

Eine Europäische Arbeitslosenversicherung als Stabilisator für die Euro-Zone

Sebastian Dullien¹

Auf einen Blick

Eine europäische Basisarbeitslosenversicherung könnte künftig dazu beitragen, nationale Booms in der Euro-Zone zu dämpfen und Krisen abzufedern. Unter diesem Vorschlag würden alle abhängig Beschäftigten in einen europäischen Topf einzahlen und bei Arbeitslosigkeit Zahlungen aus dem Fonds erhalten; die nationalen Kassen würden so in der Rezession entlastet und die Wirtschaft gestützt. Hätte es eine solche Versicherung schon 2008 gegeben, wäre der Wirtschaftseinbruch in einzelnen Euro-Ländern um bis zu einem Viertel geringer ausgefallen.

Mit der Wirtschaftskrise im Euroraum hat eine uralte Debatte der europäischen Integration neues Leben eingehaucht bekommen: Jene um Fiskaltransfers innerhalb der Euro-Zone. Der massive Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Krisenländern und die Probleme, die ein Teil der Euro-Länder in den vergangenen Jahren erlebt haben, in der Krise Finanzmittel zur Finanzierung des Staatshaushaltes am Kapitalmarkt aufzunehmen, hat zu neuen Rufen nach Transfers zwischen den einzelnen Ländern geführt.

So findet sich der Ruf nach einer „Fiskalkapazität“ in einer Reihe von aktuellen offiziellen europäischen Dokumenten, unter anderem in dem sogenannten „Bericht der vier Präsidenten“ (der EU-Kommission, des Europäischen Rates, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank) aus dem Oktober 2012 und in der Roadmap der EU-Kommission für die Vertiefung und Stabilisierung der Europäischen Währungsunion aus dem November 2012.

Eine mögliche Ausprägung dieser Fiskalkapazität ist eine Europäische Arbeitslosenversicherung, die ebenfalls zuletzt eingehend diskutiert wurde und die in einer Reihe von Dokumenten der Europäischen Kommission auftaucht, unter anderem in den Vorschlägen zur Stärkung der „Sozialen Dimension der Europäischen Währungsunion“ aus dem Oktober 2013.

Das Argument für Fiskaltransfers in der Euro-Zone

Die Idee von Fiskaltransfers innerhalb der Währungsunion ist dabei nicht neu. Bereits der MacDougall Report in den 1970er Jahren empfahl für die damalige Europäische Gemeinschaft die Einführung eines deutlich größeren europäischen Budgets als es heute existiert und Transfers zwischen den Mitgliedsstaaten, um Schwankungen in der Wirtschaftsaktivität abzufedern. Auch Anfang der 1990er Jahre gab es mit den Verhandlungen um Maastricht erneut eine wissenschaftliche Debatte um die Notwendigkeit von Transferflüssen in der Europäischen Währungsunion, mit einer Reihe von Vorschlägen zu Transfersystemen.²

Das übliche Argument ist hier, dass mit dem Eintritt in die Europäische Währungsunion die Mitgliedsstaaten ihre eigenständige Geldpolitik aufgeben haben und so ein Instrument verloren haben, um den nationalen Konjunkturzyklus zu stabilisieren. Außerhalb der Europäischen Währungsunion kann ein Land, das von einer Rezession betroffen ist, die Zinsen senken, um die Konjunktur anzukurbeln. Spiegelbildlich kann es die Zinsen erhöhen, um etwa einem Immobilienboom Einhalt zu gebieten. Innerhalb einer Währungsunion ist das nicht mehr möglich. Die Europäische Zentralbank kann hier zwar für den Währungsraum als Ganzes die Zinsen verändern, wächst die Wirtschaft in einem einzelnen Staat aber besonders stark oder schwächelt sie in einem einzelnen Staat außergewöhnlich lange, wird die Notenbank nicht reagieren.

Folglich fällt eine größere Last der Konjunkturstabilisierung auf die nationale Finanzpolitik, die im Aufschwung Ausgaben begrenzen und Steuern erhöhen und im Abschwung Steuern senken und Ausgaben erhöhen sollte. Wie man nun allerdings in den vergangenen Jahren gesehen hat, kann die Finanzpolitik eines Landes mit dieser Aufgabe leicht überfordert sein. Insbesondere im Abschwung kann ein Land von den Finanzmärkten abgeschnitten werden, sodass die nationale Finanzpolitik dazu gezwungen wird, mit Kürzungen die Krise weiter zu verschärfen.

