

Europäische Arbeitslosenrückversicherung: **Eurozonen-Reform sollte ein zyklisches Stabilisierungsinstrument enthalten**

Daniela Schwarzer

Seit vergangener Woche sorgt der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums für eine europäische Arbeitslosenrückversicherung für Kontroversen. Die Rückversicherung wäre ein automatischer Stabilisierungsmechanismus, um konjunkturelle Divergenzen abzufedern. Sie könnte als Teil eines umfassenderen Reformpakets die Stabilität der Währungsunion erhöhen, wenn dieses Solidarität und Eigenverantwortung, Risiko-reduzierung und -teilung sowie Haftung und Kontrolle zwischen den Mitgliedstaaten ausbalanciert.

Kontroversen vor einem wichtigen Eurozonen-Gipfel

Die ersten harschen Reaktionen auf das Konzept der Arbeitslosenrückversicherung zeigen zweierlei: Erstens wird deutlich, wie schwer Kompromisse über weitere Reformen der Eurozone zu erreichen sind. Es ist bekannt, dass die Eurozone weiter vertieft werden muss, um in einem sich rapide wandelnden Umfeld den Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu sichern und zu verhindern, dass sie bei möglichen weiteren Krisen auseinanderbricht. Auf der Arbeitsagenda des kommenden EU-Rats stehen daher Schritte, die die Governance-Mechanismen so stärken, dass sie besser einen gemeinsamen Rahmen für eine europäische Volkswirtschaft setzen können, um öffentliche Güter wie Preisstabilität, Finanzstabilität und Wachstum zu gewährleisten. Die nationalen Regierungen sind dazu unter den Bedingungen einer gemeinsamen Währung allein nicht vollumfänglich in der Lage, da neben der gemeinsamen Geldpolitik nicht ähnlich wirksame Instrumente in anderen Politikfeldern wirken können. Wie seit vielen Jahren diskutiert wird, sollte die bestehende Asymmetrie zwischen einer auf europäischer Ebene föderal organisierten Geldpolitik und einer zugleich unzureichenden Integration in den Feldern der

Fiskal-, Wirtschafts- und Finanzpolitik reduziert werden. Ziel ist, die Eurozone zu stabilisieren und die Risiken für ihre Mitgliedstaaten zu minimieren.

Zweitens zeigen die teils reflexhaften Reaktionen auf den Vorschlag, dass im Kontext der Reformdiskussion bislang zu wenig über die negativen Folgen zyklischer Divergenzen und asymmetrischer Schocks diskutiert wurde. Es geht um die Frage, wie die Eurozone damit umgeht, wenn eine Region oder ein Staat eine wirtschaftliche Schwächephase durchläuft, in der etwa die Arbeitslosigkeit stark ansteigt. Zudem reflektiert die Reformdiskussion bislang noch zu wenig den Zusammenhang von strukturellen und konjunkturellen Problemen. Das führt dazu, dass zu wenig anerkannt wird, dass der Eurozone nach wie vor Instrumente fehlen, um im Falle asymmetrischer Schocks wirksam zu stabilisieren. Dies ist nach wie vor ihre Achillesferse. Diese Schwäche kann allerdings behoben werden, ohne – wie sehr oft befürchtet – Reformanreize zu reduzieren oder zu unverantwortlichem Verhalten einzuladen.

Vorschnelle Annahmen hinterfragen, statt Vorschlag pauschal ablehnen

Daher ist es sinnvoll, den Vorschlag der Arbeitslosenrückversicherung in den Zusammenhang eines breiteren Reformansatzes zu stellen und einige vorschnelle Annahmen zu hinterfragen, die zu seiner pauschalen Ablehnung führen.

Annahme I: Die Ausarbeitung des Konzepts ist ein überraschender, unabgestimmter Vorstoß.

