahler oder Nettoempfänger sind. Zum zweiten ist ein solches System transparent für Politik und Bevölkerung und ist für politische Einflussnahme vergleichsweise wenig anfällig. So könnte eine europäische Arbeitslosenversicherung ein wesentliches Stabilisierungselement für die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion werden.

Sebastian Dullien ist Professor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin | sebastian.dullien@htw-berlin.de

Ferdinand Fichtner ist Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | ffichtner@diw.de

AN UNEMPLOYMENT INSURANCE FOR THE EURO AREA

Abstract: A European transfer system could contribute to a stabilization of the euro area by synchronizing business cycles in the monetary union, thereby simplifying the common monetary policy. Such a system is suggested here in the form of a European unemployment insurance system. Compared to other forms of fiscal transfer systems, some advantages arise: By putting the focus on short-term unemployment, an automatic link between payments and the cyclical situation of a member country is ensured, making the system fairly robust against political manipulation. Furthermore, asymmetries are mostly avoided, which could result in countries becoming systematically net

recipients or net contributors in such a system. Therefore, the risk of permanently financing expenditures of single countries appears to be low. A European unemployment insurance system would not be suitable to remove or avoid structural discrepancies between countries, such as those currently resulting in the crisis in the euro area. Cyclical imbalances within a monetary union, however, would be effectively dampened by a European unemployment insurance system, at not much additional administrative costs. Such a system could thus become an important stabilizing element for the member countries of the European Monetary Union.

JEL: E32, E63, F41

Keywords: Economic stabilization, European integration, unemployment insurance



Dr. Ferdinand Fichtner,
Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik
am DIW Berlin

SECHS FRAGEN AN FERDINAND FICHTNER

»Europäischer Konjunkturausgleich ohne Mehrbelastung«

1. Herr Fichtner, um Konjunkturunterschiede der EU-Mitgliedstaaten zu harmonisieren und die Eurozone zu stabilisieren, schlagen Sie Transfersysteme, wie zum Beispiel eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum vor. Welche Idee steckt dahinter?
Die Idee ist, dass durch ein automatisches Transfersystem Konjunkturdivergenzen zwischen den Ländern im Euroraum ausgeglichen werden. Wir schlagen vor, dass man ein Transfersystem einführt, zum Beispiel eine europäische Arbeitslosenversicherung. Diese führt zu automatischen Finanzflüssen zwischen einem Boomland und einem Land, das sich in der Rezession befindet.
2. Würde eine europäische Arbeitslosenversicherung nicht zu einem permanenten Transfer von den reichen zu den Krisenländern der EU führen? Eine europäische Arbeitslosenversicherung stellt in unserem Konzept auf eine maximale Bezugsdauer von einem Jahr ab. Jeder Arbeitslose, der nach einem Jahr noch nicht wieder im Job ist, fällt aus dieser Arbeitslosenversicherung automatisch wieder raus. Das führt dazu, dass permanente Transfers zwischen Ländern auf ein Minimum reduziert werden. Es ist allerdings nicht vollständig auszuschließen, weil es Länder gibt, in denen die kurzfristige Arbeitslosigkeit strukturell bedingt höher ist, zum Beispiel durch Saisonarbeit in der Tourismusbranche. Das ließe sich aber durch zusätzliche Stellschrauben auch in unserem System verhindern.
3. Müssten nicht auch die Regeln, die über den Bezug von Arbeitslosengeld entscheiden, auf europäischer Ebene gleichgeschaltet werden? Die Arbeitslosenversicherung, die wir vorschlagen, ist nur als Basisabsicherung gedacht. Wenn den nationalen Regierungen dieses Absicherungsniveau nicht ausreicht, können sie zusätzliche Absicherungen etablieren und auf diese Weise die Bezugsdauer oder auch die Höhe der Auszahlungen für ihre Bürger erhöhen. Allerdings besteht ein gewisser

Vereinheitlichungsbedarf, der aber nicht so groß ist, wie es auf den ersten Blick den Anschein hat.

4. Bräuchten wir dann ein europäisches Arbeitsamt? Nein, ein europäisches Arbeitsamt wäre nicht notwendig, weil die nationalen Sozialversicherungssysteme weiter genutzt werden können. Das heißt, dass in Deutschland die Bundesagentur für Arbeit weiterhin für Einnahmen und Auszahlungen zuständig wäre und sich zu einem Teil bei einem europäischen Fonds refinanzieren würde.
5. Welche zusätzlichen Lasten würden für Europas Arbeitnehmer und Arbeitgeber entstehen? Die Gesamtbelastung würde gleich bleiben, solange das Auszahlungsniveau dieser europäischen Arbeitslosenversicherung vergleichbar ist mit dem Auszahlungsniveau der nationalen Arbeitslosenversicherung. Aber das wäre nach unserem Konzept der Fall.
6. Würde eine europäische Arbeitslosenversicherung nicht den Anreiz mindern, Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit konsequent in Angriff zu nehmen? Man könnte befürchten, dass eine solche europäische Arbeitslosenversicherung dazu führt, dass die nationalen Regierungen sich nicht mehr in dem Maße bemühen, Arbeitslosigkeit abzubauen, weil letztlich jemand anders dafür bezahlt. Dadurch, dass wir die Arbeitslosenunterstützung auf ein Jahr beschränken, besteht dieser Anreiz aus unserer Sicht kaum noch, weil strukturelle und langfristige Arbeitslosigkeit ohnehin der Bereich ist, wo die nationalen Regierungen am meisten bewirken können. Im Bereich der kurzfristigen Arbeitslosigkeit ist durch politische Stellschrauben nicht so viel zu bewegen. Da wird mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit eher Schindluder getrieben, indem beispielsweise Beschäftigungsprogramme aufgelegt werden, die scheinbar die kurzfristige Arbeitslosigkeit reduzieren, de facto aber nicht wirklich eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation mit sich bringen.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Mechanismen zur Harmonisierung der Konjunkturverläufe in der Eurozone – eine skeptische Sicht