Als Ausweg empfiehlt die gängige Literatur zur Währungsintegration Fiskaltransfers von boomenden zu schwächelnden Staaten einer Währungsunion, die in den Boom-Ländern das Wachstum bremsen und in den Krisenländern das Wachstum ankurbeln.

Wichtig ist zu beachten, dass es bei den diskutierten Fiskaltransfers in der Euro-Zone nicht um Finanzströme ähnlich dem deutschen Länderfinanzausgleich geht. Der deutsche Länderfinanzausgleich soll gleichwertige Lebensverhältnisse innerhalb Deutschlands herstellen und gleicht damit die unterschiedliche Finanzkraft der Bundesländer zu einem beträchtlichen Teil aneinander an. Dadurch sind die armen Länder immer Empfänger und die reichen Länder immer Geber.

Bei den diskutierten europäischen Systemen geht es dagegen darum, den Konjunkturzyklus zu dämpfen, also übermäßige Booms ebenso zu vermeiden wie tiefe Krisen. Dafür werden wesentlich weniger Mittel benötigt; außerdem würden auch die armen Länder in Boomphasen Nettozahler; reiche Länder würden in Krisenzeiten Nettoempfänger.

Die Europäische Basisarbeitslosenversicherung

Die Grundidee der Europäischen Arbeitslosenversicherung ist nun, über eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung solche Transfers zu organisieren.³ Konkret würde dabei ein Teil der derzeit existierenden nationalen Systeme durch ein System für die Euro-Staaten ersetzt.

Unter einem solchen System würde jeder abhängig Beschäftigte einen vom Lohn abhängigen Beitrag einzahlen; sollte er oder sie später arbeitslos werden und die Mindestkriterien hinsichtlich versicherter Beschäftigungszeit erfüllen, erhielte er/sie eine vom vorherigen Lohn abhängige Ersatzleistung aus dem System.⁴ Strukturell gleicht dabei dieser Ansatz dem deutschen System des Arbeitslosengeldes I, das für zuvor versicherte Arbeitslose gezahlt wird, das durch lohnabhängige Beiträge finanziert wird und dessen Höhe an das vorherige, versicherte Gehalt gekoppelt ist.

Die nationalen Versicherungen würden um die Zahlungen des europäischen Systems entlastet; gleichzeitig würde ein Teil der heutigen Beiträge in die nationalen Systeme künftig in das europäische System umgeleitet.

Hilfreich für die Einführung eines solchen Systems ist, dass in den allermeisten Euro-Staaten bereits heute eine Arbeitslosenversicherung existiert, deren Zahlungen an das vorherige Lohnniveau gekoppelt sind und dass ebenfalls fast überall dieses System

durch lohnbezogene Beiträge finanziert wird. Die bisherige Aufteilung zwischen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragenen Beiträgen (die zwischen den nationalen Systemen der Mitgliedsstaaten variiert) würde auch für die Beiträge zur Europäischen Arbeitslosenversicherung beibehalten. Die nationalen Verwaltungen der existierenden Arbeitslosenversicherungen würden die Beiträge für die Europäische Arbeitslosenversicherung ebenso einziehen wie die Auszahlungen machen. Auf diese Art und Weise würde der Bedarf nach zusätzlicher Bürokratie möglichst gering gehalten.

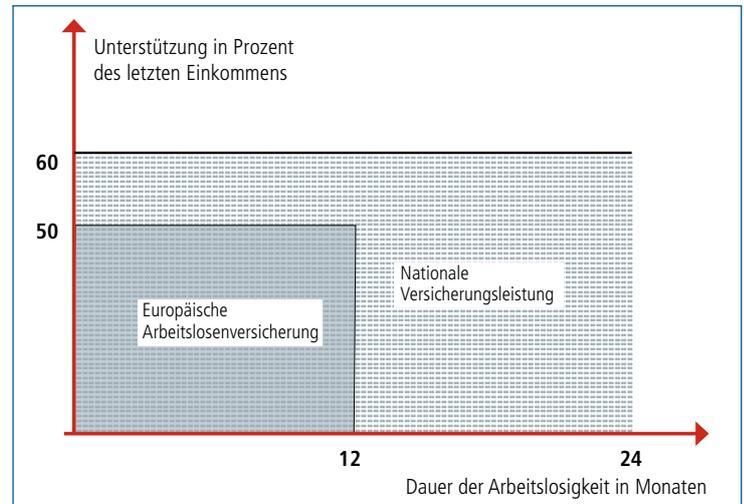
In den Vorschlägen zu einem solchen System wird davon ausgegangen, dass das europäische System bewusst nicht besonders großzügig gestaltet ist; vielmehr soll etwas wie „der kleinste gemeinsame Nenner“ der nationalen Arbeitslosenversicherungen gefunden und durch das neue System abgedeckt werden. Gängige Vorschläge sehen dieses Niveau etwa bei einem Absicherungsniveau von 50 Prozent des vorherigen Einkommens, mit einer Höchstgrenze des Medianeinkommens in dem jeweiligen Mitgliedsstaat. Eine Möglichkeit wäre, als Voraussetzung des Bezugs von Leistungen aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung eine Mindestversicherungsdauer von 20 der letzten 24 Monate vor Arbeitslosigkeit vorzusehen.

Über diese Basisabsicherung hinaus könnte jeder Mitgliedsstaat seine nationale Versicherung großzügiger ausgestalten. Diese Leistungen würden dann aus nationalen Mitteln (bzw. nationalen Beiträgen) finanziert. So könnte etwa eine höhere Absicherung bezahlt werden; auch könnte die Absicherung auf Gruppen ausgedehnt werden, die etwa wegen der Mindestversicherungsdauer keinen Anspruch auf Leistungen aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung haben. Die Abbildung 1 illustriert dieses Prinzip. In dem hypothetischen Land gibt es bei Arbeitslosigkeit eine zeitlich unbegrenzte Absicherung von 60 Prozent des vorherigen Gehalts. Die Europäische Arbeitslosenversicherung würde nun für die ersten zwölf Monate 50 Prozent des vorherigen Gehalts zahlen; der Rest würde von der nationalen Versicherung übernommen.

Diese Konstruktion hätte wichtige Implikationen: Erstens würde die Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung in den Mitgliedsstaaten durch die Einführung des europäischen Systems nicht verändert; als Konsequenz kann man davon ausgehen, dass auch die Anreize des einzelnen Arbeitslosen,

Abbildung 1:

Schematische Darstellung der Interaktion zwischen nationaler und Europäischer Arbeitslosenversicherung



Quelle: Dullien/Fichtner (2012).

sich eine neue Stelle zu suchen, unbeeinflusst bleiben. Dies bedeutet aber auch, dass in den teilnehmenden Mitgliedsstaaten insgesamt die Belastung der Unternehmen und Beschäftigten durch Beiträge zu den Sozialversicherungen unverändert bleiben.

Stabilisierungswirkungen und Finanzströme

Ökonomisch würde die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung bedeuten, dass Kaufkraft aus Ländern mit einer boomenden Wirtschaft abgezogen wird. Da in einem Boom Beschäftigung und Löhne steigen und die Arbeitslosigkeit zurückgeht, wird durch eine Europäische Arbeitslosenversicherung hier das verfügbare Einkommen gesenkt, weil einerseits die Beitragszahlungen in den europäischen Topf steigen und zugleich die Zahlungen für Arbeitslosigkeit aus dem europäischen Fonds sinken. Im Unterschied zu einer Situation ohne eine solche europäische Versicherung hat nun die Nationalregierung nicht mehr die Möglichkeit, die im Aufschwung guten Beitragseinnahmen für Beitrags- oder Steuersenkungen auszugeben (was die Wirtschaft im Boom weiter angeheizt hätte).

Spiegelbildlich würde die Europäische Arbeitslosenversicherung die Kaufkraft in Ländern mit schwächerer Wirtschaft stärken. In einer Rezession würden die steigende Arbeitslosigkeit und das langsamere Lohnwachstum dazu führen, dass aus diesen Ländern weniger Beiträge gezahlt werden. Zugleich steigen die Lohnersatzleistungen in diese Länder, die aus dem europäischen Fonds fließen.

Dieses Argument gilt auch, wenn die Europäische Arbeitslosenversicherung nur nationale Zahlungen ersetzt, wie es bei diesem Vorschlag der Fall ist. Heute sind die Euro-Mitgliedsstaaten an die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ebenso gebunden wie an ihre Konsolidierungspläne im Rahmen der Verfahren zur Beseitigung übermäßiger Defizite. Wenn nun im Abschwung ein Teil der Kosten steigender Arbeitslosigkeit durch die Europäische Arbeitslosenversicherung getragen wird, müssen die Nationalregierungen der betroffenen Mitgliedsstaaten weniger an anderer Stelle kürzen, um die Vorgaben für den gesamtstaatlichen Haushalt zu erfüllen. Dies stützt ebenso wie höhere verfügbare Einkommen die Konjunktur.