Der Vorschlag ist Teil einer Reihe von Vorschlägen, die im Vorfeld des Eurozonengipfels bereits im Dezember 2018 diskutiert werden. Für diesen haben sich die Staats- und Regierungschefs zur Aufgabe gesetzt, die Eurozone zu vervollständigen. Neben der Vervollständigung der Bankenunion und der Weiterentwicklung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) gehört hierzu, wie im Juni 2018 von den Staats- und Regierungschefs beschlossen, auch die Debatte um fiskalische Instrumente zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Konvergenz und Stabilisierung. Die deutsch-französische Erklärung von Meseberg im Juli 2018 hat entsprechend festgehalten, dass Deutschland und Frankreich gemeinsam Vorschläge erarbeiten sollen. Die Idee der Arbeitslosenrückversicherung ist insofern ein Umsetzungsvorschlag für eine Arbeitsagenda, die im Eurozonenrahmen diskutiert und von Deutschland und Frankreich mit Blick auf den Dezember-Gipfel weiter operationalisiert wurde. Im Sinne der Gipfelvorgaben vom Juni 2018 ist dies ein mögliches Instrument zur Stabilisierung der Eurozone und könnte ihre Konvergenz mitfördern. Teil des Pakets sollten auch Maßnahmen sein, die wirksam die nationale Eigenverantwortung stärken, etwa durch einen Mechanismus zur Schuldenrestrukturierung.

Annahme II: Die Arbeitslosenrückversicherung ist der Einstieg in die Transferunion. Sie löst europäische Probleme mit deutschem Geld.

Eine Rückversicherung ist kein Transfermechanismus. Die Idee ist vielmehr, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone gemeinsam Reserven für schlechte Zeiten bilden: In guten Jahren zahlen sie aus ihrem Haushalt Beiträge in einem gemeinsamen Fonds ein. Wenn ein Staat in eine Krise rutscht, in der die Arbeitslosigkeit deutlich ansteigt, bekommt er das angesparte Geld zurück, um die höheren Ausgaben der Arbeitslosenversicherung mitzudecken. Wenn die angesparten Rücklagen nicht reichen, weil die Krise besonders tief greift, kann sich der Staat Mittel aus den Rücklagen der Partner leihen. Diese Mittel muss die

Regierung zurückzahlen, sobald die Krise abebbt. Grundsätzlich gibt es bei diesem Rückversicherungssystem also nicht eindeutige „Geber“ und „Nehmer“. Auch Deutschland hätte davon profitiert, wäre es bereits mit der Einführung der Gemeinschaftswährung in Kraft getreten: Anfang der 2000er Jahre, als Deutschland in den Worten des Economist der „kranke Mann Europas“ war und mit einem für seinen Konjunkturzyklus zu hohen Realzins zu kämpfen hatte, hätten Geldflüsse aus der Rückversicherung stabilisierend wirken und die Konjunkturschwankung abfedern können. Deutschland könnte also auch in Zukunft wieder davon profitieren.

Annahme III: Die Arbeitslosenrückversicherung schwächt die Eigenverantwortung und hält Regierungen von Reformen ab.

Um den Euro mittelfristig zu erhalten, ist eine funktionierende Balance zwischen mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung und der in der gemeinsamen Volkswirtschaft der Eurozone notwendigerweise vorhandenen Risikoteilung eine Grundvoraussetzung. Gelingt dies nicht, fällt die Währung früher oder später aus ökonomischen oder politischen Gründen auseinander.

Krisenszenarien in der Eurozone

Eine marktgetriebene Krise wie sie etwa Griechenland 2010 erlebt hat, kann jederzeit wieder eintreten und den Euro zerbrechen. Der Vertrauensverlust kann beispielsweise dadurch ausgelöst werden, dass sich wirtschaftliche Fundamentaldaten verändern und/oder politische Entwicklungen die Glaubwürdigkeit der Eurozone untergraben, etwa wenn ein Staat eine nicht nachhaltige Haushaltspolitik verfolgt oder der Einsatz der vorhandenen Rettungsinstrumente nicht mehr glaubwürdig ist. Die derzeitigen Marktreaktionen auf Italien zeigen, wie leicht ein Eurozonenstaat das Vertrauen der Anleger verlieren kann. Je größer die Divergenzen in der Eurozone sind, desto angreifbarer sind einzelne Staaten.

