

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Sebastian Dullien

Eine Arbeitslosen- versicherung für die Eurozone

Ein Vorschlag zur Stabilisierung
divergierender Wirtschaftsentwicklungen
in der Europäischen Währungsunion

S 1
Februar 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Divergenzen im Euroraum:
Eine Gefahr für das langfristige Wachstum**
- 7 Die Eurozone verstärkt Konjunkturzyklen
- 10 **Denkbare Krisenszenarien:
Auseinanderbrechen der EWU**
- 11 **Divergenzen erschweren
Erreichen der Lissabon-Ziele**
- 12 **Die nationale Finanzpolitik in der Eurozone:
Systematisch destabilisierend**
- 15 **Von den USA lernen:
Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung**
- 18 **Struktur einer möglichen europäischen
Arbeitslosenversicherung**
- 18 Grundprinzipien
- 20 Hypothetische Zahlungsströme
- 23 Stabilisierungswirkungen
- 24 **Implementierung einer
EU-Arbeitslosenversicherung**
- 26 **Politischer Rückhalt für eine
gemeinsame Arbeitslosenversicherung**
- 28 **Schlussfolgerungen und
Empfehlungen an die deutsche Politik**
- 28 Die EWU langfristig absichern
- 28 Deutschlands Rolle in der Debatte über die
Fortentwicklung der EWU-Institutionen

Prof. Dr. Sebastian Dullien ist Professor für International Economics an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin. 2007 arbeitete er für drei Monate als Gastwissenschaftler an der SWP

**Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone.
Ein Vorschlag zur Stabilisierung
divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der
Europäischen Währungsunion**

Europa hat in den vergangenen beiden Jahren den kräftigsten Aufschwung seit dem »New Economy«-Boom 1999/2000 erlebt. Unter der Oberfläche nehmen die wirtschaftlichen und politischen Spannungen jedoch zu. Denn der Aufschwung verläuft in den einzelnen Ländern äußerst ungleichmäßig. Während in Deutschland ein Export- und Investitionsboom die Wirtschaft angetrieben hat und die Industrie ihre Produktion deutlich steigern konnte, hinkt die wirtschaftliche Erholung in den anderen beiden wichtigsten Euro-Ländern, Frankreich und Italien, klar hinterher. Einzelne Länder wie Spanien, Italien und Portugal weisen eine seit Jahren anhaltend höhere Inflationsrate auf als Niedriginflationsländer wie Deutschland und büßen so kontinuierlich an Wettbewerbsfähigkeit ein. Portugal ist dabei das erste Land, das durch den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und den damit einhergehenden Verlust an Weltmarktanteilen in eine Situation anhaltend niedrigen Wachstums geraten ist: Seit 2002 fallen in diesem Land die Pro-Kopf-Einkommen relativ zum Rest des Währungsraums wieder. Wenige Jahre nach Einführung des Euro hat sich hier folglich der Prozess realer Konvergenz sogar umgekehrt. In Spanien hat sich die gesamtwirtschaftliche Nettoauslandsverschuldung seit Beginn der Währungsunion fast verdreifacht und erreicht nur rund sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – ein Wert, der bislang für größere Industrieländer noch nie registriert wurde. Das Risiko besteht, dass Spanien ein ähnliches Schicksal bevorstehen könnte wie Portugal. Auch für einige mittel- und osteuropäische Länder kann ein solches Szenario bei einem übereilten Beitritt zur Europäischen Währungsunion (EWU) nicht ausgeschlossen werden.

Dabei gibt es gute Gründe, die vermuten lassen, dass die Entwicklung in Portugal und Spanien aus der ökonomischen Funktionslogik der Europäischen Währungsunion herrühren oder durch diese Logik doch zumindest verstärkt worden sind. Da es keine nationale Geldpolitik mehr gibt, die einen auf ein einzelnes Land beschränkten Boom bremsen könnte, ziehen sich Phasen starken Wachstums in die Länge, so geschehen in Portugal und in Spanien. Durch diesen verlänger-

ten Boom haben sich Ungleichgewichte wie etwa Überkapazitäten in der nationalen Bauwirtschaft gebildet, die nach Abflauen des Booms eine längere Korrekturphase mit extrem schwachem Wachstum nach sich zu ziehen drohen (wie im Fall Spaniens) oder bereits nach sich ziehen (Portugal). Zugleich reagieren in einigen Ländern die Tarifparteien noch nicht angemessen auf die neuen Anforderungen der Währungsunion, die Löhne steigen zu stark, auch wenn die Arbeitslosigkeit zulegt. Diese Länder verlieren permanent und in einem Maß an Wettbewerbsfähigkeit, das vor Beginn der Währungsunion insofern nicht möglich gewesen wäre, als die nationale Währung üblicherweise abgewertet hätte.

Anders als bei Gründung der Währungsunion erhofft, führt die gemeinsame Währung also nicht automatisch zu größerer Konvergenz. Das Problem wird noch dadurch verstärkt, dass häufig die nationalen Finanzpolitiken in der Phase eines Booms das Wachstum zusätzlich angeheizt und im Abschwung die Konjunktur weiter gebremst haben. Oftmals haben sie auch durch Veränderungen an den Beitragssätzen der Sozialversicherungen zur Destabilisierung des Konjunkturverlaufs beigetragen.

Im Extremfall könnte sich aus diesen wirtschaftlichen Divergenzen eine politische Krise der EU oder eine Finanzkrise entwickeln, in deren Verlauf ein oder mehrere Länder von Marktkräften gezwungen werden, die Eurozone zu verlassen. Diese Länder dürften in der Folge kräftig abwerten. Gerade für den Exportweltmeister Deutschland wären solche Verwerfungen ökonomisch sehr schmerzhaft, weil kurzfristig Exportmärkte wegbrechen würden oder sich die deutschen Unternehmen einer deutlich verschlechterten Wettbewerbssituation ausgesetzt sähen. Zudem würde dies einen enormen Rückschlag für die Integrationsanstrengungen in Europa der vergangenen fünfzig Jahre bedeuten. Die Idee eines einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraums, der sich möglichst über den gesamten Kontinent ausdehnen soll, hätte sich damit wohl auf absehbare Zeit erledigt.

Die Studie geht der Frage nach, wie eine solche Entwicklung verhindert werden kann. Eine Möglichkeit wäre die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung für alle oder einen Teil der EWU-Länder. Sie könnte helfen, die exzessiven Boom- und Stagnationsphasen abzumildern und mittelbar Krisenszenarien zu vermeiden. Indem die Arbeitslosen in einem Krisenland aus einem solchen System in der Phase eines Abschwungs Geld erhalten, wird in diesem Land der Konsum gestützt und der Abschwung abgefedert.

Aus einem Boomland wiederum würde Kaufkraft über steigende Beitragszahlungen automatisch genau in jenem Moment abgeschöpft, in dem die Wirtschaft zu überhitzen droht. Gleichzeitig würde die Einführung einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung die nationalen Politiker bis zu einem gewissen Grade daran hindern, im Aufschwung eine pro-zyklische Finanzpolitik zu verfolgen und die Überschüsse aus der Arbeitslosenversicherung anderweitig auszugeben.

Das Vorbild der USA zeigt dabei, dass ein föderaler Überbau für die Arbeitslosenversicherung geschaffen werden kann, ohne den Einzelstaaten ihre Souveränität bei der Entscheidung über das tatsächliche Niveau der finanziellen Absicherung von Arbeitslosen zu nehmen. Aus den Erfahrungen der USA könnten die EWU-Staaten lernen, wie eine solche Arbeitslosenversicherung im Detail ausgestaltet werden könnte, wenn es darum gehen soll, eine möglichst große Stabilisierungswirkung zu erzielen, ohne gleichzeitig neue Anreize für Arbeitslose zu schaffen, Jobs abzulehnen.

Eine solche Arbeitslosenversicherung für die EWU wäre als Instrument zur besseren finanzpolitischen Stabilisierung kein Ersatz für notwendige Reformen im Rahmen der Lissabon-Strategie. Vielmehr wäre sie ein Element einer erfolgreichen Strategie für eine langfristig verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und ein größeres Wachstumspotential in Europa.

Der Zeitpunkt, einen solchen Vorschlag den EU-Partnern zu unterbreiten, wäre günstig: In Frankreich und Italien wird bereits lebhaft darüber debattiert, wie man auf wachsende Divergenzen in Europa reagieren könnte. Angesichts der negativen Folgen der Euro-Aufwertung der vergangenen Monate dürfte dieses Thema in der nahen Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Deutschland könnte mit dem Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung die Debatte in eine konstruktive Richtung lenken.

Divergenzen im Euroraum: Eine Gefahr für das langfristige Wachstum

Nachdem die Debatte über die Nachhaltigkeit und Stabilität einer gemeinsamen Währung für Europa mit dem Beginn der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und der unwiderflichen Festlegung der Wechselkurse am 1. Januar 1999 zunächst abgeflaut war, hat sich in den vergangenen Jahren eine neue Diskussion über Unterschiede in Wachstum und Inflation in der Eurozone entwickelt. Im Sommer 2005 forderte Roberto Maroni, der damalige Arbeits- und Sozialminister im Kabinett von Silvio Berlusconi und wichtiger Vertreter der Regierungspartei Lega Nord, die Wiedereinführung der italienischen Lira. Eine Reihe internationaler Großbanken von der Société Générale über Morgan Stanley bis zur HSBC veröffentlichten Studien, in denen die Möglichkeit durchgespielt wurde, dass ein oder mehrere Länder die Eurozone verlassen und welche Folgen dies haben könnte.¹ Auch in den europäischen Think-Tanks und der internationalen Finanzpresse wurden diese Ideen aufgegriffen. Daniel Gros vom Brüsseler Centre for European Policy Studies fragte gar provokant, ob die Europäische Währungsunion »das Jahr 2010 überleben wird«.²

Die meisten Experten waren sich schnell einig, dass ein Auseinanderbrechen der EWU enorme negative wirtschaftliche Folgen für Europa insgesamt und eventuell sogar für die Austrittsländer haben würde. Gleichzeitig herrschte die Einschätzung vor, dass ein solches Szenario keineswegs auszuschließen sei.

Die Argumentation der neuen Euro-Skeptiker in Think-Tanks und Banken ist dabei folgende: Die Arbeitsmarktinstitutionen, insbesondere die Lohnsetzung, reagierten in einigen Euro-Ländern bislang noch unzureichend auf die neuen Anforderungen, die der gemeinsame Währungsraum stellt. In einigen

Ländern – genannt werden regelmäßig Portugal, Italien, Spanien und Griechenland – seien entsprechend die Lohnzuwächse zu groß für die aktuelle Produktivitätsentwicklung und die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit. Aus den exzessiven Lohnzuwächsen resultiere in diesen Ländern auch eine anhaltend höhere Inflation, die sich dann in einem unwiederbringlichen Verlust von Wettbewerbsfähigkeit niederschlage. Ein solcher Verlust an Wettbewerbsfähigkeit lasse sich im normalen Wirtschaftsverlauf nur sehr schwer und nur im Zuge langer Phasen stagnierender oder fallender Löhne und damit schwacher Konsumentwicklung wieder korrigieren. Ein Austritt aus der Währungsunion und eine Abwertung der heimischen Währung könnte hier einigen Ländern als bequemerer Ausweg erscheinen.

Die Eurozone verstärkt Konjunkturzyklen

Eine Reihe von Ökonomen weist darauf hin, dass die wirtschaftspolitische Struktur der Eurozone regionale Auf- und Abschwünge verstärkt und verlängert:³ Da für die gesamte Eurozone der gleiche Zentralbankzins gilt, wird in einem Land mit gutem Wachstum der Boom zusätzlich angeheizt: Die dort tendenziell höhere Inflation senkt die realen Finanzierungskosten; Investitionen vor allem im Wohnungsbau werden angekurbelt. Als Folge des vermehrten Wohnungsbaus sinkt die Arbeitslosigkeit und steigen die verfügbaren Einkommen, und dies wiederum heizt den Konsum und die Wirtschaft weiter an. Gleichzeitig steigen die Löhne schneller. Dieser Prozess kommt erst zu einem Ende, wenn die Unternehmen im Boomland aufgrund der steigenden Lohnkosten in einem Maße Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben, dass eine Exportschwäche dem Aufschwung ein Ende setzt. Somit kann ein Boom heute wesentlich länger

¹ Vgl. etwa Robert Prior-Wandesforde/Gwyn Hache, *European Meltdown? Europe Fiddles as Rome Burns*, London: HSBC Global Research European Economics, Juli 2005; Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, »A Question of Survival? Curbing Regional Divergences in the Eurozone«, in: *Review of Economic Conditions in Italy*, (2006) 1, S. 65–85.

² Vgl. Daniel Gros, *Will EMU Survive 2010?*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, Januar 2006 (CEPS commentary), <www.ceps.be/Article.php?article_id=503> (Zugriff am 24.7.2007).

³ Vgl. Philip R. Lane, »The Real Effects of EMU«, in: *Journal of Economic Perspectives*, 20 (2006) 4, S. 47–66; Henrik Enderlein, *Nationale Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion*, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, 2004; Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, *The Eurozone under High Pressure*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2005 (SWP Comments 22/2005).

anhalten als in Zeiten vor Bestehen der EWU. Denn damals hätte eine nationale Notenbank schon viel früher die Zinsen erhöht, um den Boom nicht aus dem Ruder laufen zu lassen. Dagegen vergeht sehr viel Zeit – oft mehrere Jahre –, bis die Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit und die bremsende Wirkung des schwächeren Exports in der Realwirtschaft spürbar werden. In der Zwischenzeit können sich enorme Ungleichgewichte eingestellt haben, etwa in Gestalt eines aufgeblähten Bausektors oder einer rapide wachsenden Auslandsverschuldung. Je größer diese Ungleichgewichte, desto länger dauert naturgemäß auch die Korrekturphase, in der die Volkswirtschaft eines Landes nur noch unterdurchschnittlich wächst.