Von Karl Brenke

Mit der europäischen Währungsunion kam es zu einer Vereinheitlichung der Geldpolitik und zu einem System fixer Wechselkurse. Damit gingen Fehlanreize einher, die gravierende wirtschaftliche Verwerfungen nach sich gezogen haben. Derzeit werden – nicht nur im DIW Berlin – Vorschläge unterbreitet, wie mit konjunkturellen Ausgleichsmechanismen in der Eurozone künftig ein größerer Gleichlauf bei der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Der vorliegende Beitrag geht ausführlich auf einige Probleme bei solchen Transfersystemen ein und kommt insgesamt zu einer deutlich skeptischeren Bewertung konjunktureller Ausgleichsmechanismen als die beiden vorigen Artikel in dieser Ausgabe.

Umfassende fiskalische Ausgleichssysteme sind immer mit dem Risiko der Verschwendung von Ressourcen verbunden. Zudem könnten automatisch wirkende Mechanismen leicht in eine ungewünschte Richtung wirken. Die Alternative zu einem fiskalischen Ausgleichssystem, eine europäische Arbeitslosenversicherung, ist im Grenzfall nicht wirksam, weil die nationalen Versicherungen bereits die Funktion automatischer Stabilisatoren ausüben. Es käme letztlich nur zu einer Verlagerung von Kompetenzen auf die supra-nationale Ebene. Damit wäre eine Vereinheitlichung der nationalen Arbeitslosenversicherungen und die Installierung von Kontrollfunktionen bei einer neutralen, europäischen Instanz verbunden – und mithin mehr Bürokratie. Überdies käme es bei Einführung einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung mindestens in der Startphase zu einer erheblichen Umverteilung von Mitteln; das könnte Verteilungsfragen in den Geberländern aufwerfen.

Wenngleich die Krise im Euroraum noch längst nicht ausgestanden und für die zu Tage getretenen Probleme – wie die übermäßige Verschuldung in manchen Staaten oder ein Auseinanderdriften bei der Wettbewerbsfähigkeit – noch keine Lösung in Sicht ist, werden bereits Konzepte unterbreitet, wie in Zukunft eine größere Harmonisierung der Konjunkturverläufe unter den Mitgliedstaaten der Währungsunion erreicht werden könnte.¹ Einige der mit solchen Vorschlägen verbundenen Probleme werden im Folgenden diskutiert.

Ein umfassendes fiskalisches Transfersystem ist nicht sinnvoll

Theoretisch denkbar wäre ein fiskalischer Interventionsmechanismus innerhalb der Eurozone, um die verzerrenden Wirkungen der gemeinsamen Geldpolitik zu kompensieren oder zumindest abzumildern. Mitgliedstaaten mit einem vergleichsweise günstigen Konjunkturverlauf müssten finanzielle Mittel an einen gemeinsamen Fonds abführen, wodurch die Wirtschaftsleistung in diesen Ländern gedrosselt würde. Mit den Mitteln wäre die Produktion in denjenigen Volkswirtschaften anzuschieben, die konjunkturell hinterhinken. Die Fließrichtungen und das Ausmaß der Transfers müssten rasch angepasst werden, um zügig auf Veränderungen der Konjunktur in den einzelnen Mitgliedstaaten der Währungsunion zu reagieren. Angesichts der zu bewältigenden Aufgabe dürfte zumindest zeitweilig ein enormes Umverteilungsvolumen erforderlich sein.

Ein solches Transfersystem wäre in der Praxis nur sehr schwer und im Endeffekt nicht wirksam umsetzbar. Die umzuverteilenden Mittel müssten schnell fließen und eingesetzt werden, da ansonsten die gewünschte Wirkung nicht erzielt werden könnte. Um die Fehlverwen-

¹ Vgl. die beiden vorhergehenden Artikel in dieser Ausgabe des DIW Wochenberichts.

derung von Mitteln und die Verschwendung von Ressourcen zu vermeiden, bedarf es Planungen und eines gewissen Vorlaufs – etwa bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Das geht wiederum auf Kosten der erforderlichen Schnelligkeit. So kann es passieren, dass die Maßnahmen erst dann greifen, wenn sich die Konjunktur schon wieder erholt hat. Sie wirken dann pro-zyklisch.² Überdies könnten zufließende Mittel auch zu einer versteckten Staatsfinanzierung genutzt werden – etwa indem unter dem Vorwand der Konjunkturstabilisierung ohnehin anstehende Aufgaben finanziert werden.