Je nach Schätzmethode kommen die Simulationen auf Bruttofinanzvolumina einer Europäischen Arbeitslosenversicherung von zwischen 20 und 50 Milliarden Euro pro Jahr. Dies erscheint auf den ersten Blick als eine gigantische Summe, insbesondere im Vergleich zum derzeitigen EU-Haushalt, der für die mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2020 pro Jahr im Schnitt gerade einmal rund 45 Milliarden Euro für den gesamten Budgetposten der „sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Kohäsion“ vorsieht. Man muss sich allerdings klar machen, dass es sich bei diesen Summen um Bruttozahlungen handelt, d. h. dass die Nettozahlungen der einzelnen Länder viel kleiner ausfallen würden, weil ja z. B. in Deutschland sowohl Arbeitnehmer in den Fonds einzahlen würden als auch Arbeitslose Mittel aus dem Fonds erhalten würden.

Die sich aus diesen Zahlungen ergebenden Stabilisierungswirkungen für die einzelnen Länder wären zum Teil enorm: In Spanien in der Rezession 2008/9 wäre je nach Annahmen rund ein Viertel des erlebten Wirtschaftsabschwungs durch die Europäische Arbeitslosenversicherung verhindert worden; gleiches gilt für die Niederlande 2002 bis 2004.

Allerdings ist die Europäische Arbeitslosenversicherung auch kein Allheilmittel: Für Griechenland hätte sie in der langen Krise 2008 bis 2011 gerade einmal fünf Prozent des massiven Einbruchs abgedämpft. Grund für den geringen Effekt in Griechenland ist die lange Dauer und die ungewöhnliche Tiefe der Rezession, während der viele ursprünglich Kurzarbeitslose zu Langzeitarbeitslosen wurden und damit aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung herausgefallen wären.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Europäische Arbeitslosenversicherung eine attraktive Alternative ist, Finanztransfers zwischen den Staaten der Euro-Zone zu organisieren und damit das makroökonomische Management zu verbessern – auch wenn sie keine Lösung für alle Probleme der Euro-Zone ist.

Dabei muss man sich allerdings klarmachen, dass die Europäische Arbeitslosenversicherung kein sozialpolitisches, sondern in erster Linie ein makroökonomisches Instrument ist. Die Einführung einer solchen Arbeitslosenversicherung würde dennoch zumindest indirekt die sozialen Bedingungen in Europa verbessern: Wenn die Versicherung wie erwartet Abschwünge abdämpft und schädliche Booms verhindert, ist in Zukunft mit weniger Arbeitslosigkeit und damit geringeren Armutsrisiken in der Euro-Zone zu rechnen.

Auch sollte nicht verschwiegen werden, dass es noch eine Reihe von technischen Details an dem Vorschlag gibt, die nicht abschließend gelöst sind. So gibt es offene Fragen zum genauen Zusammenspiel der bisherigen nationalen Systeme mit einem neuen europäischen System ebenso wie ungeklärte Fragen zu gemeinsamen Standards für die Vermittlungsanstrengungen von Arbeitslosen.

- 1 Prof. Dr. Sebastian Dullien ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Internationale Wirtschaft, an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) in Berlin.
- 2 Siehe beispielhaft Jean Pisani-Ferry, Alexander Italianer und Roland Lescure: Stabilization Properties of Budgetary Systems: A Simulation Analysis, *European Economy – Reports and Studies* 5, S. 511–538, 1993.
- 3 Die Beschreibung folgt hier Sebastian Dullien: A European Unemployment Benefit Scheme, Bertelsmann Stiftung, 2014; Sebastian Dullien und Ferdinand Fichtner: Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum, *DIW Wochenbericht* 44/2012, S. 9–15; Sebastian Dullien: Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone: Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, SWP-Studien 2008/S01, Berlin.
- 4 Diese direkte Verbindung des Einzelnen zu der Europäischen Arbeitslosenversicherung sowie die Anknüpfung an das einfach zu messende Kriterium „individuelle Arbeitslosigkeit“ unterscheidet den Vorschlag von anderen Ideen wie etwa Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg und Jann Spiess: Making One Size Fit All. Designing a Cyclical Adjustment Insurance Fund for the Eurozone, *Notre Europe Policy Paper* 61, 2013, oder Jean Pisani-Ferry, Erkki Vihriälä und Guntram Wolff: Options for a Euro-Area Fiscal Capacity, *Bruegel Policy Contribution* 01, 2013. Für eine Diskussion der jeweiligen Vor- und Nachteile, siehe Sebastian Dullien: A European Unemployment Benefit Scheme, S. 93ff., 2014.