Zusätzlich bremsend auf das Wirtschaftswachstum eines Landes während eines Abschwungs wirkt der oben beschriebene Mechanismus einer einheitlichen Geldpolitik: Weil die Teuerung in einer Korrekturphase naturgemäß geringer sein muss als bei den wettbewerbsfähigeren Partnern, steigen die realen Finanzierungskosten. Die einheitliche Geldpolitik wirkt damit auf das einzelne Land infolge des Rückgangs der nationalen Inflation restriktiv. Die Unternehmen unterlassen Investitionen, die Arbeitslosigkeit steigt. Erst wenn nach längerer Zeit im Zuge der höheren Arbeitslosigkeit auch das Lohnwachstum nachgelassen und das betroffene Land erneut an internationaler Wettbewerbsfähigkeit zugelegt hat, kann ein Exportschub wieder einen nachhaltigen Aufschwung herbeiführen.

Mit der Kenntnis dieser Zusammenhänge lassen sich eine Reihe von Auffälligkeiten in den europäischen Volkswirtschaften erklären:

- ▶ Im Vergleich zur zweiten Hälfte der neunziger Jahre ist in den vergangenen fünf Jahren die Divergenz bei den Wachstumsraten deutlich ausgeprägter (siehe Abbildung 1). Europa teilt sich dabei in die Gruppe jener Länder, die in der ersten Hälfte der Neunziger eine längere Boomphase erlebt haben (Spanien, Griechenland), und in die Gruppe derer, die in einer längeren Schwächeperiode verharrten (Italien, Portugal, Deutschland). Dies lässt sich mit der Verstärker-Wirkung der gemeinsamen Geldpolitik auf den Konjunkturzyklus erklären, möglicherweise aber auch damit, dass einige Länder wie Italien oder Portugal als Folge permanent überhöhter Lohnabschlüsse dauerhaft Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben.⁴

⁴ Für detaillierte Daten zur Entwicklung der Lohnstückkosten im Euroraum vgl. Sebastian Dullien/Ulrich Fritsche,

- ▶ In Portugal hat sich der realwirtschaftliche Aufholprozess inzwischen umgekehrt. Seit 2002 fallen die portugiesischen Pro-Kopf-Einkommen relativ zu den übrigen Ländern der Eurozone wieder. Nach der aktuellen EU-Prognose ist in absehbarer Zeit auch keine Trendumkehr zu erwarten (siehe Abbildung 2). Dabei erreichen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen in Portugal ohnehin nicht einmal sechzig Prozent derer in der Eurozone. Die spezifische Entwicklung dieses Landes lässt sich zum einen mit der Verstärker-Wirkung der EWU auf den Konjunkturzyklus, aber auch mit nicht ausreichend flexibler nationaler Lohnsetzung erklären.

- ▶ Einzelne Länder haben in den vergangenen Jahren derart an Wettbewerbsfähigkeit verloren, dass sie inzwischen enorme Leistungsbilanzdefizite erwirtschaften. Spanien etwa dürfte der Frühjahrsprognose der Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) zufolge 2007 ein Leistungsbilanzdefizit von rund zehn Prozent des BIP verbuchen und damit einen noch einmal höheren Wert erreichen als in den Jahren zuvor. Die Fehlbeträge in Portugal und Griechenland sind nur unwesentlich geringer. Das ist insofern gefährlich, als bei solch großen Außendefiziten die Auslandsverschuldung dieser Länder rapide steigt: Allein von 1999 bis Anfang 2007 hat sich die Nettoauslandsverschuldung der spanischen Volkswirtschaft (ohne die Notenbank) von rund 240 Mrd. Euro auf 711 Mrd. Euro⁵ fast verdreifacht und entsprach zuletzt rund sieben Prozent des spanischen BIP. Eine krisenhafte Korrektur, die mit einer Bankenkrise und/oder einer langjährigen Phase stagnierender Wirtschaftsleistung einhergeht, kann nicht ausgeschlossen werden. Auch dies ist eine Konsequenz der möglichen Verstärker-Wirkung der EWU auf den Konjunkturzyklus, der dazu geführt hat, dass die spanische Wirtschaft lange Jahre überhitzt war.

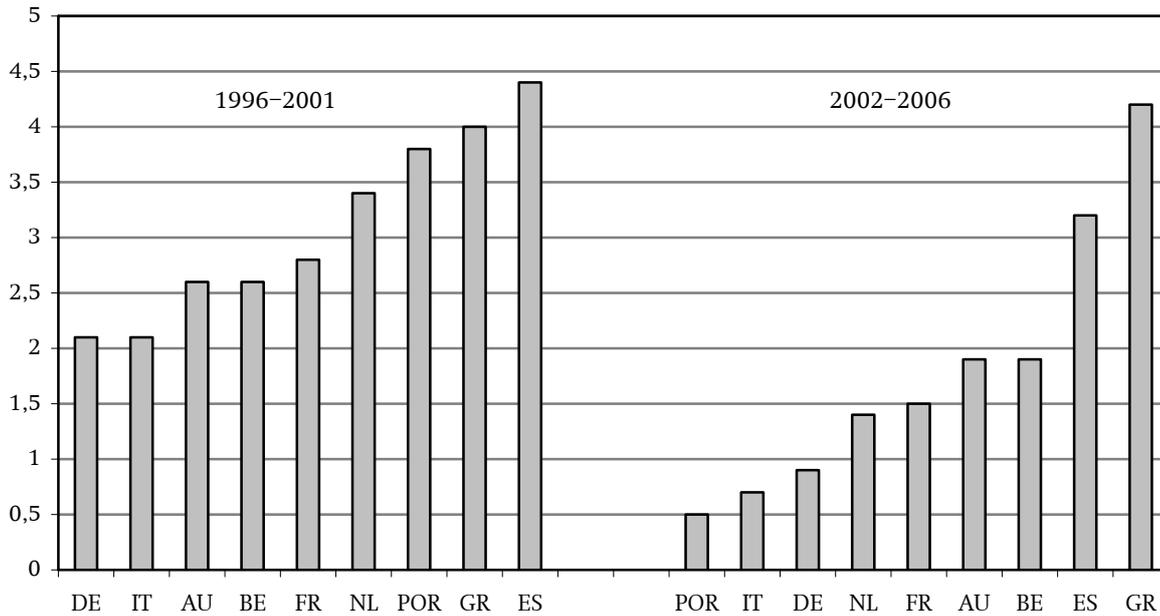
Zwar ist mit dem jüngsten Aufschwung in Europa und dem wieder stärkeren Wachstum in Deutschland 2006 und 2007 auch die Nachfrage nach Produkten aus Italien oder Portugal größer geworden, und auch

»Anhaltende Divergenz bei Inflations- und Lohnentwicklung in der Eurozone: Gefahr für die Währungsunion?«, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 76 (2007) 4, S. 56–76.

⁵ Für die aktuellen Daten zur spanischen Auslandsverschuldung und Nettoauslandsposition siehe die Informationsseite der spanischen Zentralbank <www.bde.es/infost/e0709.pdf>.

Abbildung 1

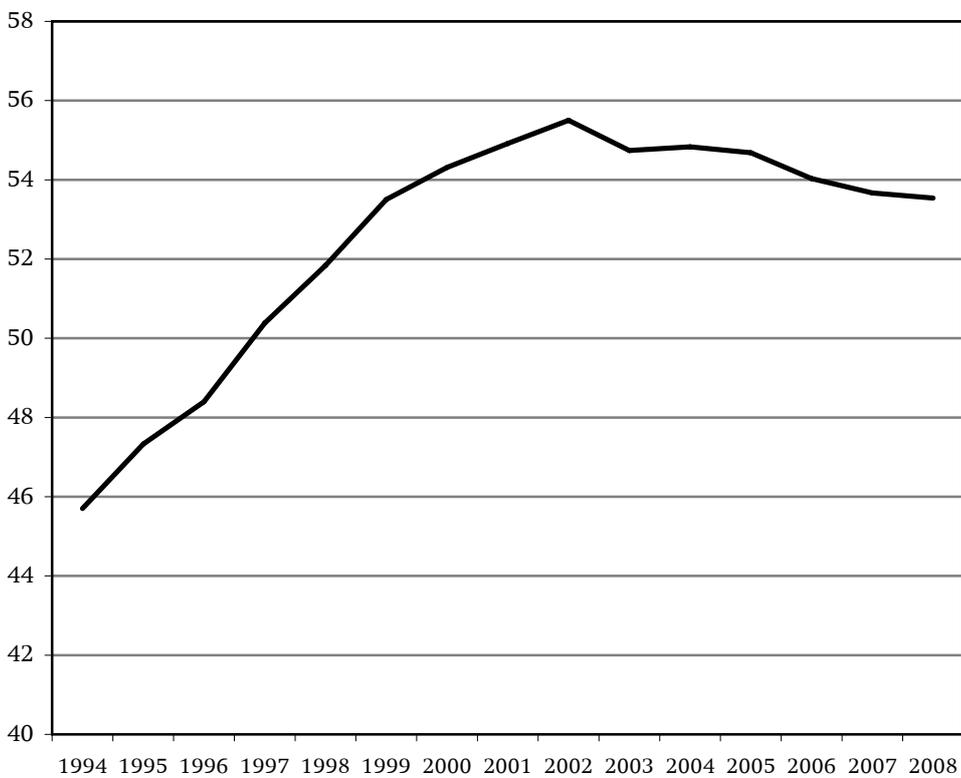
Durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum in der EWU, 1996–2006 (in %)



Quelle: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

Abbildung 2

Pro-Kopf-Einkommen Portugals, 1994–2008 (Eurozone = 100)



Quelle: EU-Kommission.

der Exportwirtschaft und damit der Konjunktur in diesen Ländern geht es wieder etwas besser. Allerdings verdeckt diese Entwicklung, dass die Entwicklungen bei Inflation, Wettbewerbsfähigkeit und den Antriebskräften des Aufschwungs weiterhin divergieren. Deutschland wird wettbewerbsfähiger, während sich die Konkurrenzfähigkeit jener Länder verschlechtert, die wie Portugal, Spanien oder Griechenland bereits in den vergangenen Jahren stark an preislicher Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben.⁶ So dürften sich auch die Ungleichgewichte im Außenhandel nach gängigen Prognosen etwa der EU oder der OECD zusehends vergrößern: Der deutsche Überschuss steigt ebenso kontinuierlich wie der Fehlbetrag von Defizitländern wie Spanien oder Griechenland. Mit der Verlangsamung des globalen Wirtschaftswachstums, die sich derzeit abzeichnet, dürften die Divergenzen auch der Wachstumsraten wieder deutlicher hervortreten.

Wie unterschiedlich der Aufschwung in der Eurozone verläuft, erkennt man vor allem an der divergierenden Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe, das besonders anfällig ist für Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes: Trotz des kräftigen Aufschwungs in Europa deuten die jüngsten Daten zur Industrieproduktion in Frankreich, Italien und Deutschland auf eine markant auseinanderklaffende Entwicklung hin. Während im Sommer 2007 die Industrieproduktion in Deutschland arbeits-tätlich bereinigt um etwa sechs Prozent größer war als ein Jahr zuvor, war das Produktionsniveau sowohl in Italien wie auch in Frankreich kaum höher als vor Jahresfrist. Jüngste Unternehmensumfragen weisen ebenfalls darauf hin, dass die kräftige Aufwertung des Euro in den vergangenen Monaten die Länder mit einer schwachen Wettbewerbsposition deutlich härter trifft als etwa Deutschland oder die Niederlande. In den kommenden Monaten drohen die Abweichungen insofern erneut stärker zutage zu treten.

Denkbare Krisenszenarien: Auseinanderbrechen der EWU

Diese Divergenzen sind aus politischer wie aus wirtschaftlicher Sicht alles andere als harmlos, wie die Debatte über einen möglichen Austritt Italiens aus der Eurozone als Reaktion auf die lang anhaltende Wachs-

⁶ Vgl. Sebastian Dullien/Ulrich Fritsche, »Anhaltende Divergenz der Lohnstückkostenentwicklung im Euroraum problematisch«, in: *DIW-Wochenbericht*, 74 (31.5.2007) 22, S. 349–357.

tumsschwäche gezeigt hat. So ist nicht auszuschließen, dass in der Phase eines neuen Abschwungs auch in anderen Euro-Ländern, die mit Wachstumsschwäche und extremen Wettbewerbsproblemen (neben Italien und Portugal möglicherweise auch Griechenland und Spanien) zu kämpfen haben, ähnliche Debatten aufkommen. Selbst wenn ein tatsächlicher Austritt aus der Währungsunion in dem betroffenen Land keine politische Mehrheit findet, kann eine solche Debatte spekulative Transaktionen an den Devisenmärkten auslösen, in deren Folge sich ein einzelnes Land gezwungen sieht, aus der Währungsunion auszutreten, wie im vergangenen Jahr der frühere Notenbanker Charles Goodhart in einem Interview mit der *Financial Times Deutschland* warnte.⁷

Einer solchen Entwicklung läge folgender Mechanismus zugrunde: Weil in einem Land die Debatte über einen möglichen Ausstieg aus der EWU hochkocht, beginnen internationale Anleger, Staatsanleihen dieses Landes zu verkaufen. Mit der Kapitalflucht steigen die Zinsen auf diese Staatsanleihen. Die Refinanzierung fälliger Schuldtitel und die Finanzierung des laufenden Budgetdefizits werden schwieriger und im Extremfall unmöglich. Die Regierung des Landes könnte dann mit der Frage konfrontiert sein, ob sie Renten- oder Gehaltszahlungen im öffentlichen Dienst aussetzt oder die Eurozone verlässt, um abzuwerten und dem Staatsdefizit mit der Notenpresse beizukommen. Schon allein die Debatte über die Option eines möglichen Austritts kann einen Zinsanstieg auslösen, der möglicherweise auch einer pro-europäischen Regierung das Verbleiben in der Währungsunion aus ökonomischer Sicht als übermäßig kostspielig erscheinen lässt.⁸

Die Folge wäre unweigerlich – ebenso wie bei einem freiwilligen Austritt – eine kräftige Abwertung der wiedereingeführten Währung des betroffenen Landes. Deutschland würde in einem solchen Szenario der große Verlierer sein, da es stark auf den Handel mit anderen Euro-Ländern angewiesen und infolgedessen in besonderem Maße von stabilen Bedingungen auf

⁷ Sebastian Dullien, »Topökonom will Euro-Finanzpolitik«, in: *Financial Times Deutschland*, 31.10.2006, S. 16.