Eine weitere Schwierigkeit bestünde darin, ein verlässliches Instrument zu finden, das angibt, wann, in welchem Umfang und aus welchen Staaten Finanzmittel abfließen und welchen sie zuströmen. Grundsätzlich wäre es sinnvoll, sich an der Auslastung des Produktionspotentials in den einzelnen Mitgliedsländern zu orientieren. Die verfügbaren Daten über die sogenannte Produktionslücke (output gap) sind allerdings unzuverlässig und daher für Entscheidungen mit gravierenden finanzpolitischen Konsequenzen untauglich. So werden etwa von der EU-Kommission oder der OECD zwar regelmäßig Schätzungen über die Produktionslücke veröffentlicht, die Berechnungen werden im Zeitverlauf aber immer wieder stark korrigiert.³ Angesichts der großen Schwankungen bei den ständigen Revisionen etwa der OECD-Schätzungen kann sich durchaus das Urteil aufdrängen, dass auf sie wegen der Unsicherheiten besser ganz verzichtet werden sollte.⁴ Abgesehen davon liefern die Schätzungen schwer mit der Realität in Einklang zu bringende Ergebnisse. So ist es verwunderlich, warum die deutsche Wirtschaft in den Jahren 2006 bis 2008 überausgelastet gewesen sein sollte, die Löhne in dieser Zeit aber nur wenig gestiegen sind. Und nach den aktuellen OECD-Schätzungen hätte Griechenland bis zum Jahr 2002 Mittel aus dem gemeinsamen Fonds bekommen – also zu einer Zeit, als der dortige Konsumboom gewaltig Fahrt aufnahm.⁵

Obwohl das umrissene Transfersystem auf die Abschwächung von konjunkturellen Divergenzen angelegt ist und die einzelnen Länder abwechselnd Geber und Nehmer der Ausgleichszahlungen sein sollen, könnte es – in

Krisenzeiten wie gegenwärtig – zu mehrjährigen Umverteilungen in eine Richtung kommen. Bei Ländern mit anhaltender Wachstumsschwäche würden zwar das Produktionspotential und damit die berechnete Produktionslücke ebenfalls reduziert, dies würde aber nur allmählich geschehen. In einem solchen Fall handelt es sich nicht mehr um die Harmonisierung von Konjunkturverläufen.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung als Alternative?

Weniger umfassend sind Vorschläge zur Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Sie wäre als Basissicherung anzulegen: Leistungen sollen nur solche Arbeitslose erhalten, die eine gewisse Zeit durchgehend eingezahlt haben, und die Bezugsdauer soll grundsätzlich begrenzt werden – zum Beispiel auf ein Jahr. Saisonarbeitslosigkeit sowie Arbeitslosigkeit eher struktureller Art, wie sie bei Langzeitarbeitslosigkeit zu vermuten ist, blieben ausgeklammert. Erklärtes Ziel ist auch bei einer europäischen Arbeitslosenversicherung, Divergenzen zwischen den Konjunkturverläufen der Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

Vom Anspruch her kann eine solche Arbeitslosenversicherung nur einseitig wirken. Im Fall steigender Arbeitslosigkeit in einem Land sorgt sie als automatischer Stabilisator mit ihren Unterstützungsleistungen dafür, dass die verfügbaren Einkommen und damit der Konsum dort nicht allzu sehr sinken. Sie kann aber nicht eine Überhitzung der Konjunktur etwa durch übermäßigen Konsum verhindern.

Gegen die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung lässt sich vor allem einwenden, dass sie überflüssig ist. Denn es gibt bereits in allen Mitgliedstaaten Versicherungen und Leistungssysteme, die Arbeitslose unterstützen. Sie federn auf nationaler Ebene die Folgen eines konjunkturellen Abschwungs ab und tragen somit zur Synchronisierung der Konjunkturverläufe in der Eurozone bei. Ein Reformbedarf kann daher nur bei einer unzureichenden Finanzierung einzelner nationaler Versicherungen entstehen, also dann, wenn bei steigender Arbeitslosigkeit die Beiträge erhöht oder die Leistungen gekürzt werden müssen. Um das zu vermeiden, reicht eine angemessene Vorsorge auf nationaler Ebene völlig aus. Fahrlässig ist es daher, wenn, wie in der Vergangenheit geschehen, bei guter Konjunktur die Beitragssätze gesenkt werden – womit man unterstellt, dass die günstige Entwicklung ewig anhält.

Eine Entwicklung, wie sie in einigen südeuropäischen Ländern in den letzten Jahren zu Tage getreten ist, sprengt freilich den Rahmen der üblichen Finanz-

² So waren die Programme zur Stimulierung der öffentlichen Bautätigkeit in Deutschland noch in erheblichem Maß im Jahr 2011 wirksam – also zu einer Zeit, als die Produktionseinbrüche infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise schon längst überwunden waren, vgl. Fichtner, F. et al: Verunsicherung und hohe Schulden bremsen Wachstum. DIW Wochenbericht Nr. 1+2/2012.

³ Koske, I., Pain, N. (2008): The Usefulness of Output Gaps for Policy Analysis. OECD Economics Department Working Papers Nr. 621.

⁴ Horn, G., Tober, S. (2007): Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung. IMK-Report Nr. 17.

⁵ OECD: Economic Outlook, Paris 2012, 242.

planungen. Hier handelt es sich nicht um eine Konjunkturflaute, sondern um eine Strukturkrise, deren Überwindung länger dauern wird. Konjunkturpolitische Instrumente helfen hier kaum weiter.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung stünde ebenfalls vor der Aufgabe, für eine über die Konjunkturzyklen hinweg ausreichende Finanzierung zu sorgen. Diese muss insbesondere dann gewährleistet sein, wenn die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Eurozone gleichförmig verläuft und es zu einem allgemeinen Abschwung kommt. Bei der Gründung einer solchen Institution würde lediglich die Zuständigkeit für die Finanzen von der nationalen auf die übernationale Ebene verschoben. In solchen Staaten wie der Bundesrepublik, in denen die Versicherung von den Tarifpartnern getragen wird, müsste die Selbstverwaltung weitgehend aufgegeben werden.

Wie alle nationalen sozialen Sicherungssysteme hätte auch eine europäische Arbeitslosenversicherung den Charakter eines Fonds mit regionalen Ausgleichswirkungen: An Gebiete mit einem relativ hohen Anteil an Leistungsberechtigten würden mehr Mittel ausgezahlt als von dort in die Versicherung fließen; die Regionen mit vergleichsweise wenigen Leistungsbeziehern wären Nettozahler. In der Startphase der neuen europäischen Institution käme es zwangsläufig zu einer Umverteilung von Mitteln in gewiss erheblichem Umfang zulasten der Beitragszahler in den Staaten mit einer unterdurchschnittlichen Zahl an Kurzarbeitslosen. Das dürften auch die Länder mit einer generell günstigen Arbeitsmarktlage sein. Falls dort die nationalen Versicherungen Überschüsse angehäuft haben, könnten diese für den neuen, gemeinsamen Fonds eingesetzt werden. Anderenfalls müsste es in diesen Staaten zu Anhebungen der Versicherungsbeiträge und somit der Arbeitsentgelte kommen. In den Geberländern beispielsweise mit einer paritätischen Finanzierung wäre seitens der Arbeitgeber mit höheren Aufwendungen für die Löhne und für die Arbeitnehmer mit höheren Lohnabschlägen zu rechnen. Vergleichbares gab es in der Bundesrepublik mit der deutschen Einheit.

Betroffen wären aber nicht alle abhängig Beschäftigten, sondern – wie im Fall Deutschlands – nur die sozialversicherungspflichtigen sowie deren Arbeitgeber. Hierzulande wären etwa die Beamten und die Mini-Jobber ausgeklammert. Es wäre verteilungspolitisch gesehen problematisch und schwer vermittelbar, wenn nur bestimmte Gruppen für innereuropäische Transfers herangezogen würden.

Die Höhe des Umverteilungsvolumens bei der Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung ist nicht abzuschätzen. Schon die Größe des etwaigen Emp-

fängerkreises des europäischen Arbeitslosengeldes kann nicht einmal überschlägig umrissen werden, weil die verfügbaren Daten kaum Anhaltspunkte geben. So ist die im Rahmen des einheitlichen statistischen Berichtssystems der EU erhobene Anzahl der Erwerbslosen nicht mit den bei den nationalen Arbeitsverwaltungen registrierten Arbeitslosen und erst Recht nicht mit den Arbeitslosen mit Versicherungsansprüchen gleichzusetzen.⁶ Zudem ist es ungewiss, in welchem Maß die nationalen Konjunkturen und damit die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten der Euroländer künftig voneinander abweichen.

Nationale Systeme müssten harmonisiert werden

Mit der Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung wäre die Klärung zahlreicher Detailfragen verbunden. Vor allem wäre zu gewährleisten, dass die vorgeschlagene Basissicherung und der Zugang zu deren Leistungen in allen Staaten gleich sind. Beispielsweise wäre zu klären, welche legalen Möglichkeiten zum Hinzuverdienst den Arbeitslosen gestattet sind, wie mit Personen verfahren wird, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, wie bei Eigenkündigungen von Arbeitnehmern vorgegangen wird – sind diese auch leistungsberechtigt und gibt es für diesen Personenkreis Wartezeiten vor Beginn der Leistungsgewährung? Wer zahlt in die Versicherung ein? Beispielsweise zahlen in Deutschland und Frankreich Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam ein, in Italien dagegen nur die Arbeitgeber. Zudem kann in der Bundesrepublik oder in Spanien bis zum 64. Lebensjahr Arbeitslosengeld bezogen werden, in anderen Staaten wie in Frankreich liegt die Grenze tiefer. In der Praxis könnte bei Einführung ei-

⁶ Der Unterschied zwischen Erwerbslosen und Arbeitslosen sei am Beispiel Deutschlands dargestellt: Als Arbeitslose werden diejenigen Personen gezählt, die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet sind, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung suchen und der Vermittlung zur Verfügung stehen. Ein Arbeitsloser kann bis zu 15 Wochenstunden erwerbstätig sein – beispielsweise einen Mini-Job ausüben. Nicht als arbeitslos gelten indes Personen, die zwar eine Beschäftigung suchen, die sich aber nicht bei den Arbeitsagenturen gemeldet haben – etwa weil sie trotz ihrer Erwerbslosigkeit keine Leistungsansprüche haben. Zudem gelten Teilnehmer an Maßnahmen der *aktiven Arbeitslosigkeit* nicht als arbeitslos – wie Personen in Weiterbildungsmaßnahmen oder Beschäftigte in den sogenannten Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs). Erwerbslos nach dem Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), das auch von Eurostat bei der EU-weiten Arbeitskräfteerhebung verwendet wird, sind indes solche Personen, die keinerlei Beschäftigung nachgehen und die aktiv irgendeine Beschäftigung suchen – wenn auch nur für wenige Stunden und unabhängig davon, ob als Selbständiger oder Arbeitnehmer. Nach dieser Konzeption gelten auch solche Personen als Erwerbslose, die einen Job suchen, aber nicht bei den Arbeitsagenturen gemeldet sind, oder solche, die an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen. Auch Schüler und Studenten können erwerbslos sein. Nicht als erwerbslos angesehen werden indes Arbeitslose, die irgendeinem Job nachgehen – und sei es nur eine Stunde pro Woche. Auch Personen, die zwar als Arbeitslose bei der Arbeitsverwaltung registriert sind, aber aus subjektiven Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, gelten nicht als Erwerbslose.

ner europäischen Arbeitslosenversicherung das Niveau der Leistungen in manchen Ländern angehoben werden. Dies betrifft insbesondere die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, denn diese ist zum Teil kürzer als ein Jahr. In Italien beispielsweise liegt die Bezugsdauer generell bei neun Monaten.⁷ In Spanien hängt sie von der Zahl der Tage ab, in denen Beiträge entrichtet wurden. Um dort ein Jahr lang Arbeitslosengeld beziehen zu können, muss ein Arbeitnehmer mindestens drei Jahre in die Versicherung eingezahlt haben.

In vielerlei Hinsicht müsste also Einheitlichkeit unter den an der gemeinsamen Arbeitslosenversicherung teilnehmenden Ländern hinsichtlich der Gestaltung der Leistungssysteme hergestellt werden. Vor allem wäre Missbrauch zu verhindern, da von einer europäischen Arbeitslosenversicherung Anreize ausgehen könnten, sie etwa zur Entlastung der nationalen Renten- oder Sozialhilfekassen auszunutzen.⁸ Es bedarf daher klarer und eindeutiger Richtlinien und Verordnungen; ein hinreichendes Regelwerk kann sich aber wohl erst nach einer längeren Praxisphase herausgebildet haben. Damit allein wird es aber nicht getan sein. Wie die Erfahrungen mit anderen Fonds der EU zeigen, bedarf es eines erheblichen Aufwands um zu kontrollieren, ob den Regelungen auch entsprochen wird und die Mittel sachgerecht verwendet werden.⁹ All das führt zwangsläufig zu mehr Bürokratie.

Die Befürworter einer europäischen Arbeitslosenversicherung deuten mit Verweis auf das US-amerikanische Beispiel an, dass in Zeiten hoher oder steigender Arbeitslosigkeit die maximale Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld – automatisch oder auf Vorschlag der Europäischen Kommission – verlängert werden könnte.¹⁰ Eine Ausweitung wäre aus sozialpolitischer Sicht insofern konsequent, da nicht auszuschließen ist, dass sich beispielsweise in den südeuropäischen Krisenländern die Zahl der Kurzarbeitslosen verringert – aber nicht wegen einer Besserung der wirtschaftlichen Lage, sondern weil mehr und mehr Erwerbslose in die Langzeitarbeitslosigkeit abgleiten. Es käme zu der paradoxen Situation, dass manche Länder Mittel einbüßen würden, obwohl sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt ver-

schlechtert. Würde man Langzeitarbeitslose in die europäische Arbeitslosenversicherung einbeziehen, liefe das auf eine Finanzierung von Staatsaufgaben hinaus, da die öffentliche Hand bei der Zahlung von Sozialleistungen entlastet würde. Die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung könnte das Einfallstor sein, um die bisher nationalen Sozialsysteme umfassend zu vereinheitlichen und zu europäisieren.

Fazit

Ein umfassender fiskalischer Mechanismus zur Synchronisierung der nationalen Konjunkturen in der Europäischen Währungsunion wäre in der Praxis nur schwer umsetzbar. Zudem wäre, wie bei allen Interventionen, mit erheblichen Nebenwirkungen zu rechnen; insbesondere bestünde die Gefahr, dass es zu Fehlallokationen und zur Verschwendung von Ressourcen kommt. Die staatlichen Maßnahmen könnten zudem nicht anti-zyklisch, sondern zum Teil sogar prozyklisch wirken.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung, die ebenfalls als ein Mechanismus zur Harmonisierung der Konjunkturverläufe unter den Eurostaaten vorgeschlagen wird, ist indes überflüssig, wenn die nationalen Arbeitslosenversicherungen voll zum Einsatz kommen. Diese üben dann die Funktion automatischer Stabilisatoren aus und wirken bereits in der gewünschten Weise. Es käme letztlich nur zu einer Verlagerung von Kompetenzen auf die supra-nationale Ebene. Erforderlich wäre eine Vereinheitlichung der nationalen Arbeitslosenversicherungen und die Installierung von Kontrollfunktionen bei einer neutralen, europäischen Instanz – und mithin mehr Bürokratie. Die Harmonisierung der Versicherungsansprüche könnte auf ein höheres Niveau der Unterstützungsleistungen in manchen Ländern hinauslaufen, was das System verteuert. Von einigen Staaten müssten zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, und in den Geberländern könnten Verteilungsprobleme entstehen.

Im Kern laufen alle Überlegungen zur Installierung von mehr oder weniger automatisch wirkenden Ausgleichsmechanismen darauf hinaus, die Politik einzuhegen, weil man offenbar meint, dass Politiker aus unterschiedlichen Gründen – etwa aus Opportunismus – zu Fehlentscheidungen neigen.

Anstatt den Einfluss der Politik zurückzudrängen, sollte sie vielmehr in die Pflicht genommen werden, damit sie wirtschaftlichen Fehlentwicklungen entgegensteuert. Das hätte sie auch schon in der Vergangenheit gekonnt. Die überzogene Ausgabenpolitik und die unterlassenen Reformen etwa bei der Steuererhebung waren ein Politikversagen der griechischen Regierung. In Spanien hat die Politik beispielsweise durch die Er-

⁷ Zusätzlich gibt es Sonderregelungen für Arbeitslose, die zuvor in der Industrie oder in der Bauwirtschaft beschäftigt waren.

⁸ Ein unrühmliches Beispiel war in Deutschland die Hartz-IV-Reform, bei deren Umsetzung die Kommunen zahlreiche frühere Sozialhilfeempfänger, obwohl diese nicht hinreichend erwerbsfähig waren, zu Arbeitslosen erklärten, um dadurch Ausgaben bei den Sozialleistungen zu sparen.

⁹ Vgl. unter anderem Europäischer Rechnungshof (2011): Jahresbericht über die Durchführung des Haushaltsplans. Amtsblatt der Europäischen Union, 2011/ C 326/01, Luxemburg, 15 ff.

¹⁰ Dullien, S.: An European unemployment insurance as stabilization device – Selected issues. Paper prepared for brainstorming workshop on July 2, 2012 at DG EMPL.

schließung neuer Baugrundstücke zur Blasenbildung auf dem Immobilienmarkt beigetragen. Stattdessen hätte sie lieber durch höhere Steuern auf Grundstücksge­schäfte dämpfend wirken sollen.

Auch die Lohnpolitik hat versagt. In Deutschland wie in den anderen mitteleuropäischen Ländern wurden die gegebenen Verteilungsspielräume von den Arbeit­nehmern nicht für entsprechende Lohnanhebungen ge­nutzt, in anderen Ländern sind dagegen die Arbeitsent-

gelte der Produktivität vorausgeeilt. Die Folge war ein Auseinanderlaufen bei der Wettbewerbsfähigkeit zwi­schen den einzelnen Volkswirtschaften.

Wenn aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt wür­de, wären überhaupt keine besonderen Ausgleichsme­chanismen zur Harmonisierung der Konjunkturver­läufe in der Eurozone notwendig. Eine an den Erforder­nissen einer Währungsunion orientierte Politik würde völlig ausreichen – mehr Technokratie wäre nicht nötig.

Karl Brenke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIW Berlin | kbrenke@diw.de

MECHANISMS FOR HARMONIZATION OF ECONOMIC CYCLES IN EURO AREA—A SKEPTICAL VIEW

Abstract: The European Monetary Union brought with it a standardization of monetary policy and a system of fixed exchange rates. This was accompanied by disincentive effects which, in turn, resulted in serious economic distortions. Proposals are currently being put forward as to how financial policy equalization mechanisms could be used to better synchronize the economic development of the Member States in the euro area in future.

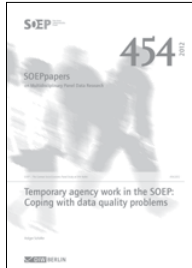
Comprehensive fiscal equalization systems are not workable in practice and are associated with a risk of resource wastage. Furthermore, these systems can also have undesir-

able negative effects. The alternative to a fiscal equalization system, some form of European unemployment insurance, would be superfluous as national benefits already act as automatic stabilizers. Such a move would ultimately only lead to a transfer of competences to the supranational level. This would be accompanied by a harmonization of national unemployment benefit systems and the deferral of control functions to a neutral European authority—and thus, more red tape. Moreover, the introduction of common unemploy­ment insurance would result in a significant redistribution of resources, at least during the initial phase, which could raise questions about distribution in the donor countries.

