

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.

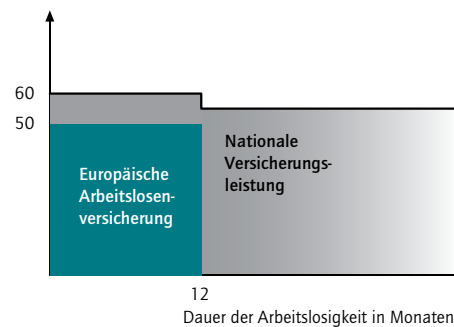
Ein möglicher automatischer Stabilisator für die Eurozone ist eine europäische Arbeitslosenversicherung.⁴ In einem solchen System würden die Beschäftigten einen Teil ihres Lohns in die europäische Arbeitslosenversicherung einzahlen und aus diesem Fonds im Falle von Arbeitslosigkeit Kompensationszahlungen 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 Arbeitsmarktreformen 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



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

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
Nicole Walter
Tel. +49-30-89789-250
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.