⁸ Eine solche Entwicklung ließ sich 2002 in Brasilien beobachten: Als Luiz Inácio Lula da Silva (»Lula«), der Arbeiterkandidat für das Präsidentenamt, bei den Umfragen zulegte, verkauften Anleger ihre Staatsanleihen und die Zinsen stiegen. Brasilien steuerte auf einen Staatsbankrott zu, der nur durch einen Rekordkredit des Internationalen Währungsfonds in Höhe von 30 Mrd. US-Dollar abgewendet werden konnte.

den Absatzmärkten sowie stabilen Wechselkursen zwischen den EWU-Partnern abhängig ist. Welch dramatische Folgen für Deutschland Verwerfungen bei den Wechselkursen seiner Handelspartner haben können, zeigt die Erfahrung aus den frühen neunziger Jahren. Die Krise des europäischen Währungssystems im Herbst 1992, in deren Verlauf die Währungen Italiens, Spaniens und Portugals um bis zu dreißig Prozent abwerteten, bewirkte einen spürbaren Rückgang der deutschen Exporte. Erst im Frühjahr 1994 erreichten die Ausfuhren wieder das Niveau vom Herbst 1992. Auch als Folge dieses außenwirtschaftlichen Schocks erlebte die deutsche Wirtschaft 1993 die schwerste Rezession seit 25 Jahren.

Divergenzen erschweren Erreichen der Lissabon-Ziele

Selbst wenn es in der Währungsunion nicht zu einem solchen »worst case«-Szenario eines Austritts einer oder mehrerer EWU-Länder kommt, bergen die Divergenzen im Euroraum ernstzunehmende Risiken. Neuere wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse deuten darauf hin, dass kräftige Schwankungen im Konjunkturzyklus und insbesondere mehrjährige Schwächephasen das langfristige Wachstumspotential systematisch vermindern und damit die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft nachhaltig beeinträchtigen können. So kann sich beispielsweise in langen Phasen konjunktureller Schwäche Arbeitslosigkeit in einem Maße verfestigen (sogenannter Hysteresis-Effekt), dass aus konjunktureller Arbeitslosigkeit strukturelle Arbeitslosigkeit wird. Ein Arbeitnehmer, der mehrere Jahre arbeitslos war, verliert teils grundlegende Fähigkeiten wie etwa die Bereitschaft, Tag für Tag pünktlich am Arbeitsplatz zu erscheinen, oder die Fertigkeit, mit aktuell üblicher Computer-Software umzugehen, und dies schränkt seine Beschäftigungsfähigkeit deutlich ein. Menschen, die zu Beginn eines mehrjährigen Abschwungs noch problemlos durchschnittliche Tätigkeiten ausüben und dafür eingestellt werden können, sind möglicherweise am Ende dieser Phase am ersten Arbeitsmarkt nicht mehr zu vermitteln.

Ein anderer Forschungsstrang argumentiert, dass Unternehmen im Abschwung Ausgaben für Forschung und Entwicklung zurückschneiden, um so ihre Bilanzposition zu verbessern.⁹ Da aber diese Ausgaben mit-

tel- und langfristig den technischen Fortschritt und damit das gesamtwirtschaftliche Wachstumspotential fördern, kann ihre Kürzung in langen Phasen schwacher Konjunktur eine dauerhaft reduzierte Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft und damit dauerhaft niedrigeres Wachstum zur Folge haben. Dieser Mechanismus wirkt dabei umso stärker, je weniger entwickelt das Finanzsystem eines Landes ist, weil die Unternehmen unter diesen Umständen weniger Möglichkeiten haben, konjunkturelle Schwächephasen mit Krediten zu überbrücken. Für Deutschland heißt dies beispielsweise, dass die lange konjunkturelle Schwächeperiode von 2002 bis 2005 und die Probleme, die der Bankensektor in den vergangenen Jahren hatte,¹⁰ durchaus einen signifikanten negativen Einfluss auf das deutsche Wachstumspotential gehabt haben könnten. Zudem würde dies bedeuten, dass Konjunkturschwankungen in der EWU schädlicher sind als etwa in den USA, weil der amerikanische Finanzsektor stärker entwickelt ist und deshalb negative Folgen besser ausgleichen kann.

Angesichts dieser Erkenntnisse muss man konstatieren, dass die konjunkturellen Divergenzen in der Eurozone möglicherweise auch das Erreichen der Lissabon-Ziele erschweren: Weil die langen Phasen überhitzten Wachstums (wie etwa in Spanien oder Irland) und die daraus resultierenden langen Phasen sehr schwachen Wachstums (wie in Deutschland 2001 bis 2005) sowohl die Produktivitätsentwicklung bremsen als auch eine dauerhafte Erhöhung der Beschäftigungsquote behindern, wird die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der europäischen Wirtschaft dauerhaft beeinträchtigt.

peter Lecture *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, in: *Journal of the European Economic Association*, 4 (2006) 2–3, S. 269–314; Philippe Aghion/Ioana Marinescu, »Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?«, mimeo, 2006, <www.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Cyclical_Budgetary_Policy.pdf> (Zugriff 24.7.2007).

¹⁰ Vgl. zu den Problemen der verminderten Kreditvergabe: Frank Westermann, »Zur Kreditklemme: Ein Vergleich zwischen Japan und Deutschland«, in: *Ifo-Schnelldienst*, (2003) 1, S. 33–37.

⁹ Vgl. etwa Philippe Aghion/Peter Howitt, »Joseph Schum-

Die nationale Finanzpolitik in der Eurozone: Systematisch destabilisierend

Prinzipiell könnte die nationale Finanzpolitik in der Eurozone dazu beitragen, die nationalen Konjunkturschwankungen innerhalb dieser Zone zu stabilisieren. Dazu müsste sie im Abschwung mehr Geld ausgeben bzw. weniger Steuern einnehmen und die dadurch entstehenden Schulden im Boom durch besonders sparsame Haushaltspolitik wieder abbauen. Zu einem guten Teil ist ein solches Verhalten auch bereits in den nationalen Steuer- und Sozialsystemen als sogenannter »automatischer Stabilisator« eingebaut: Wenn im Abschwung Menschen arbeitslos werden, steigen automatisch die öffentlichen Ausgaben für deren Unterstützung. Gleichzeitig fallen Einnahmen bei den Sozialkassen weg und nimmt der Fiskus weniger Steuern ein. Während das Defizit beim Staat steigt, werden die verfügbaren Einkommen der Bürger, ihr Konsum und letztlich auch das Wirtschaftswachstum stabilisiert. Diese »automatischen Stabilisatoren« sind staatlichen Ad-hoc-Maßnahmen wie neuen Bauprojekten oder kurzfristigen Steuersenkungen zur Beeinflussung der Konjunktur klar vorzuziehen. Denn es ist sehr schwer, die Konjunktur mit solchen diskretionären Versuchen im richtigen Moment anzukurbeln oder zu bremsen, da der Budgetprozess üblicherweise enorme Verzögerungen mit sich bringt, so dass der konjunkturelle Impuls oftmals erst in dem Moment einsetzt, in dem die Wirtschaft ohnehin schon wieder in Schwung gekommen ist.

Tatsächlich deuten die Ergebnisse zahlreicher empirischer Studien darauf hin, dass die Finanzpolitik in Kontinentaleuropa die Konjunkturausschläge in den vergangenen Jahren eher verstärkt als begrenzt hat. Obwohl die Steuer- und Sozialsysteme für sich alleine genommen einen Beitrag zur Stabilisierung leisten, zeigen die meisten Studien, dass die Finanzpolitik in der Eurozone in Boomphasen die Wirtschaft insgesamt systematisch zusätzlich anheizt und in Perioden des Abschwungs nicht zur Stabilisierung beiträgt. Politiker in der EWU sparen im Abschwung und erhöhen die Ausgaben im Aufschwung derart kräftig, dass sie die positiven Wirkungen der automatischen Stabilisatoren gänzlich konterkarieren. Dies steht in einem deutlichen Gegensatz zu der Finanzpolitik der USA, Großbritanniens und Japans. In diesen Ländern verhält sich die Politik in der Summe so, wie es die

normativen theoretischen Überlegungen nahelegen: Dort stützt die Finanzpolitik im Abschwung die Wirtschaft und bremst eine heißlaufende Konjunktur im Boom.¹¹

Für die pro-zyklische Finanzpolitik in der EWU lassen sich aus den vergangenen Jahren leicht Beispiele finden:

- ▶ Inmitten des »New Economy«-Booms 1999/2000 beschlossen eine ganze Reihe von EU-Regierungen (unter anderem die deutsche) Steuersenkungen. Auch nahm der Staatskonsum deutlich stärker zu als in den sieben Jahren zuvor oder danach. Allein im Boomjahr 2000 wuchs das strukturelle Staatsdefizit im Euroraum nach Berechnungen der OECD um 0,6 Prozent des BIP.
 - ▶ In der langen Konjunkturkrise nach 2001 erhöhte die deutsche Regierung ausgerechnet in Phasen schwachen Wachstums nicht nur die Beiträge zu den Sozialversicherungen (Anfang 2003 wurde unter anderem die Beitragsbemessungsgrenze zur Arbeitslosenversicherung kräftig angehoben), sondern auch die Zuzahlungen etwa im Gesundheitswesen (Stichwort Praxisgebühr). Im Rezessionsjahr 2003, als die Wirtschaft insgesamt leicht schrumpfte, führte die deutsche Regierung das Strukturdefizit um 0,6 Prozent des BIP zurück.
 - ▶ Portugal erhöhte im Juli 2005, mitten in einer langen Stagnationsphase, die Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte auf 21 Prozent.
- Im aktuellen Aufschwung lässt sich eine erneut pro-zyklische Entwicklung beobachten: Die Regierungen in Europa kurbeln mit höheren Ausgaben oder Steuersenkungen die Konjunktur genau in jener Phase weiter an, in der die Wirtschaft ohnehin schon wieder gut läuft und sich in einigen Sektoren bereits Kapazitätsengpässe einstellen:
- ▶ Die neue französische Regierung hat auf Vorschlag von Präsident Nicolas Sarkozy im Frühsommer

¹¹ Vgl. etwa Jordi Galí/Roberto Perotti, »Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe«, in: *Economic Policy*, 18 (2003), S. 534–572; Aghion/Marinescu, »Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth« [wie Fn. 9]; Sebastian Dullien, *Improving Economic Stability in Europe: What the Euro Area Can Learn from the United States' Unemployment Insurance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007 (SWP Working Paper).

2007 eine massive Steuer- und Abgabensenkung beschlossen, ohne bislang konkrete Vorschläge zu machen, wie diese Maßnahme gegenfinanziert werden soll. Das Volumen umfasst je nach Schätzung etwa 15 Mrd. Euro.

- ▶ In Italien soll trotz guter Konjunktur und sprudelnder Staatseinnahmen die Budgetkonsolidierung langsamer in Angriff genommen werden. Ebenfalls im Frühsommer 2007 hat die Regierung angekündigt, für 2007 statt wie bisher geplant ein Defizit von 2,3 Prozent des BIP einen Fehlbetrag von 2,5 Prozent anzusteuern.
- ▶ In Deutschland wurde zum 1. Januar 2008 die Unternehmensteuer gesenkt, was laut Regierungsschätzung dem Fiskus im ersten Jahr einen Einnahmeausfall von 6,5 Mrd. Euro beschert. Hinzu kommt ein spürbarer Anstieg der Ausgaben des Bundes. Zudem sollen die Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit genutzt werden, um die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung auf unter 4,0 Prozent zu senken. Statt der Arbeitslosenversicherung die Möglichkeit zu geben, Reserven für schlechtere Zeiten zu bilden, wird zudem über Hilfskonstruktionen versucht, die Überschüsse der Bundesagentur in den Bundeshaushalt zu überführen, um damit zusätzliche Ausgaben zu finanzieren.

Diese Art von Politik verhindert nicht nur einen nachhaltigen Abbau der Staatsverschuldung, sie beeinträchtigt auch das Potential für langfristiges Wachstum in Europa.