JEL: E62, J88

Keywords: harmonization of business cycles, unemployment insurance

SOEP Papers Nr. 454
2012 | Holger Schäfer

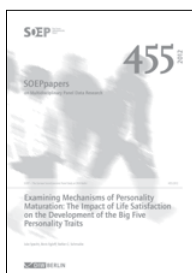


Temporary Agency Work in the SOEP: Coping with Data Quality Problems

In principle, the SOEP is a highly adequate data source for analyzing the socio-economic background of temporary agency workers. In this paper, it's argued that on second glance, the SOEP's temp worker variable shows severe problems with data quality. An easy-to-use adjustment procedure is proposed that alleviates the problem, but is not an encompassing solution. Therefore, it is concluded that in the long term, the questionnaire needs to be improved.

www.diw.de/publikationen/soeppapers

SOEP Papers Nr. 455
2012 | Jule Specht, Boris Egloff, Stefan C. Schmukle



Examining Mechanisms of Personality Maturation: The Impact of Life Satisfaction on the Development of Big Five Personality Traits

Individuals are expected to mature with increasing age, but it is not yet fully understood which factors contribute to this maturation process. Using data of a representative sample of Germans ($N = 14,718$) who gave information about their Big Five personality traits twice over a period of 4 years, we identified satisfaction with life, which was reported yearly, as an important variable for explaining mechanisms and interindividual differences in personality

maturation. Dual latent change models suggest that more satisfied (compared to less satisfied) individuals experience more positive changes in Emotional Stability, Agreeableness, and Conscientiousness and that positive changes in life satisfaction are associated with positive changes in personality. Furthermore, maturation processes were examined for individuals who faced a social role transition, namely, marriage, birth of a child, or entering the job market. Again, differential effects highlight the importance of life satisfaction for personality maturation.

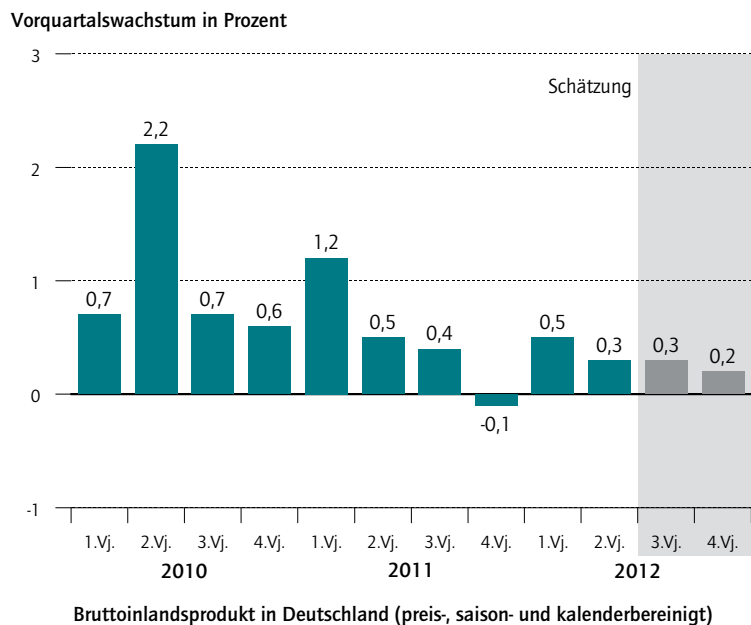
www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Wirtschaftliche Abkühlung nur vorübergehend

Das Konjunkturbarometer des DIW Berlin zeigt für das laufende vierte Quartal mit einer Zuwachsrate von 0,2 Prozent gegenüber dem Vorquartal eine leichte Abkühlung der wirtschaftlichen Entwicklung an. Für das dritte Vierteljahr schätzt das DIW Berlin die Wachstumsrate auf 0,3 Prozent. „Die deutsche Wirtschaft wird die schwächelnde Nachfrage nach ihren Exportprodukten mehr und mehr spüren“, erläutert DIW-Konjunkturchef Ferdinand Fichtner die Abkühlung. „Die Nachfrage aus dem Euroraum ist wegen der Krise schon länger gedämpft. Zum Jahresende hin werden aber auch die Ausfuhren in andere Länder etwas unter Druck geraten.“

„Besonders betroffen von der Nachfrageschwäche ist die Industrie“, sagt DIW-Deutschlandexperte Simon Junker. „Der Dienstleistungsbereich kann weiter von der insgesamt soliden Binnenkonjunktur profitieren.“ Eine Rezession in Deutschland droht nach DIW-Einschätzung daher trotz der sich verschlechternden Stimmung bei Konsumenten und Unternehmen derzeit nicht. Wegen der guten Arbeitsmarktlage und kräftiger Lohnzuwächse in den letzten Jahren schiebe insbesondere der Konsum die wirtschaftliche Entwicklung kräftig an. „Zum Ende des Jahres wird sich im Zuge der langsameren wirtschaftlichen Entwicklung die Situation auf dem Arbeitsmarkt zwar etwas eintrüben“, so Junker weiter. Die Arbeitslosigkeit dürfte vorübergehend sogar leicht ansteigen. „Insgesamt bleibt die Lage auf dem Arbeitsmarkt aber gut“, so der DIW-Experte.

Die weltwirtschaftliche Entwicklung dürfte sich nach DIW-Einschätzung in den nächsten Monaten aber bereits wieder beschleunigen. „Die Nachfrage aus dem Euroraum bleibt zwar bis auf weiteres schwach“, sagt Ferdinand Fichtner. „Vor allem in den großen Schwellenländern wie China zeichnet sich aber eine Beschleunigung ab.“ Davon werden nach Einschätzung des DIW Berlin besonders die exportorientierten deutschen Unternehmen profitieren, das günstige Finanzierungsumfeld treibt dann auch deren Investitionen wieder an. „Die Produktionszuwächse dürften im Verlauf des nächsten Jahres auch am Arbeitsmarkt ankommen. Wir erwarten zurzeit also nur eine kurze Schwächephase bei der Beschäftigung“, so Fichtner weiter.



© DIW Berlin 10/2012



Prof. Dr. Alexander Kritikos ist Forschungsdirektor am DIW Berlin und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Potsdam.

Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder

Politische Lage in Griechenland zunehmend instabil

Die Fakten zuerst: Das griechische Bruttoinlandsprodukt befindet sich im freien Fall. Für das Jahr 2012 wird wie für 2011 ein Minus von sieben Prozent erwartet, und für 2013 ein weiteres Minus von drei bis vier Prozent. Die Wirtschaftsleistung des Landes dürfte dann innerhalb von fünf Jahren insgesamt um rund 25 Prozent geschrumpft sein. Das schlägt sich mit einer Arbeitslosenrate von 25 Prozent in dramatischer Form auf dem Arbeitsmarkt nieder. Katastrophal ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit. Rund 55 Prozent aller frisch aus der Ausbildung kommenden Menschen haben keinen Job. Man spricht bereits von einer verlorenen Generation.

Daneben hat Griechenland ein zweites Problem. Seit Jahren ist es Anlaufstelle für Flüchtlinge aus arabischen, asiatischen und afrikanischen Staaten. Diese Flüchtlinge wollen in den Norden Europas, bleiben aber aufgrund des Dublin-II-Abkommens in dem EU-Land hängen, in das sie zuerst eingereist sind, also in Griechenland. Derzeit halten sich dort mindestens 1,5 Millionen Flüchtlinge auf – das entspricht immerhin rund 15 Prozent der Bevölkerung – meist in der Illegalität, ohne Aufenthaltsgenehmigung und ohne Job.

Die Flüchtlingsproblematik verschlimmert die ohnehin schon schlechte wirtschaftliche Situation. Und die Politiker haben aus Sicht der griechischen Bürger auf beides keine Antwort, weder die griechischen noch die in den anderen EU-Staaten, in denen man sich der Flüchtlingsproblematik und der damit verbundenen Schwierigkeiten bequem entledigt hat.

Eine solche Melange aus Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit und unkontrolliertem Flüchtlingszuzug ist brandgefährlich. Und so verwundert es nicht, dass sich die Wähler extremen Parteien zuwenden. Besorgniserregend ist der Aufstieg der Chryssi Aygi („Goldene Morgenröte“) – eine faschistische Bewegung, die zum Teil die Exekutivgewalt im Land übernimmt. Sie stürmen mit Schlagstöcken von Flüchtlingen illegal betriebene Marktstände, und die Polizei steht taten-

los daneben. Gleichzeitig erobern sie sich die Zuneigung der Bevölkerung, indem sie Nahrungsmittel an Bedürftige verteilen oder ältere Frauen zum Einkaufen begleiten, die sich allein nicht mehr auf die Straße trauen.

Chryssi Aygi liegt mittlerweile in den Umfragen bei rund zehn Prozent. Insgesamt ist ein weitaus größerer Teil der griechischen Bürger radikalisiert; so versammelt das sozialistische Linksbündnis Syriza weitere 20 Prozent hinter sich. Die politische Lage ist instabil und zerbrechlich, und es wird Zeit, Griechenland nicht nur Sparprogramme abzuverlangen.

Um es deutlich zu sagen: Es war richtig, von Griechenland eine Sanierung des Staatshaushalts einzufordern. Das ist insofern geschafft, als der Primärsaldo wieder nahezu ausgeglichen ist. Von erheblicher Last sind die Zinszahlungen, die den griechischen Staatshaushalt weiterhin zum Sorgenkind ersten Grades machen. Zurzeit fließen alle Hilfszahlungen der EU nach Griechenland hinein und werden dann zur Zinstilgung zurück überwiesen. Viele sehen daher einen zweiten Schuldenschnitt als notwendig an.

Aber es ist eine Illusion zu glauben, dass die griechische Wirtschaft in naher Zukunft von allein wieder auf die Beine kommt. Um der wirtschaftlichen Abwärtsspirale und damit auch dem Zulauf zu den extremen Parteien etwas entgegenzusetzen, braucht es zweierlei aus der EU. Zum einen die Sicherheit für private Investoren, dass Griechenland im Euro bleibt. Hier hat die Bundesregierung mit ihrem jüngsten Bekenntnis zu einem Verbleib Athens in der Euro-Zone ein wichtiges Signal gesetzt. Zum anderen bedarf es einer gezielten Wachstumsstrategie. Die EU wird Investitionsmittel zur Finanzierung einer schlüssigen Innovationspolitik für das Land bereitstellen müssen. Die fragile politische Situation in Griechenland macht deutlich, dass die Zeit für eine solche Entscheidung drängt. Vielleicht beflügelt ja die Vergabe des Friedensnobelpreises an die EU die Entscheidungsfindung.