Die Arbeitslosenrückversicherung verschiebt die Balance nicht einseitig in Richtung mehr Solidarität. Im Gegenteil: Sie zwingt die Mitgliedstaaten in Zeiten starken Wachstums zu mehr Vernunft. Denn immer wieder senken Regierungen in konjunkturell guten Zeiten die Beiträge zur Sozialversicherung ab. Das ist in vielen Fällen keine nachhaltige Politik. Statt notwendige Reserven aufzubauen, wird eine Situation herbeigeführt, in der es – im Falle einer stark steigenden Arbeitslosigkeit – nur zwei schlechte Optionen gibt: die Beiträge zu erhöhen oder

die Leistungen zu kürzen. Beides würde den negativen Konjunkturzyklus verstärken.¹

Wichtig ist, die Auszahlungen des Rückversicherungssystems zeitlich zu begrenzen. Dies verhindert eine Dauersubventionierung von Staaten mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit.

Der Eintritt in das Rückversicherungssystem kann genauso an Bedingungen geknüpft werden wie die tatsächliche Wirksamkeit der Rückversicherungsleistungen. Mit anderen Worten: Wird der Vorschlag mit den Mechanismen in der Eurozone verknüpft, die darauf ausgerichtet sind, nationale Politik zu koordinieren und zu disziplinieren, dann kann dieses Instrument verantwortliche Politik fördern. In der Tat ist es nach wie vor notwendig, die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften über eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung ebenso wie über mögliche Instrumente zu verbessern, die konkrete Reformanreize setzen könnten. Eingebettet in eine insgesamt gestärkte Governance-Struktur könnte der vorgeschlagene automatische Stabilisierungsmechanismus die Mitgliedstaaten flankierend zu höherer Eigenvorsorge und Eigenverantwortung bringen. Er würde gleichzeitig ökonomisch sinnvolle Kreditoptionen bieten, sollte die durch die Einzahlungen der Mitgliedstaaten erbrachte Eigenvorsorge nicht ausreichen.

**Annahme IV:
Der Vorschlag funktioniert sowieso nicht,
weil die nationalen Sicherungssysteme zu
unterschiedlich sind.**

Die Logik der Rückversicherung zielt nicht darauf, die Niveaus und die Struktur der sozialen Sicherungssysteme anzugleichen. Es ist nicht zwingend, dass teilnehmende Staaten ihre sozialen Sicherungssysteme hinsichtlich Absicherungsniveau und Dauer vereinheitlichen. Der Mechanismus kann gleichermaßen für steuer- wie umlagenfinanzierte Systeme eingesetzt werden. Auch sind hohe Arbeitslosenquoten kein Problem. Was die Zahlungen im Sicherungssystem auslöst, sind starke und plötzliche Anstiege der nationalen Arbeitslosenquoten, die etwa durch einen Wachstumseinbruch ausgelöst werden. Ziel der Rückversicherung ist nicht die Angleichung der Systeme oder der Performanz der Arbeitsmärkte. Vielmehr geht es darum, Staaten, die sich in einer Krise befinden, über einen funktionierenden Mechanismus finanziell zu unterstützen, damit in der akuten Belastungsphase nicht noch Maßnahmen ergriffen werden, die die Situation mittelfristig verschlechtern.

**Ein Stabilisierungsinstrument ist
ökonomisch sinnvoll**

Die Eurozone ist die einzige Währungsunion der Welt, die bei beträchtlicher Größe und Heterogenität versucht, ohne ein automatisches zyklisches Stabilisierungsinstrument auszukommen. Das hat in den ersten 20 Jahren ihrer Existenz immer wieder dazu geführt, dass regionale Konjunkturzyklen stärker und länger ausfielen. Dies hat auch mittelfristig negative Folgen, wie etwa eine Umwandlung konjunktureller in strukturelle Arbeitslosigkeit, die viel schwieriger zu bekämpfen ist.

