

Europäische Arbeitslosenversicherung

Die Diagnose stimmt, die Therapie nicht

Die nationalen Arbeitsmärkte in der Eurozone sind in den letzten Jahren konjunkturbedingt immer stärker auseinandergedriftet. Ein Vorschlag, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Dies wäre indes ein massiver Eingriff in die Vielfalt der historisch gewachsenen nationalen Sozialsysteme. Ein finanzieller Ausgleich zwischen Staaten mit guter und schlechter Arbeitsmarktlage ließe sich ebenso gut – und mit weit geringeren Nebenwirkungen – über ein entsprechendes Budget auf europäischer Ebene erreichen.



Europa hat einen gemeinsamen Markt, eine gemeinsame Währung, eine gemeinsame Geldpolitik. Dennoch erleben wir in der EU eine alles andere als gemeinsame ökonomische Entwicklung: Unterschiedliche Muster von Aufschwung und Krise in den Nationalstaaten, divergierende Schuldenquoten und Zwist über den geldpolitischen Kurs der Europäischen Zentralbank prägen das europäische Bild.

Vor allem auf den Arbeitsmärkten kam es in weiten Teilen Europas zu immensen Verwerfungen. Während Deutschland die Krise im Gefolge der Lehman-Pleite schnell überwinden konnte, stieg die Arbeitslosigkeit in vielen anderen Ländern seither drastisch an.

Aus diesem Grund wird seit einigen Jahren intensiver über die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung als Ausgleichsmechanismus zwischen EU-Staaten mit guter oder schlechter Arbeitsmarktlage diskutiert. So befürworteten beispielsweise der frühere EU-Kommissar László Andor und der italienische Finanzminister Pier Carlo Padoan entsprechende Ideen. Auch in Deutschland läuft die Debatte.

Mit dem Euro fehlen wichtige Ausgleichsmechanismen

Hinter dem Konzept einer europäischen Arbeitslosenversicherung steht der Gedanke, die Währungsunion auf makroökonomischer Ebene zu stabilisieren. Es soll also ein Ausgleich gefunden werden, wenn die Konjunkturzyklen – und damit auch die Beschäftigungsentwicklung – von Land zu Land stark divergieren. Dies ist an sich nichts Besonderes, denn Ausgleichsprozesse laufen in der internationalen Wirtschaft ständig ab.

Da Europa sich aber für eine gemeinsame Währung entschieden hat, sind zwei wichtige konjunkturelle Ausgleichsmechanismen weggefallen: Erstens gibt es keine eigenständige Geldpolitik mehr, die gezielt auf die aktuelle wirtschaftliche Situation einzelner Länder reagieren könnte. Zweitens können keine innereuropäisch flexiblen Wechselkurse mehr für Ausgleich sorgen. Normalerweise würden diese bei Ungleichgewichten reagieren, beispielsweise Exporte eines Landes verbilligen

und Importe verteuern, um die Wirtschaftsbeziehungen wieder in die Balance zu bringen.

Auch die sonstigen Möglichkeiten zum Ausgleich asymmetrischer Schocks – die also nicht in allen Mitgliedsstaaten der Eurozone gleichzeitig auftreten – sind relativ schwach ausgeprägt. So ist der Umfang der Migration in der Eurozone etwa im Vergleich mit den USA recht begrenzt, auch wenn die Wanderungsströme in der letzten – allerdings extremen – Krise zugenommen haben. Zudem existiert neben der gemeinsamen Geldpolitik keine fiskalische Kapazität wie ein vollwertiger gemeinsamer Haushalt, über die ein Ausgleich laufen könnte.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung könnte in dieser Hinsicht stabilisierend wirken: Ist ein Land besonders stark von einer Rezession und Arbeitslosigkeit betroffen, erbringt die gemeinsame Versicherung dort entsprechend hohe Leistungen, was die heimische Kaufkraft stärkt. Befindet sich ein Land dagegen in einer besonders guten Beschäftigungssituation, steuert es entsprechend hohe Beitragssummen bei.

Dies wirft aber auch ernstzunehmende Probleme auf: Vor allem muss vermieden werden, dass ein Instrument zur Glättung vorübergehender konjunktureller Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten auf Dauer einseitig zulasten einzelner Länder geht. Auch könnten die Anreize für die Einzelstaaten verringert werden, ein gutes Funktionieren ihrer Arbeitsmärkte zu gewährleisten.

Unabhängig davon ist zu fragen, ob eine einheitliche europäische Arbeitslosenversicherung überhaupt ein angemessenes Instrument wäre und der Vielfalt der historisch gewachsenen Sozialsysteme im Euroraum gerecht würde. Denn die Unterschiede zwischen den nationalen Versicherungssystemen sind beträchtlich. Sie betreffen die Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes, die Hinzuverdienstgrenzen, die Beitragsbemessungsgrenzen, Anwartschaftszeiten und Rahmenfristen, den Kreis der Berechtigten sowie die Finanzierung durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Staat. Eine Vereinheitlichung wäre mit schwerwiegenden Eingriffen in gewachsene Systeme verbunden.