Warum agieren die europäischen Staaten derart pro-zyklisch und verstärken damit Konjunkturausschläge, während andere entwickelte Länder wie die USA oder Japan mit ihrer Finanzpolitik systematisch die Wirtschaft stabilisieren?¹² Die meisten Erklärungen, die sich in der ökonomischen Literatur finden lassen, sind für die entwickelten Länder der Eurozone wenig plausibel. So wird gelegentlich argumentiert, dass in einer Abschwungphase die Wahrscheinlichkeit eines Staatsbankrotts größer würde und damit die Kreditkosten zunehmen, was wiederum die Politik zum Sparen im Abschwung verleite.¹³ Die meisten Euro-Länder aber sind mit ihrem Schuldenstand (im Durchschnitt 2007 laut OECD 74,2 Prozent des BIP) weit von dem Niveau Japans (179,0 Prozent

des BIP) entfernt, das nach wie vor keine Probleme hat, auf den internationalen Kapitalmärkten Kredit zu bekommen. Zudem war im vergangenen Abschwung kein Anstieg der Risikoprämien auf europäische Staatsanleihen gegenüber Anleihen der USA zu beobachten. Darüber hinaus gibt es auch sonst keine Anzeichen dafür, dass Euro-Staaten Schwierigkeiten haben könnten, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen, die die Fähigkeit der Finanzpolitik zur kurzfristigen Schuldenaufnahme begrenzt hätten.

Nach einer anderen Hypothese in der ökonomischen Literatur verfolgen Länder mit einem höheren Grad von Korruption in der Regierung eine stärker pro-zyklische Politik. Die Logik ist dabei folgende: In diesen Ländern sei eine wirksame Kontrolle der Finanzpolitik insofern schwer möglich, als im Aufschwung verschiedene Interessengruppen um die gestiegenen Steuereinnahmen konkurrierten. Das Ergebnis seien steigende Ausgaben. Das Problem mit diesem Argument ist allerdings, dass sich die OECD-Länder in üblichen Korruptionsindizes kaum unterscheiden. Einige europäische Länder, die zuletzt eine pro-zyklische Finanzpolitik betrieben haben – wie etwa Deutschland –, schneiden zudem in gängigen Korruptionsrankings besser ab als die USA oder Japan, die eine anti-zyklische Finanzpolitik verfolgen.¹⁴

Ein dritter möglicher Grund könnte der Stabilitäts- und Wachstumspakt sein, der das Budgetdefizit der Euro-Länder auf maximal 3,0 Prozent des BIP begrenzt. Kritiker hatten bei Einführung des Paktes gewarnt, die Finanzsituation in einigen Euro-Staaten sei so schlecht, dass sie möglicherweise bei einem Abschwung direkt mit dieser Vorgabe in Konflikt gerieten und deshalb im Abschwung sparen müssten. Die Finanzpolitik werde also, so die Kritiker, durch den Stabilitätspakt deutlich pro-zyklischer. Empirisch lässt sich eine solche Wirkung des Paktes auf die Finanzpolitik der Euro-Staaten allerdings nicht eindeutig nachweisen. Zwar gibt es Indizien dafür, dass die Finanzpolitik in Deutschland und Portugal nach der Einführung des Euro 1999 pro-zyklischer geworden ist. Für die Eurozone insgesamt lässt sich aber keine qualitative Veränderung in der Finanzpolitik feststellen.¹⁵ Dies deutet darauf hin, dass der Pakt

¹² Siehe hierzu auch Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, »Im Rausch des Booms Europas«, in: *Die Zeit*, 19.7.2007.

¹³ Vgl. etwa Martin Gavin/Roberto Perotti, »Fiscal Policy in Latin America«, in: *NBER Macroeconomics Annual*, 12 (1997), S. 11–70.

¹⁴ Siehe etwa Transparency International, *Global Corruption Report 2007*, Cambridge 2007, S. 324–331.

¹⁵ Siehe Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, »Integrating the Macro-economic Dimension into the EU Budgetary System: Reasons, Instruments and the Question of Democratic Legitimacy«, Berlin, August 2007 (EU-CONSENT Working

nicht die einzige Ursache für den Mangel an anti-zyklischer Finanzpolitik in Europa war.

Plausibler sind folgende zwei Argumente: Erstens spricht einiges dafür, dass die hochgradige internationale Handelsverflechtung innerhalb der Eurozone die einzelnen Regierungen dazu verleitet, auf Stabilisierungspolitik im Abschwung zu verzichten bzw. auf negative Konjunkturwirkungen ihrer Haushaltspolitik weniger Rücksicht zu nehmen: Je größer der Importanteil einer Volkswirtschaft, desto größer ist auch der Anteil des Nachfrageimpulses durch erhöhte Staatsausgaben oder niedrigere Steuern, der ins Ausland abfließt, weil damit ausländische Produkte gekauft werden. Dieser Anteil stabilisiert also jenseits der nationalen Grenzen die Konjunktur. Die möglichen Kosten einer Konjunktur-stabilisierung in Form höherer Budgetdefizite (und damit künftig höherer Zinszahlungen) muss dagegen zur Gänze jenes Land tragen, das vorübergehend höhere Staatsdefizite in Kauf genommen hat.¹⁶ Der unterschiedliche Grad der Offenheit der Volkswirtschaften Kontinentaleuropas auf der einen und der USA oder Japans auf der anderen Seite ist dabei signifikant: Vergleicht man den Importanteil der Euro-Länder, so fällt auf, dass dieser Anteil etwa in Deutschland, dem größten Land der EWU, ungefähr dreimal so groß ist wie jener Japans und immer noch doppelt so groß wie der in den USA. Belgien als offenste EWU-Volkswirtschaft weist gar einen Importanteil von fast fünfzig Prozent des BIP auf, rund fünfmal so viel wie Japan (siehe Tabelle 1). Deshalb ist zu erwarten, dass die europäischen Staaten weniger Bereitschaft zeigen, Defizite zur Konjunkturstabilisierung in Kauf zu nehmen.¹⁷

Paper Nr. 4), <www.eu-consent.net/library/papers/EU-Budget_wp4.pdf>.

¹⁶ Der frühere Finanzminister Hans Eichel hat dieses Argument in seiner Rede »Finanzpolitik für das nächste Jahrzehnt« am 9. November 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin sehr schön zusammengefasst: »Eine Konjunkturpolitik gegen den Trend lässt sich national innerhalb der Europäischen Union auch gar nicht mehr machen. Dafür sind die Handelsverflechtungen zu eng. Einseitige expansive Maßnahmen würden auch ins Ausland abfließen, die Wirkung verpuffen. Sowenig, wie es für eine deutsche Gemeinde sinnvoll ist, eine eigene Konjunkturpolitik gegen den nationalen Trend zu betreiben, so wenig sinnvoll ist es inzwischen für einzelne Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union.«

¹⁷ Vgl. für dieses Argument auch Dullien/Schwarzer, »Integrating the Macro-economic Dimension into the EU Budgetary System« [wie Fn. 15].

Tabelle 1

Anteil der Importe (Waren und Dienstleistungen in % des BIP) ausgewählter EU-Mitgliedsländer und der USA sowie Japans, Schätzung für 2007

Land		Land		Zum Vergleich	
Österreich	35,2	Italien	21,5	USA	14,4
Belgien	46,2	Niederlande	43,9	Japan	9,9
Frankreich	24,5	Portugal	30,6		
Deutschland	30,4	Spanien	28,9		
Irland	41,5				

Quelle: OECD, *Economic Outlook*, Sommer 2007.

Zweitens ist denkbar, dass die verantwortlichen Finanzpolitiker oftmals nicht erkennen, in welchem Verhältnis die einschlägigen Faktoren zur Verbesserung der Budgetsituation beigetragen haben. Insbesondere in Staaten mit hochentwickelten Sozialsystemen wirkt sich eine gute Konjunktur auf eine große Zahl verschiedener Budgetposten aus: So steigen üblicherweise nicht nur die Steuereinnahmen, sondern auch die Beiträge zu den Sozialkassen. Zugleich fallen die Ausgaben etwa für Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. Die Defizite in der Renten-, Arbeitslosen- oder Krankenversicherung schrumpfen. In solchen Situationen ist sehr schwer auszumachen, welchen Anteil strukturelle Faktoren an der Verbesserung haben (möglicherweise durch Korrekturen an einzelnen Stellschrauben der Sozialsysteme, die inzwischen in den westeuropäischen Staaten relativ regelmäßig vorkommen) und welcher Anteil einzig der guten Konjunktur zuzuschreiben ist. So waren die meisten Regierungen und auch die EU-Kommission im Jahr 2000 der Auffassung, dass die Verbesserung der Haushaltssituation in den EU-Staaten auf eine strukturelle Beschleunigung des Wachstums zurückging – eine Annahme, die sich später als falsch herausstellte. In Staaten mit einem relativ niedrigen Anteil sozialer Transfers am (politisch gemanagten) Zentralbudget wie den USA wirkt sich ein Aufschwung dagegen vor allem bei den Steuereinnahmen aus. Insofern ist es für die Abgeordneten etwas leichter zu erkennen, dass die Mehreinnahmen konjunkturell und nicht strukturell bedingt sind.

Von den USA lernen: Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung

Das Problem, dass in einem mehrstufigen Staatssystem die unteren Ebenen mit ihrer Finanzpolitik wenig zur Stabilisierung beitragen oder den Konjunkturzyklus sogar zusätzlich destabilisieren, wird in vielen föderalen Systemen (etwa der Bundesrepublik Deutschland) dadurch gelöst, dass ein Großteil der Staatsausgaben und Staatseinnahmen auf die zentrale Ebene verlagert wird. So macht der deutsche Bundeshaushalt 17 Prozent des BIP aus, die (auf Bundesebene organisierten) Sozialversicherungen steuern noch einmal 13 Prozent hinzu. Zusammen beziffern sich die bundesstaatlich organisierten Staatsausgaben auf etwa dreißig Prozent des deutschen BIP, etwa drei Viertel der Staatsausgaben insgesamt. Der EU-Haushalt erreicht dagegen gerade einmal einen Umfang von etwa 1 Prozent des BIP. Eine Zentralisierung der Staatsaufgaben in Europa auf einem Niveau wie in der Bundesrepublik Deutschland ist auf absehbare Zeit unwahrscheinlich und wohl auch politisch nicht gewollt.

Allerdings lässt sich die Stabilisierungsfunktion der staatlichen Finanzen in einem föderalen Finanzsystem auch auf anderem Wege verbessern. Die USA beispielsweise erreichen mit einem kleineren Zentralbudget (einschließlich Rentenversicherung weniger als zwanzig Prozent des BIP) ein signifikantes Niveau an gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung. Exemplarisch soll an der amerikanischen Arbeitslosenversicherung aufgezeigt werden, wie sich mit relativ begrenzten Mitteln und einem geringen Grad an Zentralisierung eine vergleichsweise hohe Stabilisierungsleistung erzielen lässt.

Die Arbeitslosenversicherung in den USA ist aus historischen Gründen als relativ kompliziertes System konstruiert, das aus einzelstaatlichen Versicherungen und einem föderalen Überbau besteht.¹⁸ Unter diesem System verwaltet die Zentralregierung die Reserven aus der Arbeitslosenversicherung und setzt Rahmenbedingungen, die Einzelstaaten haben aber enorme Freiheitsgrade bei der Ausgestaltung des Systems. So

existieren zwischen den einzelnen Staaten zum Teil sehr deutliche Unterschiede in der maximalen Höhe der Arbeitslosenunterstützung oder bei den Zugangskriterien. In Puerto Rico wurden beispielsweise pro Woche maximal 133 US-Dollar an Arbeitslosenunterstützung ausgezahlt, in Massachusetts bis zu 826 US-Dollar.¹⁹ Die genaue Höhe des Auszahlungsbetrags ist üblicherweise an das vorherige Einkommen des Leistungsempfängers geknüpft.

Finanzflüsse in der US-Arbeitslosenversicherung nehmen folgenden Verlauf: Die Arbeitgeber müssen einen gewissen Prozentsatz des Lohns ihrer Beschäftigten an die jeweilige einzelstaatliche Arbeitslosenversicherung abführen. Ein Teil dieser Summe fließt in einen bundesstaatlichen Ausgleichsfonds, der größere Teil in einen vom US-Finanzministerium verwalteten Fonds für den entsprechenden Einzelstaat, aus dem wiederum die Arbeitslosen ausgezahlt werden. Im Prinzip werden die Grundleistungen der einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherung damit vollständig aus dem Konto erbracht, das diesem Staat zugeordnet ist. Es findet also nur im Ausnahmefall eine Umverteilung zwischen den Einzelstaaten statt. Der einzelne Arbeitnehmer steht dabei ausschließlich in Finanzbeziehung mit der Arbeitslosenversicherung seines Bundesstaates. Die zuständige Behörde dieses Staates zieht die Beiträge ein, prüft den Anspruch auf Arbeitslosengeld und verwaltet die Zahlungen an die Anspruchsberechtigten.

Auf bundesstaatlicher Ebene fließt der föderale Anteil der Abgaben der Arbeitslosenversicherung in drei Ausgleichskonten, die folgende Zwecke erfüllen:

1. Den einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen werden von dieser Ebene ihre Verwaltungskosten erstattet.
2. In schwierigen konjunkturellen Zeiten leistet ein Konto Ko-Zahlungen im Falle einer verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung (»extended benefits«, siehe unten, S. 16).

¹⁸ Für Details zur Historie der US-Arbeitslosenversicherung, den Finanzierungsströmen und den Kriterien für das Inkrafttreten von »extended benefits« siehe Dullien, »Improving Economic Stability in Europe« [wie Fn. 11].

¹⁹ Für Details siehe U.S. Department of Labor, »Comparison of State Unemployment Laws«, online resource 2006, <www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/comparison.asp> (Zugriff 24.7.2007).