Um zyklische Divergenzen in Zukunft zu reduzieren, gibt es verschiedene Ansatzpunkte, die im Rahmen der Eurozonen-Reform angegangen werden sollten. Grundsätzlich wirken in einer Währungsunion auch andere Mechanismen im Falle asymmetrischer Schocks stabilisierend, wie etwa flexible Arbeitsmärkte mit hoher Mobilitätsbereitschaft oder ausreichend integrierte und funktionierende Finanzmärkte, die die Umsetzung der Kapitalmarktunion fördern würden.

Ein Instrument zur automatischen Stabilisierung von regional divergierenden Konjunkturzyklen, wie etwa die vorgeschlagene Rückversicherung, würde indes einen wichtigen zusätzlichen Beitrag dazu leisten, dass konjunkturelle Divergenzen nicht zu groß werden und so letztendlich strukturelle Schäden verursachen. Es würde verhindern, dass die Regierungen im Falle eines asymmetrischen Schocks prozyklisch Ausgaben kürzen oder Steuern und Abgaben erhöhen und so in einer Rezession die Krise verschlimmern würden. Statt solcher Schritte könnten sie in schwierigen wirtschaftlichen Situationen auf die angesparten Reserven zurückgreifen.

Fiskalische Stabilisierungsinstrumente sind in einer Währungsunion besonders wichtig, da die Geldpolitik nicht auf regionale Zyklen reagieren kann: Die Europäische Zentralbank setzt ihren Zins mit Blick auf Durchschnittswerte in der Eurozone. In Deutschland oder auch den USA oder Kanada kommt der föderalen Arbeitslosenversicherung eine wichtige Stabilisierungsfunktion zu. Sie minimiert Risiken, da sie mit dazu beiträgt, dass Mitgliedstaaten nicht soweit abrutschen, dass sie Unterstützungsmaßnahmen etwa aus dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus in Anspruch nehmen müssen. Auch die Europäische Zentralbank wird so entlastet.

Die Mitgliedstaaten haben Reformverantwortung – jetzt

Wenn die Debatte über die Eurozone jetzt nicht in produktive Bahnen gelenkt wird, könnte eine maßgebliche Reformchance verpasst werden. Das Zeitfenster zwischen der französischen Präsidentschaftswahl 2017 und den Eurowahlen im Mai 2019 galt als Chance, um den angestoßenen Reformprozess der Eurozone weiter voranzubringen und die Währungsunion krisenresilienter zu machen. Gelingt dies jetzt nicht, könnten wir auf ein Szenario zusteuern, in dem erst wieder unter dem Druck einer erneuten Krise Governance-Reformen angegangen werden.

Politisch haben sich die Rahmenbedingungen in der Eurozone indes seit 2010 verschlechtert, da die politische Fragmentierung und die Zunahme euroskeptischer Parteien die Handlungsfähigkeit im Krisenfall möglicherweise reduzieren. Daher ist es eine sehr risikorei-

che Strategie, erst auf die nächste Krise zu warten, um Reformen umzusetzen. Es ist in hohem Maße fraglich, ob ein Auseinanderbrechen des Euro dann noch zu verhindern ist, beziehungsweise ob sich in einer derartigen Situation Risikoteilung und -kontrolle noch auf eine Weise auswiegen lassen, die von allen beteiligten Staaten als legitim und funktionsfähig anerkannt wird. Es ist daher von hoher politischer Priorität, jetzt sinnvolle Reformen im Rahmen eines machbaren Pakets voranzubringen. Verantwortliches politisches Handeln muss in ruhigen Zeiten beginnen.

Dr. Daniela Schwarzer ist Direktorin der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP).

Anmerkungen

- 1 Sebastian Dullien/Jakob von Weizsäcker: Weg von der Transferunion, in: Zeit Online, 22. Oktober 2018, <<https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-10/olaf-scholz-euro-arbeitslosen-fonds>> (abgerufen am 24.10.2018).

DGAPkompakt / Nr. 26 / Oktober 2018



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Lizenz. This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) License.



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik
German Council on
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17/18 · 10787 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16
info@dgap.org · www.dgap.org

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.
ISSN 2198-5936

Redaktion Eva-Maria McCormack
Layout/Satz Reiner Quirin

Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung