



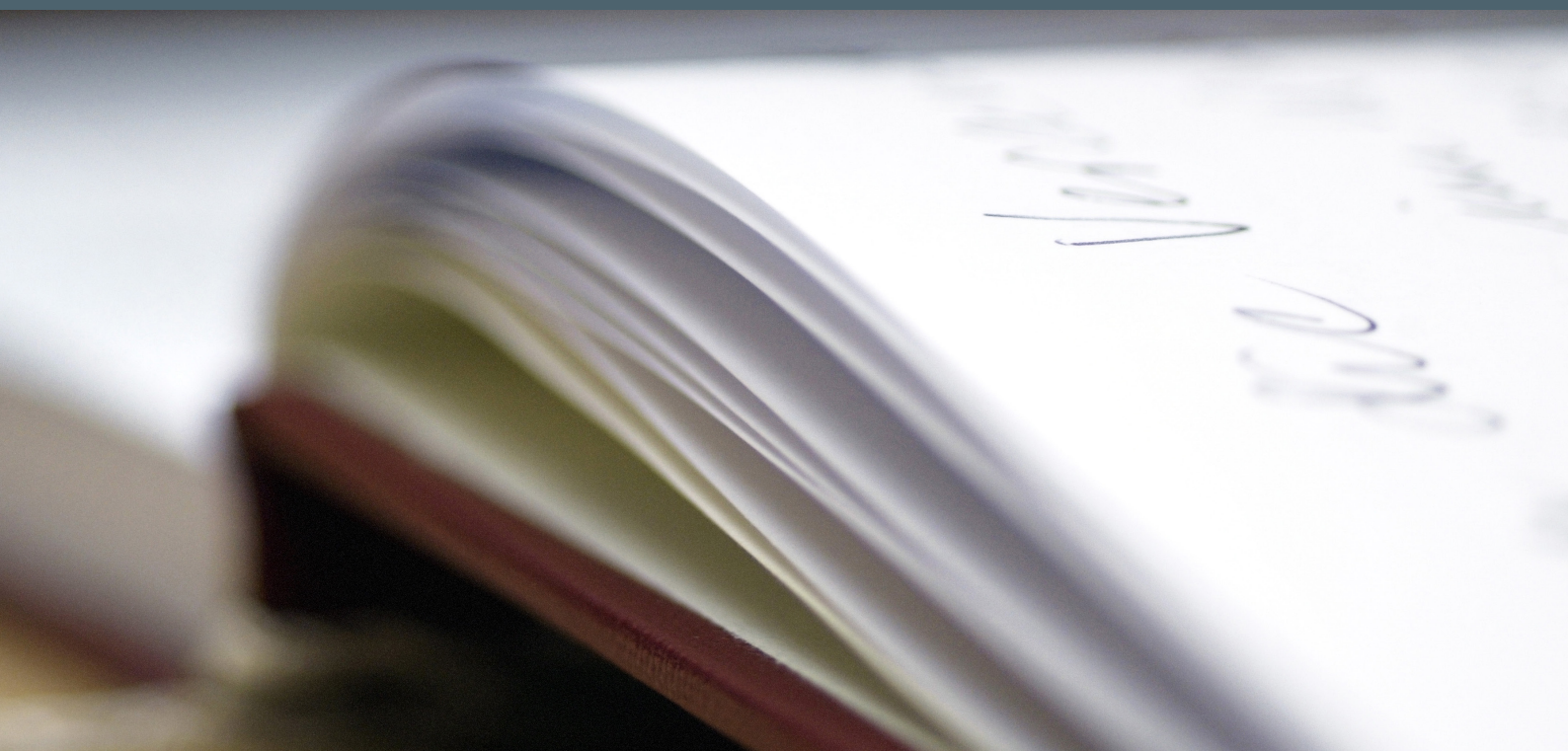
Bundesministerium  
der Finanzen

# Zwischen Fiskalunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung:

Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats  
beim Bundesministerium der Finanzen

03/2016





# Zwischen Fiskalunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung:

Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats  
beim Bundesministerium der Finanzen

November 2016



# Inhalt

|   | Seite |
|---|-------|
| Zusammenfassung   | 5     |
| Summary   | 7     |
| 1. Die Debatte um die Fiskalunion und eine europäische Arbeitslosenversicherung   | 9     |
| 2. Krisendiagnose: Zur Notwendigkeit der Versicherung gegen asymmetrische Schocks | 13    |
| 3. Unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten von Transfers                     | 17    |
| 4. Zum Vorschlag der Kofinanzierung der Arbeitslosenversicherung                  | 20    |
| 5. Schlussfolgerungen   | 26    |
| Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats                         | 28    |



## Zusammenfassung

In Europa gibt es eine intensive Debatte darüber, ob nach den Erfahrungen in der europäischen Staatsschuldenkrise für die Eurozone eine fiskalische Union benötigt wird. Dabei wird der Begriff einer Fiskalunion mit unterschiedlichen Konzepten verbunden. Während von Seiten der deutschen Politik mit der Forderung nach einer Fiskalunion oft die Verbesserung der Fiskalregeln zur Bekämpfung exzessiver Verschuldung und Defizite gemeint ist, ist in der Diskussion auch die Forderung nach neuen fiskalischen Transfers zwischen den Ländern des Euroraums in den Vordergrund gerückt. Ein konkreter Vorschlag beinhaltet die Schaffung einer „europäischen Arbeitslosenversicherung“ – ein System von Finanztransfers, das an der Arbeitsmarktentwicklung der Mitgliedstaaten anknüpft. Mit der Errichtung eines solchen Systems grenzüberschreitender Transfers ist dabei die Hoffnung nach erhöhter makroökonomischer Stabilität verbunden.

Diese Stellungnahme kommt indes zu einer kritischen Bewertung der Schaffung einer Fiskalunion, als eines neuen Systems regelbasierter Finanztransfers innerhalb der Eurozone. Diese Einschätzung stützt sich auf verschiedene Gründe.

- Die Einführung umfangreicher grenzüberschreitender Transfers geht einher mit Änderungen der Anreizstruktur für die nationale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Vor diesem Hintergrund erfordert die Einführung eines Transfersystems Harmonisierungsschritte in wichtigen wirtschaftspolitischen Bereichen. Gleichzeitig ist jedoch zu bedenken, dass die Arbeits- und Sozialpolitik zu den Kernpolitikfeldern nationaler Regierungen zählen. Daher wird es auf absehbare Zeit schwierig bleiben, wirksame europäische Maßnahmen zu ergreifen, um Fehlanreize in wichtigen Detailbereichen dieser Wirtschaftsfelder zu begegnen.

- Zwar gibt es Vorschläge, die darauf abzielen, die mit Fiskaltransfers verbundenen Fehlanreize für die nationale Politik abzuschwächen. Allerdings gehen diese auch mit einer verringerten makroökonomischen Versicherungswirkung einher.
- Bei der Einführung europäischer Stabilisierungsinstrumente kann zudem nicht davon ausgegangen werden, dass die neuen Instrumente additiv zu den nationalen Instrumenten hinzutreten. Zum Teil ist mit einer Verdrängung (Crowding-Out) nationaler Maßnahmen zu rechnen.
- Anstatt neue grenzüberschreitende Sicherungsinstrumente einzuführen, könnten zumindest in einigen Ländern deutliche Verbesserungen in den nationalen Systemen erzielt werden und somit Versicherungsfunktion und Subsidiarität gestärkt werden.
- Aus der Sicht der Föderalismustheorie besteht die Gefahr, dass die Mischfinanzierung von Sicherungssystemen die klare Kompetenzzuweisung zerstört und die politische Verantwortlichkeit verwischt.
- Schließlich übersieht die Diskussion um zusätzliche Stabilisierungsinstrumente in der Eurozone, dass die schwierige wirtschaftliche Lage einiger Eurostaaten aus strukturellen Fehlentwicklungen resultiert, die durch finanzielle Transfers nicht gelöst werden.



## Fiscal Union versus National Responsibility for Fiscal Policy: On the Proposal of a European Unemployment Insurance

In Europa, there is an intensive debate whether there is a need for a fiscal union in the euro zone – given the experiences in the European debt crisis. In this debate, the term fiscal union is associated with different concepts. While in German politics the demand for a fiscal union predominantly implies an improvement of fiscal rules against excessive deficits, the European debate on Fiscal Union is more and more related to demands for new fiscal transfers between member states of the euro area. These demands for border-crossing transfers are connected with the hope for more macroeconomic stability. A specific proposal for such a transfer system is the creation of a ‘European Unemployment Insurance’: a system of intergovernmental transfers that are based on the labour market developments of the participating countries.

In its conclusion, this report arrives at a critical evaluation of a creation of a fiscal union that implied rules-based fiscal transfers within the euro zone. This evaluation is based on various reasons.

- The introduction of sizable cross-border transfers goes along with a change in the incentive structure for national economic policy and labour market organisation. Against this background, the introduction of a transfer system requires detailed harmonization in important economic policies. At the same time, it has to be considered that labour and social policies belong to the core competencies of national governments. In the foreseeable future, it will therefore remain difficult to introduce appropriate measures to encounter misaligned incentives in those economic policy areas.
- While there exist suggestions of how to reduce disincentive effects for national economic policymaking, these suggestions are connected to a reduced amount of macroeconomic insurance.

- In the case of an introduction of European stabilization instrument, it cannot be expected that this instrument comes in addition to national instruments. At least partially, a crowding out of national measures has to be anticipated.
- Instead of introducing new cross-border instruments, at least some euro member countries could achieve significant improvements in their national systems that could strengthen the insurance function and at the same time preserve subsidiarity.
- From the perspective of the theory of fiscal federalism, co-financing schemes may jeopardise clear competences and obscure political accountability.
- Finally, the discussion about additional stabilization instruments in the euro zone overlooks that the difficult situation of several euro zone members is rooted in structural aberrations that cannot be solved by financial transfers.

## 1. Die Debatte um die Fiskalunion und eine europäische Arbeitslosenversicherung

In Europa gibt es eine intensive Debatte darüber, ob auf der Basis der Erfahrungen in der europäischen Staatsschuldenkrise für die Eurozone eine fiskalische Union benötigt wird. Dabei wird der Begriff einer Fiskalunion mit unterschiedlichen Konzepten verbunden. Während von Seiten der deutschen Politik mit der Forderung nach einer Fiskalunion oft die Verbesserung der Fiskalregeln zur Bekämpfung exzessiver Verschuldung und Defizite gemeint ist, rückt in der Diskussion zunehmend die Forderung nach neuen fiskalischen Transfers zwischen den Ländern des Euroraums in den Vordergrund.

Verbunden mit den Forderungen nach einem neuen System grenzüberschreitender Transfers ist dabei die Hoffnung erhöhter makroökonomischer Stabilität.<sup>1</sup> Zwar besteht in der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) im Rahmen des Mandats der Preisstabilität grundsätzlich bereits ein Instrument, mit dem auf den konjunkturellen Zyklus der Eurozone insgesamt eingewirkt werden kann. Aber mit der Aufgabe der eigenen Währungspolitik obliegt die Abfederung asymmetrischer, nur einzelne Länder betreffende Konjunkturschwankungen

den Mitgliedstaaten der Währungsunion im Rahmen ihrer eigenen Fiskalpolitik. Befürworter von Fiskaltransfers im Rahmen einer Fiskalunion halten die bestehenden Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zu einer antizyklischen Fiskalpolitik für nicht ausreichend. So sei der Spielraum für eine Ausweitung der nationalen Verschuldung auf dem Kapitalmarkt für einzelne Mitgliedstaaten begrenzt. Zudem wird in den europäischen Fiskalregeln eine Beschränkung der Möglichkeiten der nationalen Fiskalpolitik gesehen. Von daher sei eine größere Rolle der Union erforderlich.

Der Gefahr einer unzureichenden Fiskalpolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten könnte nach Einschätzung verschiedener Ökonomen, aber auch nach Meinung wichtiger europäischer Funktionsträger durch die Schaffung einer Fiskalunion begegnet werden. Damit ist ein System regelbasierter Fiskaltransfers zwischen den Mitgliedstaaten angesprochen, das stabilisierend wirkt, indem es die staatlichen Budgets der Mitgliedstaaten der Währungsunion zumindest gegen asymmetrische makroökonomische Schocks partiell „versichert“. Mitunter wird darauf hingewiesen, dass in allen anderen größeren Währungsräumen stabilisierende Finanzströme existieren. Gerät beispielsweise eine Region oder ein Bundesstaat der USA in eine Rezession, so sinken die

1 Juncker, J.-C. (2015), Completing Europe's Economic and Monetary Union, Europäische Kommission, Brüssel.

dortigen Einkommensteuerzahlungen, die ins nationale Budget fließen. Auch innerhalb Deutschlands gibt es entsprechende Finanzströme, insbesondere den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, der zu erhöhten fiskalischen Mittelzuflüssen für Länder führt, die gegenüber anderen zurückfallen. Demgegenüber ist die implizite Versicherungswirkung durch das EU-Budget beschränkt, schon aufgrund seines im Vergleich zu den Haushalten der Mitgliedstaaten geringen Volumens von ca. einem Prozent des EU-BIP. Finanzhilfen sind zwar im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) möglich. Einen Finanzausgleich, der einem bundesstaatlichen System wie dem deutschen ähneln würde, gibt es aber nicht.

Die Frage nach der Notwendigkeit einer stärker integrierten Fiskalpolitik wurde bereits bei der Schaffung der Europäischen Währungsunion intensiv geführt. Sie wurde durch die Finanz- und Schuldenkrise wiederbelebt. Der vormalige Ratspräsident Van Rompuy forderte im Dezember 2012 eine „fiskalische Kapazität“, die dafür sorgt, dass Länder, die sich gegenüber anderen EU-Partnerländern im Abschwung befinden, Fiskaltransfers erhalten.<sup>2</sup> Auch der kürzlich vorgelegte Bericht der fünf europäischen Präsidenten wiederholt solche Forderungen. Das vom EU Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker in Kooperation mit den Präsidenten des Rats, der Eurogruppe, der EZB und des Europäischen Parlaments verfasste Papier fordert die Errichtung einer „Fiskalunion“, um makroökonomische Schocks abzufedern.<sup>3</sup>

Eine konkrete Forderung zur verstärkten Fiskalintegration ist eine „europäische Arbeitslosenversicherung“ – ein System von Finanztransfers, das an der Arbeitsmarktentwicklung der Mitgliedstaaten anknüpft. Sie wurde mehrfach aus dem Internationalen Währungsfonds heraus formuliert und von Seiten der EU Kommission nachdrücklich vom letzten Sozialkommissar Lászlo Andor unterstützt.<sup>4</sup> Bislang ist die Arbeitslosenversicherung in Europa national organisiert und löst keine grenzüberschreitenden Transfers aus. Nach den Reformvorschlägen würden die Versicherten weiterhin ihre Beiträge in die nationalen Systeme einzahlen, die auch weiterhin die Unterstützung an die Leistungsempfänger auszahlen. Ein Teil der Beiträge der Erwerbstätigen würde aber von den Mitgliedstaaten in einen europäischen Fonds eingezahlt. Aus dem Fonds würden im Gegenzug Beiträge zur Finanzierung der Unterstützungszahlungen an die nationalen Arbeitslosenversicherungen geleistet. Auf diese Weise könnte die Finanzierung eines Basisniveaus der Arbeitslosenversicherung europaweit erfolgen.

Allerdings wird in der Debatte auch auf die Gefahren verstärkter Transfers hingewiesen, die dazu führen können, dass sich einzelne Länder zu stark auf die Hilfen anderer Länder verlassen und Wachstumskräfte zum Erliegen kommen.<sup>5</sup> Die Vergemeinschaftung der Arbeitslosenversicherung ohne eine Vergemeinschaftung der Arbeitsmarktpolitiken, so eine Sorge, könnte zu ähnlichen Koordinationsproblemen führen wie die Einführung einer Währungsunion ohne gemeinsame Bankenaufsicht,

2 Van Rompuy, H. (2012), Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels, 5. Dezember 2012. Vgl. aber bereits Italianer und Vanheukelen (1992), Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications, *The Economics of Community Public Finance*, *European Economy* 5, 493-510.

3 Juncker, J.-C. (2015).

4 Vgl. z. B. Berger, H., F. Bornhorst, E. Perez-Ruiz, J. McHugh und T. Poghosyan (2012): Fiscal Integration in the Euro Area, *Euro Area Policies: Selected Issues*, 19-33; Andor, L. (2014), Basic European Unemployment Insurance - The Best Way Forward in Strengthening the EMU's Resilience and Europe's Recovery, *Intereconomics* 49, 184-189.

5 Vgl. von Hagen, J. (2012), Common Pools - Why a European Fiscal Union will Make Things Worse, *Bonn Journal of Economics* 1, 65-73.

weil die Kosten einer verfehlten nationalen Politik vergemeinschaftet würden. Neben diesen allokativen Problemen fürchten Länder mit hohem Pro-Kopf-Einkommen auch aus Verteilungsgründen einen weiteren Schritt in eine „Transferunion“ und verweisen darauf, dass dauerhafte, hohe staatliche Transferzahlungen in vielen Fällen regionale Differenzen eher zementieren.

Auch der Bericht der fünf europäischen Präsidenten räumt die Notwendigkeit ein, zunächst bestimmte Voraussetzungen zu schaffen, wie eine hinreichend starke ökonomische Konvergenz, eine verstärkte Finanzmarktintegration und zusätzliche gemeinschaftliche Entscheidungskompetenzen, um die negativen Anreize einer Fiskalunion zu vermeiden und die nationale Budgetdisziplin sicher zu stellen.

Für die Beurteilung der verschiedenen Argumente ist es zweckmäßig, zwei Ziele von fiskalischen Transfers zwischen den EU Mitgliedstaaten zu unterscheiden. Auf der einen Seite kann es Ziel sein, über eine Vergemeinschaftung von sozialen Sicherungssystemen Unterschiede in den Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung zu dämpfen. Im Vordergrund steht hier die makroökonomische Versicherung gegen asymmetrische konjunkturelle Entwicklungen. Auf der anderen Seite wird mitunter eine Umverteilung durch Transfers von den reicheren Ländern zu den ärmeren Ländern im Sinne einer europäischen Solidarität gefordert.<sup>6</sup>

Von den durch eine Umverteilung belasteten Mitgliedstaaten werden dauerhafte zusätzliche Transfers hingegen politisch abgelehnt. Um Vorbehalte zu zerstreuen, dass etwaige Transfersysteme letztlich eine Umverteilung herbeiführen, werden Mechanismen vorgeschlagen, welche Versiche-

rungsaspekte und Umverteilungsaspekte zu trennen versuchen. So sollen sogenannte „Clawback“ Mechanismen dafür sorgen, dass über längere Zeiträume hinweg nationale Nettozahlungen und Nettobeiträge sich die Waage halten.<sup>7</sup> Hat ein Land über einen mittelfristigen Zeitraum Nettobeiträge geleistet, hätte es danach ein Anrecht auf Kompensation durch die Nettoempfängerländer. Solche Mechanismen können indes die Versicherungsfunktion einer Fiskalunion zerstören und sind, wie im Weiteren diskutiert wird, aus ökonomischen Gründen abzulehnen.

Insgesamt kommt diese Stellungnahme zu einer kritischen Bewertung der Schaffung einer Fiskalunion, als eines neuen Systems regelbasierter Finanztransfers innerhalb der Eurozone. Diese Einschätzung stützt sich auf verschiedene Gründe.

- Die Einführung umfangreicher grenzüberschreitender Transfers geht einher mit Änderungen der Anreizstruktur für die nationale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Vor diesem Hintergrund erfordert die Einführung eines Transfersystems Harmonisierungsschritte in wichtigen wirtschaftspolitischen Bereichen. Gleichzeitig ist jedoch zu bedenken, dass die Arbeits- und Sozialpolitik zu den Kernpolitikfeldern nationaler Regierungen zählen. Daher wird es auf absehbare Zeit schwierig bleiben, wirksame europäische Maßnahmen zu ergreifen, um Fehlanreize in wichtigen Detailbereichen dieser Wirtschaftsfelder zu begegnen.

<sup>6</sup> Der französische Wirtschaftsminister Emmanuel Macron wird mit den Worten zitiert: „Wenn man keine Transferzahlungen will, dann will man auch kein gemeinsames Europa.“ (Wirtschaftswoche, 31. August 2015, [www.wiwo.de](http://www.wiwo.de)).

<sup>7</sup> Z. B. Andor (2014).

- Zwar gibt es Vorschläge, die darauf abzielen, das Moral-Hazard-Problem der Wirtschaftspolitik abzuschwächen. Allerdings gehen diese auch mit einer verringerten makroökonomischen Versicherungswirkung einher. Bei der Einführung europäischer Stabilisierungsinstrumente kann zudem nicht davon ausgegangen werden, dass die neuen Instrumente additiv zu den nationalen Instrumenten hinzutreten. Zum Teil ist mit einer Verdrängung (Crowding-Out) nationaler Maßnahmen zu rechnen.
- Anstatt neue grenzüberschreitende Sicherungsinstrumente einzuführen, könnten zumindest in einigen Ländern deutliche Verbesserungen in den nationalen Systemen erzielt werden und somit Versicherungsfunktion und Subsidiarität gestärkt werden.
- Aus der Sicht der Föderalismustheorie besteht die Gefahr, dass die Mischfinanzierung von Sicherungssystemen die klare Kompetenzzuweisung zerstört und die politische Verantwortlichkeit verwischt.
- Schließlich übersieht die Diskussion um zusätzliche Stabilisierungsinstrumente in der Eurozone, dass die schwierige wirtschaftliche Lage einiger Eurostaaten aus strukturellen Fehlentwicklungen resultiert, die durch finanzielle Transfers nicht gelöst werden.

## 2. Krisendiagnose: Zur Notwendigkeit der Versicherung gegen asymmetrische Schocks

Viele Beobachter nehmen große Föderalstaaten wie die USA als Vergleichsmaßstab für die Eurozone.<sup>8</sup> Zahlreiche Stimmen, auch namhafter internationaler Ökonomen, verweisen dabei darauf, dass die Eurozone, anders als diese Föderalstaaten, keine nennenswerten regionalen Finanzausgleichssysteme kenne.<sup>9</sup> Fällt beispielsweise ein Bundesstaat der USA in eine konjunkturelle Krise, so sinken dort die Einzahlungen in die zentrale Einkommensteuer und die Ausgaben des Bundes (z. B. Familien oder Gesundheitsleistungen) können in diesem Staat aufgrund gleichbleibender Einnahmen aus anderen Staaten nahezu konstant bleiben. In Deutschland kämen im Falle einer auf ein Bundesland begrenzten Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung noch zusätzliche Ausgleichsmechanismen zum Zuge. Die Bürger dieses Bundeslandes zahlen tendenziell nicht nur weniger Einkommensteuern, sondern auch weniger in die

Sozialversicherungssysteme ein. Zugleich steigen die Sozialleistungen zugunsten der Bürger des Bundeslandes. Hinzu kommen erhöhte Nettozahlungen aus dem Finanzausgleich, wenn sich seine Einnahmen gegenüber dem Bundesdurchschnitt schlechter entwickeln.

Es ist unbestritten, dass die Finanzbeziehungen innerhalb großer Föderalstaaten intensiver sind als im Euroraum, der keinen Föderalstaat darstellt. Allerdings reflektiert dies vor allem den Umstand, dass öffentliche Aufgaben, die in Föderalstaaten von der zentralen Ebene wahrgenommen werden, in Europa nach wie vor Aufgabe der Mitgliedsstaaten sind. Während die Eurozone selbst kein Budget hat, ist das Volumen des zentralen Budgets in der EU daher nur etwa ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Auch sind die Ziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik in föderalen Staaten, die üblicherweise mit Währungsunionen einhergehen, andere. So wird vielfach eine höhere Akzeptanz von interregionaler Umverteilung bestehen und ein größeres Gewicht auf die Schaffung ähnlicher Lebensbedingungen gelegt werden.

<sup>8</sup> Vgl. die vom Weltwährungsfond initiierte Studie Cottarelli, C. (2014), *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations*, London, Routledge.

<sup>9</sup> Z. B. Feldstein, M.S. (2011), *The Euro and European Economic Conditions*, NBER Working Paper 17617.

Dissens besteht über den Umfang, in dem fiskalische Ausgleichssysteme in großen föderalen Ländern zur makroökonomischen Stabilisierung beitragen. Neuere Studien, die die verschiedenen Komponenten der Konsumglättung in Föderalstaaten analysieren, sehen selbst für Föderationen mit starken Finanzbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sehr viel größere Ausgleichsmechanismen in den Kanälen der Finanzmärkte als in den staatlichen Ausgleichssystemen.<sup>10</sup> Einige Studien legen nahe, dass der Anteil der öffentlichen Finanzen für die Glättung des regionalen Konsums lediglich 15 Prozent der gesamten Konsumglättung ausmacht. Den Finanzmärkten kommen demgegenüber sehr viel mehr Bedeutung für die Konsumglättung bei.

Ein Grund für diese begrenzte Rolle von automatischen Transfers mag darin liegen, dass temporäre Transfers, die ein Land im Abschwung von deren Partnerländern erhält, nicht automatisch einen Beitrag zur Stabilisierung leisten. Plausibel erscheint, dass die Transfers vielfach nur eine erhöhte Schuldenaufnahme des betreffenden Landes ersetzen. Für eine solche Verdrängung nationaler Defizite durch internationale Transfers spricht, dass für deren Verausgabung im laufenden Haushaltsjahr entweder Nachtragshaushalte oder die Überschreitung bestehender Budgetansätze nötig sind. Regierungen, die vielleicht ohne die grenzüberschreitenden Transfers gezwungen wären, den parlamentarischen Weg zur Ausweitung des Defizitrahmens zu beschreiten, können ihn wegen der Transfers vermeiden. Sollen die Transfers erhöhte Ausgaben induzieren, sind dafür zusätzliche geeignete Projekte zu implementieren.

10 Vgl. den Überblick bei Feld, L.P. und S. Osterloh (2013), Is a Fiscal Capacity Really Necessary to Complete EMU? Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 13/5. Für Deutschland siehe die Studie Buettner, T. (2002), Fiscal Federalism and Interstate Risk Sharing: Empirical Evidence from Germany, *Economics Letters* 74, 195-202.

Die Problematik solcher diskretionärer Maßnahmen wird seit Jahrzehnten kritisch diskutiert.<sup>11</sup>

Die Forderung nach zusätzlichen Stabilisierungsinstrumenten steht in engem Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Problemen einiger Euroländer in den letzten Jahren. Allerdings spricht vieles dafür, dass die schwierige wirtschaftliche Lage einiger südlicher Peripheriestaaten, aber auch die Situation Frankreichs vornehmlich strukturell bedingt sind und die Finanzkrise diese Schwächen lediglich offengelegt hat. So stiegen von 1999 bis 2008 die Nominallohne in Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien um durchschnittlich 40 Prozent, während in der Ländergruppe Österreich, Belgien, Finnland, Deutschland, Luxemburg und Niederlande das Wachstum nur 22 Prozent betrug. Gleichzeitig wuchs die reale Produktivität in der ersten Ländergruppe um nur 7 Prozent, während sie in der zweiten Ländergruppe um 12 Prozent anstieg.<sup>12</sup>

Ein Blick auf die Konjunkturpolitik der Eurostaaten in der Reaktion auf die Finanzkrise suggeriert indes alles andere als Untätigkeit. Die Mitgliedstaaten des Euroraums reagierten sowohl im Rahmen der automatischen Stabilisatoren als auch durch diskretionäre Maßnahmen. Insgesamt kam auch in den Jahren 2008/2009, als im Zuge der Finanzkrise ein massiver wirtschaftlicher Einbruch zu verzeichnen war, ein beträchtlicher fiskalischer Impuls zustande, vergleichbar der Reaktion in anderen entwickelten Ländern.<sup>13</sup>

11 Vgl. z. B. Taylor, J.B. (2000), Reassessing Discretionary Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 14, 21-36.

12 Für diesen und andere Belege starker struktureller Fehlentwicklungen siehe Christian Thimann (2015), The Microeconomic Dimensions of the Eurozone Crisis and Why European Politics Cannot Solve Them, *Journal of Economic Perspectives* 29, 141-164.

13 Afonso, A., C. Checherita, M. Trabandt und T. Warmedinger (2010), Euro Area Fiscal Policies – Response to the Economic Crisis, ECB, Occasional Paper No 109, 22-34.



Eine dauerhafte wirtschaftliche Erholung in der Eurozone blieb jedoch aus. Hierfür dürfen vor allem die rasch wachsenden Sorgen über den Ausfall öffentlicher Schuldner verantwortlich sein.

Während es in Europa eine große Diskussion darüber gibt, wie neue Europäische Sicherungsinstrumente zur Stabilisierung beitragen können, erhalten die Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten der existierenden nationalen Systeme relativ wenig Beachtung. Ein extremer Fall für eine geringe Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungsinstrumente ist Griechenland. Dort beliefen sich die gesamten Arbeitsmarktausgaben trotz überbordender Staatsdefizite in 2010 auf lediglich ein Prozent des BIP, während im Durchschnitt der EU mehr als zwei Prozent des BIP für Arbeitsmarktpolitiken verausgabt wurden.<sup>14</sup> Reformen der sozialen Sicherungssysteme, die dafür sorgen, dass die staatlichen Defizite auch tatsächlich für die Belange der Bedürftigen eingesetzt werden, könnten einen wichtigen Beitrag dafür leisten, dass zusätzliche europäische Stabilisierungshilfen gar nicht erst benötigt werden. Insbesondere in der Eurozone, deren Mitgliedstaaten eine eigene Wirtschafts- und Finanzpolitik betreiben, hängt eine wirksame antizyklische Politik entscheidend davon ab, ob geeignete nationale Institutionen bestehen.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Claey's, G., Z. Darvas und G.B. Wolff (2014), Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance, Bruegel Policy Brief. Kürzungen der griechischen Arbeitslosenleistungen wurden erst 2012 beschlossen und spiegeln sich in den geringen Zahlen des Jahres 2010 nicht wieder.

<sup>15</sup> Vgl. Alesina, A., F. Campante, und G. Tabellini (2008), Why is Fiscal Policy Often Procyclical?, Journal of the European Economic Association 6, 1006–1036. Altug, S., und F. Canova (2014), Do Institutions and Culture Matter for Business Cycles?, Open Economies Review 25, 93–122. Bursian, D., A. Weichenrieder und J. Zimmer (2015), Trust in Government and Fiscal Adjustments, International Tax and Public Finance 22, 663–682.

Eine zentrale Voraussetzung für die automatische Stabilisierung durch nationale soziale Sicherungssysteme besteht darin, dass diese Systeme ihren Haushalt über die Perioden hinweg ausgleichen und nicht in jeder Periode die Einnahmen an die Ausgaben anpassen (vgl. Almosova, Burda, Voigts, 2016).<sup>16</sup> Hierzu ist es allerdings erforderlich, dass das jeweilige Land auch hinreichend Zugang zum Kapitalmarkt hat. In Fällen, in denen Länder aufgrund bereits bestehender Schuldenlasten bedroht sind, von den Kapitalmärkten abgeschnitten zu werden, ist diese Bedingung nicht gewährleistet. Dies erfordert insgesamt eine Finanzpolitik, die ausreichend Spielräume in der Verschuldung offenhält. Dazu sollen die europäischen Fiskalregeln dienen. Dass diese sich in der Vergangenheit als wenig effektiv erwiesen haben, legt nahe, das Augenmerk eher auf eine Verbesserung des Regelwerks zu legen, als neue Instrumente zu schaffen, welche die Konsequenzen der Regelverstöße abmildern.

Allerdings gibt es einen konzeptuellen Unterschied zwischen einer Stabilisierung, die durch nationale Verschuldung, und einer Stabilisierung, die durch Transfers von Partnerländern finanziert wird. Internationale Transfers können einen höheren konjunkturellen Stimulus beinhalten als nationale Defizite gleicher Höhe. Anders als bei zusätzlichen Defiziten des eigenen Landes muss die Finanzierung von Transfers von den anderen Ländern geschultert werden. Vorausschauende, sogenannte „riscardianische“ Konsumenten haben daher in einem Land mit konjunkturellen Problemen, welches Zahlungen aus den Partnerländern erhält, keinen Grund in Erwartung zukünftiger Steuererhöhungen ihren heutigen Konsum zurückzunehmen. Vor diesem

<sup>16</sup> Almosova, A., M. C. Burda und S. Voigts, Social Security Contributions and the Business Cycle, Papier präsentiert auf der CESifo Area Conference Public Sector Economics, München, 21. Januar 2016.

Hintergrund stellt die Stabilisierungswirkung eines Finanzausgleichs bei vorrausschauenden Konsumenten einen Vorteil gegenüber der Stabilisierung durch nationale Defizite dar.<sup>17</sup> Allerdings wird dieser Vorteil durchbrochen, wenn über Ausgleichsmechanismen („Clawbacks“) heute erhaltene Transfers mit Verpflichtung auf Rückzahlung in der Zukunft verknüpft werden.<sup>18</sup> In diesem Fall degeneriert die Hilfe für ein in Not geratenes Land zu einem impliziten Kredit, bei dem zwar unter Umständen kein Zins erhoben wird, gleichwohl aber eine Rückzahlungslast in der Zukunft entsteht. Damit steht zu befürchten, dass Maßnahmen, mit denen die Bedenken gegenüber einer Transferunion begegnet werden sollen, einen wichtigen Vorteil einer engeren Fiskalunion zerstören. Die Bedeutung dieses Vorteils hängt davon ab, inwiefern man realistischerweise davon ausgehen kann, dass Konsumenten in die Zukunft blicken, wenn sie ihre Konsumentenscheidungen treffen. Moderne makroökonomische Modelle werden oft so kalibriert, dass ein Teil der Konsumenten kurzfristig (keynesianisch) agiert, während ein anderer Teil ricardianische, vorrausschauende Konsumenten sind. Dabei schätzt die aktuelle Literatur den Anteil der vorrausschauenden Konsumenten üblicherweise auf 50 Prozent oder mehr.<sup>19</sup>

Die dämpfende (ricardianische) Wirkung der Staatsverschuldung auf die aktuellen Konsumentenscheidungen wäre danach durchaus relevant. Die Einführung von Clawback Mechanismen, die für Empfängerländer eine zukünftige staatliche Verpflichtung darstellen, gefährden dann auch den Stabilisierungserfolg.

17 Vgl. Farhi, E. und I. Werning (2012), Fiscal Unions, MIT Working Paper 12-20.

18 Hebous, S. und A. Weichenrieder (2016), Toward a Mutualization of European Unemployment Insurance? On Limiting the Downsides of a Fiscal Transfer System for the Eurozone, CESifo Economic Studies 62, 376-395.

19 Vgl. Cogan, J.F., T. Cwik, J.B. Taylor und V. Wieland (2010), New Keynesian versus Old Keynesian

Government Spending Multipliers, Journal of Economic Dynamics and Control 34, 281-295.

### 3. Unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten von Transfers

Grenzüberschreitende Transfers innerhalb einer Fiskalunion ließen sich auf unterschiedlichste Weise organisieren. Eine wichtige Unterscheidungsebene besteht darin, ob die Transfers Zahlungen an Haushalte und Unternehmen beinhalten oder lediglich die Budgets der nationalen Haushalte betreffen. Da die EU in der Fläche keine eigene Administration unterhält und eine Doppelung von Verwaltungseinrichtungen einen erheblichen Mehraufwand bedeuten würde, beinhalten die Vorschläge zumeist Transfers zwischen den Budgets der Mitgliedstaaten, auch wenn der Begriff der Europäischen Arbeitslosenversicherung suggeriert, dass auf individueller Ebene Beiträge gezahlt und Leistungen empfangen werden.

Werden im Rahmen einer Fiskalunion Transfers zwischen Regierungen vereinbart, so müssten diese an Makro-Größen anknüpfen. In Anlehnung an die wichtigsten Beiträge zum EU-Haushalt könnte dafür das Bruttonationaleinkommen (BNE) verwendet werden. Alternativ dazu wurde vorgeschlagen, Arbeitslosenzahlen zugrunde zu legen, weil diese im Gegensatz zum BNE zeitnäher (monatlich) zu ermitteln sind und geringen nachträglichen Revisionen unterliegen.

Eine weitere Unterscheidung kann dahingehend getroffen werden, ob Transfers dauerhaft gezahlt werden sollen. Andor (2014) schlägt beispielsweise die Schaffung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung als ein Transfersystem vor, das nur für Arbeitslose mit maximal 12 Monaten Erwerbslosigkeit Zahlungen leistet. Alternativ werden Systeme diskutiert, in denen Transfers nur fließen, wenn sich die Entwicklungen der Indikatoren (BNE bzw. Arbeitslose) zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden. In einem solchen Modell erhalten Länder Nettotransfers, nicht wenn beispielsweise ihre Arbeitslosenrate höher ist als im Durchschnitt der Länder, sondern wenn die Rate im Betrachtungszeitraum stärker gestiegen ist als im Durchschnitt (Van Rompuy, 2012; Italianer und Vanheukelen, 1992).<sup>20</sup> Anstatt auf das Niveau wird also auf die Veränderung abgestellt. Länder, die im Vergleich zum Durchschnitt eine Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen aufweisen, könnten bis zu 2 Prozent ihres BIP als Transfers erhalten.

<sup>20</sup> Italianer, A. und M. Vanheukelen (1992), Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications, The Economics of Community Public Finance, European Economy 5, 493-510.

Schließlich können die Konzepte europäischer Stabilisierungsmechanismen danach unterschieden werden, ob das System insgesamt Defizite oder Überschüsse aufweisen kann, oder ob sich die Nettoszahlungen in jedem Jahr ausgleichen.

Sollen sich in jeder Periode Ein- und Auszahlungen ausgleichen, so bestehen für unterschiedlich große Länder unterschiedliche Spielräume, um deren Konjunkturschwankungen auszugleichen. Während Schocks, denen sich ein kleines Land gegenüberübersieht, geringe Effekte auf das Budget hätten und damit leicht auszugleichen wären, würde der Budgetausgleich bei Schocks großer Länder nur eine geringere Kompensation gestatten.<sup>21</sup> Der Grund für diesen Zusammenhang ergibt sich aus dem Umstand, dass ein großes Land einen stärkeren Einfluss auf die durchschnittliche Entwicklung der Gemeinschaft hat. Da nur Abweichungen vom Durchschnitt aufgefangen werden, ist die Stabilisierungswirkung für ein großes Land bei begrenztem Budget kleiner.

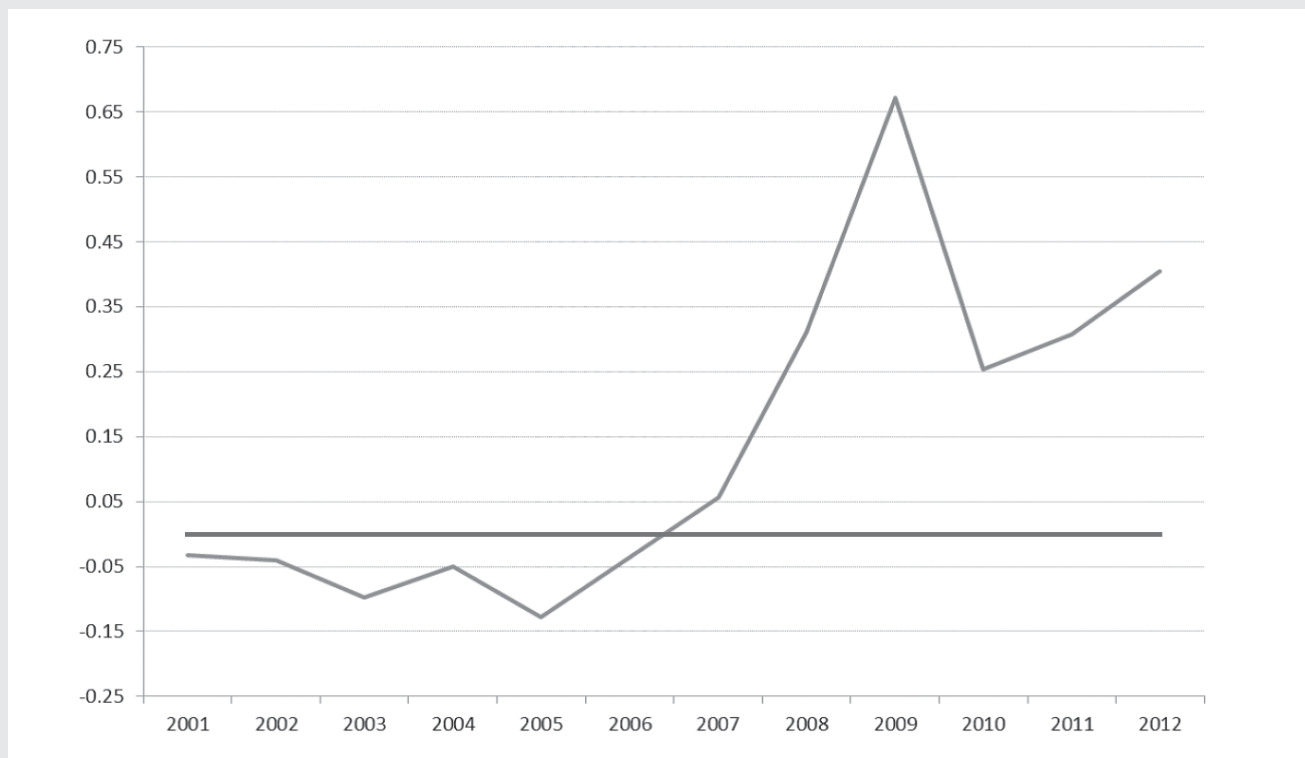
Sollen solche Asymmetrien vermieden werden, wäre es notwendig, den Budgetausgleich des Systems zu beseitigen und eine Verschuldung zuzulassen. Ein solcher Schritt würde indes den Eintritt in die Verschuldungsmöglichkeit auf Ebene der EU oder der Eurozone beinhalten. Aber auch ein Überschuss kann Probleme erzeugen, weil Begehrlichkeiten geweckt werden und ein hoher politischer Druck entsteht, Anpassungen am Regelwerk durchzuführen. Ein Ausgleichssystem im Euroraum, das in den letzten Jahren beispielsweise dem Vorschlag von Italianer und Vanheukelen (1992) gefolgt wäre, hätte zwar symmetrische Budgetwirkungen für unterschiedlich große Länder und deren Entwicklung entfaltet. Obgleich ein solches System Schwankungen

in der Gesamthöhe des Budgets erlauben würde, hätte es nach Simulationsrechnungen aber im Jahr 2009 einen Budgetüberschuss von ca. 0,65 Prozent des BIP im Euroraum mit sich gebracht.<sup>22</sup> Erhebliche, wenngleich etwas geringere Überschüsse wären auch in den Folgejahren aufgetreten (vgl. Abbildung 1). Der Grund für eine solche Entwicklung wäre gewesen, dass negative Entwicklungen sich auf relativ kleine Länder (Griechenland, Zypern, Portugal) konzentriert hatten. Es muss bezweifelt werden, dass die Politik solche Überschüsse ohne Regeländerungen akzeptiert hätte. Der politische Druck zu Regeländerungen in Zeiten von Überschüssen wirft wiederum Zweifel daran auf, dass der Budgetausgleich periodenübergreifend auch erreichbar ist.

21 Vgl. Hebous, S. und A.J. Weichenrieder (2015), The Fiscal Transfer Dilemma in a Monetary Union, Goethe Universität Frankfurt, SAFE Working Paper 112.

22 Hebous, S. und A.J. Weichenrieder (2016).

Abbildung 1: Simulierte Überschüsse und Defizite



Anmerkung: Abgetragen werden die Nettoüberschüsse in Prozent des Euro BIP bei einem System, das dem Vorschlag von Italianer und Vanheukelen (1992) folgt. Nach diesem Vorschlag zahlen Länder, deren Arbeitslosenrate sich im Vergleich zum Durchschnitt der Länder besser entwickelt, in das System ein und Länder, deren Arbeitslosenrate sich verglichen zum Durchschnitt schlechter entwickelt, erhalten Transfers von bis zu 2 Prozent ihres BIP.