3. Einzelstaatliche Arbeitslosenversicherungen, die durch eine lange konjunkturelle Schwächephase in Finanzschwierigkeiten geraten sind, können einen Kredit erhalten.

Da kaum Mittel horizontal zwischen den Einzelstaaten umverteilt werden und jeder Einzelstaat quasi seine eigene Stabilisierung finanziert, könnte man meinen, dass eine derart konstruierte Arbeitslosenversicherung eine eher begrenzte Stabilisierungswirkung hat.²⁰ Tatsächlich aber unterstützt die Arbeitslosenversicherung die Finanzpolitik bei ihren Bemühungen um konjunkturelle Stabilisierung spürbar: Zum einen dürfen die meisten US-Bundesstaaten im laufenden Haushalt keine Schulden machen.²¹ Die explizit eröffnete Möglichkeit, dass eine einzelstaatliche Arbeitslosenversicherung Reserven auf dem Konto beim US-Finanzministerium bildet und im Krisenfall auch einen Überziehungskredit zu Lasten dieses Kontos in Anspruch nehmen kann, erlaubt (und impliziert teilweise sogar) den Einzelstaaten trotzdem eine automatische, anti-zyklische Finanzpolitik.

Zudem haben die Einzelstaaten in diesem System nur beschränkte Möglichkeiten, durch Veränderungen an der Arbeitslosenversicherung eine pro-zyklische (und damit schädliche) Finanzpolitik zu betreiben. Ihnen ist explizit verboten, die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung für Zwecke zu nutzen, die jenseits der eng definierten Zweckbestimmung der Versicherung liegen. Damit ist beispielsweise ausgeschlossen, dass die Einzelstaaten im Aufschwung die Überschüsse aus der Arbeitslosenversicherung in den allgemeinen Haushalt überführen und für Prestigeprojekte oder allgemeine Steuersenkungen ausgeben (wie dies derzeit in Deutschland mit Blick auf die Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit diskutiert wird). Auch stellt die US-Arbeitslosenversicherung mit ihren föderal festgelegten Mindestregeln sicher, dass die Einzelstaaten ein gewisses Maß an automatischer Stabilisierung nicht unterschreiten, selbst wenn sie von der akuten Sorge geleitet sind,

²⁰ Einzelne Autoren zählen deshalb die US-Arbeitslosenversicherung auch nicht zum föderalen Transfersystem. Vgl. etwa Jürgen von Hagen, »Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the US«, in: Donald E. Fair/Christian de Boissieu (Hg.), *Fiscal Policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, New York u.a. 1992, S. 337–359.

²¹ Allerdings dürfen die Bundesstaaten »offbudget« Kredite aufnehmen, also in ausgelagerten Verwaltungseinheiten mit eigenem Sachvermögen. Diese Möglichkeit wird oftmals zur Finanzierung größerer Investitionsprojekte genutzt.

dass ein Großteil der positiven Effekte lediglich den Nachbarstaaten zugutekommt.

Bei der Ausgestaltung bzw. Fortentwicklung wurden darüber hinaus Elemente in die US-Arbeitslosenversicherung eingebaut, die die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungswirkung des Systems verstärken. So gilt eine gesetzlich verankerte Regel, nach der die Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung während einer einzelstaatlichen oder bundesweiten Abschwungphase automatisch erhöht wird, sobald die Arbeitslosenquote bestimmte festgelegte Grenzen übersteigt. Diese »extended benefits« werden zur Hälfte von den Arbeitslosenversicherungen des betroffenen Einzelstaates, zur anderen Hälfte aus Bundesmitteln bezahlt. Alternativ kann der US-Kongress mit einem einfachen Gesetz sogenannte »emergency benefits« in Kraft setzen, bei denen ebenfalls die Dauer des Bezugs von Arbeitslosenunterstützung verlängert werden kann, indem auf die Reserven der Arbeitslosenversicherung oder auf allgemeine Steuermittel zurückgegriffen wird. Mit Ausnahme der sehr kurzen Rezession 1980 hat der Kongress in jeder Rezession seit den frühen siebziger Jahren von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Die beiden Instrumenten zugrundeliegende Idee ist, in schwierigen konjunkturellen Zeiten die betroffenen Arbeitslosen besser abzusichern und so auf der einen Seite deren individuelle Not zu lindern, auf der anderen Seite die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren. Die Gefahr, dass die großzügigere Unterstützung negative Anreizwirkungen entfaltet (so dass ein Arbeitsloser sich bei der Suche nach einem neuen Job beispielsweise weniger Mühe gibt), wird dabei als gering eingeschätzt, weil die zusätzlichen Zahlungen befristet sind und auch nur in Phasen geleistet werden, in denen ohnehin kaum freie Stellen verfügbar sind.²² In jüngster Zeit sind die »emergency benefits« beispielsweise nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 genutzt worden, die »extended benefits« als Reaktion auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit im Bundesstaat Louisiana nach dem verheerenden Hurrikan »Katrina« im Herbst 2005.

Obwohl die Geldsummen, die im System der US-Arbeitslosenversicherung bewegt werden, gemessen am Bruttoinlandsprodukt verhältnismäßig gering sind, ist die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungswirkung

²² Siehe auch Peter R. Orszag, »Economic Stimulus and Unemployment Insurance«, Testimony before the Committee on Education and the Workforce, United States House of Representatives, 14.11.2001.

wirkung des Versicherungssystem deutlich spürbar. Eine Simulation im Auftrag des US-Arbeitsministeriums kommt denn auch zu dem Ergebnis, dass in der Rezession Anfang der neunziger Jahre das System rund 15 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Schwankungen abgedeckt hat.²³ Nach aktuellen Schätzungen dürfte der Wert auch heute noch bei mindestens zehn Prozent liegen, obwohl im Jahr 2006 nur etwa 36 Mrd. US-Dollar an Arbeitslosenunterstützung ausgezahlt wurden, was nur etwa 0,3 Prozent des BIP entspricht.²⁴ Die Diskrepanz zwischen den verhältnismäßig geringen Geldsummen, die das System in normalen Jahren umschlägt, und der relativ großen Stabilisierungsleistung erklärt sich daraus, dass durch »extended benefits« und »emergency benefits« die insgesamt ausgezahlten Summen im Abschwung stark überproportional steigen und damit gerade in jenem Moment die Konjunktur stabilisieren, in dem dies am nötigsten ist. Diese zusätzlichen Zahlungen haben in den vergangenen Rezessionen jeweils zwischen einem Drittel und der Hälfte der insgesamt ausgezahlten Summen ausgemacht. Zudem stammen mindestens fünfzig Prozent der Zusatzzahlungen im Abschwung aus der bundesstaatlichen Kasse, weshalb für die einzelnen Bundesstaaten kein Anreiz besteht, diese Stabilisierung zu konterkarieren, um ihren eigenen Haushalt zu sanieren.

Das US-System der Arbeitslosenversicherung ist also aus europäischer Sicht insofern interessant, als es die Reserven der Arbeitslosenversicherung der direkten Kontrolle der einzelstaatlichen Regierungen entzieht. Damit verhindert es auch, dass diese Regierungen mit diskretionären Eingriffen in die Arbeitslosenversicherung den Konjunkturzyklus verstärken. Gleichzeitig lässt das System den Einzelstaaten einen recht großen Spielraum für die Entscheidung, wie sie die Absicherung grundsätzlich ausgestalten wollen.

²³ Siehe Lawrence Chimerine u.a., *Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Evidence of Effectiveness over Three Decades*, Washington, D.C.: US Department of Labor, Employment and Training Administration, Unemployment Insurance Services, Division of Research and Policy, Juli 1999 (Unemployment Insurance Occasional Paper 99-8).

²⁴ Siehe Dullien, »Improving Economic Stability in Europe« [wie Fn. 11].

Struktur einer möglichen europäischen Arbeitslosenversicherung

Die Europäische Währungsunion könnte von einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung profitieren, die regionale Konjunkturdivergenzen einhegt und gleichzeitig dazu beiträgt, den EU-übergreifenden Konjunkturzyklus zu stabilisieren. Würde man den nationalen Arbeitslosenversicherungen einen stabilen europäischen Rahmen geben, könnte wirkungsvoll verhindert werden, dass die nationalen Regierungen die Beiträge zu den nationalen Arbeitslosenversicherungen im Boom senken und im Abschwung erhöhen und mit beiden Maßnahmen die Konjunkturausschläge verstärken, mit schädlichen Folgen.

Das Beispiel der USA zeigt, dass eine föderale Arbeitslosenversicherung nicht notwendigerweise eine Vereinheitlichung von Leistungen erfordert. Allerdings sollte eine europäische Arbeitslosenversicherung auch nicht einfach unkritisch alle Elemente der US-Arbeitslosenversicherung übernehmen, zumal sie sich nicht eins zu eins auf bereits recht weit entwickelte Sozialstaaten wie jene in Europa übertragen lassen.

Grundprinzipien

Angesichts der besonderen politischen Rahmenbedingungen in Europa sollte eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung aller oder mehrerer EU-Mitgliedstaaten folgende Grundbedingungen erfüllen:

1. Sie sollte die Anreize für den einzelnen Arbeitslosen, eine neue Beschäftigung zu suchen, möglichst nicht beeinflussen. Dies bedeutet auch, dass das heute bestehende nationale Niveau der Absicherung durch das europäische System nicht verändert werden sollte. Die einzelnen Nationalstaaten sollten ihre Souveränität bei der Festlegung der Modalitäten sozialer Absicherung behalten.
2. Das System sollte mit einem Minimum an europäischer Bürokratie auskommen. Angesichts der häufig geäußerten Kritik am »Euro-Bürokratismus« wäre es für die politische Akzeptanz wichtig, keine neue Riesenverwaltung aufzubauen.
3. Das System sollte keine neuen, dauerhaften Umverteilungsströme zwischen einzelnen Ländern entstehen lassen. Stattdessen sollte die Versiche-

rung so gestaltet werden, dass über den Konjunkturzyklus jedes einzelne Land in etwa netto genauso viel in das System einzahlt, wie es herausbekommt.

4. Die Versicherung sollte nationalen Regierungen keine Anreize geben, notwendige Strukturreformen zu unterlassen, die zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen können. Deshalb sollte über das System nur konjunkturelle (also kurzfristige) Arbeitslosigkeit abgesichert werden, nicht aber strukturelle (oder Langzeit-) Arbeitslosigkeit.

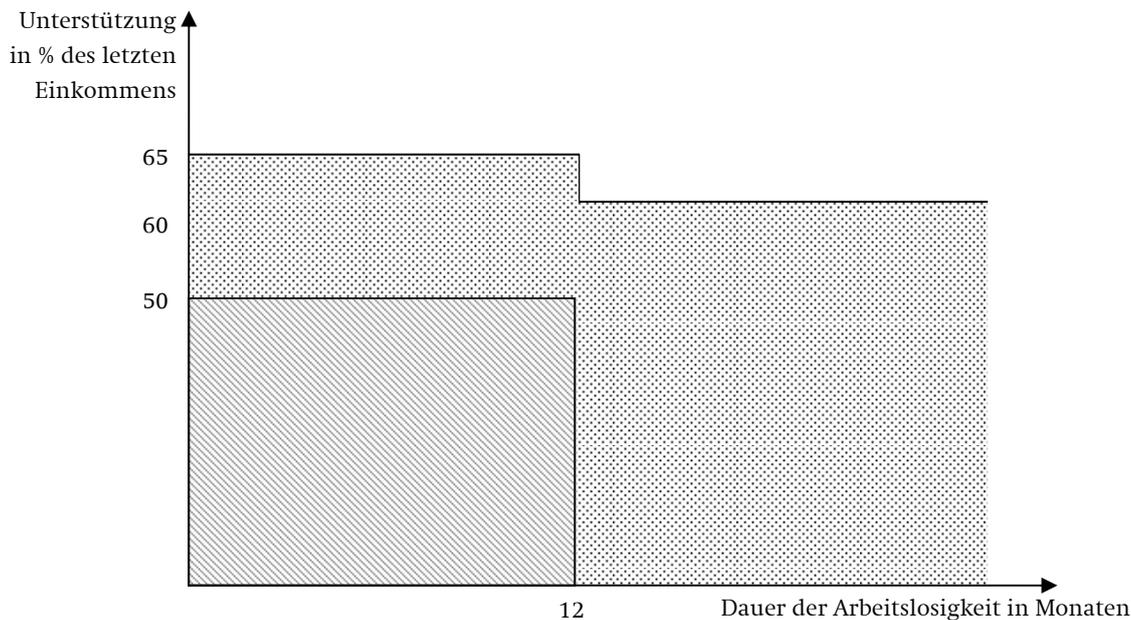
Diese Bedingungen würden sich am besten mit einer europäischen »Basisarbeitslosenversicherung« verwirklichen lassen. Sie würde eine zeitlich begrenzte Absicherung für all jene bereitstellen, die zuvor Beiträge entrichtet haben (ähnlich dem Grundprinzip, das für das deutsche Arbeitslosengeld I gilt). Die Höhe der Absicherung würde dabei dem niedrigsten Niveau der heutigen Absicherung in den EWU-Ländern entsprechen und könnte durch nationale Zusatzleistungen aufgestockt werden.

Finanziert würde diese Versicherung durch Lohnnebenkosten. Dies entspricht der heutigen Finanzierungspraxis in allen Euro-Ländern mit Ausnahme Luxemburgs.²⁵ Da das neue System Leistungen der nationalen Systeme übernehme, könnte im Gegenzug der Beitrag zu den nationalen Versicherungen genau in jenem Umfang gesenkt werden, in dem der neue europäische Beitrag anfiel. Die Belastung sowohl der Unternehmen wie auch der Beschäftigten würde insofern durch die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung auch nicht größer.

Um das Aufkommen neuer dauerhafter Verteilungsströme zu verhindern und auszuschließen, dass einzelne Regierungen Reformen am Arbeitsmarkt vermeiden, weil sie sich ausschließlich auf die Transfers aus dem Versicherungssystem verlassen, sollten nur solche Arbeitnehmer Leistungen beanspruchen dürfen, die mindestens zwölf Monate in das System eingezahlt haben. Gleichzeitig sollte die Dauer des Leistungsbezugs strikt begrenzt sein. Auf diese Weise

²⁵ In Luxemburg wird die Arbeitslosenversicherung über einen Aufschlag auf die Einkommensteuer finanziert.

Abbildung 3
Schema einer EWU-Arbeitslosenversicherung



lässt sich zum einen saisonale Arbeitslosigkeit (etwa im Tourismussektor in Südeuropa oder am Bau in den nördlichen Ländern) aus dem System ausklammern und zum anderen verhindern, dass Langzeitarbeitslose aus dem System finanziert werden, was die Regierungen verleiten könnte, Strukturreformen auszuweichen.

Sowohl die Absicherung als auch die Beiträge würden auf der Basis des jeweiligen individuellen Einkommens berechnet; die Höchstgrenze richtet sich nach dem nationalen Medianeinkommen. Würde man Absicherungshöchstgrenze und Beitragsbemessungsgrenze für den gesamten Euroraum als einheitlichen Wert definieren, wäre einerseits die Stabilisierungswirkung in Hoch-Einkommens-Ländern wie den Niederlanden oder Deutschland sehr gering und fiele andererseits die maximale Arbeitslosenunterstützung in Ländern mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen wie Portugal oder Griechenland übermäßig üppig aus. Aus diesen Systemmerkmalen würde sich in der Sicht des versicherten Individuums eine strikte Äquivalenz zwischen Beitragshöhe und potentieller Auszahlung im Fall der Arbeitslosigkeit ergeben.

Legt man die derzeit geltenden Sicherungsniveaus in den einzelnen Ländern zugrunde, würde sich für eine europäische Arbeitslosenversicherung eine Absicherung von fünfzig Prozent des letzten Einkommens für die Dauer von zwölf Monaten anbieten,

die Beitragsbemessungsgrenze hätte den Wert des jeweiligen nationalen Medianeinkommens. Nach Berechnungen des Autors wäre eine solche europäische Arbeitslosenversicherung mit Lohnnebenkosten in Höhe von etwa zwei Prozent des Bruttolohns zu finanzieren.

Abbildung 3 illustriert das Prinzip einer europäischen Basisabsicherung, die einen Teil der nationalen Systeme ersetzt und durch nationale Einzelregelungen aufgestockt werden kann: Die gepunktete Fläche zeigt die heutige Absicherung der Arbeitnehmer aus der nationalen Arbeitslosenversicherung eines hypothetischen europäischen Landes an. Auf der horizontalen Achse ist die Dauer der Arbeitslosigkeit abgetragen, auf der vertikalen Achse die Höhe der Arbeitslosenunterstützung relativ zum letzten Einkommen vor der Arbeitslosigkeit. In dem Beispielfall werden (aus der nationalen Arbeitslosenversicherung) nach Beginn der Arbeitslosigkeit zwölf Monate lang 65 Prozent des alten Einkommens gezahlt, nach Ablauf dieser Frist 60 Prozent. Dieses Verhältnis aus Arbeitslosengeld zu den bisherigen Bezügen ist für die Frage relevant, ob ein einzelner Arbeitsloser mehr oder weniger Anreize hat, einen neuen Job zu suchen. Wie leicht zu erkennen ist, verändert sich das Arbeitslosengeld, das der Arbeitslose erhält, durch die Einführung der europäischen Arbeitslosenversicherung nicht. Solange es keine europäische Arbeitslosenversiche-

rung gibt, müssen die nationalen Sozialkassen für die gesamte Absicherung aufkommen. Nach Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung mit den beschriebenen Parametern würden aus dieser Versicherung 50 Prozent des letzten Einkommens zwölf Monate lang finanziert, symbolisiert durch die schraffierte Fläche. Die nationale Sozialkasse würde in gleicher Höhe entlastet, die Anreize für den einzelnen Arbeitslosen, eine neue Arbeit aufzunehmen, blieben unverändert.

Um die Stabilisierungswirkung der europäischen Arbeitslosenversicherung zu erhöhen, könnte man ähnlich den »extended benefits« im US-System Regeln einführen, die bei einem kräftigen oder lang anhaltenden Abschwung automatisch die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung verlängern. Zudem müsste der europäischen Arbeitslosenversicherung die Möglichkeit geboten werden, im Aufschwung Überschüsse anzuhäufen, die sie dann im Abschwung ausgeben könnte.

Hypothetische Zahlungsströme

Das Volumen der Zahlungsströme, die für ein solches System benötigt würden, hänge naturgemäß von der Ausgestaltung des Systems ab. Dabei ist eine genaue Berechnung ex ante insofern schwierig, als zwar Daten über die Zahl der Arbeitslosen und die Dauer der Arbeitslosigkeit für die einzelnen Länder vorliegen, aber keine genauen Angaben zur Berufsgeschichte der Arbeitslosen (die notwendig wären, um festzustellen, wie viele Arbeitslose vor Beginn der Arbeitslosigkeit mindestens zwölf Monate in einem regulären Job beschäftigt waren). Auch bräuchte man für eine aussagekräftige Simulation exakte Zahlen über Faktoren wie die Lohnverteilung oder die Beitragsbemessungsgrenze, die nicht in einer Form verfügbar sind, die einen internationalen Vergleich ermöglichen würden.

Am sinnvollsten erscheint deshalb eine Schätzung, bei der für die unbekanntenen bzw. nur schwer zu ermittelnden Größen grobe Schätzparameter eingesetzt werden. In dieser Studie wird angenommen, dass die Hälfte der Kurzarbeitslosen (1 bis 11 Monate) in jedem Euro-Land Anspruch auf Zahlungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung hat (der Rest wären annahmegemäß Personen, die erstmals oder erneut in den Arbeitsmarkt eintreten, oder saisonale Arbeitslose). Mangels detaillierter Daten über die Verteilung der gezahlten Löhne wird weiterhin angenom-

men, dass der durchschnittliche Beschäftigte auf achtzig Prozent des jeweils nationalen Medianeinkommens Beiträge zahlt – und im Falle der Arbeitslosigkeit auch auf dieser Basis Unterstützungszahlungen erhält. Die Höhe der zur Finanzierung der Versicherung notwendigen Lohnnebenkosten wird so festgesetzt, dass im Zeitraum des vergangenen Konjunkturzyklus (1999 bis 2005) die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung den Ausgaben entsprochen hätten.

Unter diesen Annahmen wurden drei Szenarien durchgerechnet:²⁶ Szenario A, bei dem sich die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung im Abschwung nicht automatisch verlängert, Szenario B, bei dem die Bezugsdauer nur in jenen Ländern verlängert wird, in denen die Arbeitslosigkeit besonders stark gestiegen ist, und Szenario C, bei dem die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung in der Eurozone verlängert wird, sobald die Arbeitslosigkeit im Währungsraum insgesamt besonders deutlich ansteigt.²⁷

In ihrem Bedarf an Finanzmitteln unterscheiden sich die drei Szenarios nur marginal: In Szenario A wäre im angenommenen Zeitraum durchschnittlich ein Volumen von 54 Mrd. Euro (ca. 0,75 des Euro-BIP) notwendig gewesen, das mit einer Sozialabgabe in Höhe von 1,75 Prozent der Löhne und Gehälter bis zur Beitragsbemessungsgrenze hätte finanziert werden können. In Szenario B wären die Zahlungen auf jahresdurchschnittlich 61,1 Mrd. Euro (ca. 0,85 Prozent des Euro-BIP) gestiegen, was Lohnnebenkosten in Höhe von 2,02 Prozent erfordert hätte. In Szenario 3 wären 62,6 Mrd. Euro (ca. 0,87 Prozent des Euro-BIP) notwendig gewesen. Die Details der hypothetischen Einnahmen und Ausgaben für die Jahre 1999 bis 2005 sind in den Tabellen 3 bis 5 auf den beiden Folgeseiten zusammengefasst.

²⁶ Die Berechnungen stützen sich auf die jährlichen Daten von Eurostat und aus der »Annual Macro-economic Database« (AMECO) der EU-Kommission. Die Niederlande mussten vernachlässigt werden, da für einen Teil des Zeitraums keine Daten zu diesem Land vorlagen.

²⁷ Der Mechanismus für die »extended benefits« wurde in der Simulation so eingestellt, dass diese Zahlungen einsetzen, sobald der Anteil der Kurzarbeitslosen an den Beschäftigten plus den Kurzarbeitslosen (quasi die Quote der Arbeitslosen ohne die Langzeitarbeitslosen) im Verhältnis zum Schnitt der vorangegangenen drei Jahre um mehr als 0,5 Prozentpunkte ansteigt. Zur Vereinfachung wurden die »extended benefits« simuliert, indem die Quote der Kurzarbeitslosen, die Unterstützungszahlungen beziehen, vorübergehend von 50 auf 75 Prozent erhöht wurde.

Tabelle 3
Finanzflüsse EWU-Arbeitslosenversicherung – Szenario A

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Auszahlungen							
1 Zahl der Kurzarbeitslosen (in Tsd.)	8049	7216	6727	7849	8454	8661	8140
2 Angenommene Zahl der Leistungsempfänger (in Tsd.)	4025	3608	3363	3925	4227	4331	4070
3 Bruttolohn pro Arbeitnehmer (in 1000 €/Jahr)	31,5	32,4	33,3	34,2	35,1	36,0	36,7
4 Angenommene durchschnittliche Arbeitslosenunterstützung (in 1000 €/Jahr)	12,6	12,9	13,3	13,7	14,1	14,4	14,7
5 Summe Auszahlungen (in Mio. €)	50727	46714	44733	53643	59394	62394	59760
Einnahmen (1,75% Lohnnebenkosten)							
6 Zahl der Beschäftigten (in Tsd.)	107817	110687	112459	113506	114307	115079	116155
7 Angenommene durchschnittliche Bemessungsgrundlage (in 1000 €)	25,2	25,9	26,6	27,3	28,1	28,8	29,4
8 Summe Einnahmen (in Mio. €)	47442	50035	52218	54162	56077	57885	59546
Saldo (in Mio. €)	-3284	3320	7485	519	-3318	-4508	-214

Annahmen: Durchschnittliches versichertes Einkommen entspricht 80 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze; Beitragsbemessungsgrenze entspricht dem Durchschnittseinkommen; 50 Prozent der Kurzarbeitslosen haben Anspruch auf Unterstützung aus dem System.

Tabelle 4
Finanzflüsse EWU-Arbeitslosenversicherung – Szenario B (»extended benefits« für einzelne Länder)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Auszahlungen (Ländersummen)							
1 Standardauszahlungen (in Mio. €)	47986	45247	42159	49399	54643	56997	55226
2 »extended benefits« (in Mio. €)	0	0	0	10015	11304	18520	11305
3 = 1+2 Summe Auszahlungen (in Mio. €)	47986	45247	42159	59415	65947	75517	66531
Einnahmen (2,02% Lohnnebenkosten)							
4 Summe Einnahmen (in Mio. €)	50890	53642	55845	57760	59730	61597	63338
5 = 4-3 Saldo (in Mio. €)	2904	8395	13686	-1655	-6217	-13920	-3193

Annahmen: Wie in Szenario A; zusätzlich: »extended benefits« werden gezahlt, wenn das Verhältnis aus Kurzarbeitslosen zu der Zahl aus Beschäftigten plus Kurzarbeitslosen um mehr als 0,5 Prozentpunkte gegenüber dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre steigt. Für die Simulation wurde zudem angenommen, dass in der Phase der »extended benefits« 75 Prozent der Kurzarbeitslosen Anrecht auf Zahlungen aus dem System haben. Es wurde weiterhin angenommen, dass »extended benefits« für jedes Land individuell ausgelöst werden können.

Tabelle 5

Finanzflüsse EWU-Arbeitslosenversicherung – Szenario C (»extended benefits« für Gesamt-EWU)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Auszahlungen							
1	Zahl der Kurzzeitarbeitslosen (in Tsd.)	8049	7216	6727	7849	8454	8140
2	Angenommene Zahl der Leistungs- empfänger (in Tsd.)	4025	3608	3363	3925	4227	4070
3	Bruttolohn pro Arbeitnehmer (in 1000 €/Jahr)	31,5	32,4	33,3	34,2	35,1	36,0
4	Angenommene durchschnittliche Arbeits- losenunterstützung (in 1000 €/Jahr)	12,6	12,9	13,3	13,7	14,1	14,4
	Standardauszahlungen (in Mio. €)	50727	46714	44733	53643	59394	59760
5	»extended benefits« (in Mio. €)	0	0	0	0	27322	0
6	Summe Auszahlungen (in Mio. €)	50727	46714	44733	53643	89091	93591
Einnahmen (2,04% Lohnnebenkosten)							
7	Zahl der Beschäftigten (in Tsd.)	107817	110687	112459	113506	114307	115079
8	Angenommene durchschnittliche Bemessungsgrundlage (in 1000 €)	25,2	25,9	26,6	27,3	28,1	28,8
9	Summe Einnahmen (in Mio. €)	55500	58532	61086	63361	65601	67717
10 = 9-6	Saldo (in Mio. €)	4773	11818	16354	9718	-23491	-25874

Annahmen: Wie in Szenario B. Allerdings wurden »extended benefits« nur in Kraft gesetzt, wenn die Arbeitslosigkeit für die Eurozone insgesamt entsprechend dem in Szenario B beschriebenen Kriterium gestiegen ist. Die »extended benefits« werden dabei entsprechend auch für den gesamten Währungsraum bezahlt.

Tabelle 6

Finanzvolumen und Stabilisierungswirkung einer hypothetischen Eurozonen-Arbeitslosenversicherung 1999-2005

	Durchschnittliches Finanzvolumen (in Mrd. Euro)	Durchschnittliches Finanzvolumen (in % des BIP)	Notwendige Abgabe auf Löhne (in %)	Stabilisierungswirkung im Abschwung nach 2001 (in % der abgefangenen Kon- junkturschwankungen)
Szenario A Einfache Arbeits- losenversicherung	54	0,75	1,75	Ca. 5
Szenario B »extended benefits« für einzelne Länder	62	0,85	2,02	Ca. 16
Szenario C »extended benefits« für EWU insgesamt	63	0,87	2,04	Ca. 15

Quelle: Eigene Berechnungen. Für Details siehe Sebastian Dullien, *Improving Economic Stability in Europe: What the Euro Area Can Learn from the United States' Unemployment Insurance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007 (SWP Working Paper).

Stabilisierungswirkungen

Um eine Vorstellung von der Größenordnung der potentiellen gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungswirkungen des Systems zu bekommen, kann man untersuchen, wie sich im vergangenen Abschwung die Nettozahlungen der einzelnen Länder unter einer europäischen Arbeitslosenversicherung verändert und in welchem Verhältnis diese Zahlungen zur beobachteten Produktionslücke gestanden hätten. Die Produktionslücke ist jener Betrag, um den die gesamtwirtschaftliche Nachfrage hinter dem gesamtwirtschaftlichen Angebot zurückgeblieben ist. Nettozahlungen aus der Arbeitslosenversicherung an die Arbeitslosen steigern die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, da angenommen werden kann, dass die Arbeitslosen die Unterstützungszahlungen zum größten Teil für Konsum aufwenden. Das Verhältnis zwischen der Veränderung der Nettozahlungen an Arbeitslose zur Produktionslücke stellt damit das potentielle direkte Stabilisierungspotential dar.

Tabelle 6 bildet das Ergebnis dieser Rechnung ebenso ab wie die notwendigen Finanzierungsvolumina. Wie sich erkennen lässt, ist die Stabilisierungswirkung der einfachen Arbeitslosenversicherung nach Szenario A eher gering. Hier wären gerade einmal fünf Prozent der Konjunkturschwankungen abgefangen worden. Anders sieht es in den – nur geringfügig teureren – Szenarien B und C aus. In beiden Fällen hätten etwa 15 Prozent der Schwankungen stabilisiert werden können. Allerdings unterscheiden sich die beiden Szenarien in der nationalen Verteilung der Stabilisierungswirkung: Bei Szenario C wäre die Stabilisierungswirkung in Spanien wesentlich größer gewesen, in Deutschland wäre sie dagegen etwas geringer ausgefallen.

Insgesamt zeigt sich jedoch, dass der positive Effekt der europäischen Arbeitslosenversicherung im vergangenen Abschwung insbesondere für Deutschland erheblich gewesen wäre: Rund zwanzig Prozent des Wachstumseinbruchs hätten mit den potentiellen Zahlungen aus Europa im günstigsten Szenario aufgefangen werden können. Der Saldo der jährlichen deutschen Zahlungen in die Arbeitslosenversicherung hätte sich von 2001 bis 2005 um rund 17,5 Mrd. Euro oder 0,8 Prozent des BIP verringert. Mit Zahlungen in dieser Höhe wäre es der deutschen Regierung bereits in den Jahren 2004 und 2005 gelungen, das gesamtstaatliche Defizit dauerhaft unter die Marke von 3,0 Prozent des BIP zu senken – und damit den Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuhalten.

Auf diesem Wege lässt sich allerdings der Nettoeffekt der Stabilisierungswirkung eines solchen Arbeitslosenversicherungssystems nur grob abschätzen. In dem hier vorgeschlagenen Modell soll die europäische Arbeitslosenversicherung einen Teil der Zahlungen existierender nationaler Systeme übernehmen. Ein Teil der Stabilisierungswirkung würde deshalb dadurch entstehen, dass künftig die nationale Politik die Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung nicht mehr als Manövriermasse für zusätzliche Ausgaben im Aufschwung verwenden könnte und diese Ausgaben auch im Abschwung nicht mehr über Sparmaßnahmen wieder kompensieren müsste. Da sich das Verhalten der Finanzpolitiker unter einem solchen neuen System naturgemäß nicht realistisch simulieren lässt, ist es auch schwer, genaue Aussagen über die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungswirkung zu treffen.

Implementierung einer EU-Arbeitslosenversicherung

Eine Arbeitslosenversicherung, wie sie hier vorgeschlagen wird, ließe sich auf verschiedene Weise organisieren. So könnte beispielsweise im Rahmen der laufenden Regierungskonferenz eine Vereinbarung über eine europäische Arbeitslosenversicherung in den EU-Vertrag aufgenommen werden, etwa als Ergänzung der Vertragsbestimmungen zur dritten Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Da dies automatisch all jene Staaten ausschließen würde, die die Maastricht-Kriterien noch nicht erfüllt haben oder sich auf ein Opt-Out für die Währungsunion berufen, könnte die Verabschiedung leichterfallen. Denn in der Gruppe der Nicht-EWU-Mitglieder sind besonders viele Länder, die sich einer weiteren Integration in Sozialbelangen widersetzen (etwa Großbritannien und einige mittel- und osteuropäische Länder).

Da es jedoch keine ökonomische Notwendigkeit gibt, eine europäische Arbeitslosenversicherung für alle Euro-Länder einzuführen, und die Mitgliedschaft auch nicht nur auf Euro-Länder beschränkt werden muss, wären auch andere Implementierungspfade denkbar. Eine Möglichkeit wäre etwa, die Arbeitslosenversicherung im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit einzuführen. Dazu müssten diesem Vorhaben nach den vom Europäischen Rat am 23. Juni 2007 gefassten Beschlüssen neun Mitgliedstaaten zustimmen. Neben Mitgliedern der EWU könnten sich auch einige jener Länder beteiligen, die sich auf einen Beitritt zur Europäischen Währungsunion vorbereiten möchten.

Sowohl im Fall einer Vertragsänderung als auch in dem einer Realisierung im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit könnte die Verwaltung der europäischen Arbeitslosenversicherung bei der EU-Kommission angesiedelt werden. Auf europäischer Ebene wäre dabei nur eine sehr kleine Verwaltung notwendig, weil es nach wie vor Sache der nationalen Arbeitslosenversicherungen sein würde, die Beiträge einzuziehen und die Unterstützungsleistungen auszuführen.

Da eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung im Prinzip weder den gemeinsamen Binnenmarkt behindert noch auf die Verwaltungsstrukturen der EU angewiesen ist, könnte eine Vereinbarung für ein solches

Projekt aber auch außerhalb der EU-Verträge getroffen werden. Deutschland, Frankreich und Italien etwa könnten sich darauf einigen, in ihren nationalen Arbeitslosenversicherungen einen transnationalen Ausgleichsmechanismus im Sinne des Modells einzuführen, das in dieser Studie beschrieben wurde. Diese drei Staaten stellen zusammen rund 66 Prozent des BIP der Eurozone, eine hinreichende kritische Masse, die die Einführung einer Arbeitslosenversicherung sinnvoll erscheinen ließe. In dieser Variante müsste zwar außerhalb der Kommission eine neue Verwaltung geschaffen werden. Wie bei den bereits erläuterten anderen beiden Implementierungsoptionen würde diese Verwaltung aber auf ein Minimum begrenzt bleiben, weil Beitragseinzug und Leistungsauszahlung von den nationalen Verwaltungen übernommen würden.

Würde die Arbeitslosenversicherung außerhalb der bestehenden Verträge organisiert (und damit den Veto-Möglichkeiten einzelner Staaten entzogen), könnten zudem die in EU-Finanzierungsdebatten sonst üblichen Kuhhandel vermieden werden: So hätten eine Handvoll wirklich interessierter Staaten wie etwa Deutschland, Frankreich und Italien die Möglichkeit, einen praktikablen Vorschlag zu unterbreiten, der keine neuen Nettozahlungen erfordert. Die anderen Staaten könnten sich dann überlegen, ob sie ebenfalls beitreten oder das Angebot ausschlagen. Die Funktionsfähigkeit der europäischen Arbeitslosenversicherung würde nicht beeinträchtigt, wenn kleinere Staaten zunächst nicht beiträten, was wiederum deren Macht schmälert, in den Verhandlungen sachfremde Nebenzahlungen durchzusetzen. Solange allen Ländern der Beitritt prinzipiell offensteht, dürften sich jene Länder, die einen Beitritt zur Arbeitslosenversicherung ablehnen, auch nicht politisch überverteilt fühlen, wenn die großen Länder diese Versicherung einführen: Die Tatsache, dass einige Länder die Arbeitslosenversicherung einführen, hätte keinerlei negative Auswirkungen auf den Rest der Union, weder wirtschaftlich noch in der innereuropäischen Machtverteilung.

Vielen Ländern, etwa Spanien, Griechenland oder Irland, könnte eine Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung allerdings auch durchaus attraktiv

erscheinen, weil nach Jahren des Booms im Bausektor das Risiko einer langen Phase geringen Wachstums (wie sie Portugal nach dem Boom seit 2001 erlebt) enorm gestiegen ist. Insofern ist nicht unbedingt ausgemacht, dass eine Arbeitslosenversicherung nur mit einer kleinen Zahl von Ländern startet. Diesen kleinen Ländern mag die Arbeitslosenversicherung vielleicht nicht direkt zu einer besseren Nettoempfängerposition verhelfen, aber sie kann ihnen möglicherweise eine willkommene Absicherung für künftige Phasen schwachen Wachstums bieten und sie aus diesem Grunde zum Beitritt animieren.

Politischer Rückhalt für eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung

Auf den ersten Blick erscheint die Idee einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung angesichts des aktuellen Stands der Debatte über die europäische Integration visionär und verfrüht. Nachdem sich die EU-Staats- und -Regierungschefs beim Europäischen Rat in Brüssel im Juni 2006 nur mit großer Mühe auf einen Kompromiss für ein neues Vertragswerk verständigen konnten, rechnen einige Beobachter damit, dass es nun lange Zeit keine Initiativen für eine vertiefte Integration mehr geben wird. Vor allem die Medien haben den Eindruck vermittelt, dass sich bei den Bürgern »Europamüdigkeit« breit gemacht hat.

Tatsächlich ist das politische Umfeld für ein solches Projekt derzeit aber deutlich günstiger, als es den Anschein haben mag. Denn zum einen ist der Integrationswille der Bevölkerung in den wichtigen EU-Ländern keineswegs erlahmt, wie sich auch in aktuellen Meinungsumfragen zeigt.²⁸ Zum anderen hat die Debatte über die wachsenden Divergenzen in der Eurozone im Sommer 2007 neue Aktualität gewonnen, nachdem der neu gewählte französische Präsident Nicolas Sarkozy Vorstöße unternommen hat, die Wirtschaftspolitik in der Eurozone stärker zu koordinieren. In Frankreich, aber auch in Italien, dessen kürzlich zurückgetretener Regierungschef sich mehrfach besorgt über die makroökonomische Entwicklung in der Eurozone geäußert hat, könnte der Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung durchaus Unterstützung finden. In den Medien beider Länder wird überdies das Problem der wachsenden Divergenzen in Europa ausgiebig behandelt. Die Regierungen in Paris und Rom wären daher erste wichtige Verbündete auf dem Weg zur Verwirklichung eines solchen Systems. Daneben dürften aber auch kleinere, integrationsfreudige Staaten wie Belgien oder Portugal einem solchen Vorschlag aufgeschlossen gegenüberstehen.

²⁸ Siehe etwa Anne Laumen/Andreas Maurer, »Jenseits des ›Permissive Consensus‹: Bevölkerungsorientierungen gegenüber Europäischer Integration im Wandel?«, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Diskussionspapier), die nach einer Analyse der Eurobarometer-Daten zu dem Schluss kommen: »Die Europaorientierungen der Bürger unterliegen in den letzten Jahren [...] keinem grundlegenden Wandel.«

Mit etwas Überzeugungsarbeit könnten auch die Sozialpartner für den Vorschlag gewonnen werden, zumal sich mit ihm keinerlei Umverteilungswirkungen oder Machtverschiebungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verbinden: Die Unterstützung des Arbeitnehmerlagers würde sich beinahe selbstverständlich aus dessen langjähriger Forderung ergeben, die europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit sozialen Elementen zu flankieren. Dagegen haben sich bislang etwa die Unternehmensverbände in Deutschland (wie etwa der Bundesverband der Deutschen Industrie) meist skeptisch über eine stärkere Europäisierung der Finanz- oder Sozialpolitik geäußert. Allerdings könnte die aktuelle Aufwertung des Euro das Kalkül der Industrie verändern: Die Steigerung des Euro-Außenwerts droht die ohnehin existierenden Spannungen innerhalb der Eurozone noch zusätzlich zu verstärken, zumal das Risiko besteht, dass der Euro im Verhältnis zum US-Dollar einen neuen historischen Höchststand erreicht. Unter einer solchen Aufwertung würden im Zweifel vor allem jene Länder leiden, deren preisliche Wettbewerbssituation bereits geschwächt ist, wie Italien oder Portugal. In diesen Ländern könnten sich die Ungleichgewichte noch mehr verschärfen, und dies wiederum würde die Debatte über eine aktive Wechselkurspolitik der Europäischen Zentralbank möglicherweise anheizen oder gar Anstoß zu einer neuen Debatte über den Sinn des Euro geben. Erfahrungen aus den USA legen zudem die Vermutung nahe, dass in Phasen einer kräftigen Aufwertung auch der Ruf nach Protektionismus lauter wird. Naturgemäß gilt dies umso mehr, je stärker der Druck auf die heimische Industrie zu spüren ist und je drängender das Problem erscheint. Die europäische Arbeitslosenversicherung wäre nicht nur in der Lage, künftige Divergenzen zu dämpfen, sie würde auch der Bevölkerung dieser Länder zweierlei zu erkennen geben: Europa nimmt die Divergenzen als Problem wahr und kann die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder auch anders abfedern, als indem es die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank in Frage stellt oder auf einen protektionistischen Kurs gegenüber dem Rest der Welt einschwenkt. Sobald die Risiken einer solchen Entwicklung offenkundig werden,

könnten auch die Arbeitgeber wachsendes Interesse an einer europäischen Arbeitslosenversicherung aufbringen, zumal die Unternehmen am stärksten unter Protektionismus oder gar einem Auseinanderbrechen der Eurozone leiden würden.

Dieses Argument wird noch durch die Tatsache gestärkt, dass die Arbeitslosenversicherung von den Unternehmen auch als Absicherung des einmal erreichten Integrationsstandes und der damit verbundenen Vorteile im Wirtschaftsleben gesehen werden kann: Im Falle einer echten Krise der EWU und einer neuen, aus konkretem Anlass aufflammenden Debatte über einen Ausstieg eines einzelnen Landes (wie oben geschildert) könnte eine bestehende Arbeitslosenversicherung auch jenen Kräften in dem betroffenen Land politischen Rückhalt geben, die für ein Verbleiben ihres Landes in der Währungsunion eintreten. Da eine Ausstiegsdebatte in dem betroffenen Land voraussichtlich in einer konjunkturellen nationalen Krise geführt würde, wäre das nämlich eine Situation, in der dieses Land Nettozahlungen aus der Arbeitslosenversicherung erhält. Solange (und falls – siehe die Ausführungen oben) die Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung auch an die Mitgliedschaft in der Währungsunion gekoppelt ist, würde ein Ausstieg aus dem Euro auch den Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung ein Ende setzen. Im Ausstiegsszenario bedeutete dies eine Kürzung der Zahlungen an die Arbeitslosen bzw. eine Erhöhung der nationalen Belastung in einer ohnehin angespannten fiskalischen Situation. In dieser Bevölkerungsgruppe, aber auch unter von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten wäre dieses Szenario daher wenig attraktiv.

Beide Argumente könnten in den kommenden Jahren noch an Bedeutung gewinnen – und damit den Kreis der Unterstützer der Arbeitslosenversicherung anwachsen lassen. Mit dem Beitritt Zyperns und Maltas zur Eurozone am 1. Januar 2008 ist die Zahl der Mitglieder der Währungsunion auf 15 gestiegen. Neben der wachsenden Zahl von Mitgliedstaaten sorgt vor allem die Tatsache, dass die nächsten Neumitglieder mittel- und osteuropäische Transformationsländer (Estland, Lettland, Litauen und/oder die Slowakei) sein werden, für zunehmende Heterogenität im Währungsraum. Divergenzen, wie sie derzeit zwischen Portugal, Deutschland, Italien und Spanien auftreten, dürften noch ausgeprägter und bedeutsamer werden. Damit wird es auch für die Europäische Zentralbank tendenziell schwerer, für diesen uneinheitlichen Währungsraum einen einheitlichen Zinssatz zu finden, der den

unterschiedlichen Positionen im Konjunkturzyklus und den differierenden Inflationsbedingungen gerecht wird.

Zu guter Letzt könnte die europäische Arbeitslosenversicherung bei jenem Teil der Bevölkerung die Unterstützung für das europäische Projekt insgesamt größer werden lassen, nach deren bisheriger Wahrnehmung die europäische Integration eine »soziale Schieflage« herbeigeführt hat. Diese Vorbehalte erklären nach vorherrschender Meinung einen guten Teil des Widerstands, der etwa im gescheiterten Referendum in Frankreich über die ursprüngliche EU-Verfassung zum Ausdruck kam.²⁹ Immerhin 28 Prozent der Deutschen und 25 Prozent der EU-Bürger wünschen sich explizit eine stärkere Rolle der EU in sozialen Belangen.³⁰ Dabei fällt auf, dass die Frage, ob die EU in diesem Bereich eine größere Rolle spielen soll, in den Ländern der Europäischen Währungsunion eher bejaht wird als in Ländern außerhalb der EWU. Die Arbeitslosigkeit ist in den Augen der Europäer nach wie vor das drängendste gesellschaftliche Problem. Insofern könnte sich eine europäische Arbeitslosenversicherung als politisches Thema eignen, um das Image der Europäischen Union bei den Bürgern zu verbessern.

²⁹ Siehe etwa Daniela Schwarzer, *Lehren aus der gescheiterten Verfassungsreform*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2005 (SWP-Aktuell 23/2005). Die Ergebnisse der Eurobarometer-Umfrage im Juni 2007 stützen diese Interpretation: Danach sind 68 Prozent der Franzosen im Prinzip für eine EU-Verfassung – ungeachtet dessen, dass die Mehrheit der französischen Wähler in dem Referendum gegen das Vertragswerk stimmte. Dies deutet darauf hin, dass die Franzosen eher mit den Details des Vertrags als mit der Verfassung an sich Probleme hatten.

³⁰ Siehe *Standard Eurobarometer 67 – First Results*, Brüssel, Juni 2007, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_en.pdf> (Zugriff 29.1.2008).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die deutsche Politik

Die EWU langfristig absichern

Die EWU hat in den vergangenen Jahren entscheidend dazu beigetragen, dass die deutschen Exportunternehmen trotz enormer weltwirtschaftlicher Turbulenzen (ausgelöst durch die Terroranschläge vom 11. September, den Irak-Krieg, den Ölpreisschock und die Dollarabwertung) innerhalb Europas in einem verlässlichen Umfeld agieren können. Krisen wie jene des Europäischen Währungssystems 1992, die massive Verwerfungen der Wechselkurse innerhalb Europas und einen kräftigen Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge hatte, konnten so verhindert werden.

Allerdings bereitet die makroökonomische Funktionsfähigkeit der Währungsunion eine Reihe von Problemen: Ein Teil der Mitgliedstaaten verliert permanent an Wettbewerbsfähigkeit, einzelne Länder scheinen sich in eine Situation anhaltend schwachen Wachstums manövriert zu haben. Einiges deutet darauf hin, dass manche Mitglieder längere Boomphasen erleben, andere extrem lange Phasen einer Quasi-Stagnation. Nach neuen wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen können diese langen »Boom«- und »Bust«-Phasen dazu führen, dass auch das Potential für langfristiges Wachstum beschädigt wird. Zudem sind in einzelnen Ländern krisenartige Zuspitzungen nicht auszuschließen, die politische Debatten über einen Ausstieg aus der Währungsunion wieder aufleben lassen. Im Extremfall könnte schon allein eine solche Debatte den Charakter einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung einer Finanzkrise annehmen, die ein einzelnes Land zum Austritt aus der Eurozone zwingt.

Für Deutschland als einem extrem exportabhängigen Land ist die Stabilität der Wechselkurse mit den Handelspartnern von zentraler wirtschaftlicher Bedeutung. Die Bundesrepublik ist deshalb in besonderem Maße daran interessiert, dass solche Krisenszenarien abgewendet und lange Phasen extrem schwachen Wachstums in Teilen des Währungsraums verhindert werden.

Eine Möglichkeit, dem Problem Herr zu werden und gleichzeitig die Finanzpolitik stärker in die Stabilisierung der Konjunkturzyklen einzubinden, wäre die Einführung einer gemeinsamen Arbeitslosenversiche-

rung für den gesamten Euroraum oder einen Teil davon, analog dem Vorbild anderer föderaler Staaten. Eine solche gemeinsame Arbeitslosenversicherung könnte asymmetrische Schocks abfedern, die nur ein einzelnes Land betreffen, und sie könnte zudem auch einen Boom vor dem Überhitzen bremsen und einen Abschwung dämpfen. Da die europäische Arbeitslosenversicherung den nationalen Regierungen einen Teil der zyklischen Einnahmeschwankungen ersparen würde, verminderte sie auch die Gefahr, dass die Regierungen mit ihrer Finanzpolitik den Konjunkturzyklus zusätzlich destabilisieren. Dies würde den Wachstumsprozess verstetigen und als Versicherung gegen mögliche krisenhafte Entwicklungen und ein Auseinanderbrechen der Eurozone wirken.

Deutschlands Rolle in der Debatte über die Fortentwicklung der EWU-Institutionen

Eine Krise der EWU steht zwar nicht unmittelbar bevor, sie lässt sich in den nächsten zehn Jahren aber auch nicht ausschließen. Angesichts der hohen Kosten, die eine solche Krise verursachen würde, sollte die deutsche Regierung Vorschläge erarbeiten, die die Spannungen in der EWU mindern könnten. Institutionelle Änderungen wie etwa die Einführung der hier vorgeschlagenen Arbeitslosenversicherung sollten aufgrund ihrer Komplexität mit langem Vorlauf vorbereitet werden, um im Bedarfsfall schnell vollzogen werden zu können. Würde Deutschland schon jetzt unter den EU-Staaten nach Verbündeten für ein solches Projekt Ausschau halten, böte dies die Chance, das erreichte Maß an Währungsintegration und Wechselkursstabilisierung in Europa zu konsolidieren und ökonomisch wie politisch abzusichern – und daran ist der Bundesrepublik mittel- und langfristig wirtschaftlich und politisch in hohem Maße gelegen. Wie man eine Hausratsversicherung auch nicht erst kaufen kann, wenn ein Sturm bereits die Fenster eindrückt, darf man auch nicht erst dann Vorbereitungen für mögliche Krisenszenarien in der EWU treffen, wenn eine Finanzmarktkrise bereits eingesetzt hat. Daher sollte die deutsche Regierung baldmöglichst detaillierte Konzepte für eine Verbesserung der insti-

tutionellen Struktur der Eurozone erarbeiten und zugleich in Gesprächen mit den EU-Partnern ausloten, ob sich für die Umsetzung solcher Konzepte Koalitionen bilden lassen.

Trotz der jüngsten Schwierigkeiten bei den Verhandlungen über die Neufassung des Verfassungsvertrages ist die aktuelle politische Situation in Europa für einen Vorstoß zur gemeinsamen Arbeitslosenversicherung günstig. Der im Mai 2007 gewählte französische Präsident Nicolas Sarkozy hat mit einer Reihe von Äußerungen unmittelbar nach seiner Wahl das Thema einer Wirtschaftsregierung für die Eurozone wieder auf die Tagesordnung gebracht. Während viele Euro-Mitgliedstaaten Vorbehalte gegenüber den Thesen und konkreten Vorstößen Sarkozys etwa in der Frage der Wechselkurspolitik der Europäischen Zentralbank haben, bereitet einigen Euro-Staaten die bisherige Struktur der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung in der EWU Unbehagen. So hat beispielsweise Sarkozy angekündigt, er wolle gemeinsam mit dem italienischen Regierungschef eine Initiative zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit im Euroraum vorstellen. Erste Verbündete für den Plan einer europäischen Arbeitslosenversicherung wären denn auch Frankreich und Italien, nicht zuletzt weil sie die beiden wirtschaftlich wichtigsten Euro-Partner sind und weil in diesen Ländern die Debatte über die Divergenzen in der EWU besonders weit fortgeschritten ist.

Ein deutscher Vorstoß zur Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung hätte den Vorteil, dass sich die Bundesrepublik konstruktiv in diese Debatte einschalten könnte, ohne Forderungen Sarkozys etwa nach Lockerung des Stabilitätspaktes Auftrieb zu geben. Deutschland könnte damit zeigen, dass es die (berechtigten) Sorgen über die Folgewirkungen wirtschaftlicher Divergenzen ernst nimmt, einer strukturellen Lösung des Problems aber den Vorzug vor einer Lösung gibt, die einzig den Nationalstaaten mehr Freiraum für ihre nationale, unkoordinierte Finanzpolitik lässt, wie Sarkozy dies zeitweise gefordert hat.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde sehr gut zu dem lange von der deutschen Regierung (aber auch von der Bundesbank oder der EU-Kommission) vertretenen Ansatz passen, Geld- und Finanzpolitik möglichst regelgebunden zu betreiben, um den Fallstricken diskretionärer Eingriffe auszuweichen. Indem Deutschland mit dem Vorschlag einer solchen Versicherung jenen Ländern entgegenkommt, die mit den makroökonomischen Rahmenbedingungen im

Währungsraum Schwierigkeiten haben, könnte es diese Länder erfolgreich davon abhalten, Vorschläge Sarkozys zu unterstützen, die den deutschen Interessen zuwiderlaufen. Gerade dieses taktische Argument könnte der Bundesrepublik helfen, kleinere Eurostaaten wie die Niederlande oder Österreich als Verbündete zu gewinnen, die sich bislang mit einer Bewertung der Vorstöße Sarkozys zurückgehalten haben.