Nationale Arbeitslosenversicherungen fungieren bereits als automatische Stabilisatoren

Eine europäische Versicherung müsste also überaus gewichtige Vorteile bieten, um derartige Eingriffe zu rechtfertigen. Genau das erscheint aber fragwürdig. Als Ziel wird allgemein gesehen, Menschen während der Arbeitslosigkeit zu unterstützen und vor allem in Rezessionszeiten Mittel an Arbeitslose auszahlend, die mit meist hoher Konsumneigung unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren. Genau das tun aber auch nationale Arbeitslosenversicherungen. Sie fungieren schon jetzt als automatische Stabilisatoren.

Selbstverständlich könnte man diese Wirkung verstärken, wenn man die Leistungen der europäischen Arbeitslosenversicherung zusätzlich zu den bestehenden nationalen Leistungen auszahlt. Insgesamt würde man

damit aber das Niveau der sozialen Sicherung – und damit auch die Sozialbeiträge – erhöhen; und darüber zu befinden, liegt in der demokratischen Entscheidung der einzelnen Staaten. Man mag das Sicherungsniveau in manchen, speziell südeuropäischen, Ländern für zu gering halten, aber eine Erhöhung steht diesen Ländern ja grundsätzlich frei.

Vielmehr würde also die europäische Versicherung die nationalen Versicherungen bis zu einer bestimmten Höhe ersetzen. Arbeitslose würden demnach einen Teil der Leistungen nicht von der nationalen, sondern von der europäischen Versicherung erhalten und entsprechende Beiträge an diese entrichten. Die konkrete Aufteilung von Beiträgen und Leistungen wäre für den einzelnen Betroffenen unterm Strich aber völlig irrelevant.

Während es also gar nicht um Änderungen für Arbeitslose ginge, ergäbe sich eine Wirkung aber doch: Der Haushalt einer nationalen Arbeitslosenversicherung würde insgesamt entlastet, wenn das Land von einer Rezession stärker als andere betroffen ist. Denn in diesem Fall würden aus der europäischen Versicherung mehr Leistungen an inländische Arbeitslose fließen als Beiträge gezahlt werden. Und er würde umgekehrt insgesamt belastet, wenn das Land besser dasteht als die anderen.

Hier handelt es sich aber um einen Effekt auf gesamtstaatlicher Ebene, für den eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung im eigentlichen Sinne gar nicht nötig ist. Ein solcher aggregierter Mitteltransfer zwischen Staaten ließe sich ebenso gut durch ein europäisches Budget erreichen, in das die Staaten Beiträge einzahlen und aus dem die Transfers finanziert würden. Die Beiträge ließen sich auch aus dem Steueraufkommen bestreiten, also nicht allein durch die Versicherten.

Dessen ungeachtet könnte das System nach wie vor an die Situation auf dem Arbeitsmarkt geknüpft werden, etwa mit der Kurzarbeitslosigkeit als relevantem Indikator. Wenn gewünscht, könnten damit sogar genau die Finanzströme nachgebildet werden, die sich unter einer fiktiven europäischen Arbeitslosenversicherung ergäben.



Fazit

Im Ergebnis würden Länder in wirtschaftlichen Krisensituationen unterstützt, die nur wenig fiskalischen Handlungsspielraum oder sogar Refinanzierungsschwierigkeiten haben und in denen soziale Einschnitte drohen. Die solidarische Ausgleichswirkung einer europäischen Arbeitslosenversicherung kann man also durchaus als zweckmäßig ansehen.

Unnötig ist dagegen eine Umsetzung als Versicherung für einzelne Arbeitnehmer. Dabei handelt es sich keineswegs um Haarspalterei: So bestünde das Risiko, dass im Zuge einer vollständigen europäischen Vereinheitlichung das bewährte Prinzip der paritätischen Selbstverwaltung in der deutschen Arbeitslosenversicherung geschwächt würde – also das Erfolgsmodell für den Interessenausgleich zwischen den Sozialpartnern. Kurzum: Europa bietet für die Arbeitsmarktpolitik große Chancen, mit den falschen Maßnahmen kann man aber auch viel Schaden anrichten.



Literatur

Dolls, Mathias; Fuest, Clemens, Neumann, Dirk, Peichl, Andreas (2014): An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data. ZEW Discussion Paper, No. 95.

Dullien, Sebastian (2014): The Macroeconomic Stabilisation Impact of a European Basic Unemployment Insurance Scheme. In: Intereconomics, 49(4), S. 189-193.

Fichtner, Ferdinand, Haan, Peter (2014): European Unemployment Insurance: Economic Stability without Major Redistribution of Household Incomes. In: DIW Economic Bulletin, 4(10), S. 39-50.

Weber, Enzo (2015): Wie sinnvoll ist eine europäische Arbeitslosenversicherung? Ökonomenstimme, 2.2.2015. <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2015/02/wie-sinnvoll-waere-eine-europaeische-arbeitslosenversicherung/>

Der Autor



Prof. Dr. Enzo Weber

ist Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung, insbesondere Makroökometrie und Arbeitsmarkt, an der Universität Regensburg und leitet den Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ am IAB.
enzo.weber@iab.de