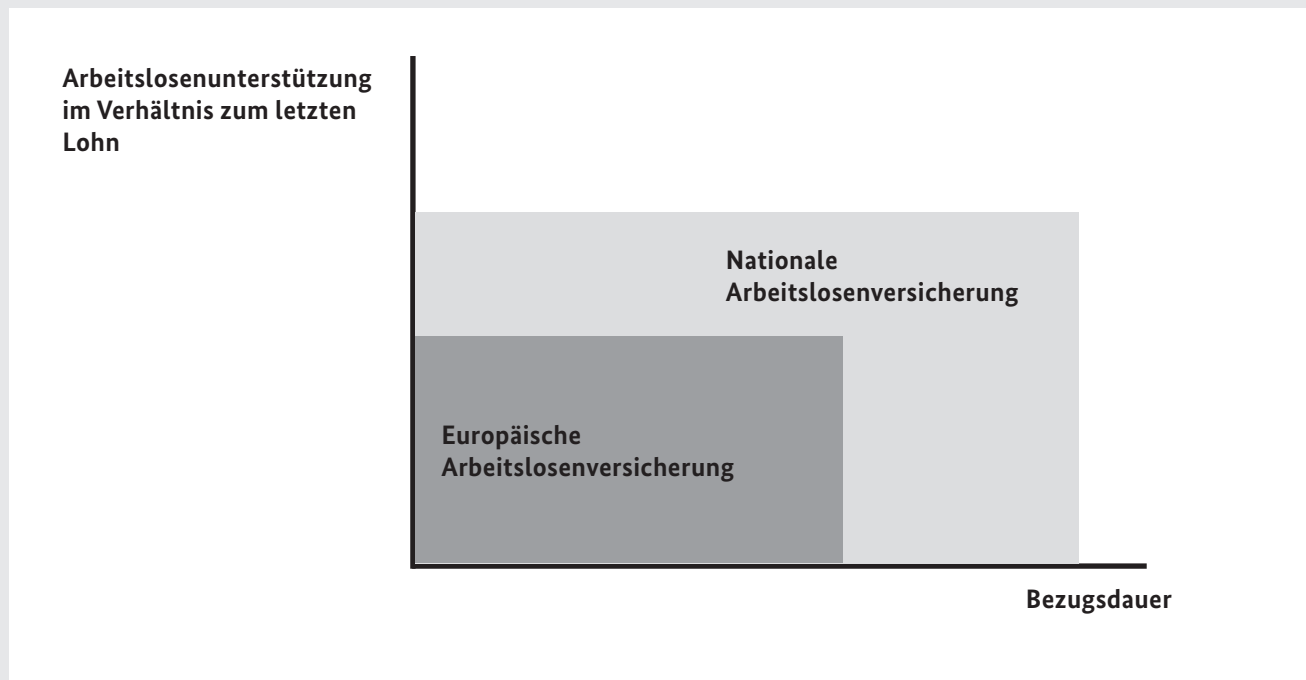
Quelle: Hebous/Weichenrieder (2016).

## 4. Zum Vorschlag der Kofinanzierung der Arbeitslosenversicherung

Im Hinblick auf eine konkrete Ausgestaltung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung existieren nicht nur Vorschläge, welche fiskalische Transfers basierend auf den Veränderungsraten in den Arbeitslosenzahlen beinhalten. Diskutiert werden auch Konzepte, die eine europäische Kofinanzierung nationaler Arbeitslosenunterstützung vorschlagen. Weder die Gesamthöhe der Leistungen noch deren Bezugsdauer soll dabei für die meisten Länder erhöht werden. Stattdessen könnte ein Teil der Leistungen, die ansonsten auf nationaler Ebene finanziert werden, durch einen gemeinschaftlichen Fonds übernommen werden. So könnte der nationalen Arbeitslosenkasse ein Teil des Aufwandes für die ersten Monate einer neu arbeitslos gewordenen Erwerbsperson aus Gemeinschaftsmitteln erstattet werden und zwar in einer Höhe, die weder die nationale Lohnersatzquote, noch die nationale Bezugsdauer übersteigt. (Vgl. die Illustration in Abbildung 2.) Einige Länder, die derzeit nur sehr geringe nationale Ersatzquoten der Arbeitslosenversicherung haben, müssten indes dafür zuvor eine Ausweitung nationaler Anspruchsniveaus durchführen. Abgesehen von solchen Fällen würde die Einführung einer europäischen

Kofinanzierung gegenüber rein nationalen Systemen zu keiner zusätzlichen Glättung des Einkommens führen. Die Bezugsrechte für Arbeitslose blieben gleich. Gleichzeitig würden aber die Budgets teilnehmender Mitgliedstaaten entlastet, wenn deren Arbeitslosigkeit sprunghaft ansteigt. Inwiefern diese Entlastung stabilitätspolitische Vorteile birgt, hängt wesentlich davon ab, ob diese Staaten ohne EU-Arbeitslosenversicherung Zugang zu den Kapitalmärkten zu vertretbaren Kosten haben, um entsprechende Mittel aufzunehmen. Der Vorteil wäre dort besonders bedeutsam, wo ein solcher Zugang nicht besteht.

Abbildung 2: Europäische Arbeitslosenversicherung ohne Ausweitung der Bezugsberechtigung



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Dullien, S. (2014, S. 45), A European Unemployment Benefit Scheme, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Eine europäische Kofinanzierung der Arbeitslosenversicherung wird in der aktuellen Debatte mit verschiedenen Vorteilen verbunden. Angesprochen wurde bereits die Stabilisierungswirkung in Fällen, in denen Mitgliedstaaten keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben. Mit einem europäischen System ließe sich auch bei Verzicht auf nationale Defizite eine konjunkturelle Stabilisierung erreichen, indem sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten gleichsam gegenseitig versichern. Berücksichtigt man aber, dass die Mitgliedstaaten durchaus Zugang zum Kapitalmarkt haben und diesen Zugang für wirksame Stabilisierungspolitik nutzen, ist auch mit reinen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Damit entfielen ein echter Mehrwert gegenüber nationalen Stabilisierungsmaßnahmen.

Mitunter wird auch argumentiert, dass mit einer europäischen Kofinanzierung der Arbeitslosenversicherung die EU seitens der Bevölkerung stärker mit positiven Leistungen assoziiert werden kann. Allerdings steht dem entgegen, dass die Leistungen aus der Sicht der Arbeitslosen nach wie vor von dem jeweiligen Mitgliedstaat gezahlt werden und in den meisten Ländern gar nicht steigen sollen (vgl. Abbildung 2).

Den insgesamt schwachen Vorteilen einer gegenseitigen makroökonomischen Versicherung stehen diverse Probleme gegenüber. Weil die Leistungen für die Arbeitslosen nicht steigen sollen, stehen hier aber nicht die Anreizeffekte für die Arbeitnehmer und Leistungsbezieher im Vordergrund (individuelles Moral Hazard), sondern

die Moral-Hazard-Anreize für die nationale Wirtschaftspolitik. Finanzausgleichssysteme werden seit Jahrzehnten intensiv unter dem Stichwort Moral Hazard diskutiert.<sup>23</sup> Sofern schlechte wirtschaftspolitische Performance zu erhöhten Transfers aus dem Rest der Union führt, steht zu befürchten, dass Reformbemühungen zurückgestellt werden. Dies ist insbesondere für die Eurozone von Bedeutung, da die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Souveränität eine eigenständige Finanz- und Wirtschaftspolitik durchführen. Die Verschleppung von Anpassungsmaßnahmen ist eine empirisch ernstzunehmende Gefahr.<sup>24</sup>

Im Kontext einer europäischen Arbeitslosenversicherung ist hervorzuheben, dass die Politik der Mitgliedstaaten auf vielfältige Weise die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst. Selbst wenn die europäische Kofinanzierung nur auf die ersten Monate einer Periode der Erwerbslosigkeit abstellt, hat der Aufwand für die Arbeitsvermittlung beispielsweise erhebliche Effekte auf die Transfers. Dies könnte dazu führen, dass Anstrengungen im Bereich der Vermittlung reduziert werden, da die Vorteile einer besseren Vermittlung durch die Transfers anderen Mitgliedstaaten zu Gute kommen. Zudem ergeben sich Anreize die Anstrengungen in der Arbeitsvermittlung auf die bereits länger arbeitslos gemeldeten Personen zu konzentrieren. Wie unter anderem die Erfahrungen in der Finanzkrise gezeigt haben, lässt sich Arbeitslosigkeit auch mit Hilfe von Kurzarbeitergeld abfedern.<sup>25</sup>

Eine europäische Kofinanzierung, die sich nur auf die Leistungen für Arbeitslose konzentriert, Maßnahmen wie das Kurzarbeitergeld aber ausklammert, würde hier die Gewichte falsch setzen. Wenn sich die europäischen Finanzmittel vornehmlich auf die Finanzierung der Unterstützung von Kurzarbeitslosen richten würden, ergäben sich ebenfalls Fehlanreize für die Mitgliedstaaten. So würden sich die Transfers erhöhen, wenn Langzeitarbeitslose über vorübergehende öffentliche Beschäftigung in Kurzarbeitslose überführt werden.<sup>26</sup>

Anreizprobleme dürften sich aber nicht nur auf den engen Bereich der Leistungserbringung für Arbeitslose beschränken. Verschiedene Aspekte der Arbeitsmarktpolitik könnten aus nationalem Interesse heraus neu justiert werden. Beispielsweise lassen sich die Kosten eines höheren Mindestlohns mit Hilfe einer europäischen Arbeitslosenversicherung partiell auf andere Länder überwälzen. Darüber hinaus verändert die europäische Arbeitslosenversicherung auch die Gewichte der Tarifparteien in zukünftigen Arbeitskämpfen. Höhere Lohnforderungen lassen sich leichter durchsetzen, wenn die Kosten auf Dritte überwält werden können.<sup>27</sup> Die Reaktion nationaler Arbeitsmarktpolitik ebenso wie die der Tarifparteien könnte damit in der Tendenz zu höherer Arbeitslosigkeit führen.

23 Vgl. etwa Persson, T. und G. Tabellini (1996), Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, *Econometrica* 64, 623-646.

24 Vgl. Fernández-Villaverde, J., L. Garicano und T.J. Santos (2013), Political Credit Cycles: The Case of the Euro Zone, *Journal of Economic Perspectives* 27, 145-166.

25 Vgl. Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., & Merkl, C. (2015), Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis, *European Economic Review*, im Erscheinen.

26 Entsprechende Effekte sind in Deutschland im Zusammenhang mit den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen diskutiert worden, vgl. Büttner, T., und H. Prey (1998), Does Active Labor-Market Policy Affect Structural Unemployment? An Empirical Investigation for West German Regions, 1986 to 1993, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialpolitik* 118, 389-413.

27 Vgl. Saha, D. und R. Schöb (2015), Unemployment Insurance in Unionized Labor Markets: Neither Ghent nor Centralized, *CESifo Working Paper* No. 5430.



Zwar betonen auch Befürworter einer Europäisierung der Arbeitslosenversicherung, dass eine weitreichende Vereinheitlichung der Arbeitsmarktpolitik eine Voraussetzung darstellt. Wie die obige Aufzählung der zu berücksichtigenden Politikbereiche andeutet, würde dies jedoch sehr weitreichende Eingriffe in nationale Politiken nach sich ziehen, die innerhalb des existierenden institutionellen Rahmens kaum abzubilden wären. Beschränkungen der Fehlanreize durch Anpassungen der Regelwerke mögen grundsätzlich implementierbar sein. Die Erfahrungen mit den bisherigen Fiskalregeln dämpfen indes den Optimismus. Ein verstärkter zentraler Eingriff wird auch aus politischer Sicht im derzeitigen Gefüge der EU schwer durchzusetzen sein. Denn im Einzelfall müssten hier nationale Entscheidungen, die von direkt legitimierten Regierungen und Parlamenten ausgehen, durch zentrale EU Organe, wie der Europäischen Kommission und dem ECOFIN Rat korrigiert werden, die ihrerseits nur indirekte demokratische Legitimation genießen.

Moral Hazard Effekte sind auch im Hinblick auf die Verschuldung zu erwarten. Im Rahmen der bestehenden Kompetenzzuordnung in der EU obliegt es den Mitgliedstaaten, ihre Finanzpolitik so auszugestalten, dass ausreichend Spielräume für die öffentliche Verschuldung bestehen, um eine nationale Stabilisierungspolitik zu ermöglichen. Ein europäisches Transfersystem könnte die Mitgliedsländer veranlassen, nur geringe finanzpolitische Spielräume einzuplanen und im Vertrauen auf die Stabilisierung durch Transfers die Verschuldung weiter auszuweiten.

Die Gefahr von Moral-Hazard-Anreizen bedeutet nicht, dass aus Effizienzsicht die gegenseitige Versicherung vollständig unterbleiben sollte. Ausgehend von einer Situation ohne jeglichen Risikoausgleich ergibt sich in klassischen Versicherungsmodellen, dass eine kleine Vergemein-

schaffung von Risiken trotz Moral Hazard wohlfahrtserhöhend ist, sofern nicht andere Kosten (z. B. Verwaltungskosten) entgegenstehen.<sup>28</sup> Allerdings gilt festzuhalten, dass es eine gegenseitige Versicherung zwischen den Budgets der Mitgliedstaaten der EU bereits gibt. Büttner (2016) zeigt, dass die zur Finanzierung des EU Haushalts geleisteten Beiträge die Varianz der verbleibenden nationalen Steuereinnahmen bereits merklich reduzieren.<sup>29</sup> Gegenüber einer Situation ohne EU Budget sinkt die Varianz der nationalen Einnahmen um fünf Prozent. Dieser Effekt resultiert daraus, dass Länder, die unterproportionale Wachstumsraten des Bruttonationaleinkommens aufweisen, auch unterproportionale Steigerungen in den Beiträgen an das EU Budget leisten müssen. Darüber hinaus kann auch dem dauerhaften ESM System ein Versicherungseffekt zugeschrieben werden. Vor diesem Hintergrund kann nicht alleine aus theoretischen Überlegungen geschlossen werden, dass die derzeitige gegenseitige Versicherung zu gering ist.

Wird die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung teilweise vergemeinschaftet, obwohl die Arbeitsmarktpolitik im Wesentlichen in nationaler Hand bleibt, wird es aus Sicht der Wähler auch schwieriger, Erfolge und Misserfolge der Politik den richtigen Entscheidungsträgern zuzuordnen. Die Qualität des politischen Wettbewerbes kann unter der Mischfinanzierung und unklaren Governance Strukturen leiden.<sup>30</sup>

28 Vgl. Shavell, S. (1979), On Moral Hazard and Insurance, *Quarterly Journal of Economics* 93, 541-562.

29 Büttner, T. (2016), Revenue Smoothing by the EU Funding System, Working Papers for the Brussels Symposium on The Future of EU-Finances, 14 January 2016.

30 Vgl. Seabright, P. (1996), Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model, *European Economic Review* 40, 61-89. von Hagen, J. (2012), Common Pools - Why a European Fiscal Union will Make Things Worse, *The Bonn Journal of Economics* 1, 65-73.

Mitunter wird auf die USA verwiesen, wo eine Arbeitslosenversicherung des Bundes existiert, die Bundesstaaten aber dennoch große diskretionäre Spielräume in der Arbeitsmarktpolitik, bis hin zur Setzung von Mindestlöhnen haben. Allerdings stellen die Beiträge im amerikanischen System, die von Arbeitgebern für ihre Arbeitnehmer abgeführt werden, im Wesentlichen Beiträge in die Arbeitslosenkasse des heimischen Bundesstaates dar. Zwar gibt es auch Beiträge, die die Arbeitgeber an eine nationale Bundeskasse abführen müssen. Allerdings werden bei der Berechnung dieser nationalen Beiträge jene Beiträge angerechnet, die von amerikanischen Arbeitgebern für ihre Arbeitnehmer in die Arbeitslosenversicherung des jeweiligen Bundesstaates gezahlt werden. Die Beiträge an die nationale Arbeitslosenversicherung (payroll tax) sind daher de facto beschränkt auf 0,6 Prozent des Lohns bis zu einer Obergrenze von \$7.000 pro Jahr.<sup>31</sup> Das System der USA setzt daher in erster Linie starke Anreize zur Harmonisierung der Arbeitslosenversicherung der Bundesstaaten. Nur Arbeitgeber in Bundesstaaten ohne hinreichende Versicherungssysteme müssten erhebliche Beiträge in die Bundeskasse zahlen. Um dies zu vermeiden haben die Bundesstaaten jedoch eigene Systeme errichtet. Vor diesem Hintergrund reagieren die Transfers aus Kassen des Bundes lediglich auf extreme Ausschläge der Arbeitslosenzahlen und werden dazu verwendet, um in schweren Rezessionen die Be-

zugszeiten der Versicherungsleistungen in den Bundesstaaten auszudehnen, aber auch um die Verwaltungskosten der dezentralen Arbeitslosenversicherung abzudecken. Darüber hinaus stehen Bundesmittel bereit, um den Systemen in den Bundesstaaten Kredite bereitzustellen. Insgesamt kann nicht die Rede davon sein, dass das U.S. System die Arbeitslosenversicherung zentralisiere, während die Arbeitsmarktpolitik dezentralisiert ist. Tatsächlich ist auch das Arbeitslosenversicherungssystem stark dezentral organisiert und hat subsidiären Charakter.

In der Diskussion wird versucht, der Moral-Hazard-Kritik zu begegnen, indem Systeme entwickelt werden, die keine dauerhaften Transfers von reichen zu armen Mitgliedstaaten implizieren, sondern nur vorübergehende Transfers in Zeiten, in denen sich ein Land von der durchschnittlichen Performance wegbewegt. Transfers würden in solch einem System z.B. an Länder fließen, deren Arbeitslosenquoten aktuell überproportional steigen.<sup>32</sup> Länder, deren Quoten zwar hoch sind, sich aber vom Durchschnitt nicht wegbewegen, würden nicht unterstützt.<sup>33</sup>

31 Dullien, S. (2014, S. 45).

32 Vgl. Italianer und Vanheukelen (1992), Van Rompuy, H. (2012) und die Diskussion in Hebous und Weichenrieder (2016).

33 Alternativ kann statt auf die Veränderungen der Arbeitslosenquote auch auf die Wachstumsraten des BSP abgestellt werden.

Finanztransfersysteme, die auf Veränderungen statt auf Niveaus abstellen, können durchaus dazu führen, dass Fehlanreize in der Wirtschaftspolitik verringert werden. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass mit diesem verringerten Moral-Hazard-Anreiz auch eine verringerte Versicherungsleistung für Länder mit ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung einhergeht. Ein Land, das in seiner wirtschaftlichen Entwicklung zurückfällt, kann nur auf kurzfristige Zahlungen hoffen. Diese werden für vorausschauende Konsumenten geringere Konsumanreize setzen als langfristige Transfers. Die verbesserten Anreize sind deshalb keineswegs kostenlos zu haben.<sup>34</sup>

Ein optimales Austarieren von Versicherung und Eigenbeteiligung, lässt sich aus der Versicherungstheorie ableiten. Diese legt nahe, dass kleine Schwankungen voll vom wirtschaftspolitisch für die Arbeitsmarktpolitik in der Verantwortung stehenden Nationalstaat abgefedert werden und vornehmlich große Schwankungen auf die höhere Ebene verlagert werden.<sup>35</sup> Mit dem ESM besteht ein derartiges System bereits.

---

34 Zur Literatur zu kurz- vs. langfristigen Effekten siehe Baxter, M. und R.G. King (1993), Fiscal Policy in General Equilibrium, *American Economic Review* 83, 315-334. Eine neuere Literatur (vgl. Cardì, O. und R. Restout (2007), Permanent vs Temporary Fiscal Expansion in a Two-Sector Small Open Economy Model, GATE Groupe d'Analyse et de Théorie Économique) sieht im Gegensatz zu einfachen keynesianischen Modellen Vorteile kurzfristiger Staatsausgabenprogramme gegenüber langfristigen Erhöhungen, weil erstere zu stärkeren Antizipationseffekten zukünftiger Steuererhöhungen führen. Dieses Argument ist aber bei finanzausgleichsinduzierten Ausgabenerhöhungen nicht relevant, weil im Empfängerland weder bei kurz- noch langfristigen Transfers mit Steuererhöhungen gerechnet werden muss. Zumindest gilt dies in Abwesenheit sogenannter Clawback Mechanismen.

35 Gros, D. (2014), A Fiscal Shock Absorber for the Eurozone? Insurance with Deductible, *Intereconomics* 49, 199-203.

## 5. Schlussfolgerungen

Die Krise der Eurozone hat verschiedentlich die Bestrebungen in Richtung einer europäischen Transferunion intensiviert. Eine mögliche Ausprägung ist dabei die Errichtung einer europäischen Fiskalunion durch eine teilweise Vergemeinschaftung der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung. Eine solche Vergemeinschaftung ist jedoch mit anderen Problemen und Fragen behaftet als vergleichbare Institutionen innerhalb von Föderalstaaten. Insbesondere ändern Finanztransfers die Anreize für nationale Regierungen.

Während in Nationalstaaten viele der veränderten Anreize über eine gemeinsame Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik abgefangen werden können, ist die Europäische Union hierzu nicht in der Lage. Der Gestaltungswille der nationalen Regierungen wird es für die europäische Ebene (EU Kommission, ECOFIN Rat) auf absehbare Zeit schwierig oder gar unmöglich machen, durch institutionelle Regelungen Fehlanreize in wichtigen Detailbereichen der Wirtschaftspolitik zu begegnen. Die Erfahrungen mit der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zeigen, dass hier Realismus angezeigt ist. Gleichzeitig sind gewisse

Vorbehalte gegen eine europäische Harmonisierung auch begründbar. So würden in dem Fall, dass gemeinsam beschlossene Harmonisierungen der Arbeitsmarktpolitiken sich auch als falsch erweisen und die Wachstumskräfte im Euroraum lähmen, Einstimmigkeitserfordernisse eine Korrektur der Politik nachhaltig erschweren.

Um die Bedenken gegen neue europäische Stabilisierungsinstrumente zu zerstreuen, werden in der Diskussion Vorschläge gemacht, die bei genauerer Betrachtung nicht überzeugen. So wird mitunter darauf verwiesen, dass Umverteilungswirkungen eines neuen Systems über sogenannte Clawbacks vermieden werden können. In regelmäßigen Abständen könnten Nettozahler danach Rückerstattungen bekommen, Nettoempfänger Rückerstattungen leisten. Ein solcher Vorschlag hat den Nachteil, dass er den Transfers den Charakter von Krediten gibt. Damit entfällt der Vorteil, den europäische Transfers gegenüber nationaler Fiskalpolitik haben können. Auf der Basis des Subsidiaritätsgedankens empfehlen sich statt eines solchen neuen Systems nationale Stabilisierungsmaßnahmen über nationale Budgets.

Andere Vorschläge sehen vor, schädliche Anreize auf die nationalen Wirtschaftspolitiken durch die starke zeitliche Beschränkung von Transfers zu mildern. Damit verbunden ist jedoch ebenfalls eine Einschränkung der Stabilisierungswirkung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung keineswegs eine durchgreifende Verbesserung der Finanzpolitik herbeiführt, wie es das Schlagwort von der Schaffung der „Fiskalunion“ suggeriert. Die Vergemeinschaftung der Finanzierung in Kontext eines so wichtigen Transfersystems wie der Arbeitslosenversicherung birgt erhebliche Gefahren. Da viele Politikbereiche bedeutsame Effekte auf die wirtschaftliche und fiskalische Leistungsfähigkeit haben, würde eine Situation geschaffen, in der nationale Regierungen Politik auf Kosten der Partnerländer betreiben. Die Mischfinanzierung von sozialen Sicherungssystemen beeinträchtigt die klare Kompetenzzuweisung und verwischt die politische Verantwortlichkeit.

## Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

|  |                   |
|--|-------------------|
| Prof. Dr. Thiess Büttner (Vorsitzender)      | Nürnberg-Erlangen |
| Prof. Dr. Marcel Thum (Stellv. Vorsitzender) | Dresden           |
| Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff                 | Rostock           |
| Prof. Dr. Lars P. Feld                       | Freiburg/Br.      |
| Prof. Dr. Lutz Fischer                       | Hamburg           |
| Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, PhD            | Frankfurt/M.      |
| Prof. Dr. Clemens Fuest                      | Mannheim          |
| Prof. Dr. Heinz Grosseokteller               | Münster/W.        |
| Prof. Dr. Günter Hedtkamp                    | München           |
| Prof. Dr. Klaus Dirk Henke                   | Berlin            |
| Prof. Dr. Johanna Hey                        | Köln              |
| Prof. Dr. Bernd Friedrich Huber              | München           |
| Prof. Dr. Wolfgang Kitterer                  | Köln              |
| Prof. Dr. Kai A. Konrad                      | München           |
| Prof. Dr. Jan Pieter Krahen                  | Frankfurt/M.      |
| Prof. Dr. Gerold Krause-Junk                 | Hamburg           |
| Prof. Dr. Alois Oberhauser                   | Freiburg/Br.      |
| Prof. Dr. Rolf Peffekoven                    | Mainz             |
| Prof. Dr. Helga Pollak                       | Göttingen         |
| Prof. Dr. Wolfram F. Richter                 | Dortmund          |
| Prof. Dr. Nadine Riedel                      | Bochum            |
| Prof. Jörg Rocholl, PhD                      | Berlin            |
| Prof. Dr. Ronnie Schöb                       | Berlin            |
| Prof. Dr. Ulrich Schreiber                   | Mannheim          |
| Prof. Dr. Hartmut Söhn                       | Passau            |
| Prof. Dr. Christoph Spengel                  | Mannheim          |
| Prof. Dr. Klaus Stern                        | Köln              |
| Prof. Dr. Christian Waldhoff                 | Berlin            |
| Prof. Dr. Alfons Weichenrieder               | Frankfurt/M.      |
| Prof. Dr. Dietmar Wellisch                   | Hamburg           |
| Prof. Dr. Wolfgang Wiegand                   | Regensburg        |
| Prof. Volker Wieland, PhD                    | Frankfurt/M.      |
| Prof. Dr. Berthold Wigger                    | Karlsruhe         |
| Prof. Dr. Horst Zimmermann                   | Marburg/Lahn      |

Stand: Juni 2016

## Impressum

**Herausgeber**

Bundesministerium der Finanzen  
Referat für Öffentlichkeitsarbeit  
Wilhelmstr. 97, 10117 Berlin

**Stand**

November 2016

**Bildnachweis**

Ilja C. Hendel

**Redaktion**

Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium der Finanzen

**Weitere Informationen im Internet unter**

[www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)  
[www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat](http://www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat)

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums der Finanzen. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Nicht zulässig ist die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben von Informationen oder Werbemitteln.

