

Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2014

Eine Arbeitslosenversicherung für den Euroraum als automatischer Stabilisator - Grenzen und Möglichkeiten

Sebastian Dullien, Ferdinand Fichtner, Peter Haan, Laslo Jaeger, Max Jansen, Richard Ochmann und Erik Tomasch

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2014

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN-10 3-938762-77-2
ISBN-13 978-3-938762-77-6
ISSN 1614-6921
urn:nbn:de:0084-diwkompakt_2014-0867

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 86

Sebastian Dullien

Ferdinand Fichtner*

Peter Haan

Laslo Jaeger

Max Jansen

Richard Ochmann

Erik Tomasch

Eine Arbeitslosenversicherung für den Euroraum als automatischer Stabilisator – Grenzen und Möglichkeiten

Endbericht

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und
Konsumenschutz der Republik Österreich

Berlin, 21. August 2014

* DIW Berlin, Abteilung Konjunkturpolitik, ffichtner@diw.de

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	8
Abstract	11
1 Einleitung.....	13
1.1 Motivation.....	13
1.2 Das Konzept einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung für den Euroraum	14
1.3 Alternative Stabilisierungsinstrumente für den Euroraum: Output-Gap basierte Transfers und einkommensunabhängiger Top-Up	21
2 Institutionelle Voraussetzungen	25
2.1 Zweigliedriges System der Arbeitslosenunterstützung.....	25
2.2 Die Struktur der Arbeitslosenversicherung.....	27
2.2.1 Finanzierung der Arbeitslosenversicherung.....	27
2.2.2 Kreis der Bezugsberechtigten.....	31
2.2.3 Kriterien für Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung.....	32
2.2.4 Umfang und Dauer der Leistungen.....	34
2.3 Zusammenfassung	39
2.4 Die US-Arbeitslosenversicherung als Benchmark für eine Europäische Arbeitslosenversicherung.....	41
2.4.1 Methodische Fragen zur Stabilisierungsfunktion der US-Arbeitslosenversicherung	42
2.4.2 Struktur der US-Arbeitslosenversicherung und Stabilisierungsfunktion.....	44
2.4.2.1 Grundstruktur der US-Arbeitslosenversicherung.....	45
2.4.2.2 Verstärkte Stabilisierung durch extended und emergency benefits.....	49
2.4.2.3 Gedämpfte Stabilisierung durch einzelstaatliche Varianz	50
2.4.2.4 Übertragbarkeit der US-Erfahrung trotz unterschiedlicher Strukturen	50
3 Modellberechnungen für verschiedene Umsetzungsvarianten einer Europäischen Arbeitslosenversicherung.....	52
3.1 Makroökonomische Wirkungen	52
3.1.1 Konzeptionelle Überlegungen und Modellierungsstrategie	52
3.1.2 Gesamtwirtschaftliche Beiträge zur und Leistungen aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung	56

3.1.2.1	Auszahlungsseite.....	56
3.1.2.2	Beitragsseite.....	60
3.1.2.3	Zahlungsströme.....	60
3.1.3	Wirkungen auf das verfügbare Einkommen in den Mitgliedsländern	65
3.1.4	Makroökonomische Stabilisierungswirkungen	71
3.1.5	Stabilisierungswirkungen eines einkommensunabhängigen Top-Up.....	78
3.1.5.1	Zahlungsströme.....	79
3.1.5.2	Wirkungen auf das verfügbare Einkommen in den Mitgliedsländern	82
3.1.5.3	Makroökonomische Stabilisierungswirkungen	85
3.2	Verteilungsanalyse.....	88
3.2.1	Mikro-Modell und Mikro-Daten	88
3.2.2	Verbindung zwischen Mikro-Modell und Makro-Modell.....	90
3.2.3	Effekte auf die Einkommen der Privathaushalte	92
3.2.4	Verteilungseffekte	97
4	Fazit	111
5	Literaturverzeichnis	116

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1	Beitragsätze der Arbeitslosenversicherung in den EWU-Ländern	28
Tabelle 2	Art der Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung	30
Tabelle 3	Mindestversicherungszeit der Nationalen Arbeitslosenversicherung	33
Tabelle 4	Berechnungskriterien für den Umfang des Arbeitslosengeldes	35
Tabelle 5	Besteuerung und Sozialabgabenlast der Versicherungsleistungen	37
Tabelle 6	Betrachtete Modellvarianten	56
Tabelle 7	Bezugsquote, Referenzlöhne und Nettolohnanteil an Bruttolöhnen	60
Tabelle 8	Modell A3: Leistungen und Beiträge	62
Tabelle 9	Modell A3: Nettozahlungsströme	62
Tabelle 10	Modell A3: Nettozahlungsströme (in % des BIP)	63
Tabelle 11	Modell B2: Leistungen und Beiträge	63
Tabelle 12	Modell B2: Nettozahlungsströme	64
Tabelle 13	Modell B2: Nettozahlungsströme (in % des BIP)	65
Tabelle 14	Wachstumsraten des spanischen und österreichischen Bruttoinlandsprodukts bei verschiedenen Varianten einer Europäischen Arbeitslosenversicherung (in Prozent)	78
Tabelle 15	Top-Up: Leistungen und Beiträge	80
Tabelle 16	Top-Up: Zahlungsströme	81
Tabelle 17	Top-Up: Zahlungsströme (in Prozent des BIP)	81
Tabelle 18	Fallzahl und Population in den EU-SILC-Mikrodaten	89
Tabelle 19	Haushaltseinkommen und Populationen (Mikrodaten)	93
Tabelle 20	Mittlere Entlastungen der Privathaushalte bei Euro-ALV nach Ländern und Reformvarianten	95
Tabelle 21	Entlastungen der Privathaushalte in Österreich bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)	99
Tabelle 22	Entlastungen der Privathaushalte in Deutschland bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)	99
Tabelle 23	Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in der Slowakischen Republik bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)	100

Tabelle 24	Entlastungen der Privathaushalte in Spanien bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)	101
Tabelle 25	Entlastungen der Privathaushalte in Irland bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)	102
Tabelle 26	Entlastungen der Privathaushalte in Österreich bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)	102
Tabelle 27	Entlastungen der Privathaushalte in Deutschland bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)	103
Tabelle 28	Entlastungen der Privathaushalte in der Slowakischen Republik bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)	103
Tabelle 29	Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Spanien bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)	104
Tabelle 30	Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Irland bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)	105
Tabelle 31	Entlastungen der Privathaushalte in Österreich bei Euro-ALV (Top-Up)	105
Tabelle 32	Entlastungen der Privathaushalte in Deutschland bei Euro-ALV (Top-Up).....	106
Tabelle 33	Entlastungen der Privathaushalte in der Slowakischen Republik bei Euro-ALV (Top-Up)	107
Tabelle 34	Entlastungen der Privathaushalte in Spanien bei Euro-ALV (Top-Up)	108
Tabelle 35	Entlastungen der Privathaushalte in Irland bei Euro-ALV (Top-Up).....	108
Tabelle 36	Mittlere Entlastungen der transferbeziehenden Privathaushalte bei Euro-ALV nach Ländern (Modell A3: 70% NRR, 12 Monate)	109
Abbildung 1	OECD-Schätzungen des Output-Gap in Spanien über die Zeit.....	15
Abbildung 2	Schema einer Europäischen Arbeitslosenversicherung	18
Abbildung 3	Anteil der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an den gesamten Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung	29
Abbildung 4	Potentielle Abdeckungsquote der Arbeitslosen für das Jahr 2011	32
Abbildung 5	Nettoersatzquote für einen Einpersonenhaushalt in den Ländern	36
Abbildung 6	Bezugsdauer Arbeitslosengeld in Monaten	39
Abbildung 7	Grundstruktur der US-Arbeitslosenversicherung	48
Abbildung 8	Anzahl Arbeitsloser nach Dauer ihrer Arbeitslosigkeit (in Tausend)	58
Abbildung 9	Arbeitslosenquoten.....	61
Abbildung 10	Spanien: Real verfügbare Einkommen (Modell A3)	66

Abbildung 11	Spanien: Real verfügbare Einkommen (Modell B2)	67
Abbildung 12	Österreich: Real verfügbare Einkommen (Modell A3)	68
Abbildung 13	Österreich: Real verfügbare Einkommen (Modell B2)	69
Abbildung 14	Euroraum: Konsumausgaben privater Haushalte (Modell A3)	70
Abbildung 15	Euroraum: Konsumausgaben privater Haushalte (Modell B2)	70
Abbildung 16	Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)	71
Abbildung 17	Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)	72
Abbildung 18	Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)	73
Abbildung 19	Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)	74
Abbildung 20	Euroraum: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)	75
Abbildung 21	Euroraum: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)	77
Abbildung 22	Spanien: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)	83
Abbildung 23	Österreich: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)	83
Abbildung 24	Irland: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)	84
Abbildung 25	Deutschland: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)	84
Abbildung 26	Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)	86
Abbildung 28	Irland: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)	87
Abbildung 27	Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)	87
Abbildung 29	Deutschland: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)	88

Kurzfassung

Die vorliegende Studie analysiert die makroökonomischen Stabilisierungs- und mikroökonomischen Verteilungswirkungen der Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung. Auf Grundlage dynamischer makroökonomischer Simulationen wird gezeigt, dass ein solches Transfersystem innerhalb des Euroraums – je nach Ausgestaltung – zu einer merklichen Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung geführt hätte. Dies gilt selbst für eine gemessen am Transferumfang relativ kleine Europäische Arbeitslosenversicherung mit einer maximalen Bezugszeit von sechs Monaten und einer Nettoersatzquote von 30 Prozent; mit größerem Leistungsumfang steigt die Stabilisierungswirkung, aber im Gegenzug auch die möglicherweise unerwünschten Wirkungen auf Arbeitsanreize und das Ausmaß der Umverteilung zwischen den Mitgliedsländern. Die Verteilungswirkungen dürften insgesamt aus politischer Sicht unproblematisch sein; tendenziell finden sich leicht progressive bis neutrale Effekte auf die Einkommensverteilung, Haushalte mit niedrigeren Einkommen profitieren also überproportional von der Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung.

Für die Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung in einer Währungsunion ist eine enge finanz-politische Zusammenarbeit und fiskalische Transfers zwischen den Mitgliedsländern sinnvoll, da die gemeinsame Geldpolitik mit ihrer Zinssetzung nicht auf asymmetrische konjunkturelle Entwicklungen in den Mitgliedsländern Rücksicht nehmen kann. Fiskalische Transfers zwischen den Mitgliedsländern können Ländern, die sich in einer konjunkturellen Schwächephase befinden, zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung stellen, die von Ländern finanziert werden, die sich in einem zyklischen Hoch befinden. Auf diese Weise wird den boomenden Ländern Kaufkraft entzogen und die Gefahr einer Überhitzung gemindert, während den schwächeren Volkswirtschaften Spielraum für eine weniger restriktive Finanzpolitik gegeben wird. Bestrebungen zur Synchronisierung der nationalen Konjunkturzyklen im Euro-raum können einen Beitrag dazu leisten, dass die Europäische Zentralbank eine für alle Länder angemessene gemeinsame Geldpolitik betreiben kann und auf diese Weise die mit hoher konjunktureller Volatilität einhergehenden wirtschaftlichen Probleme gemindert werden. So können Investitionsrisiken für die Unternehmen oder Beschäftigungsrisiken für die Arbeitnehmer verringert werden, die ansonsten auch die langfristigen Wachstumsperspektiven einer Volkswirtschaft beeinträchtigen könnten, etwa wegen Investitionszurückhaltung der Unternehmen oder Hystereseeffekten am Arbeitsmarkt.

Ein konkreter Vorschlag zur Ausgestaltung eines zyklischen Stabilisierungsmechanismus für die Währungsunion ist die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung, die einen automatischen Zusammenhang zwischen Transferzahlungen und der konjunkturellen Situation eines Landes gewährleistet. In einem solchen System würden die Arbeitnehmer und Arbeitgeber in teilnehmenden Staaten einen Teil ihres Lohns als Beiträge in Form von Lohnnebenkosten in die Europäische Arbeitslosenversicherung einzahlen und aus diesem Fonds im Falle von Arbeitslosigkeit Kompensationszahlungen erhalten, die zeitlich begrenzt sind und sich nach dem Verdienst vor der Arbeitslosigkeit richten. Auf diese Weise werden ohne aufwändige ökonometrische Berechnungen finanzielle Mittel direkt an die Bürgerinnen und Bürger in Ländern mit schwacher Konjunktur transferiert; die finanzielle Belastung würde vor allem in den Ländern anfallen, die sich in einer günstigen konjunkturellen Situation mit hoher Beschäftigung befinden.

Die Bezugsdauer sollte so festgelegt werden, dass nur kurzfristige Arbeitslosigkeit erfasst wird. Auch die Höhe der europäischen Versicherungsleistung kann unter dem Absicherungs niveau der derzeitigen nationalen Versicherungen liegen. Den Einzelstaaten bleibt es vorbehalten, eine über dieses Basisniveau hinausgehende Absicherung anzubieten. Dabei könnten die Nationalstaaten – finanziert aus nationalen Beiträgen oder Steuern – sowohl die Höhe der individuell empfangenen Transferleistungen von Beginn an aufstocken als auch die Transferbezugszeiten über das erste Jahr hinaus ausweiten.

Zwischen den bestehenden Systemen der Arbeitslosenversicherung in den Ländern der Eurozone gibt es in vielen Dimensionen deutliche Unterschiede. Diese beziehen sich auf die Finanzierung, den Kreis der Berechtigten und vor allem die Generosität der Versicherungsleistung. Eine Harmonisierung der bestehenden Systeme ist aber in der Regel nicht erforderlich, da die nationalen Versicherungen das über das Leistungsniveau der Euro-ALV hinausgehende Absicherungs niveau weiterhin bereitstellen können und auf diese Weise Unterschiede etwa im Kreis der Berechtigten oder der Generosität der Versicherungsleistung aufgefangen werden können.

Die Europäische Arbeitslosenversicherung würde eine Basisabsicherung bis zu einem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ übernehmen, alle darüber hinaus gehenden politisch gewünschten Leistungen würden weiterhin durch nationale Sozialversicherungsträger abgedeckt. Durch die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung geht das soziale Absicherungs niveau nicht zurück: selbst wenn die Europäische Arbeitslosenversicherung nur ein geringes Leistungsniveau bietet, steht es den Nationalstaaten weiterhin frei, ein höheres als das durch die

Europäische Arbeitslosenversicherung bereitgestellte Absicherungsniveau zu gewährleisten. Sorgen vor einem aus der Existenz eines sozialen Mindeststandards im Euroraum resultierenden „race to the bottom“ sind unbegründet.

Abstract

The present study analyzes the stabilization and distributional effects of the establishment of a European unemployment insurance. Using dynamic macroeconomic simulations it is shown that, depending on the design, such a transfer system within the Eurozone would lead to a sizeable stabilization of output and employment. This is also true for an insurance scheme of relatively small size (in terms of the respective transfers to the unemployed), with a maximum period of entitlement to unemployment benefits of six months and a net replacement rate of 30 percent. A larger scheme would have greater stabilizing effects but would be coupled with potentially undesirable consequences for work incentives and fiscal redistribution between member states. From a policy perspective, the distributional effects within a country can be expected to be limited, with slightly progressive or neutral effects on income inequality. As a result, households with lower incomes are expected to disproportionately benefit from the introduction of a European unemployment insurance.

Fiscal cooperation and cross-country transfers are generally considered to be important for the stability of a monetary union since a common interest rate policy cannot react to asymmetric economic developments across countries. Fiscal transfers between member states allow for budgetary resources to be taken from countries that are experiencing a cyclical upturn, and provided to those that are in a cyclical downturn. This leads purchasing power in booming countries to decrease and reduces the risk of overheating, while weaker economies have more leeway to pursue less restrictive fiscal policies. Efforts towards the synchronization of national business cycles in the euro zone could also aid the European Central Bank in the conduct of an appropriate monetary policy for all countries, thereby mitigating the problems associated with high cyclical volatility across countries and over time. In turn, this can reduce investment risk for companies and employment risk for workers, which would otherwise negatively affect countries' long-term growth prospects due to companies' reluctance to invest or hysteresis effects in the labor market.

A specific proposal for the design of a cyclical stabilization mechanism in the monetary union is the introduction of a European unemployment insurance. This would establish an automatic link between transfer payments and the economic situation of individual countries. In such a system, employers and employees would pay a part of their wages as contributions into a European unemployment insurance, and workers losing their jobs would receive compensation payments out of this fund. These payments would be paid out for a limited time period and

depend on workers' earnings before being unemployed. In this manner, financial resources would be transferred directly to citizens in countries experiencing economic difficulties, while the financial burden would be primarily shouldered by countries in a favorable economic state and with a high level of employment.

The maximum entitlement period to receive these unemployment benefits should be set in such a way that only short-term unemployed workers are covered. The level of insurance benefits provided at the European level may be below the protection standards of the current national insurance schemes. This way, member states would retain the right to offer protection that goes beyond this basic level. Using national contributions or taxes, states could then increase the amount of transfer payments received by unemployed individuals, as well as extend the transfer reference period beyond the first year.

There are significant differences between the existing systems of unemployment insurance across Eurozone countries. Among other aspects, these differences relate to financing method, eligibility criteria, and the generosity of the insurance benefits. Importantly, a harmonization of existing systems or an equalization of benefits is not a necessary requirement for the introduction of a European unemployment insurance. National systems could always top-up the European guarantees, thereby allowing for persistent differences between social security systems in terms of benefit levels and/or eligibility criteria. In this sense, a European unemployment insurance would provide basic coverage common across all member states. Concerns about a "race to the bottom" as a consequence of a minimum social standard established by the European unemployment insurance are therefore unjustified.

1 Einleitung

1.1 Motivation

In der Wissenschaft wird seit langem diskutiert, dass für die Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung in einer Währungsunion eine enge finanzpolitische Zusammenarbeit und fiskalische Transfers zwischen den Mitgliedsländern sinnvoll sein können. Da die gemeinsame Geldpolitik mit ihrer Zinssetzung nicht auf asymmetrische konjunkturelle Entwicklungen in den Mitgliedsländern Rücksicht nehmen kann, kann es in einer Währungsunion zu ausgeprägteren makroökonomischen Schwankungen kommen als bei flexiblen Wechselkursen. Fiskalische Transfers zwischen den Mitgliedsländern können dem entgegenwirken, indem Ländern, die sich in einer Schwächephase befinden, zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, die von Ländern finanziert werden, die sich in einem zyklischen Hoch befinden (Kenen, 1969). Auf diese Weise wird den boomenden Ländern Kaufkraft entzogen und die Gefahr einer Überhitzung gemindert, während den schwächeren Volkswirtschaften Spielraum für eine weniger restriktive Finanzpolitik gegeben wird.

Auch in der politischen Diskussion – speziell auf europäischer Ebene – gewinnen derartige Konzepte an Bedeutung. Dies gilt insbesondere, seit mit der Schulden- und Finanzmarktkrise im Euroraum die mit zyklischen Ungleichgewichten verbundenen gravierenden realwirtschaftlichen Probleme deutlich werden. Im Zuge der an einer stabileren künftigen Entwicklung ausgerichteten institutionellen Neuordnung der Währungsunion werden derzeit Überlegungen vorgetragen, eine stärkere finanzpolitische Integration mit einem verstärkten fiskalischen Risikoausgleich (Risikopooling) zwischen den Mitgliedsländern zu verbinden. So formuliert der Bericht an den Europäischen Rat vom Dezember 2012, „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“ (Van Rompuy-Report) das Ziel einer besser abgestimmten Haushaltspolitik in den Mitgliedsländern und verweist dabei neben der Notwendigkeit fiskalischer Regeln auch auf erweiterte Möglichkeiten zu „fiskalischer Solidarität“ in Europa.

Ein konkreter Vorschlag zur Ausgestaltung eines zyklischen Stabilisierungsmechanismus für die Währungsunion, der in der öffentlichen Diskussion derzeit zunehmend an Einfluss gewinnt, ist die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung (Euro-ALV). Durch diese Ausgestaltung ergibt sich eine Reihe von Vorteilen gegenüber anderen Formen fiskalischer Transfersysteme. So besteht ein automatischer Zusammenhang zwischen Transferzahlungen und der konjunkturellen Situation eines Landes; ein solches System ist daher weitgehend robust gegenüber politischer Manipulation. Kontrovers diskutiert wird die Wirkung, die

die Einführung einer Euro-ALV auf die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten zu Arbeitsmarktreformen hat und ob sich permanente, d.h. nicht über den Konjunkturzyklus ausgeglichene, Transfers zwischen den Mitgliedsländern verhindern lassen.

Die vorliegende Studie analysiert die institutionellen Voraussetzungen für die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung und quantifiziert in Form von Modellberechnungen die entstehenden Transfervolumina und Stabilisierungswirkungen verschiedener Ausgestaltungen. Darüber hinaus werden die fiskalischen Effekte und Verteilungswirkungen einer Europäischen Arbeitslosenversicherung für private Haushalte mit Hilfe des Europäischen Mikrosimulationsmodells EUROMOD aufgezeigt. Auf dieser Grundlage wird die politische Umsetzbarkeit möglicher Varianten eingeschätzt.

1.2 Das Konzept einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung für den Euroraum¹

Bestrebungen zur Synchronisierung der nationalen Konjunkturzyklen im Euroraum können einen Beitrag dazu leisten, dass die Europäische Zentralbank eine für alle Länder angemessene gemeinsame Geldpolitik betreiben kann und auf diese Weise die mit hoher konjunktureller Volatilität einhergehenden wirtschaftlichen Probleme gemindert werden. So können Investitionsrisiken für die Unternehmen oder Beschäftigungsrisiken für die Arbeitnehmer verringert werden, die ansonsten auch die langfristigen Wachstumsperspektiven einer Volkswirtschaft beeinträchtigen könnten, etwa wegen Investitionszurückhaltung der Unternehmen oder Hystereseeffekten am Arbeitsmarkt.

Schon im Rahmen früherer Überlegungen zu den institutionellen Bedingungen für die Europäische Währungsunion wurden verschiedene Stabilisierungsinstrumente diskutiert.² Eine Reihe von Vorschlägen geht dabei in die Richtung, dass ein europäischer Ausgleichsfonds den Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten abhängig von der jeweiligen Produktionslücke (also der Abweichung des tatsächlichen vom potenziellen Bruttoinlandsprodukt) Zahlungen zukommen lassen soll. Diese Zahlungen soll ein Mitgliedsstaat mit einer negativen Produktionslücke dann möglichst schnell nachfragewirksam verwenden, um die Konjunktur zu stützen. Finanziert

¹ Dieser Abschnitt ist zu wesentlichen Teilen dem Bericht von Dullien, S. und Fichtner, F. (2012) entnommen.

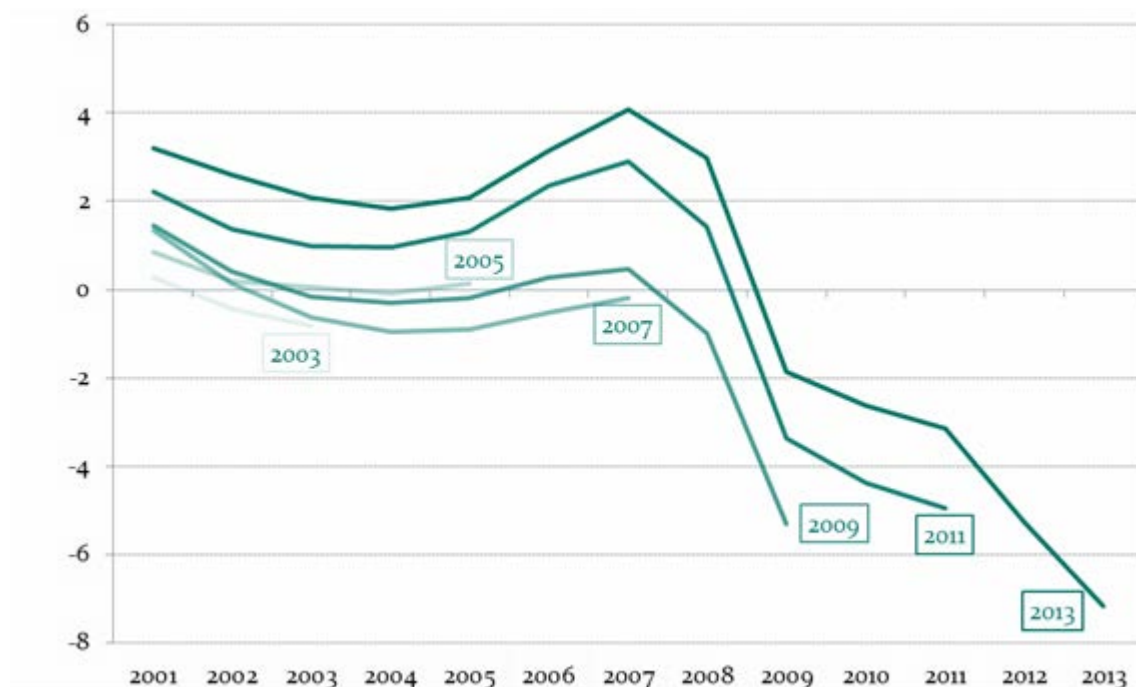
² Vgl. etwa Majocchi, A., Rey, M. (1993) oder Pisani-Ferry, J., Italianer, A., Lescure, R. (1993).

würde dies durch Einzahlungen von Mitgliedsstaaten, die zur gleichen Zeit eine gute Konjunktur erleben.

Allerdings haben diese Vorschläge eine Reihe gravierender Schwächen. Erstens ist nicht klar, ob die Zuweisungen aus einem solchen Stabilisierungsfonds an die nationalen Regierungen tatsächlich auch zeitnah nachfragewirksam verwendet würden. Üblicherweise haben öffentliche Ausgaben lange Planungs- und Umsetzungshorizonte. Die Brüsseler Transfers dürften so kaum sinnvoll zügig in neue Staatsausgaben oder öffentliche Investitionen umzuleiten sein. Zudem besteht die Gefahr, dass in der politischen Praxis einmal beschlossene Stützungsmaßnahmen nicht wieder rückgängig gemacht werden, wenn die konjunkturelle Situation sich verändert.

Zweitens sind Berechnungen des potenziellen Bruttoinlandsprodukts und damit der Produktionslücke mit großen methodischen Unsicherheiten verbunden. Betrachtet man etwa die Schätzungen der OECD zur Produktionslücke in Spanien über die vergangenen zehn Jahre, so stellt man eine enorme rückwirkende Revision fest (Abbildung 1).

Abbildung 1
OECD-Schätzungen des Output-Gap in Spanien über die Zeit



Quelle: OECD Economic Outlook, lfd. Jahrgänge gem. Beschriftung.

Drittens muss man sich fragen, ob eine solche Ausgestaltung politischen Rückhalt bekommen könnte. De facto würde dieser Mechanismus bedeuten, dass in Brüssel eine kleine Gruppe Ökonomen anhand von der Allgemeinheit kaum zu vermittelnden ökonometrischen Modellen über Milliardenzahlungen etwa von Deutschland nach Spanien entscheiden würde.

Als Alternative zu den skizzierten Stabilisierungsfonds bietet sich ein Transfermechanismus an, der ohne aufwändige ökonometrische Berechnungen finanzielle Mittel direkt an die Bürgerinnen und Bürger in Ländern mit schwacher Konjunktur transferiert und so konstruiert ist, dass die Gelder auch schnell für Konsumzwecke verwendet werden. Dabei kann auf bestehende Systeme sogenannter automatischer Stabilisatoren zurückgegriffen werden. Unter diesem Begriff versteht man Regelungen des Steuersystems oder der Sozialversicherungen, die dafür sorgen, dass automatisch im Abschwung weniger Nachfrage vom Privatsektor abgeschöpft wird, während im Aufschwung automatisch höhere Nettozahlungen vom Privatsektor an den Staat fällig werden. Solche automatischen Stabilisatoren haben den Vorteil, dass sie praktisch ohne Zeitverzögerung wirken und üblicherweise nicht durch den politischen Entscheidungsprozess verzerrt werden.³

Ein möglicher automatischer Stabilisator für die Eurozone ist eine Europäische Arbeitslosenversicherung.⁴ In einem solchen System würden die Beschäftigten in teilnehmenden Staaten einen Teil ihres Lohns als Beiträge in Form von Lohnnebenkosten in die Europäische Arbeitslosenversicherung einzahlen und aus diesem Fonds im Falle von Arbeitslosigkeit Kompensationszahlungen erhalten, die zeitlich begrenzt sind und sich nach dem Verdienst vor der Arbeitslosigkeit richten. Die Bezugsdauer sollte so festgelegt werden, dass nur *kurzfristige* Arbeitslosigkeit erfasst wird, sie könnte also zum Beispiel auf ein Jahr begrenzt werden. Auch die Höhe der europäischen Versicherungsleistung kann unter dem Absicherungsniveau der derzeitigen nationalen Versicherungen liegen.⁵

Den Einzelstaaten bleibt es vorbehalten, eine über dieses Basisniveau hinausgehende Absicherung anzubieten. Dabei könnten die Nationalstaaten – finanziert aus nationalen Beiträgen oder Steuern – sowohl die Höhe der individuell empfangenen Transferleistungen von Beginn

³ Zur Rolle der automatischen Stabilisatoren bei der konjunkturellen Stabilisierung vgl. auch Eichhorst et al. (2010).

⁴ Vgl. Dullien, S. (2008) oder für einen früheren Vorschlag zur europäischen Arbeitslosenversicherung Deinzer, R. (2004). Eine ausführliche Darstellung findet sich auch in Dullien, S. (2014).

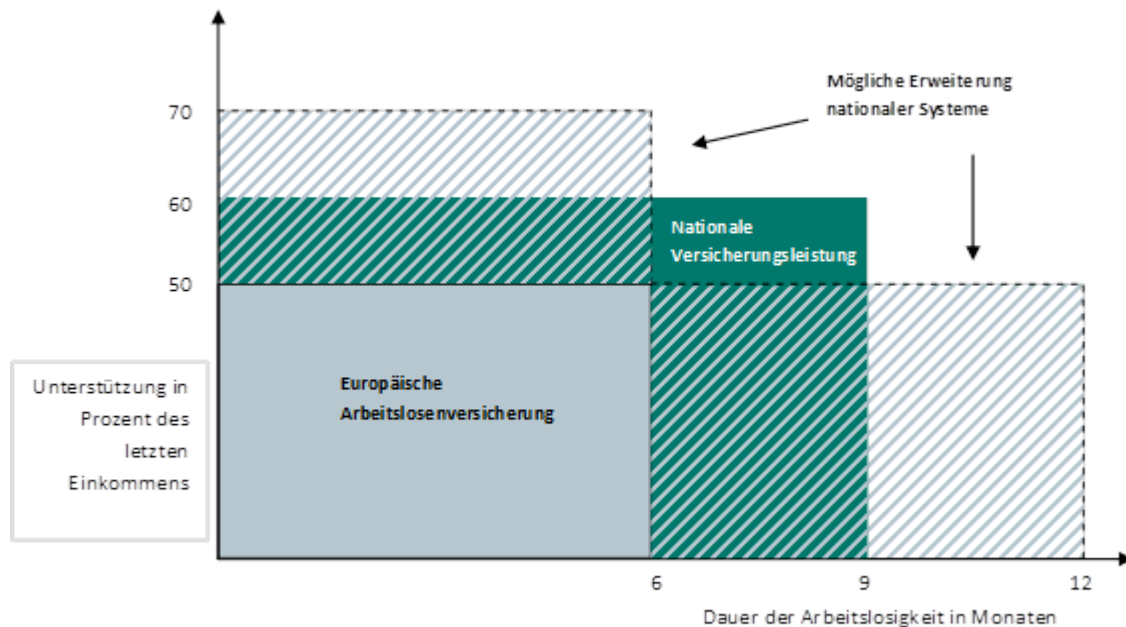
⁵ Vgl. für einen Überblick über diesen und ähnliche Vorschläge auch Europäische Kommission (2013a).

an aufstocken als auch die Transferbezugszeiten über das erste Jahr hinaus ausweiten. Auf diese Weise können auch unterschiedliche Bezugsvoraussetzungen für die Arbeitslosenunterstützung abgebildet werden, etwa unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf das Alter des Transferempfängers. Die Europäische Arbeitslosenversicherung würde eine Basisabsicherung bis zu einem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ übernehmen, alle darüber hinaus gehenden politisch gewünschten Leistungen würden weiterhin durch nationale Sozialversicherungsträger abgedeckt. Anders gewendet: Mit der Europäischen Arbeitslosenversicherung wird ein Teil der nationalen Versicherungssysteme auf die europäische Ebene verlagert, so dass für diesen Teilbereich ein Risikoausgleich zwischen den teilnehmenden Ländern und damit eine konjunkturelle Stabilisierung hergestellt wird.

Die Kombination eines nationalen Systems mit verschiedenen Formen einer europäischen Arbeitslosenversicherung ist in Abbildung 2 schematisch dargestellt; exemplarisch wird dabei für das nationale System eine maximale Bezugszeit von neun Monaten und eine Lohnersatzleistung von 60 Prozent des letzten Nettoeinkommens unterstellt. Grundsätzlich kann zwischen zwei Möglichkeiten unterschieden werden. Im einfachsten Fall liegt das Leistungsniveau der Europäischen Arbeitslosenversicherung sowohl hinsichtlich der Bezugszeit wie auch hinsichtlich der Höhe der Lohnersatzleistung unter dem Leistungsniveau der nationalen Versicherung.⁶ In diesem Falle würde mit der Einrichtung einer Euro-ALV ein Teil des Transferbezugs durch die europäische Versicherung ausbezahlt; gleichzeitig würde der bisher zur Finanzierung dieses Teils der Leistung entrichtete Beitrag von den Beschäftigten direkt an die europäische Versicherung bezahlt. Unter diesen Umständen bleibt das gesamte Leistungsniveau (nationale plus Europäische Arbeitslosenversicherung) ebenso wie der Gesamtbeitrag zur Arbeitslosenversicherung unverändert; dennoch erwächst eine konjunkturelle Stabilisierung aus dem internationalen Risikoausgleich.

⁶ Andere Determinanten des Leistungsniveaus – etwa Anwartschaftszeiten – können in ähnlicher Form übertragen werden. Hier und im Folgenden konzentriert sich die Darstellung auf die Höhe und Bezugsdauer der Lohnersatzleistung.

Abbildung 2
Schema einer Europäischen Arbeitslosenversicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben diesem einfachen Fall ist davon auszugehen, dass eine zweckmäßig dimensionierte Euro-ALV teilweise zu einem höheren Leistungsniveau führt, als derzeit in den Mitgliedsländern der Währungsunion vorzufinden ist. So ist etwa das Leistungsniveau der irischen Arbeitslosenversicherung im Status Quo vergleichsweise gering (vgl. auch den folgenden Kapitel 2). Um eine merkbare konjunkturelle Stabilisierung zu erreichen, ist allerdings ein gewisses Maß an Umverteilung erforderlich (vgl. Kapitel 3.1.4); es kann daher als wahrscheinlich gelten, dass das Leistungsniveau einer potentiellen Europäischen Arbeitslosenversicherung für manche teilnehmenden Länder über dem Leistungsniveau der nationalen Versicherung liegt. In diesem Fall wird die nationale ALV vollständig durch die Europäische ALV ersetzt. Gleichzeitig steigen die Beiträge der Beschäftigten – das höhere soziale Sicherungsniveau geht also zu Lasten der Beitragszahler in dem jeweiligen Mitgliedsland.⁷

⁷ Eine Querfinanzierung von Systemen, die – bei gleichzeitig niedrigen Beiträgen – bewusst restriktiv gehalten sind, findet also nicht statt.

Der Vorschlag einer Europäischen Arbeitslosenversicherung hat im Vergleich zu anderen Stabilisierungsinstrumenten eine Reihe von Vorteilen:

1. Die Zahl der kurzfristig Arbeitslosen ist sehr stark mit dem Konjunkturzyklus korreliert. Darüber hinaus steigt die Arbeitslosenzahl insbesondere in tiefen Rezessionen, in denen die Stabilisierungsnotwendigkeit am größten ist, besonders stark an. Daher würde eine solche Versicherung als automatischer Stabilisator zwischen mehreren Ländern mit asynchronen Konjunkturverläufen fungieren: Erlebt ein Land einen konjunkturellen Abschwung, fließt per Saldo Geld aus dem Fonds in das Land. Erlebt ein Land einen Aufschwung mit hohem Beschäftigungs- und Lohnsummenwachstum, fließt per Saldo Geld aus dem Land ab.⁸
2. Gleichzeitig wäre sichergestellt, dass die Transferzahlungen tatsächlich zu einem großen Teil nachfragewirksam werden: Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in einem Land führt direkt zu Transferzahlungen an die Privathaushalte dieses Landes. Da Arbeitslose üblicherweise ihr Einkommen nahezu vollständig für Konsumzwecke ausgeben, dürfte die Auswirkung auf das Bruttoinlandsprodukt sehr schnell und vergleichsweise hoch sein.
3. Ein solches System könnte – bei geringem Leistungsumfang – ohne zusätzliche Lasten für Europas Arbeitnehmer und Unternehmen eingeführt werden, weil die neue Versicherung sowohl bei den Auszahlungen als auch bei den Beiträgen Teile der existierenden nationalen Systeme ersetzt. Die zusätzlichen Lohnnebenkosten für die Europäische Arbeitslosenversicherung würden zu einer entsprechenden Senkung der Lohnnebenkosten für die nationalen Arbeitslosenversicherungen führen. Indem die Europäische Arbeitslosenversicherung über die bestehenden nationalen Sozialversicherungsträger abgewickelt wird, kann der bürokratische Zusatzaufwand klein gehalten werden.
4. Bei ausschließlicher Versicherung kurzfristiger Arbeitslosigkeit wird verhindert, dass die nationalen Regierungen notwendige Maßnahmen zum Abbau struktureller Arbeitslosigkeit unterlassen. Diese Gefahr bestünde, wenn die Länder davon ausgehen könnten, dass die

⁸ Grundsätzlich ist eine solche automatische Stabilisierungswirkung auch zu erreichen, indem die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme aufkommensneutral über die Zeit geführt und vollständig von den öffentlichen Kernhaushalten getrennt werden. In der Vergangenheit und insbesondere in der Krise war dieser Ansatz in der politischen Praxis aber nicht umsetzbar; im Gegenteil entstanden durch die stark gestiegene Arbeitslosigkeit in der Krise hohe Belastungen für die öffentlichen Finanzen, die durch Schuldenaufnahme und Steuererhöhungen kompensiert werden mussten.

Kosten der Arbeitslosigkeit von allen teilnehmenden Ländern gemeinsam getragen werden und damit eigene Anstrengungen zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit unterließen (Moral-Hazard-Problematik). Dieses grundsätzliche Problem bleibt bei dem hier gemachten Vorschlag nur noch für die kurzfristige, konjunkturelle Arbeitslosigkeit bestehen, bei der Moral Hazard in der Praxis wenig relevant sein dürfte: Zum einen kann kurzfristiger Arbeitslosigkeit ohnehin nicht mit den politisch unpopulären Strukturreformen entgegengewirkt werden. Zum anderen sind die politischen Kosten steigender Arbeitslosigkeit aus Sicht der Nationalregierungen so hoch, dass ein starkes Eigeninteresse an einer Lösung des Problems besteht.⁹

5. Die Anreize der Arbeitslosen, nach einem neuen Job zu suchen, verändern sich – bei geringerem Leistungsumfang der Europäischen Arbeitslosenversicherung im Vergleich zum ursprünglichen nationalen System – nicht, da die Zahlungen aus der neuen Arbeitslosenversicherung an die Stelle nationaler Zahlungen treten würden.

Entgegen verbreiteter Befürchtungen besteht für die nationalen Regierungen kein Anreiz, die nationalen Leistungen unter oder auf das Euro-ALV-Niveau zu senken. Bereits heute, vor Einführung des Systems müssen die Mitgliedsstaaten abwägen, ob Ihnen ihr nationales Absicherungsniveau die aktuellen Zahlungen wert sind. Länder mit hohem Absicherungsniveau wie Deutschland oder Österreich haben einen politischen Konsens, dass dies der Fall ist.¹⁰

Das Kalkül ändert sich nicht durch die Einführung der Euro-ALV: Die nationalen Regierungen zahlen unter dem System der Euro-ALV immer jeweils nur den Anteil, der über die europäische Absicherung hinausgeht; der europäische Sockelbetrag wird immer aus europäischen Mitteln finanziert. Bei der Frage, ob der Mitgliedsstaat sein nationales Absicherungsniveau auf das europäische Niveau senkt, bleibt das Kalkül unverändert. Potenziell ließen sich die Zahlungen oberhalb des europäischen Niveaus sparen; das wäre aber auch heute der Fall. Wenn Regierungen heute das aktuelle Absicherungsniveau behalten, kann davon ausgegangen werden, dass sie dies auch nach Einführung der Euro-ALV tun.

⁹ Eine kritische Sicht vertritt Brenke (2012).

¹⁰ Bereits jetzt existieren zudem EU-Regulierungen (etwa die Working Time Directive oder die Council Directive on Health and Safety at Work), die einen europäischen Mindeststandard definieren, ohne dass in der Folge ein „race to the bottom“ zu beobachten gewesen wäre.

Ein Absenken des nationalen Leistungsniveaus unter das europäische dagegen hat für den einzelnen Mitgliedsstaat keinerlei Vorteile: Da die nationalen Zahlungen nur den Teil betreffen, der über dem Niveau der Euro-ALV liegt, werden hierdurch keine Finanzmittel eingespart. Im Gegenteil könnte man sogar argumentieren, dass die Euro-ALV den Wettbewerb nach unten begrenzt: Anders als vor der Einführung einer Euro-ALV haben die Nationalstaaten keine Möglichkeit mehr, ein gewisses Mindestniveau zu unterschreiten.

Klar ist aber auch: Durch die Einführung einer auf Kurzarbeitslosigkeit abstellenden europäischen Arbeitslosenversicherung können Ungleichgewichte im Euroraum, wie sie derzeit zu beobachten sind, nicht verhindert werden, da sie zu einem großen Teil auf strukturellen Divergenzen beruhen. Die Mitgliedsländer der Währungsunion müssen andere Verfahren entwickeln, um anhaltende Unterschiede, etwa in der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Volkswirtschaften, aber auch in institutionellen Bedingungen wie der Arbeitsmarktregulierung und den Lohnverhandlungssystemen so weit abzustimmen, dass die Entstehung großer struktureller Ungleichgewichte verhindert wird.

1.3 Alternative Stabilisierungsinstrumente für den Euroraum: Output-Gap basierte Transfers und einkommensunabhängiger Top-Up

Neben dem Konzept einer Europäischen Arbeitslosenversicherung wurden und werden diverse alternative Stabilisierungsinstrumente diskutiert.¹¹ Enderlein et al. (2013) schlagen vor, jährlich Transfers von und zu Euro-Staaten aufgrund des relativen Output Gaps, also der Abweichung der nationalen Kapazitätsauslastung zur Kapazitätsauslastung in der Euro-Zone insgesamt zu berechnen. Länder, deren Kapazitätsauslastung höher liegt als jene der Euro-Zone insgesamt, zahlen Transfers, jene, deren Kapazitätsauslastung niedriger liegt als im Schnitt der Euro-Zone, bekommen Transfers. Das System ist in jedem Jahr ausgeglichen, nimmt deshalb keine Kredite auf.

Wolf (2012) schlägt Transfers als Funktion des absoluten Output-Gaps, also der Abweichung des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts vom Potenzialoutput vor. Nach seinem Modell würden Länder einen Transfer aus dem System erhalten, sobald der Output-Gap bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Der Unterschied zum Enderlein-et-al.-Vorschlag ist dabei zweierlei: Zum einen sollen die Zahlungen nur bei tiefen Rezessionen fließen (daher der Schwel-

lenwert als Auslöser), zum anderen muss das System nicht in jedem Jahr ein ausgeglichenes Budget aufweisen.

Der Vorteil der beiden Vorschläge ist, dass die Transfers sehr einfach zu berechnen sind. Im Grunde reicht ein Beamter in Brüssel, um mit den vorliegenden Zahlen aus den Output-Gap-Schätzungen der EU-Kommission die Transfers zu berechnen. Eine Implementierung in Kooperation mit nationalen Sozialversicherungen (wie es für die europäische Arbeitslosenversicherung notwendig wäre) wäre überflüssig.

Allerdings gibt es ein gravierendes Problem mit den beiden Vorschlägen: Der Output-Gap lässt sich nicht messen, sondern nur sehr ungenau schätzen. Da für die Schätzung des Output-Gaps Annahmen über das Wirtschaftswachstum in der Zukunft gemacht werden müssen (die sich häufig als falsch herausstellen), muss der Output-Gap regelmäßig und zum Teil gravierend revidiert werden (siehe Kapitel 1.2 dieses Gutachtens). Da zum Teil sogar das Vorzeichen des Output-Gaps revidiert wird (also ein Land, dem vorher für ein bestimmtes Jahr eine Unterauslastung diagnostiziert wurde wird im Nachhinein eine Überhitzung diagnostiziert), eignet sich dieser Indikator wenig für zeitnahe Transfers. Im Extremfall könnten auf den aktuellen Output-Gap-Schätzungen basierende Transfers die Wirtschaft sogar weiter destabilisieren.

Der Vorschlag von Enderlein et al. (2013) hat zudem den Nachteil, dass hier die Konjunktur in Ländern weiter gebremst wird, die eine Rezession erleben, die weniger ausgeprägt ist als bei den europäischen Partnern. So wären von Österreich in der großen Rezession 2009 Zahlungen in das Transfersystem gefordert und die Wirtschaft damit weiter gebremst worden. Solche Zahlungen dürften im Zweifel politisch sehr schwer zu vermitteln sein. Auch ist die ökonomische Sinnhaftigkeit einer solchen Konjunkturdämpfung in Ländern mit schwacher, aber im Vergleich mit den Partnern noch halbwegs robuster Konjunktur, fraglich, wenn man Enderleins Annahme in Frage stellt, dass die Europäische Zentralbank immer in der Lage ist, den Konjunkturzyklus des Euro-Raums insgesamt zu stabilisieren.

Ein weiterer Vorteil des hier vorgestellten Vorschlags der europäischen Arbeitslosenversicherung ist es, dass es in der Zukunft leicht durch Elemente wie den U.S.-amerikanischen extended oder emergency benefits erweitert werden kann (siehe Kapitel 2.4). So wäre etwa eine Kombination mit dem Vorschlag von Schweighofer (2012) denkbar, in einer tiefen Rezession

¹¹ Einen Überblick über aktuelle Stabilisierungsvorschläge gibt auch Vetter (2013).

allen Arbeitslosen aus EU-Töpfen einen Aufschlag auf die Bezüge zu zahlen.¹² Schweighofer (2012) schlägt vor, Arbeitslosen in Krisenzeiten – d.h. bei Wachstumsraten unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts – einen zusätzlichen Transfer aus europäischen Mitteln zukommen zu lassen.¹³ Der Transfer ist dabei weitgehend unabhängig vom Einkommen und soll vorschlagsgemäß 200 Euro für Arbeitslose betragen, deren Einkommen unter dem Medianlohn liegt, und 100 Euro für Arbeitslose mit einem Einkommen oberhalb des Medianlohns. Um negative Arbeitsanreize zu vermeiden, schlägt Schweighofer (2012) darüber hinaus vor, aus der Arbeitslosigkeit in einen neuen Job wechselnden Personen ein in-work benefit von 200 Euro bzw. 300 Euro auszus zahlen. Eine vereinfachte Variante dieses Konzepts wird im vorliegenden Gutachten ebenfalls auf seine konjunkturellen und Verteilungswirkungen hin untersucht.

Dabei ist festzuhalten, dass ein solcher Top-Up einem gänzlich anderen Konzept folgt als die vorhergehend diskutierte Europäische Arbeitslosenversicherung. Während die Euro-ALV darauf abzielt, eine europäische Basisversicherung bereitzustellen, die – falls gewünscht – mit nationalen Versicherungsleistungen aufgestockt werden kann, ist das vorgeschlagene Top-Up-Transfersystem genau umgekehrt konzeptioniert. Während die Basisversicherung unverändert auf nationaler Ebene bleibt, wird über den europäischen Transfermechanismus das soziale Sicherungsniveau zusätzlich aufgestockt. Die Finanzierung erfolgt dabei vorschlagsgemäß nicht über Beitragszahlungen der Beschäftigten in den Mitgliedsländern, sondern konjunktur-unabhängig über eine zusätzlich einzuführende Steuer oder Abgabe. Von der Beitragsseite ergibt sich daher – im Gegensatz zum Grundkonzept einer Euro-ALV – keine konjunkturstabilisierende Wirkung. So wirkt der einkommensunabhängige Top-Up ausschließlich konjunkturstimulierend – und auch dies ausschließlich in schweren Rezessionen; eine dämpfende Wirkung, wie sie von der Europäischen Arbeitslosenversicherung in konjunkturellen Boomphasen ausgeht, kann der Top-Up nicht leisten. Schließlich dürfte sich die Definition des Auslösers für Auszahlungen aus dem Europäischen Fonds in der Praxis als schwierig erweisen, da viele der naheliegenden Indikatoren nur mit großer Verzögerung vorliegen und revisionsanfällig sind.

Ein einkommensunabhängiger Top-Up ist daher keine vollständige Alternative zu einer Europäischen Arbeitslosenversicherung. Allerdings bedarf, wie von Schweighofer (2012) angemerkt,

¹² Ein rainy-day fund, der direkte Zahlungen an die Mitgliedsländer – nicht an die Arbeitslosen – in konjunkturellen Krisen vorsieht, wird von Allard et al. (2013) vorgeschlagen.

der Aufbau eines solchen Transfersystems einer geringeren Harmonisierung der nationalen Sozialversicherungssysteme als die Bildung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung. Langfristig könnte sich daher die Kombination von Europäischer Arbeitslosenversicherung und Top-Up-Transfersystem als sinnvoll erweisen (ähnlich dem Konzept der *extended benefits* in der US-Arbeitslosenversicherung, vgl. Kapitel 2.5).

¹³ Zur Finanzierung verweist Schweighofer (2012) auf die Möglichkeit einer Finanztransaktionssteuer oder Vermögenssteuern.

2 Institutionelle Voraussetzungen

In diesem Kapitel werden die institutionellen Voraussetzungen im Rahmen der Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung dargelegt. Dazu wird ein Vergleich der nationalen Systeme der Arbeitslosenversicherung in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion vorgenommen. Ziel dieses Kapitels ist es, die Heterogenität zwischen den Systemen darzustellen und herauszuarbeiten, für welche Länder die Einführung einer Euro-ALV große Veränderungen des derzeitigen Systems bedeuten würde. Auf Basis dieser beschreibenden Analyse können erste Schlussfolgerungen gezogen werden, welche Länder von der Einführung profitieren würden und welche nicht. Darüber hinaus soll der Harmonisierungsbedarf zwischen den Ländern diskutiert werden, der notwendig ist, damit eine EURO-ALV umgesetzt werden kann.

Im Folgenden wird zunächst das System der Arbeitslosenunterstützung in den Ländern der Eurozone allgemein beschrieben. Es wird der Unterschied zwischen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherung¹⁴ kurz ausgeführt. Im weiteren Verlauf liegt der Fokus auf der Darstellung der wesentlichen Strukturmerkmale der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme. Schließlich werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst.¹⁵

2.1 Zweigliedriges System der Arbeitslosenunterstützung

In den Staaten der Eurozone gilt nach vereinfachter Darstellung ein zweigliedriges System der Arbeitslosenunterstützung für den Fall der Arbeitslosigkeit.¹⁶ Da das Ziel dieses Kapitels eine vergleichende Analyse der Systeme ist, werden unter der Gruppe der Arbeitslosen die registrierten Arbeitslosen verstanden, wobei nationale Bestimmungen für die Registrierungsverfahren beachtet werden. Diese Betrachtung und Definition der Arbeitslosigkeit unterscheidet

¹⁴ In den einzelnen Ländern existieren abweichende Bezeichnungen: in Finnland z.B. Sozialhilfe, während in Deutschland der Begriff Grundsicherung verwandt wird. Diese Systeme sind in ihren wesentlichen Ausgestaltungsmerkmalen äquivalent und werden im weiteren Verlauf dieses Kapitels unter dem Begriff Mindestsicherung zusammengefasst.

¹⁵ Einen Überblick über die verschiedenen Systeme der Arbeitslosenunterstützung in Europa gibt auch Europäische Kommission (2013d).

¹⁶ In dieser Darstellung beschränken wir uns auf die Personengruppe der Erwerbsfähigen; Leistungen für Nichterwerbsfähige werden nicht betrachtet.

sich von der Definition der International Labour Organization (ILO), die oft für internationale Vergleiche der Erwerbslosigkeit herangezogen wird.¹⁷

Falls Personen vor der Erwerbslosigkeit einen gewissen Zeitraum als abhängig Beschäftigte arbeitstätig waren¹⁸, greift für sie die erste Säule des zweigliedrigen Systems der Arbeitslosenunterstützung. Diese besteht aus einer umfassenden gesetzlichen Pflichtversicherung (Arbeitslosenversicherung). Das System der Arbeitslosenversicherung wird in der Regel durch Beiträge finanziert; die wichtigste Leistung ist das Arbeitslosengeld. Dabei handelt es sich um eine passive Versicherungsleistung in Form individueller Transfers, die keiner Bedarfsprüfung unterliegt. Aktive Leistungen sind in diesem System oftmals auch in Form einer Förderung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt vorgesehen. Diese Versicherungsleistung ist zeitlich befristet, wobei die Auszahlungsdauer von der vorherigen Beschäftigung und den damit verbundenen Einzahlungen abhängt. Die Leistung erfüllt zwei Funktionen: Sie sichert die materielle und soziale Existenz der Versicherten und verschafft ihnen einen zeitlichen Spielraum für die Arbeitssuche.

Sind die Voraussetzungen für den Bezug des Arbeitslosengeldes nicht erfüllt bzw. ist dessen maximale Auszahlungsdauer erreicht, kommt der zweite Teil der Arbeitsförderung, die sogenannte Mindestsicherung, zum Tragen. Dabei handelt es sich um bedarfsorientierte und bedürftigkeitsabhängige Leistungen für Erwerbsfähige. Dadurch ist die Leistung nicht als individueller Transfer und Versicherungsleistung, die durch Beitragszahlung gerechtfertigt wird, gedacht. Es ist als minimales Einkommen zu verstehen, das jedem garantiert und an keine, von der individuellen Erwerbsbiographie abhängigen, Zugangsvoraussetzungen, geknüpft ist. Für die Bestimmung der Bedürftigkeit spielt meist der Haushaltszusammenhang (bzw. die Bedarfsgemeinschaft) eine Rolle. Der Empfang der Leistungen ist in der Regel mit keinen Zeitbeschränkungen verbunden, sondern mit Erfüllen von bestimmten Auflagen. Die Finanzierung ist überwiegend durch Steuern gewährleistet. Das Ziel ist die Wahrung des sächlichen und soziokulturellen Existenzminimums.

¹⁷ Die Erwerbslosigkeit wird nach der ILO-Definition folgendermaßen abgegrenzt: Nicht erwerbstätige Personen von 15 bis 74 Jahren waren während der Berichtswoche ohne Arbeit und haben in den vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Tätigkeit gesucht und können eine solche innerhalb von zwei Wochen aufnehmen.

¹⁸ Für die restlichen arbeitsfähigen Gruppen gibt es auch die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern. Die Ausgestaltung dieser Möglichkeiten ist aber in den jeweiligen Ländern unterschiedlich. Dies wird hier nicht weiter betrachtet.

2.2 Die Struktur der Arbeitslosenversicherung

Der Fokus liegt im Folgenden auf der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, also dem ersten Teil der Arbeitslosenunterstützung. Mit dem Arbeitslosengeld wird die wichtigste Passivleistung betrachtet. Es erfolgt ein Vergleich der Bezugsdauer, des Leistungsumfangs und der Mindestanforderungen für den Bezug zwischen den Ländern des Euroraumes.

Die Motivation und die Grundprinzipien der Arbeitslosenversicherung sind in den hier betrachteten Ländern weitgehend identisch, dennoch existieren länderspezifische Besonderheiten in Ausgestaltungsdetails der einzelnen Systeme. So gibt es zum Beispiel in Belgien einen Globalbeitrag, der alle Systeme der Sozialversicherung umfasst. In Luxemburg existiert keine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung für die abhängig Beschäftigten, sondern ein steuerfinanzierter Beschäftigungsfonds. Im Folgenden wird auf solche länderspezifische Besonderheiten nach dem systematischen Vergleich der einzelnen Systeme eingegangen. Die vergleichende Analyse beleuchtet insbesondere folgende inhaltliche Aspekte:

- Finanzierung
- Kreis der Berechtigten:
- Kriterien für den Bezug der Leistungen
- Umfang und Dauer der Leistungen

Der weitere Verlauf dieses Unterkapitels wird durch eine vergleichende Analyse der sozialen Sicherungssysteme der jeweiligen Länder geprägt. Der Fokus dabei liegt auf den genannten Prinzipien.

2.2.1 Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

In diesem Abschnitt wird eine formale Finanzierungsstruktur der Arbeitslosenversicherungssysteme der Länder dargestellt. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob es sich um ein beitragsfinanziertes oder ein steuerfinanziertes System handelt und wie hoch der Grad der Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme ist.

Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ist in allen Ländern mit Ausnahme von Luxemburg ein vorwiegend aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziertes, obligatorisches System. Luxemburg betreibt als einziger Staat eine rein steuerfinanzierte Absicherung. Die Ausgestaltung dieser obligatorischen Versicherungssysteme ist im Einzelnen unterschiedlich. Konkret spiegelt sich das in der Form von Beiträgen, in der Höhe der Beitragssätze und dem relativen Verhältnis der Beiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern wider.

Tabelle 1

Beitragsätze der Arbeitslosenversicherung in den EWU-Ländern

Land	Beitragsatz in Prozent (Summe Arbeitgeber und Arbeitnehmer)	Beitragsbemessungsgrenze
Spanien	7,05	41.108,4€
Frankreich	6,40	148.128€
Österreich	6,00	53.280€
Griechenland	5,00	66.561,6€
Estland	3,00	--
Deutschland	3,00	58.800€ (Ost), 69.600€ (West)
Niederlande	2,15	71.525,4€
Slowakische Republik	2,00	48.300€
Italien	1,61	--
Finnland	1,40 – 3,80 ¹⁾	--
Slowenien	0,20	--
Belgien	Globalbeitrag ²⁾	--
Irland	Globalbeitrag	--
Lettland	Globalbeitrag	--
Malta	Globalbeitrag	--
Portugal	Globalbeitrag	--
Zypern	Globalbeitrag	--
Luxemburg	Steuerfinanzierung	--

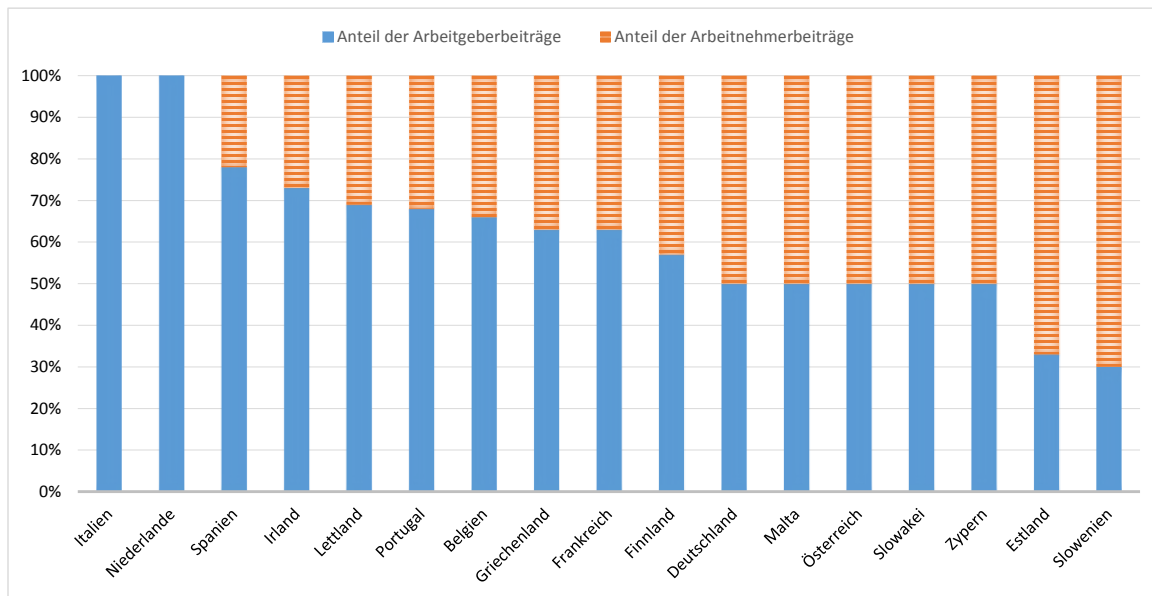
1) 1,40 % für Einkommen bis 1.990.50 € und 3,80 % darüber.

2) Darunter verstehe einen Beitragsatz für alle Systeme der sozialen Sicherung.

Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a) und Social security Programs Throughout the World, SSPTW (2012)

Abbildung 3

Anteil der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an den gesamten Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung¹⁾



1) Bei den Ländern mit Globalbeitrag wurde der Anteil der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an diesem berechnet. Luxemburg wurde in dieser Darstellung nicht abgebildet, da es ein steuerfinanziertes System der Arbeitslosenversicherung betreibt.

Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a) und Social security Programs Throughout the World, SSPTW (2012)

In manchen Ländern (Belgien, Irland, Lettland, Malta, Portugal, Zypern) wird der Arbeitslosenbeitrag in einen Globalbeitrag integriert, der auch die Beitragssätze der anderen Sozialversicherungssysteme beinhaltet.¹⁹ Der Arbeitslosenversicherung wird je nach Höhe der Arbeitslosigkeit ein entsprechender Anteil an Finanzmitteln zugewiesen. In den restlichen Ländern wird der Arbeitslosenbeitrag als ein separater Beitrag gezahlt. Die Höhe dieser Beitragssätze wird einmal in der Summe (Tabelle 1) und einmal differenziert nach Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil (Abbildung 3) dargestellt. Es ist festzuhalten, dass das Niveau der Beitragssätze in den Ländern der Eurozone relativ stark schwankt. An der Spitze der Beitragshöhe steht Spanien mit einem Beitragssatz von 7,05 Prozent. Am unteren Ende steht Slowenien mit einem Beitragssatz von 0,2 Prozent. Dieser Unterschied kann durch die Höhe der Arbeitslosigkeit in den jeweiligen Ländern, durch das unterschiedliche Niveau der Leistungen, die durch

¹⁹ Der Globalbeitrag ist in Malta und Irland einkommensabhängig. In Belgien beträgt er 37,84%, in Lettland 33,09%, in Portugal 34,25% und in Zypern 13,6% (Stand 2013).

die Beiträge finanziert werden, und durch den Anteil der Steuerfinanzierung erklärt werden. Das Niveau der Leistungen wird durch die Bezugsdauer, die Bezugsberechtigung und die tatsächliche Höhe der Leistungen definiert – darauf wird in den folgenden Abschnitten im Detail eingegangen.

Die Aufteilung dieser Beiträge auf die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite und dadurch die Aufteilung der Belastung wird durch das Verhältnis der Beitragshöhe dargestellt. Dies bildet Abbildung 3 nach.

Auch wenn die Ausgestaltung der Finanzierung der Arbeitslosenversicherungssysteme einem Umlageverfahren folgt, d.h. über Beiträge geschehen sollte, werden in den meisten der hier betrachteten Länder auch Steuermittel zur Finanzierung dieser Systeme eingesetzt. Die Möglichkeiten der Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung werden in Tabelle 2 veranschaulicht. Bei den betrachteten Ländern treten drei Arten der staatlichen Beteiligung auf. Einerseits kann sich ein Staat direkt an Beitragszahlungen beteiligen, andererseits kann er die Arbeitslosenkassen durch einen

Tabelle 2

Art der Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

Art der staatlichen Beteiligung	Länder der Eurozone
Beiträge vom Staat	Zypern
Defizitausgleich	Belgien, Finnland, Griechenland, Irland, Malta, Österreich, Slowakische Republik
Staatliche Unterstützung in Form von Darlehen und Zuschüssen	Deutschland, Italien, Lettland, Slowenien, Spanien
Keine Beteiligung	Estland, Frankreich, Niederlande, Portugal

Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a).

Defizitausgleich oder unterschiedliche Arten von Zuschüssen unterstützen. Diese Reihenfolge deutet auch die Bedeutung des Anteils der Steuermittel an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung an. Der Anteil ist tendenziell in den Ländern am höchsten, wo sich der Staat direkt an den Beitragszahlungen beteiligt. In diese Kategorie fällt Zypern, es beteiligt sich direkt mit 4,3 Prozentpunkten an den Beitragszahlungen. Die größte Gruppe von Staaten (Belgien, Finnland, Griechenland, Irland, Malta, Österreich, Slowakische Republik) deckt mit Steuermit-

teln die entstandenen Defizite. Einige Staaten tragen bei Bedarf auch mit Steuermitteln zur Finanzierung bei, jedoch ist die Art und Weise unterschiedlich. So wird in Deutschland, Italien, Lettland, Slowenien und Spanien mit Darlehen und Zuschüssen beigesteuert. Eine reine Finanzierung aller Leistungen der Arbeitslosenversicherungen durch Beiträge geschieht in Estland, Frankreich, den Niederlanden und Portugal.

Die einzige Ausnahme in diesem Finanzierungsmuster bildet Luxemburg. Dort unterscheiden sich das System und die Ausgestaltung der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung wesentlich von den anderen Ländern, auch wenn die Ziele sehr ähnlich sind. Die anfallenden Leistungen bei Arbeitslosigkeit werden durch einen Beschäftigungsfonds übernommen, der durch Solidaritätssteuern natürlicher (Zuschlag auf die Einkommensteuer) und juristischer (Zuschlag auf Körperschaftsteuer) Personen und durch eine allgemeine Budgetzuweisung des Staates finanziert wird. Der wesentliche Unterschied ist somit, dass das Arbeitslosensystem nicht durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert wird und die Leistungen keiner reinen Versicherungslogik folgen.

2.2.2 Kreis der Bezugsberechtigten

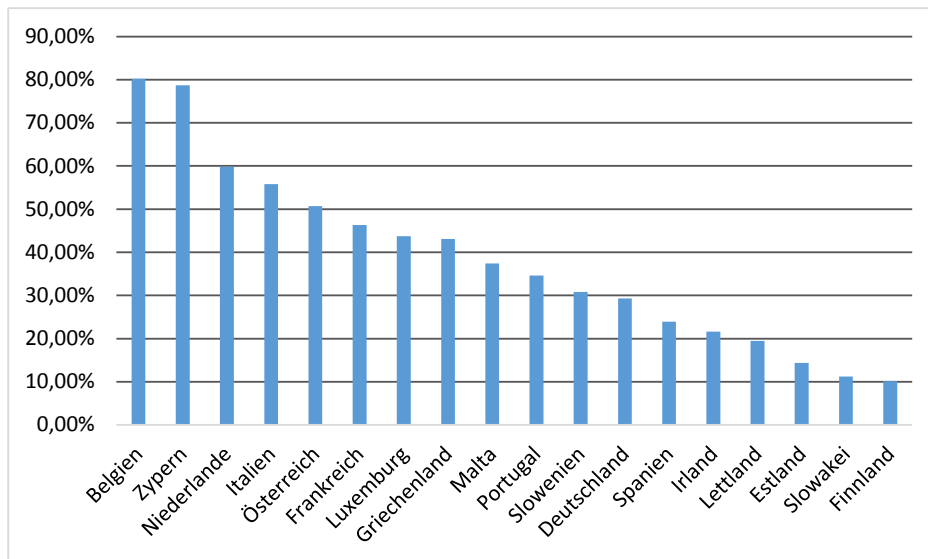
Die Systeme dieser Länder unterscheiden sich des Weiteren bezüglich der Abdeckung der sozialversicherungspflichtigen Gruppen. Es handelt sich zwar grundsätzlich um Systeme, die allen Bürgern zugänglich sein sollen, jedoch gibt es einige wesentliche Ausnahmen in den Ländern. Oft sind bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Selbständige oder Beamte, von der Versicherungspflicht ausgenommen bzw. unterliegen einem eigenen Versicherungssystem.

Zum Personenkreis, der den Schutz der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung genießt, gehören in allen 18 Ländern die abhängig Beschäftigten. Meistens wird aber der Personenkreis breiter gefasst, womit auch Auszubildende oder Selbständige versichert werden und somit beitragspflichtig sind. Einige Länder bieten nicht versicherungspflichtigen Personen die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung oder Weiterversicherung. Dies hat einen Einfluss auf die potentielle Abdeckungsquote der aktiven Arbeitsbevölkerung durch die Versicherung. Diese kann definiert werden als der Anteil der bezugsberechtigten Personen in einer Arbeitslosenversicherung an allen Arbeitslosen.

Es ist zu erkennen, dass Belgien und Zypern mit ca. 80 Prozent eine hohe potentielle Abdeckungsquote erreichen. Dagegen sind am unteren Ende Finnland und die Slowakische Republik aufzufinden, wo sich die potentielle Abdeckungsquote im Bereich von 10 % bewegt. Das

Intervall, das die Länder aufspannen, ist somit relativ groß und die Unterschiede sind wesentlich.

Abbildung 4
Potentielle Abdeckungsquote der Arbeitslosen für das Jahr 2011



Quelle: Europäische Kommission (2013b).

Dies kann mehrere Gründe haben. Einerseits ist eine niedrige potentielle Abdeckungsquote ein Indiz dafür, dass es im jeweiligen Land ein Problem mit der Langzeitarbeitslosigkeit geben kann. Andererseits muss man festhalten, dass die potentielle Abdeckungsquote mit dem Konjunkturzyklus schwankt. Bei einem Aufschwung der Wirtschaft ist die Quote tendenziell hoch und bei einem Abschwung eher niedrig.

2.2.3 Kriterien für Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen sind in den 18 Staaten fast identisch. Dabei handelt es sich um Kriterien, wie unfreiwillig arbeitslos zu sein, keine Ausübung einer Tätigkeit, beim Arbeitsamt oder bei der regionalen Geschäftsstelle des Arbeitsmarktser vice als arbeitssuchend gemeldet zu sein, arbeitsfähig zu sein, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, aktiv eine Beschäftigung zu suchen und einen Wohnsitz im jeweiligen Land zu haben.

Ein Kriterium, das den Anspruch auf Leistungen determiniert und zwischen den Staaten signifikant variiert, ist die Minstdauer einer Erwerbstätigkeit, die die Berechtigung zum Bezug von Versicherungsleistungen darstellt (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

Mindestversicherungszeit der Nationalen Arbeitslosenversicherung¹⁾

Land	Notwendige Dauer der Erwerbstätigkeit (in Monaten)	Bezugsperiode zur Festlegung der Erwerbstätigkeit (in Monaten)	Implizite Anteil der notwendigen Monate für die Anspruchsbeurteilung
Belgien	12	18	67%
Deutschland	12	24	50%
Estland	12	36	33%
Finnland	8	28	28%
Frankreich	4	28	14%
Griechenland	6	14	41%
Irland	6	24	25%
Italien	12	24	50%
Lettland	9	12	75%
Luxemburg	6	12	50%
Malta	5	24	19%
Niederlande	6	8	72%
Österreich	12	24	50%
Portugal	12	24	50%
Slowakische Republik	2	3	67%
Slowenien	9	24	38%
Spanien	12	60	20%
Zypern	6	--	--

1) Es wird keine Staffelung wegen Alters etc. berücksichtigt.

Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a).

2.2.4 Umfang und Dauer der Leistungen

In diesem Abschnitt wird der Fokus auf Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung gelegt, wobei die nicht-monetären Leistungen nicht betrachtet werden. Dabei wird ein Überblick über die Regelungen, die die Kalkulation des Arbeitslosengeldes und die damit zusammengehörende Lohnersatzquote für die Dauer eines maximalen zwölfmonatigen Bezugs betreffen, geschaffen. Die entscheidenden Aspekte in denen sich die Kalkulation unterscheidet, sind einerseits die Art des Einkommens (Brutto- oder Nettoeinkommen) und zum anderem die Länge der Zeitperiode, deren Einkommen zur Berechnung der Versicherungsleistung herangezogen werden (siehe Tabelle 4).

In zwei Staaten (Irland und Malta) wird die Leistung nicht anhand des vor dem Versicherungsfall anfallenden Einkommens berechnet. In den meisten Staaten wird das Arbeitslosengeld aber auf der Basis der Bruttolöhne berechnet (12 von 18 Ländern der Eurozone). Die Länge des Zeitraums, der zur Berechnung der Versicherungsleistung herangezogen wird, unterliegt relativ großen Unterschieden, vom letzten Tageslohn (die Niederlande) bis zu 24 Monaten in der Slowakischen Republik.

Für den Umfang der Leistungen ist es entscheidend, im welchen Intervall sich die Höhe des Arbeitslosengelds bewegen darf. Dieses Intervall wird durch Unter- oder Obergrenzen definiert. Die meisten Staaten (12 von 18 Ländern) haben durch ihre Gesetzgebung eine Obergrenze bestimmt, die das Arbeitslosengeld nicht überschreiten darf. Einige Staaten (7 von diesen 12 Ländern) haben zusätzlich auch eine Mindestgrenze für das Arbeitslosengeld eingeführt, was zum Schutz der Arbeitslosen vor der Armut beitragen soll. Die einzigen zwei Staaten, die keine Grenzen für die maximale oder die minimale Leistung eingeführt haben, sind Finnland und Lettland. Bei den restlichen Ländern wird das Arbeitslosengeld als Pauschale ausgezahlt, womit die Unter- und Obergrenzen keine Rolle spielen.

Tabelle 4

Berechnungskriterien für den Umfang des Arbeitslosengeldes

Land	Referenz-einkommen (Brutto/Netto)	Bezugszeitraum für die Berechnung des Durchschnittseinkommens
Belgien	Brutto	Letztes bezogenes Entgelt
Deutschland	Netto	Letzte 12 Monate
Estland	Brutto	Letzte 9 Monate ²⁰
Finnland	Netto	Letzte 34 Wochen
Frankreich	Brutto	Letzte 12 Monate
Griechenland	--	Leistungshöhe eingeteilt in drei Kategorien abhängig vom früheren Einkommen.
Irland	Nicht zutreffend. Leistungen werden nicht anhand des früheren Einkommens bestimmt	
Italien	Brutto	Letzte 3 Monate
Lettland	Brutto	Letzte 12 Monate ²¹
Luxemburg	Brutto	Letzte 3 Monate
Malta	Nicht zutreffend. Leistungen werden nicht anhand des früheren Einkommens bestimmt	
Niederlande	Brutto	Letzter Tageslohn
Österreich	Netto	Letzte 12 Monate
Portugal	Brutto	Letzte 12 Monate ²²
Slowakische Republik	Brutto	Letzte 24 Monate
Slowenien	Brutto	Letzte 12 Monate
Spanien	Brutto	Letzte 6 Monate
Zypern	Brutto	Letzte 12 Monate

Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a)

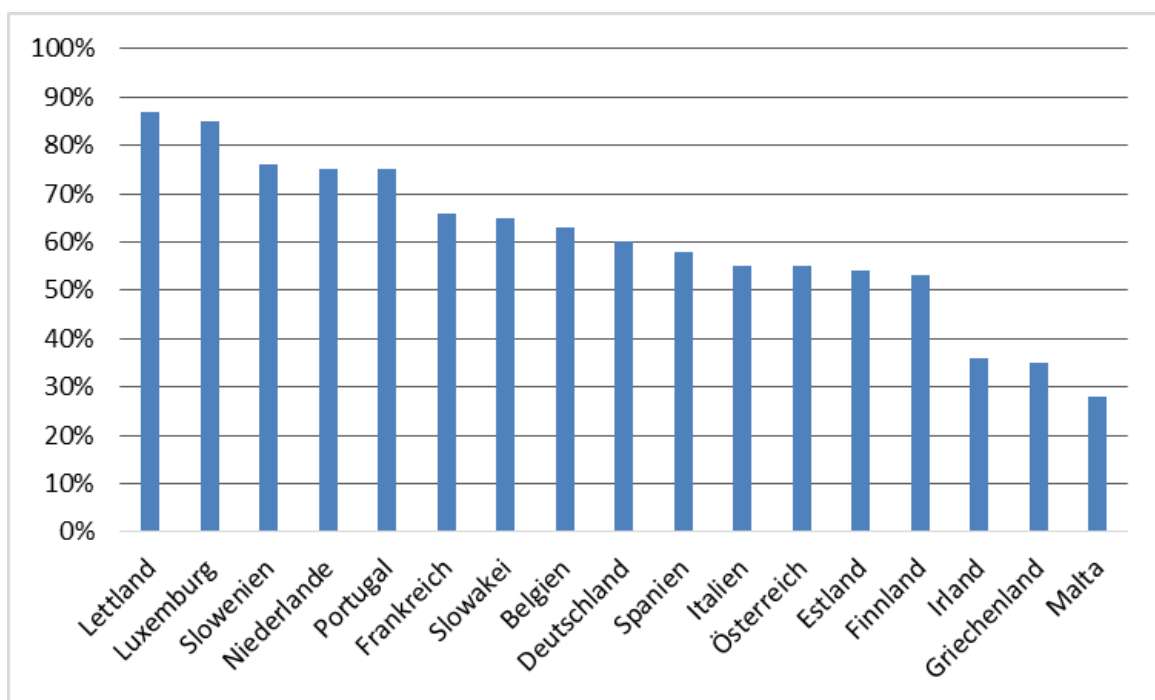
²⁰ Durchschnittliches Tagesentgelt, auf dessen Basis in den ersten neun Monaten aus den 12 Monaten vor der Arbeitslosigkeitsmeldung Arbeitslosenversicherungsbeiträge gezahlt wurden.

²¹ Dieser Zeitraum endet zwei Monate vor dem Monat in dem die betroffene Person arbeitslos wurde.

²² Dieser Zeitraum beginnt zwei Monate vor Beginn der Arbeitslosigkeit.

Die Großzügigkeit eines Arbeitslosenversicherungssystems kann über die Nettoersatzquote der Versicherungsleitung nachgebildet werden. Die Nettoersatzquote wird als der Anteil der Nettoarbeitslosenleistungen an den Nettodurchschnittslöhnen ausgedrückt. Wichtig ist dabei festzuhalten, dass die Heterogenität in den Bestimmungen für die Höhe des Arbeitslosengeldes die Höhe der Nettoersatzquote in den jeweiligen Ländern bestimmt. Diese Heterogenität wird vor allem bei den Regelungen zum Familienstatus sichtbar. So wird in einigen Ländern die Höhe des Arbeitslosengeldes durch Familienzuschläge erhöht, die dadurch bestimmt werden, ob man verheiratet ist, oder ob Kinder im Haushalt leben. In der Berechnung dieser Ersatzquoten soll im Folgenden der Fokus an dieser Stelle auf einen Einzelpersonenhaushalt gelegt werden, um Interaktionen von Arbeitslosenversicherungsleistungen mit familienspezifischen Transfers und anderen Sozialtransfers auszublenden. Dadurch schaltet man auch den Effekt der Familienzuschläge aus. Festzustellen ist, dass die Niveaus der Nettoersatzquote signifikant unterschiedlich sind (Abbildung 5). Das sich ergebende Intervall reicht von 28 Prozent in Malta bis zu 87 Prozent in Lettland.

Abbildung 5
Nettoersatzquote für einen Einpersonenhaushalt in den Ländern¹⁾



1) Für Zypern liegen keine Angaben zur Nettoersatzquote vor.

Quelle: OECD (2013).

Auf die Nettoersatzquote haben das Steuersystem und das Sozialsystem des jeweiligen Landes eine Auswirkung, indem sie die Löhne und die Versicherungsleistungen unterschiedlich beeinflussen können. Wie die Höhe der Versicherungsleistungen durch das Steuer- und Sozialsystem beeinträchtigt wird, lässt sich Tabelle 5 entnehmen.

Tabelle 5

Besteuerung und Sozialabgabenlast der Versicherungsleistungen

Land	Besteuerung von Leistungen	Sozialabgaben von Leistungen
Belgien	Eine Steuerermäßigung gewährt	Reduzierter Beitragssatz
Deutschland	Keine	Keine
Estland	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Reduzierte Beitragssätze
Finnland	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Reduzierte Beitragssätze
Frankreich	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Reduzierte Beitragssätze
Griechenland	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Keine
Irland	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Keine
Italien	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Keine
Lettland	Keine	Keine
Luxemburg	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Beiträge für die Sachleistungen bei Krankheit, Pflegeversicherung und Rentenversicherung
Malta	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Keine
Niederlande	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Sozialabgabenzahlung außer für Krankenversicherung
Österreich	Keine	Keine
Portugal	Keine	Keine
Slowakische Republik	Keine	Keine
Slowenien	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Reduzierte Beitragssätze
Spanien	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Sozialabgabenzahlung außer für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit, den Lohngarantiefonds und für berufliche Ausbildung
Zypern	Keine	Keine

Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a).

Es gibt eine kleine Ländergruppe (Deutschland, Österreich, Portugal, Slowakische Republik, Zypern), in der die Leistungen nicht steuerpflichtig sind.²³ Die meisten Länder besteuern diese Leistungen ähnlich wie Erwerbseinkünfte im Rahmen der persönlichen

Einkommensteuer. Die einzige Ausnahme bildet Belgien, wo ein reduzierter Steuersatz zur Anwendung kommt. Bei den Sozialabgaben sind die Staaten in zwei Gruppen geteilt. Die eine erhebt auf die empfangenen Leistungen keine Sozialabgaben, während in den restlichen Staaten zumindest ein reduzierter Beitragssatz gezahlt werden muss.

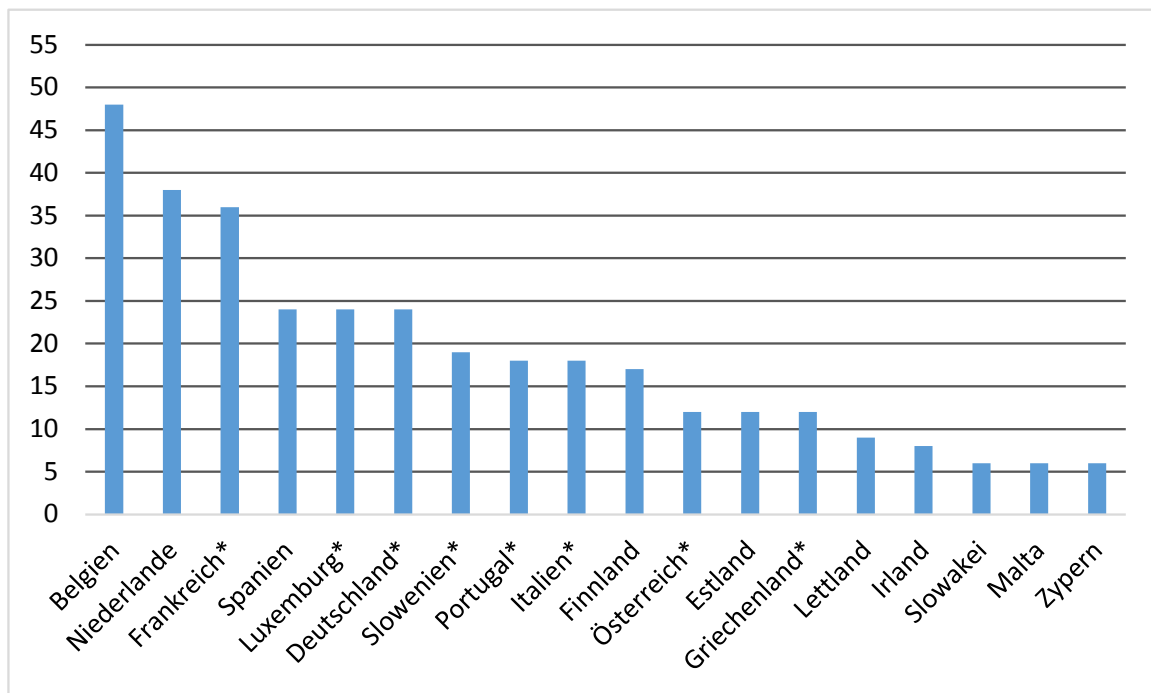
Eine weitere zentrale Komponente der Arbeitslosenversicherung ist die Bezugsdauer. Diese variiert in den Ländern der Eurozone ziemlich stark (Abbildung 6). Die oben erwähnte Heterogenität spielt auch bei dieser Darstellung eine Rolle, denn die Bezugsdauer der Leistungen hängt in den meisten Ländern vom Alter und/oder von der Versicherungsdauer ab. Somit werden in der Regel ältere Arbeitslose²⁴ begünstigt. Nur für eine kleine Gruppe von vier Staaten (Lettland, Malta, die Slowakische Republik und Zypern) ist die maximale Bezugsdauer von diesen Kriterien unabhängig. In Abbildung 6 wird die maximale Bezugsdauer mit Berücksichtigung des Alters und der Versicherungsdauer präsentiert. Belgien bildet in dieser Darstellung eine Ausnahme, denn es gewährt unter bestimmten Bedingungen eine unbegrenzte Bezugsdauer. Zu diesen Bedingungen gehört, dass die Leistungsempfänger aktiv nach einer Beschäftigung suchen und einem Arbeitsprogramm folgen müssen. Demgegenüber stehen Malta und die Slowakische Republik mit der kürzesten Bezugsdauer. Dort werden 6 Monate Versicherungsleistungen ausgezahlt.

Nach Ablauf der Bezugsdauer, in der die Versicherungsleistungen gewährt werden, fallen die Arbeitslosen in die Mindestsicherung, die die Funktion eines sozialen Auffangnetzes einnimmt. Der Unterschied zwischen Versicherungsleistungen und den Leistungen der Mindestsicherung wird im Kapitel 2.1 dargestellt.

²³ Es gibt länderspezifische Details, die die Leistungen bei der Einkommenssteuer berücksichtigen. So unterliegen sie z. B. in Deutschland dem sogenannten Progressionsvorbehalt und beeinflussen somit den Steuersatz.

²⁴ Meistens sind es Arbeitslose, die über 50 Jahre alt sind.

Abbildung 6
Bezugsdauer Arbeitslosengeld in Monaten



* Die Bezugsdauer variiert in diesen Ländern bezüglich des Alters.

Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a).

2.3 Zusammenfassung

Zwischen den bestehenden Systemen der Arbeitslosenversicherung in den Ländern der Eurozone gibt es in vielen Dimensionen deutliche Unterschiede. Diese beziehen sich auf die Finanzierung, den Kreis der Berechtigten und vor allem die Generosität der Versicherungsleistung. Eine Harmonisierung der bestehenden Systeme ist aber in der Regel nicht erforderlich, da die nationalen Versicherungen das über das Leistungsniveau der Euro-ALV hinausgehende Absicherungsniveau weiterhin bereitstellen können und auf diese Weise Unterschiede etwa im Kreis der Berechtigten oder der Generosität der Versicherungsleistung aufgefangen werden können.

Um die Funktionsweise des hier analysierten Systems einer Europäischen Arbeitslosenversicherung zu gewährleisten wäre insbesondere sicherzustellen, dass die nationalen Sozialkassen den festgelegten Beitrag der versicherten Lohnsumme einziehen und im Arbeitslosigkeitsfall die Lohnersatzleistungen auszahlen. Da für diese Zahlungen die Kriterien europäisch festgelegt werden, ergibt sich für die verbleibenden nationalen Leistungen kein großer Anpassungs-

bedarf. Es müsste einzig auf nationaler Ebene geregelt werden, inwieweit nationale Sozialleistungen für den Fall korrigiert werden, dass der/die Betroffene auch Zahlungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung erhält. Eine einfache Regel hierfür wäre, einfach Zahlungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung von etwaigen nationalen Zahlungen abzuziehen. Damit würde sich für alle Bezieher von nationalen Sozialleistungen, die heute oberhalb des europäischen Absicherungsniveaus liegen, an den erhaltenen Gesamtzahlungen nichts ändern.

Die Frage nach der Steuer- und Abgabepflicht der Sozialleistungen, die in den verschiedenen Euro-Staaten unterschiedlich geregelt ist, ergibt an sich keinen Harmonisierungsbedarf. Hier würde einfach die Regel des Heimatlandes gelten. In Ländern, in denen die Leistungen aus der nationalen Arbeitslosenversicherung heute steuer- und abgabefrei sind, wäre dies auch weiter so und würde auch für die Zahlungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung gelten; für Länder, in denen die Leistungen der nationalen Arbeitslosenversicherung heute besteuert werden, würde dies auch für die Zahlungen aus der Euro-ALV gelten. Im Ergebnis würden damit die Nettozahlungen aus der Euro-ALV an den individuellen Arbeitslosen zwar zwischen den Euro-Staaten variieren, selbst wenn zwei Arbeitslose zuvor den gleichen Lohn bezogen haben. Da aber die potenziellen Steuern und Abgaben auf die europäische Arbeitslosenunterstützung in die nationalen Budgets fließen müsste, würde dies nichts an den in diesem Gutachten ermittelten Nettotransfers und damit den Stabilisierungseffekten in den Empfängerländern ändern.

Allerdings werden mit der Euro-ALV in der Realität natürlich gewisse Anpassungen der De-Facto-Absicherung und der Abgaben für bestimmte Personengruppen notwendig. Insbesondere dürfte damit zu rechnen sein, dass bestimmte Personengruppen mit der Euro-ALV erstmals unter die Absicherung einer Arbeitslosenversicherung fallen, und dass selbst bei relativ restriktiver Wahl der Absicherungsparameter für einzelne Personengruppen das Absicherungsniveau steigen könnte. Zwar ist das System so konzipiert, dass es eine Mindestabsicherung garantiert und der Personenkreis mit den vorgeschlagenen Anspruchskriterien eher strikt als großzügig definiert ist, allerdings unterscheiden sich die einzelnen Mitgliedsstaaten heute im Detail bei der Frage, welche Personen eigentlich in den nationalen Arbeitslosenversicherungen beitragspflichtig sind und welche Personen im Falle des Jobverlustes Unterstützung beantragen können. Einige Länder bieten außerdem keine substanzielle, an das frühere Einkommen gekoppelte, Arbeitslosenversicherung für alle Beschäftigten an. Italien ist hier ein oft genanntes Beispiel mit einem besonders fragmentierten System der Arbeitslosenabsicherung, bei dem eine ver-

gleichsweise hohe Zahl der Arbeitslosen nicht unter die reguläre Arbeitslosenversicherung fällt. Hier würde sich eine Ausweitung der Anspruchsberechtigten ergeben.

Eine schwierigere Frage ist, inwieweit der Prozess harmonisiert werden muss, nach dem Arbeitslose zur Jobsuche angehalten werden. In anderen föderalen Systemen (etwa in Belgien) ist es hier z.T. zu Problemen gekommen, weil in einzelnen Landesteilen ein wesentlich höherer Druck auf Arbeitslose ausgeübt wurde, schnell eine neue Stelle zu finden und damit die Zahl der Bezugsberechtigten in diesem Landesteil geringer war. Im heutigen, national finanzierten System ist dies kein Problem, weil nicht andere Länder für die Versäumnisse einer besseren Organisation der Arbeitsvermittlung zahlen müssen. Bei Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung könnten sich hieraus allerdings permanente Transfers ergeben, sodass über Benchmarking und Best-Practice-Vergleiche zwischen den Ländern nachgedacht werden sollte, um die Arbeitsvermittlung in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Frage, inwieweit dies relevant ist, hängt eng damit zusammen, inwieweit permanente Transfers zwischen verschiedenen Ländern durch die europäische Arbeitslosenversicherung politisch als akzeptabel angesehen werden. Eine Möglichkeit, diesem Problem abzuweichen, wäre, eine europäische Arbeitslosenversicherung mit national differenzierten Beitragssätzen einzuführen (vgl. hierzu auch Kapitel 4).

2.4 Die US-Arbeitslosenversicherung als Benchmark für eine Europäische Arbeitslosenversicherung

In der Debatte um eine mögliche Europäische Arbeitslosenversicherung und über die Notwendigkeit fiskalischer Transfermechanismen in der Euro-Zone werden häufig die Vereinigten Staaten von Amerika als Referenz bemüht – sowohl von Befürwortern einer stärkeren fiskalischen Zentralisierung als auch von Skeptikern. So führen etwa Feld/Osterloh (2013) die USA als Beispiel einer föderalen Ordnung mit minimaler Stabilisierungsfunktion – einschließlich jener durch die Arbeitslosenversicherung an –, während Dullien (2007, 2008) explizit auf das System der US-Arbeitslosenversicherung verweist.

Tatsächlich ist die Debatte über die Stabilisierungswirkung der amerikanischen Arbeitslosenversicherung an sich alles andere als abschließend geklärt. Während einige Arbeiten wie Auerbach und Feenberg (2000), von Hagen (1992) und Asdrubali et al. (1996) die Stabilisierungswirkung als extrem klein einschätzen (laut Asdrubali et al. seien lediglich 2 Prozent der einzelstaatlich spezifischen Schocks durch zwischenstaatliche Transfers aus den Schocks abgefangen worden), kommen Simulationsstudien wie jene von Chimerine et al. (1999) und Vroman (2010)

zu um den Faktor 10 höheren Werten. So schätzen Chimerine et al. (1999) die Stabilisierungsfunktion der US-Arbeitslosenversicherung auf 15 bis 20 Prozent des ursprünglichen Einbruchs des Bruttoinlandsprodukts in einer Rezession. Vroman (2010) schätzt die Stabilisierungswirkung – vor allem in der großen Rezession nach 2008 – sogar auf bis zu 30 Prozent.

2.4.1 Methodische Fragen zur Stabilisierungsfunktion der US-Arbeitslosenversicherung

Will man aus den US-Erfahrungen Schlüsse für Europa ziehen, muss man zunächst fragen, wie die extrem heterogenen Ergebnisse zustande kommen. Drei Hauptfaktoren fallen dabei ins Auge: Die (implizit) zugrunde gelegte unterschiedliche Definition von „Stabilisierung“, das Einbeziehen und Vernachlässigen bestimmter Elemente der Arbeitslosenversicherung sowie Annahmen über den Multiplikatoreffekt von Transfers aus der Arbeitslosenversicherung.

Die erste Frage ist, was als Stabilisierung bezeichnet und gemessen wird. Implizit definieren Asdrubali et al. als Stabilisierung, wenn sich Schwankungen im Bruttoinlandsprodukt eines Einzelstaates nicht gänzlich in Schwankungen des Konsums der Privathaushalte und des einzelstaatlichen, öffentlichen Sektors niederschlagen. Verändert sich das Bruttoinlandsprodukt eines Einzelstaates, aber nicht in gleichem Umfang die Faktoreinkommen in dem Einzelstaat, so nennen Asdrubali dies „Stabilisierung durch den Kapitalmarkt“ (da ein möglicher Grund für unterschiedliche Schwankungen zwischen den beiden Variablen Kapitaleinkommen aus anderen Staaten ist). Verändern sich die Faktoreinkommen, aber nicht in gleichem Maße die verfügbaren Einkommen, wird dies als Resultat des föderalen Transfersystems gewertet. Verändern sich die verfügbaren Faktoreinkommen, aber nicht in gleichem Maße der Konsum, wird dies als „Stabilisierung durch die Finanzmärkte“ interpretiert (weil in diesem Fall Haushalte ihre Sparquote variieren).

Obwohl dieses Verfahren in einer Reihe von weiteren Arbeiten weiter verfeinert wurde, ist fraglich, ob so tatsächlich etwas gemessen wird, was in der wirtschaftspolitischen Debatte als „Stabilisierung“ verstanden wird. Wirtschaftspolitisch sowie in der üblichen makroökonomischen Literatur zur Fiskalpolitik wie Dornbusch et al. (2011) oder Blinder (2006) wird unter „Stabilisierung“ eher verstanden, wenn Veränderungen in öffentlichen Transfers oder öffentlichen Ausgaben das Niveau von Wirtschaftsaktivität und Beschäftigung stabilisieren. Eine Reihe von solchen Stabilisierungsmaßnahmen würde nach dem Verfahren von Asdrubali et al. (1996) gar nicht beachtet. Erhöht etwa der Staat seine Investitionen als Reaktion auf einen Einbruch der privaten Investitionen und fällt deshalb der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts geringer aus als es sonst der Fall gewesen wäre, so verringert sich nach der Asdrubali-Methode einzig die Stabilisierungserfordernis (weil das BIP ja weniger schwankt). Gelingt es der Fiskal-

politik durch Erhöhung bestimmter Steuern (etwa Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung) und gleichzeitiger Erhöhung anderer Transfers (etwa der Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung), den Konsum in einer Rezession zu stabilisieren, so wird dies als „Stabilisierung durch den Finanzmarkt“ gewertet, weil sich ja die verfügbaren Einkommen nicht verändert haben, wohl aber der Konsum.

Der Ansatz von Chimerine et al. (1999) und Vroman (2010) dagegen passt besser in das übliche Verständnis der fiskalpolitischen Stabilisierung. In den beiden Beiträgen wird anhand eines makroökonomischen Modells simuliert, wie sich die US-Wirtschaft in den vergangenen Rezessionen ohne Arbeitslosenversicherung verhalten hätte. Hier wird also explizit darauf abgestellt, welchen Effekt die ganz konkrete Institution für den Konjunkturverlauf in einer historischen Phase gehabt hat.

Neben der unterschiedlichen (impliziten) Definition von Stabilisierung unterscheiden sich die beiden Ansätzen dabei auch darin, ob sie die Wirkung der Transfersysteme über den ganzen Konjunkturzyklus oder lediglich in Phasen von Rezessionen messen. Während man bei dem Ansatz von Asdrubali et al. (1996) davon sprechen kann, dass die durchschnittliche Stabilisierung gemessen wird, messen Chimerine et al. (1999) und Vroman (2010) die marginale Stabilisierung. Da die Arbeitslosigkeit in der Regel in einem Konjunkturzyklus jenseits der Rezessionen von Jahr zu Jahr nicht besonders stark variiert (und in diesen Phasen die Stabilisierungsfunktion damit gering ist), müssen Messungen der durchschnittlichen Stabilisierung zu kleineren Werten führen als jene der marginalen Stabilisierung. Für die Politik ist aber die Frage ausschlaggebend, wie groß die Stabilisierung in der Konjunkturkrise ausfällt – denn das ist ja der Moment, in dem eine Stabilisierung gewünscht wird.

Zudem unterscheiden sich die Schätzungen auch dadurch, welche Zahlungsströme des US-Arbeitslosenversicherungssystems mit in die Analyse aufgenommen werden. Das US-System hat die Besonderheit, dass die Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung in der Krise über so genannte „extended benefits“ und „emergency benefits“ automatisch, aber auch diskretionär mit Mitteln aus Reserven des föderalen Teils der Arbeitslosenversicherung und dem Bundeshaushalt verlängert werden kann (siehe weiter unten). Während etwa Vroman (2010) findet, dass diese Mittel fast die Hälfte der Stabilisierungsfunktion ausmachen, schließt von Hagen (1992) diese Zahlungsströme explizit aus seiner Analyse aus, da diese zumindest zum Teil „diskretionären Charakter“ hätten. Eine Studie unter Ausschluss dieser Zahlungsströme führt erwartungsgemäß zu einer kleineren gemessenen Stabilisierungswirkung.

Schließlich unterscheiden sich die Schätzungen darin, welchen Multiplikator sie den Transfers der Arbeitslosenversicherung zugestehen, d.h. von welchem zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Output sie für jeden durch die Arbeitslosenversicherung transferierten Dollar ausgehen. Auerbach und Feenberg (2000) etwa gehen davon aus, dass jeder transferierte Dollar zu einer Erhöhung des Konsums von lediglich 50 Cent führt, während das Congressional Budget Office (2012) den gesamtwirtschaftlichen Multiplikator zusätzlicher Transfers durch die Arbeitslosenversicherung für das Jahr 2013 auf 1,1 schätzt – eine Größenordnung, die auch im Rahmen der Erkenntnisse von Freedman et al. (2009) liegt.

Grundsätzlich spricht dabei nichts dagegen, die für die USA verwendeten Methoden auch auf die Euro-Zone anzuwenden. Zentral ist aber, welche Definition von Stabilisierung man zugrunde legt und gegenüber welcher Referenz man den Verlauf von Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigung und anderen makroökonomischen Variablen vergleicht. Dieses Gutachten folgt in seiner Struktur den Simulationsstudien wie Chimerine et al. (1999) und Vroman (2010), die in einem simulierten makroökonomischen Modell vergleichen, wie makroökonomische Variablen auf einen Schock in einem Szenario mit Arbeitslosenversicherung gegenüber einem Szenario ohne Arbeitslosenversicherung reagieren. Diese Wahl scheint zweckmäßig, weil sie sich an einer in der Politikdebatte benutzten Definition von „Stabilisierung“ orientiert und Fiskalmultiplikatoren aus einem voll spezifizierten Modell einschließlich realistischer Einschränkungen des Verhaltens von Privathaushalten etwa durch mangelnden Zugang zum Finanzmarkt herleitet.

2.4.2 Struktur der US-Arbeitslosenversicherung und Stabilisierungsfunktion

Der zweite wichtige Aspekt der Frage, inwieweit man die Stabilisierungserfahrungen der Vereinigten Staaten mit der US-Arbeitslosenversicherung auf eine mögliche Arbeitslosenversicherung in Europa übertragen kann, bezieht sich auf mögliche fundamentale strukturelle Unterschiede der beiden Systeme und denkbare Auswirkungen dieser auf das makroökonomische Stabilisierungspotenzial.

Tatsächlich unterscheidet sich von der administrativen Struktur, aber auch von der Logik der Zahlungsströme her der hier vorgestellte und auch bei Dullien (2007, 2008, 2012, 2013) und Dullien/Fichtner (2012) behandelte Vorschlag fundamental von der Struktur der existierenden US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung. Knapp zusammengefasst kann man sagen, dass der hier behandelte Vorschlag eine einheitliche Basisversicherung für alle abhängig Beschäftigten in der Euro-Zone schafft, während sich das US-System am besten als eine Reihe

selbstständiger, einzelstaatlicher Arbeitslosenversicherungen mit einer Rückversicherung mit föderalen Zuschüssen in speziellen Situationen beschreiben lässt.

Um dies zu verstehen, ist ein Blick in die Historie und die daraus entstandenen Strukturen der US-Arbeitslosenversicherung hilfreich.²⁵ Die US-Arbeitslosenversicherung wurde Mitte der 1930er Jahren eingeführt, um die schlimmsten sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit, wie sie in der großen Depression erlebt wurde, abzumildern. Ihre Einführung fiel in die Zeit des New-Deal-Programmes unter dem US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt. Da zu dieser Zeit ein heftiger Streit darüber herrschte, inwieweit die Bundesregierung überhaupt die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für weitreichende Eingriffe in den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft allgemein hatte, wurde die Arbeitslosenversicherung als hybrides System aus Arbeitslosenversicherungen auf Einzelstaatsebene und Bundesebene implementiert.²⁶

2.4.2.1 Grundstruktur der US-Arbeitslosenversicherung

Das Grundprinzip des so entstandenen Systems war, dass erstens kein gesamtstaatlich einheitliches System geschaffen werden sollte und zweitens die Einzelstaaten die prinzipielle Wahlmöglichkeit haben sollten, eine einzelstaatliche Arbeitslosenversicherung zu etablieren oder nicht. Um trotzdem das Ziel einer Abdeckung möglichst vieler Arbeitslosen in den USA zu erreichen, wurde von der Bundesebene eine Steuer für Unternehmen auf deren Lohnsumme eingeführt (die so genannte Federal Unemployment Tax oder FUTA-Tax), bei der ein massiver Abschlag gewährt wurde, sobald der Einzelstaat, in dem sich die Betriebsstätte befand, eine Arbeitslosenversicherung etabliert hatte, die den Anforderungen der Bundesregierung genügte. Kurz: In Staaten ohne eigene Arbeitslosenversicherung mussten die Unternehmen eine Steuer an die Bundesebene entrichten, ohne dass ihre Beschäftigten tatsächlich Anspruch auf Zahlungen im Fall der Arbeitslosigkeit hatten, in Staaten mit eigener Arbeitslosenversicherung fielen diese Steuereinnahmen geringer aus und konnten zur Finanzierung einer Absicherung der Arbeitnehmer verwendet werden. Dieser Anreiz war so deutlich, dass alle Bundesstaaten eine Arbeitslosenversicherung einführten. Da eine große Zahl der Staaten dafür zudem das von

²⁵ Dieser Abschnitt basiert auf Blaustein (1993), Baicker et al. (1998), Whittaker (2012) und Dullien (2007).

²⁶ Knackpunkt bei dem Streit war der zehnte Verfassungszusatz, der den Einzelstaaten alle Kompetenzen zuschreibt, die nicht ausdrücklich der Bundesebene zugewiesen sind. Auch das vom Kongress unter Franklin D. Roosevelt mit dem Social Security Act (der auch die Rentenversicherung etablierte) eingeführte - und heute noch in den Grundzügen bestehende - System der Arbeitslosenversicherung war zunächst Objekt langwieriger juristischer Auseinandersetzungen, wurde aber am 24. Mai 1937 vom US-Verfassungsgericht bestätigt.

der Bundesregierung angebotene Modellgesetz verwendete, ähnelt sich die Struktur der einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen bis heute sehr.

Grundsätzlich betreibt jeder amerikanische Bundesstaat (sowie die abhängigen Gebiete ohne Bundesstaats-Status wie Puerto Rico oder Washington, DC) bis heute eine eigene Arbeitslosenversicherung. Dazu erheben die Staaten von den in ihrem Territorium ansässigen Unternehmen Beiträge in Abhängigkeit der gezahlten Lohnsumme (jeweils bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze) und einem Experience Rating (unternehmensspezifische frühere Entlassungen). Die Einnahmen der einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen fließen – für jeden Staat getrennte – auf Konten, die von der Arbeitslosenversicherung auf Bundesebene verwaltet werden. Auszahlungen für Arbeitslose werden aus diesen, den Einzelstaaten zugeordneten, Konten getätigt.

Jeder Einzelstaat in den USA legt die Zugangskriterien, aber auch die Beitragsbemessungsgrenze und die maximalen Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung selber fest. Dabei spielt zwar das Einkommensniveau in den einzelnen Bundesstaaten eine Rolle, eine feste Kopplung zwischen Absicherungsniveau und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf gibt es aber nicht. So sind die Pro-Kopf-Einkommen in Washington (State) und Virginia annähernd gleich, in Washington wurden aber 2013 pro Woche maximal etwas mehr als 600 US\$ als Arbeitslosenunterstützung gezahlt, in Virginia lediglich maximal 378 US\$.

Neben den einzelstaatlichen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung erhebt die Bundesregierung die FUTA-Tax in Höhe von 0,6 Prozent der Lohnsumme bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von 7000 US\$ pro Jahr (also maximal 42 US\$ pro Arbeitnehmer). Für den (heute hypothetischen) Fall, dass ein Bundesstaat keine eigene Arbeitslosenversicherung hat, ist der FUTA-Steuersatz auf 6 Prozent festgelegt. Aus den Einnahmen der FUTA-Tax werden zum einen den Einzelstaaten Verwaltungskosten für ihre Arbeitslosenversicherung erstattet, zudem werden im Falle tiefer Rezessionen sogenannte „extended benefits“ (s.u.) gezahlt.

Jeder Einzelstaat ist für die Solvenz der eigenen Arbeitslosenversicherung selbst verantwortlich. Zwar ist es den einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen erlaubt, im Falle temporär unzureichender Einnahmen einen Kredit bei dem föderalen System zu ziehen, allerdings muss dieser Kredit zum einen verzinst und zurückgezahlt werden und zum anderen ist die Laufzeit der Kredite begrenzt. Sollte eine einzelstaatliche Arbeitslosenversicherung längere Zeit im Defizit bleiben, so erhöhen sich automatisch schrittweise die FUTA-Beiträge der in dem Einzelstaat ansässigen Unternehmen. Um dieser Sanktion vorzugreifen, gibt es in einigen Staaten

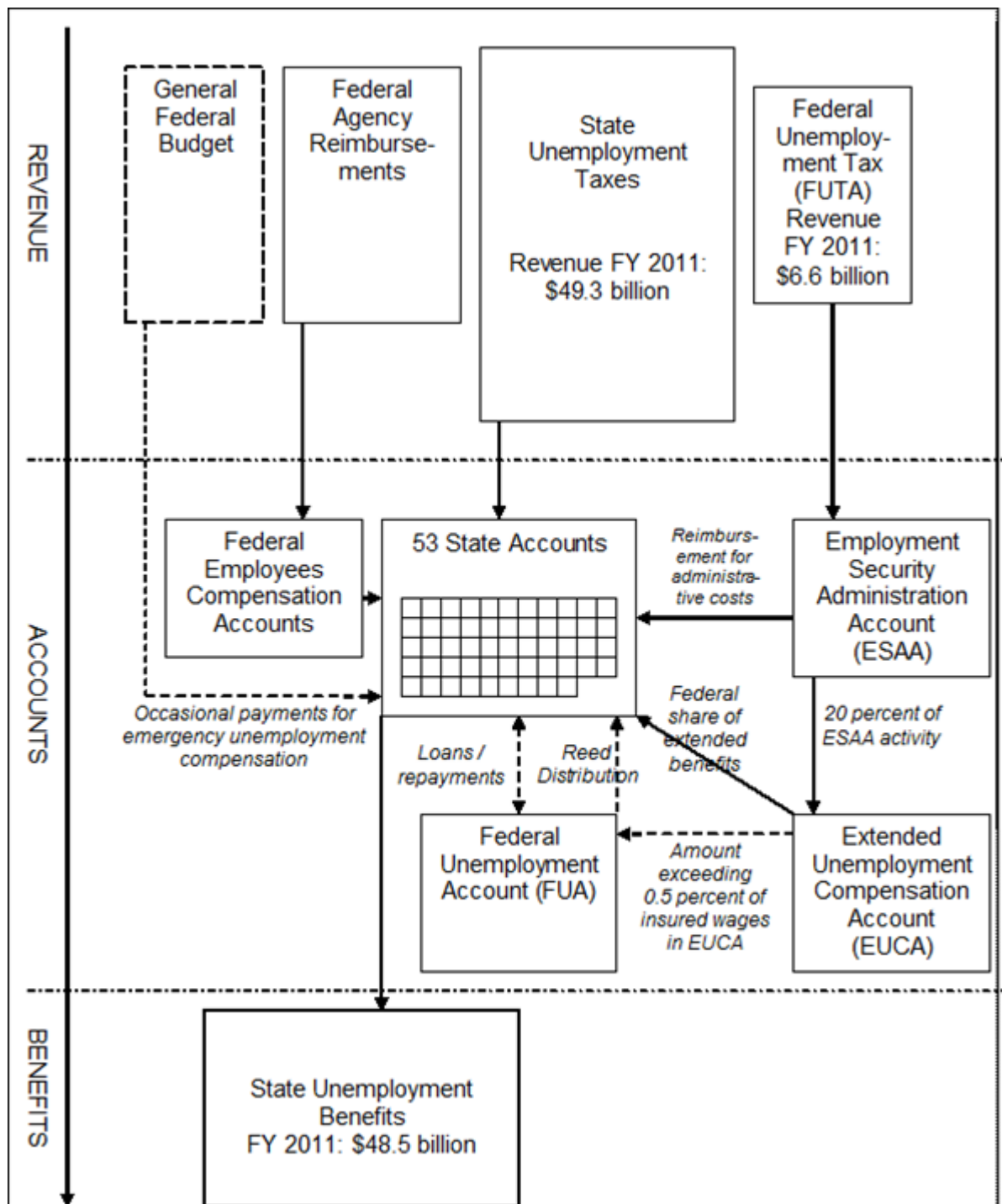
einen Mechanismus, nach dem die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung automatisch steigen, sobald das entsprechende Treuhänderkonto ins Minus zu rutschen droht.

Wie gering die Bedeutung der föderalen Einnahmen in diesem System ist, ist an den Budgetzahlen der Arbeitslosenversicherung aus dem Jahr 2011 zu erkennen: Die Einnahmen aus der FUTA-Tax lagen damals bei rund 6,6 Mrd. US\$, während die einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen fast 50 Mrd. US\$ einnahmen. Zur Illustration stellt Abbildung 7 die Zahlungsströme in der US-Arbeitslosenversicherung dar. Die grau schraffierten Flächen stellen dabei die Hauptströme dar. Wie man erkennen kann, ist das US-System eigentlich eher ein einzelstaatlich organisiertes System mit einer gewissen bundesstaatlichen Absicherung, die einzelstaatlichen Einnahmen entsprechen fast genau den einzelstaatlichen Ausgaben. Das Interessante an dieser Struktur ist, dass das Umverteilungselement in der amerikanischen Arbeitslosenversicherung im Normalfall sehr gering ist. Da das Konto jeder einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherung auf Dauer ausgeglichen sein muss und dieser Ausgleich über Variation der Einnahmen und Ausgaben in dem entsprechenden Einzelstaat erfolgt, kommt es nicht zu einer Umverteilung und Nettotransfers zu den Einzelstaaten.

Ohne große Umverteilung und Nettotransfers hält sich allerdings auch die Stabilisierungswirkung des US-Systems der Arbeitslosenversicherung in Grenzen. Zwar stabilisiert die Existenz der einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen die wirtschaftliche Aktivität so, wie es jedes nationale System einer Arbeitslosenversicherung mit begrenzter Fähigkeit zur Kreditaufnahme tun würde. Der angelegte Zwang zum Ausgleich der Fehlbeträge aus der einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherung hat dabei aber eine ähnliche Wirkung wie eine Beschränkung der Kreditaufnahme bei europäischen Staaten durch fiskalpolitische Regeln wie den Stabilitäts- und Wachstumspakt bzw. den Fiskalpakt oder drohenden Verlust des Finanzmarktzugangs einzelner Staaten.

Diese begrenzte Stabilisierungsfunktion des US-Arbeitslosenversicherungssystems ist so auch wiederholt und zuletzt in der großen Rezession heftig kritisiert worden. Boushey und Eizenga (2011) stellen fest, dass die Regeln zum automatischen Ausgleich insbesondere in der – außergewöhnlich langen – Rezession nach 2008 dazu geführt haben, dass Staaten ihre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Zeiten anhaltend hoher Arbeitslosigkeit erhöhen mussten, was die Stabilisierungswirkung der Arbeitslosenversicherung massiv eingeschränkt bzw. sogar teilweise konterkariert hat. Sie fordern deshalb direkte Transfers aus dem Bundeshaushalt für einzelstaatliche Arbeitslosenversicherungen mit Finanzproblemen.

Abbildung 7
Grundstruktur der US-Arbeitslosenversicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4.2.2 Verstärkte Stabilisierung durch extended und emergency benefits

Eine deutlich stärkere Verteilungs- und Stabilisierungswirkung ergibt sich allerdings aus den über dieses Grundsystem hinausgehende Elemente der amerikanischen Arbeitslosenversicherung, den so genannten „extended benefits“ und den „emergency benefits“.

Der Begriff „extended benefits“ bezeichnet dabei eine Verlängerung der Bezugszeit um 50 Prozent (von üblicherweise maximal 26 Wochen auf 39 Wochen) im Falle einer ungewöhnlich ungünstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes in einem Einzelstaat. Diese Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung kann dabei bei Erfüllen bestimmter Arbeitsmarkt-Indikatoren (ein gewisses Niveau an Arbeitslosigkeit plus ein kräftiger Anstieg in jüngster Vergangenheit) automatisch ausgelöst werden oder (bei nicht ganz so negativer Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt) von den Einzelstaaten entschieden werden. Bis 2009 wurden üblicherweise die Kosten für diese extended benefits hälftig von der einzelstaatlichen und der bundesstaatlichen Arbeitslosenversicherung getragen (aus dem so genannten „extended unemployment compensation account“ – siehe Abbildung 7). Von 2009 bis 2013 wurden diese extended benefits gänzlich von der Bundesebene getragen (Department of Labor 2013).

Unter den Begriff der „emergency benefits“ (gelegentlich auch „special extended benefits“ genannt) wird eine diskretionäre Erhöhung der Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung durch ein Bundesgesetz mit Finanzierung entweder aus dem Konto für extended unemployment compensation oder aus dem Bundeshaushalt bezeichnet. In fünf der vergangenen sechs Rezessionen (die einzige Ausnahme war die kurze Rezession Anfang 1980) hat der US-Kongress solche emergency benefits verabschiedet. Vor allem in der großen Rezession nach 2008 haben diese emergency benefits ein enormes Volumen: bis Dezember 2013 wurden für dieses Programm mehr als 200 Mrd. US\$ ausgegeben – etwa so viel wie durch die „normale“ Arbeitslosenunterstützung durch die Einzelstaaten.

Wie sich an dieser Beschreibung unschwer erkennen lässt, handelt es sich bei den extended benefits, aber noch mehr bei den emergency benefits um klare Transfers vom Bundeslevel zu den Einzelstaaten. Da diese Transfers zudem direkt von Arbeitslosigkeit betroffenen Privathaushalten zugute kommen, von denen erwartet werden kann, dass diese Transfers zu einem großen Teil in Konsum umgesetzt werden, ist zu erwarten, dass die Stabilisierungswirkung besonders groß ist.

2.4.2.3 Gedämpfte Stabilisierung durch einzelstaatliche Varianz

Weitere Punkte, die die Stabilisierungswirkung der US-Arbeitslosenversicherung einschränken, sind der z.T. geringe Abdeckungsgrad, das in einigen Staaten niedrige Absicherungsniveau, und die große Varianz in den Parametern der Arbeitslosenversicherung (Boushey und Eizenga 2011). So bezogen 2008, im Jahr eines besonders kräftigen Anstiegs der Arbeitslosigkeit, nur 18 Prozent der Arbeitslosen auch Arbeitslosenunterstützung, während die Quote in Idaho 69 Prozent erreichte. In Alaska erreichten die Unterstützungszahlungen gerade einmal 24,8 Prozent des vorherigen Lohnniveaus, während in Hawaii im Schnitt 56,3 Prozent des vorherigen Einkommens abgesichert war (National Employment Law Project 2013). Diese Varianz kommt in erster Linie durch die politischen Entscheidungen der Einzelstaaten über die Rahmenbedingungen ihrer Arbeitslosigkeitsversicherungen zustande.

Wenig überraschend zeigt Vroman (2010), dass sich auch die Stabilisierungswirkung zwischen den Staaten deutlich unterscheidet und dass insbesondere für Staaten mit großzügiger Arbeitslosenunterstützung die Stabilisierungswirkung größer ausfällt. Makroökonomisch ist dies fragwürdig, weil nicht unbedingt Staaten mit hohem Absicherungsniveau von schweren Schocks betroffen sind. Boushey und Eizenga (2011) fordern so auch, über föderale Anreize eine größere Abdeckung und höhere Absicherungsniveaus der einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen durchzusetzen.

2.4.2.4 Übertragbarkeit der US-Erfahrung trotz unterschiedlicher Strukturen

Für die Frage, inwieweit sich die Forschungen zu den Stabilisierungswirkungen der US-Arbeitslosenversicherung auf Europa übertragen lässt, ergibt sich damit die Schlussfolgerung einer bestenfalls begrenzten Übertragbarkeit.

Der in diesem Gutachten behandelte Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung hat zum Ziel, eine gewisse Umverteilungskomponente in die Finanzbeziehungen der Euro-Zone einzuführen. Zwar ist die Grundidee, dass langfristig keine Transfers zwischen den einzelnen Euro-Staaten entstehen, gleichzeitig ist es aber durchaus gewünscht, dass ein Land im Falle einer asymmetrischen Krise durchaus auch über mehrere Jahre in Folge zum Netto-Empfänger aus dem System werden kann – dies ist durch die Konstruktion der US-Arbeitslosenversicherung zumindest für normale Zeiten ausgeschlossen. Ein System mit (wenn auch zeitlich begrenzten) Nettotransfers hat aber logischerweise eine größere Stabilisierungswirkung als ein System, das einzig zwischen Akteuren innerhalb eines Einzelstaates umverteilt. Bei zwischenstaatlichen Nettotransfers werden die verfügbaren Einkommen der Sektoren eines

Staates in einer Krise in der Summe gestärkt, was zu einer höheren Nachfrage in diesem Staat führen dürfte. Eine Arbeitslosenversicherung, die nur zwischen den Agenten innerhalb einer Region umverteilt, und deren Möglichkeiten zu Defiziten und Überschüssen beschränkt ist, hat dagegen von vornherein ein kleineres Stabilisierungspotenzial: Hier wird zwar die Nachfrage von einer Gruppe von Individuen (den Arbeitslosen) gestärkt, dies geht aber zu Lasten anderer Gruppen, die im Zweifel ihre Nachfrage reduzieren dürften. Während der Nettoeffekt auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage immer noch positiv sein dürfte, solange von Akteuren mit hoher Sparneigung zu jenen mit niedriger Sparneigung umverteilt wird, ist ebenfalls klar, dass dieser Nettoeffekt kleiner ausfallen muss als bei einem Transfer von außen.

Von daher ist zu erwarten, dass das in diesem Gutachten behandelte Modell einer europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung im Normalfall höhere Stabilisierungswirkungen haben dürfte als das US-amerikanische System einzelstaatlicher Arbeitslosenversicherungen mit föderaler Absicherung. Das Gegenteil gilt für die amerikanischen „emergency benefits“, die eine ganz direkte und deutliche Stabilisierungswirkung haben, in dem Grundvorschlag der europäischen Arbeitslosenversicherung aber nicht vorkommen. Da die Zahlungen für dieses Element üblicherweise über Kreditaufnahme der amerikanischen Bundesebene finanziert werden und zudem als Transfers an Haushalte fließen, bei denen man eine hohe Ausgabenneigung erwarten kann, dürfte diese den Privatkonsum und damit die Wirtschaftsaktivität ganz direkt und deutlich stützen.

3 Modellberechnungen für verschiedene Umsetzungsvarianten einer Europäischen Arbeitslosenversicherung

3.1 Makroökonomische Wirkungen

3.1.1 Konzeptionelle Überlegungen und Modellierungsstrategie

Um die stabilisierende Wirkung der Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung auf die wirtschaftliche Entwicklung zu bestimmen, stützt sich die hier vorgelegte Analyse auf das vom National Institute of Economic and Social Research (NIESR) entwickelte NiGEM-Modell. NiGEM ist ein umfangreiches Simulations- und Prognosemodell für die Weltwirtschaft mit typischen neu-keynesianischen Elementen wie rationaler Erwartungsbildung auf Seiten der Wirtschaftssubjekte sowie Preis- und Lohnrigiditäten. Im Gegensatz zu prinzipiell nicht unähnlichen DSGE-Modellen ist NiGEM nicht mikrofundiert, d.h., die das Modell charakterisierenden Gleichungen werden ad-hoc formuliert und sind nicht zwingend an ein rationales Entscheidungskalkül der Wirtschaftssubjekte gebunden. Während diese Eigenschaft im Lichte der Lucas-Kritik (Lucas, 1976) nicht unproblematisch ist, ermöglicht die hierdurch wesentlich vereinfachte Struktur des Modells eine breite und dennoch detaillierte Modellierung der Weltwirtschaft. So sind in NiGEM alle OECD-Länder sowie zahlreiche Schwellenländer mit bis zu 130 Gleichungen abgebildet, um deren Reaktion auf exogene Entwicklungen zu simulieren; dabei berücksichtigen die Simulationen internationale Rückwirkungen – etwa über den Außenhandel – sowie wirtschaftspolitische Reaktionen – etwa der Geldpolitik – auf die konjunkturelle Entwicklung.

Die folgende Analyse stützt sich auf kontrafaktische Simulationen. Simuliert wird also eine von der Realität abweichende wirtschaftliche Entwicklung in der Vergangenheit, wobei die Unterschiede zum tatsächlichen historischen Verlauf durch von der Realität abweichende Entwicklungen exogener oder endogener Variablen bedingt sind, die ein von der Realität abweichendes institutionelles oder wirtschaftspolitisches Umfeld abbilden. Die Simulationen werden auf Quartalsdatenbasis erstellt; simuliert wird die Einführung einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung für den gesamten Euroraum.²⁷

²⁷ NiGEM bildet die wirtschaftliche Entwicklung aller Mitgliedsländer des Euroraums (Stand: Januar 2014) mit Ausnahme von Lettland, Luxemburg, Malta und Zypern ab.

Im konkreten Fall der Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung ergeben sich Änderungen in den folgenden Variablen:

- *Monetäre Sozialleistungen:* Die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung führt auf der Seite der privaten Haushalte in den Mitgliedsländern möglicherweise zu einer Veränderung des Bezugs von monetären Sozialleistungen. Mit der Einführung der Euro-ALV erhalten die bezugsberechtigten Arbeitslosen in den Mitgliedsländern eine Versicherungsleistung aus der Euro-ALV; diese errechnet sich als fester Anteil des Nettolohns vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit gemäß einer Nettoersatzquote. Ist der Leistungsumfang der Euro-ALV – in Bezug auf die maximale Bezugsdauer oder in Bezug auf die Nettoersatzquote – kleiner als der Leistungsumfang der nationalen Arbeitslosenversicherung im Status Quo, so wird für die Simulationen davon ausgegangen, dass der jeweilige Nationalstaat die Lücke zwischen Leistungsumfang der Euro-ALV und dem Leistungsumfang der nationalen Arbeitslosenversicherung im Status Quo schließt; am sozialen Absicherungsniveau ändert sich auf der Transferseite demnach in der Volkswirtschaft nichts. Hat die Euro-ALV hingegen einen großzügigeren Leistungsumfang als die jeweilige nationale ALV – sei es, weil die Euro-ALV so großzügig oder weil die nationale ALV so restriktiv ist –, so wird für die Simulationen davon ausgegangen, dass das soziale Absicherungsniveau in der jeweiligen Volkswirtschaft auf den durch die Euro-ALV bestimmten Leistungsumfang angehoben wird; die nationale Transferleistung wird in diesem Falle komplett durch die Transferleistung aus der Euro-ALV ersetzt.
- *Sozialbeiträge:* Alle abhängig Beschäftigten in den Mitgliedsländern bezahlen einen Beitrag zur Europäischen Arbeitslosenversicherung, der sich als fixer Anteil ihres Bruttolohns errechnet;²⁸ dabei ist der Beitragssatz der Euro-ALV länderübergreifend einheitlich und wird – in Abhängigkeit vom Leistungsumfang der Euro-ALV – so festgelegt, dass das Budget der Europäischen Arbeitslosenversicherung über den Simulationszeitraum 1999 bis 2012 gerade

²⁸ Von Beitragsbemessungsgrenzen, wie sie in den nationalen Systemen existieren, wird im Rahmen der makroökonomischen Simulationen abstrahiert.

ausgeglichen ist.²⁹ In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ergibt sich der Gesamtbeitrag als entsprechender Anteil an der Bruttolohn- und -gehaltssumme in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.³⁰

Durch die oben beschriebenen Veränderungen bei den Transferleistungen ergeben sich veränderte Finanzierungserfordernisse für die nationalen Arbeitslosenversicherungen. Entsprechend ergibt sich auch auf der nationalen Ebene ein veränderter Beitragssatz. Dabei unterscheiden sich die Beitragssatzänderungen in den jeweiligen Mitgliedsländern, da die Auswirkungen der Einführung der Euro-ALV auf das Absicherungsniveau der nationalen ALV wie beschrieben länderspezifisch sind.³¹ Für die Bestimmung der makroökonomischen Stabilisierungswirkungen wird angenommen, dass sich die Änderungen der Beitragssätze vollständig im verfügbaren Einkommen der Haushalte niederschlagen; die Möglichkeit einer Überwälzung in die Bruttolöhne und -gehälter oder veränderte Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen werden nicht berücksichtigt.³²

Durch die Einführung der Europäischen Arbeitslosenversicherung und die damit verbundene Entlastung der nationalen Systeme ergeben sich zusätzliche Spielräume im Bereich der öffentlichen Finanzen. So haben die Finanzmärkte in den vergangenen Jahren hohe Defizite regelmäßig mit erheblichen Risikoaufschlägen sanktioniert und auf diese Weise den finanzpoliti-

²⁹ Die Simulation greift damit auf eine Information – die Gesamtausgaben der Euro-ALV über den Simulationszeitraum – zurück, die in der Realität nicht verfügbar gewesen wäre. Dies ist zwar unrealistisch, methodisch aber hilfreich, um zu gewährleisten, dass die Euro-ALV über den Gesamtzeitraum ein ausgeglichenes Budget hat; die Finanzierung eines Nettodefizits oder die Abführung von Nettoüberschüssen hätte andernfalls an anderer Stelle zu konjunkturellen Effekten geführt. Angenommen wird allerdings, dass die Euro-ALV in einzelnen Perioden Überschüsse oder Defizite machen kann, die sich im Zeitraum 1999 bis 2012 gerade ausgleichen.

³⁰ Für die makroökonomischen Simulationen wird damit angenommen, dass alle in der Volkswirtschaft BLG-relevanten Löhne und Gehälter – d.h. insbesondere einschließlich eventueller Beamtenbesoldungen und ähnlicher – beitragspflichtig für die Euro-ALV sind. Würde man Teilgruppen aus der Euro-ALV ausnehmen, so wäre mit einem entsprechend etwas höheren Beitragssatz zu rechnen.

³¹ Die nationale Beitragssatzänderung wird bestimmt, indem die über den Simulationszeitraum realisierten Einsparungen der nationalen ALV durch eine Beitragssatzreduktion vollständig auf die Beitragszahler umgelegt werden. Das Niveau des Beitragssatzes in der jeweiligen Volkswirtschaft bleibt dabei unberücksichtigt. So wäre denkbar (allerdings in den hier vorgenommenen Berechnungen nicht wahrscheinlich), dass der Rückgang des Beitragssatzes größer ist als sein Niveau in der Ausgangssituation, mithin der Beitragssatz zur nationalen Versicherung rechnerisch negativ wird. In der Praxis ist dies offensichtlich unplausibel; die Kalkulation ist aber völlig äquivalent zu einer gleichzeitigen Senkung des Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrags bei unveränderten Arbeitgeberlöhnen.

³² Die Annahme einer rein arbeitnehmerseitigen Anpassung des Beitrags ergibt sich nicht zwingend aus dem Konzept der Euro-ALV. Prinzipiell wäre eine gleichmäßige Aufteilung auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag äquivalent. Für die hier vorgelegten Simulationsrechnungen ist diese Aufteilung nicht relevant; entscheidend ist, dass die sinkenden aggregierten Beiträge zur nationalen Versicherung sowie die neu erhobenen Beiträge zur Euro-ALV vollständig in die verfügbaren Einkommen der Haushalte gehen und es nicht zu Anpassungen bei den Bruttolöhnen und -gehältern kommt.

schen Handlungsspielraum gerade in Phasen schwerer Rezessionen spürbar eingeschränkt. Zudem sind in vielen Mitgliedsländern weiterhin auf das nominale Defizit bezogene fiskalpolitische Regeln in Kraft; da Defizite in der Sozialversicherung typischerweise in das diesen Regeln unterliegende Defizit eingehen, kann durch eine teilweise Übertragung von Beiträgen und Leistungen auf die Euro-ALV – und damit die effektive Übertragung eines Teils des Defizits bzw. Überschusses der nationalen Versicherung auf die europäische Ebene – zusätzlicher Handlungsspielraum insbesondere in Phasen schwerer Rezessionen generiert werden.³³ In den hier vorgelegten Simulationen wird angenommen, dass die zusätzlichen Handlungsspielräume durch die jeweiligen nationalen Regierungen für konjunkturstabilisierende Ausgaben genutzt werden; NiGEM nutzt dabei eine finanzpolitische Regel, die leicht antizyklische öffentliche Ausgaben unterstellt.

Hinsichtlich des Leistungsumfangs der Euro-ALV werden verschiedene Szenarien angenommen. Differenziert wird insbesondere nach der Höhe und der maximalen Dauer des Transferbezugs über die Europäische Arbeitslosenversicherung. So wird hinsichtlich der Bezugsdauer zwischen einer restriktiven (Bezug zwischen dem 1. und 6. Monat der Arbeitslosigkeit) und einer großzügigen Variante (zwischen dem 1. und dem 12. Monat) unterschieden; ähnlich wird in Bezug auf die Transferhöhe differenziert nach einem Modell, das aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung eine Lohnersatzleistung von 30 Prozent des Verdiensts vor der Arbeitslosigkeit als Minimallösung vorsieht sowie entsprechenden Umsetzungsvarianten mit 50 beziehungsweise 70 Prozent des letzten Nettoverdiensts. Einen Überblick über die betrachteten Varianten und der jeweils für den Budgetausgleich erforderliche Beitragssatz der Euro-ALV gibt Tabelle 6. Die folgende Darstellung der Simulationsergebnisse konzentriert sich auf die großzügigste und die restriktivste Variante der Euro-ALV (A₃ bzw. B₂).

³³ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt stellt ebenso wie der Europäische Fiskalpakt mittlerweile auf strukturelle Defizite ab; der Spielraum der Finanzpolitik bleibt damit auch in schweren Rezessionen eher erhalten als unter den Bedingungen des Maastricht-Vertrags mit seinen nominalen Defizit-Regeln. Vgl. allerdings Horn et al. (2008), die auch für die aktuellen Regeln eine gewisse Prozyklizität feststellen.

Tabelle 6

Betrachtete Modellvarianten

	A1	A2	A3	B1	B2	B3
Nettoersatzquote	0,5	0,3	0,7	0,5	0,3	0,7
Bezugsdauer (Monate)	12	12	12	6	6	6
Beitragssatz	0,97	0,58	1,33	0,68	0,39	0,95

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.2 Gesamtwirtschaftliche Beiträge zur und Leistungen aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung

Für die Simulation sind zunächst die Zahlungsströme zu ermitteln, die in jeder Periode dem Land zufließen oder aus dem Land abfließen. Auf der Einnahmenseite erhält das Land Transferleistungen aus der Euro-ALV, auf der Ausgabenseite fallen die Beiträge an die gemeinsame Versicherung an. Dabei errechnen sich die Transfers als Produkt aus der Nettoersatzquote der Euro-ALV (Tabelle 6), der Anzahl der Bezugsberechtigten in der Euro-ALV und den länderspezifischen Referenzlöhnen. Die Abgaben, die zur Finanzierung der Euro-ALV abgeführt werden, sind das Produkt aus dem modellspezifischen Beitragssatz (Tabelle 6) und der Bruttolohn- und -gehaltssumme in der jeweiligen Volkswirtschaft. Im Folgenden werden die Größen erläutert, die die Auszahlungen und Beiträge der Euro-ALV beeinflussen.

3.1.2.1 Auszahlungsseite

Nettoersatzquote der Europäischen Arbeitslosenversicherung: Die Nettoersatzquote ist der Anteil, den ein Bezugsberechtigter gemessen an seinem letzten Nettogehalt als Versicherungsleistung erhält. Sie ist in der Euro-ALV für alle Länder identisch (Tabelle 6). Im großzügigen Fall A3 liegt die Nettoersatzquote der Euro-ALV höher als die der meisten nationalen Versicherungen (Abbildung 5), im Modell B2 ist die Nettoersatzquote mit nur 30 Prozent des Nettoeinkommens vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit vergleichsweise gering und liegt unter der Nettoersatzquote der nationalen Arbeitslosenversicherungen in den betrachteten Ländern. In diesem Fall dient die Euro-ALV als Grundsicherung, die von den einzelnen Ländern aufgestockt wird, um das dem derzeitigen Status quo entsprechende soziale Absicherungsniveau zu erreichen.

Anzahl der Bezugsberechtigten: Als Voraussetzung für den Bezug von Transferleistungen aus der Euro-ALV wird im Folgenden angenommen, dass nur die Bezugsberechtigten der nationalen Arbeitslosenversicherung auch in der europäischen Arbeitslosenversicherung bezugsberechtigt sind. Je nach maximaler Bezugsdauer von Transferleistungen aus der Euro-ALV (Tabelle 6) und der maximalen Bezugsdauer in den nationalen Versicherungssystemen (Kapitel 2.2.4) ist aber vorstellbar, dass nicht alle nationalen Bezieher zusätzlich Transfers aus der Euro-ALV erhalten.³⁴ Die Anzahl der Empfänger von Transfers aus der Euro-ALV muss daher separat geschätzt werden; dabei muss mangels detaillierter Informationen insbesondere über die Erwerbsbiographien von Arbeitslosen, aus denen die formale Bezugsberechtigung abgeleitet werden könnte (etwa hinsichtlich eventuell erforderlicher Anwartschaftszeiten), auf gesonderte Annahmen zurückgegriffen werden.

Die Schätzung stützt sich auf länderspezifische Angaben über den Anteil der Arbeitslosen in den betrachteten Volkswirtschaften, die bezugsberechtigt im Rahmen eines beitragsfinanzierten Versicherungssystems sind (Tabelle 7: Bezugsquote).³⁵ Angenommen wird in der Regel, dass grundsätzlich nur Kurzarbeitslose von einer beitragsfinanzierten Versicherung profitieren. So kann unter Verwendung des Anteils der Kurzarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit auf den Anteil der empfangsberechtigten Kurzarbeitslosen im nationalen System geschlossen werden.³⁶ Die entsprechende Quote wird zur Abschätzung der länderspezifischen Zahl der Empfangsberechtigten in den auf zwölf Monate Laufzeit ausgelegten Varianten der Euro-ALV zugrunde gelegt und determiniert den langjährigen Mittelwert des Anteils der Empfangsberechtigten unter den Kurzarbeitslosen. Für die Varianten der Euro-ALV mit sechsmonatiger Laufzeit wird die Zahl der Empfangsberechtigten auf Grundlage von Informationen über die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in den betrachteten Volkswirtschaften (Abbildung 8) herunterskaliert.

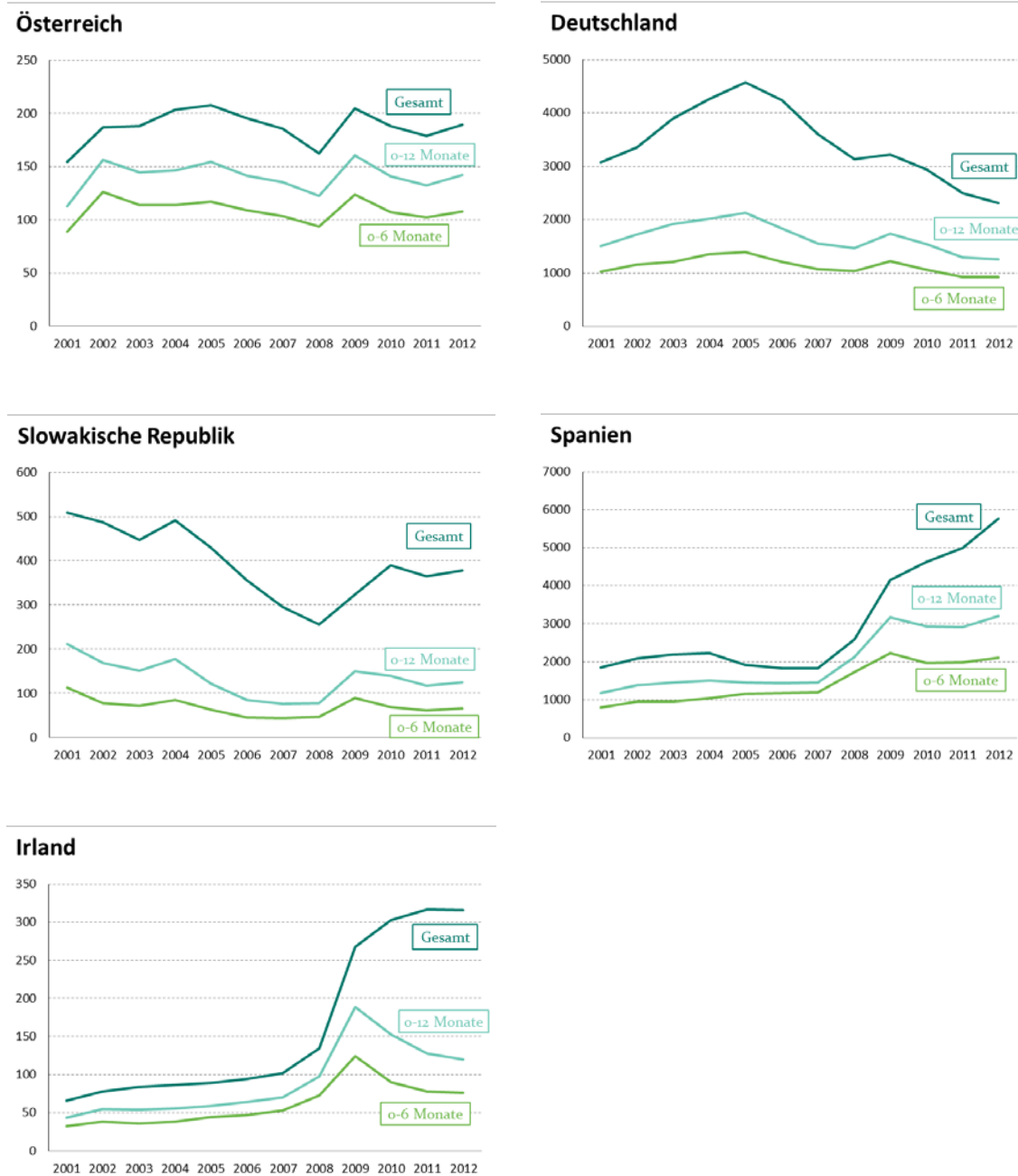
³⁴ So ist denkbar, dass ein Arbeitsloser noch anspruchsberechtigt im nationalen System ist, während seine Ansprüche an die Euro-ALV bereits abgelaufen sind.

³⁵ ILO (2014)

³⁶ Ausnahme: Italien, hier ergab die Berechnung einen nicht plausiblen Wert; daher wurde mit dem für Österreich errechneten Faktor (beide Länder haben ähnliche Bezugsquoten, siehe Tabelle 7) ein Näherungswert angenommen.

Abbildung 8

Anzahl Arbeitsloser nach Dauer ihrer Arbeitslosigkeit (in Tausend)



Quelle: ILOSTAT Database.

Somit weisen jene Länder eine hohe Zahl von Bezugsberechtigten der Euro-ALV auf, die unter Ihren Arbeitslosen einen hohen Anteil an Kurzzeitarbeitslosen aufweisen und deren Kurzzeitarbeitslosigkeit steigt. Ein Beispiel für eine ansteigende Kurzzeitarbeitslosigkeit (bei gleichzeitig leicht sinkender Gesamtarbeitslosigkeit) ist Spanien, wo der Anteil der Kurzzeitarbeitslosen unter den Arbeitslosen von 53 Prozent im 1. Quartal 1999 auf rund 80 Prozent im Jahr 2007 anstieg. Somit hat Spanien in dem Modell eine konstant hohe Zahl Empfangsberechtigter (ab 2008 steigt die Zahl der Arbeitslosen wegen der Krise). Länder mit tendenziell niedriger Arbeitslosigkeit sowie mit einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen haben dagegen im Modell nur wenige Empfangsberechtigte, die Auszahlungen an das Land sind also in der Summe geringer.

Referenzlohn: Zur Ermittlung des aggregierten Referenzlohns wird auf die Nettolohn- und -gehaltssumme (NLG) der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zurückgegriffen; da diese nicht für alle Länder und zudem nicht in NiGEM vorliegt, wird die NLG über einen länderspezifischen, aber zeitkonstanten Faktor aus der Bruttolohn- und -gehaltssumme abgeleitet³⁷ (vgl. Tabelle 7). Wie Mikrodaten zeigen, liegt das durchschnittliche Einkommen von Arbeitslosen vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit unter dem gesamtwirtschaftlichen durchschnittlichen Einkommen. Zur Bestimmung des Referenzlohns für die Euro-ALV wird die Nettolohn- und -gehaltssumme daher mit einem entsprechend länderspezifischen, aber zeitkonstanten Faktor multipliziert (vgl. Tabelle 7).³⁸ Länder mit einem überdurchschnittlichen Referenzlohn erhalten höhere Auszahlungen. Dies ist etwa der Fall bei Frankreich und den Niederlanden, in geringerem Maße aber auch bei Spanien.

Im Falle Italiens sorgt vor allem der sehr niedrige Referenzlohn für durchgehend niedrige Auszahlungen aus der Euro-ALV.

³⁷ Ausnahme: Irland, für das keine Daten vorliegen. Angenommen wurde der Mittelwert der übrigen Länder.

³⁸ Der Referenzlohn wurde anhand von Mikrodaten aus EU-SILC/EUROMOD ermittelt. Allerdings handelt es sich bei diesen Daten um Stichtagsdaten und nicht um langjährige Durchschnitte; um diesem Problem Rechnung zu tragen und zudem für einige unplausible Ergebnisse zu korrigieren, wurde die Streuung der Quoten durch eine Stauchung ohne Änderung der Reihung vermindert.

Tabelle 7

Bezugsquote, Referenzlöhne und Nettolohnanteil an Bruttolöhnen

	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien	Mittelwert
Bezugsquote	0.51	0.80	0.10	0.46	0.29	0.43	0.22	0.56	0.60	0.35	0.11	0.24	0.39
Faktor Referenzlohn	0.71	0.70	0.70	0.90	0.82	0.68	0.75	0.57	0.97	0.85	0.65	0.82	0.76
NLG/BLG	0.58	0.56	0.59	0.65	0.61	0.58	0.63	0.48	0.51	0.73	0.78	0.76	0.62

Quelle: Nationale statistische Ämter, EU-SILC, ILO, eigene Berechnungen.

3.1.2.2 Beitragsseite

Beitragssatz: Der Beitragssatz ist fest für alle Länder und variabel zwischen den Modellen (vgl. Tabelle 6). Für die Länder gelten die Beiträge jedoch nicht zusätzlich zu ihren jeweiligen nationalen Beitragssätzen: diese können aufgrund von Entlastungswirkungen der Euro-ALV auf die nationalen Versicherungen gesenkt werden. Für Länder mit restriktiven Systemen können allerdings auch trotz positiven Nettozahlungsströmen zusätzliche Beitragsbelastungen anfallen, nämlich wenn das nationale System sehr restriktiv ausgestaltet ist und durch die Euro-ALV eine Ausweitung des Versicherungssystems stattfindet.

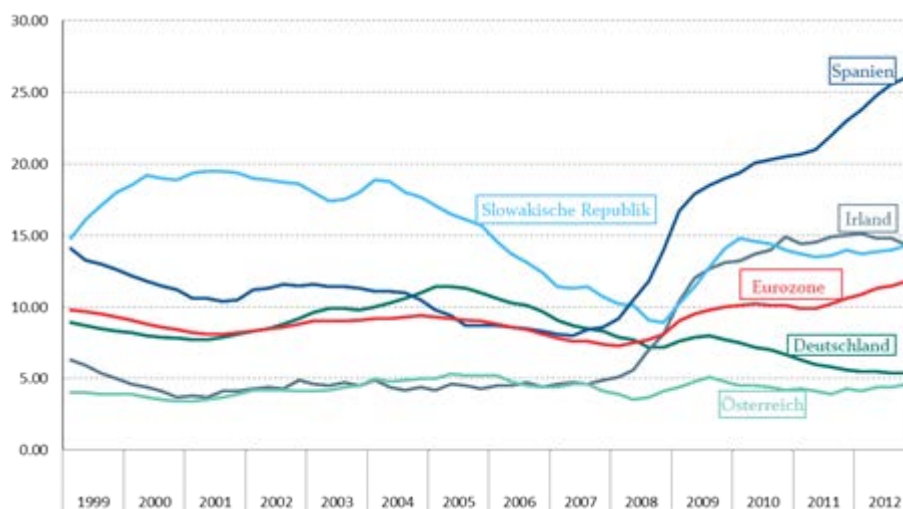
Bruttolöhne und -gehälter: Die je Land zu leistenden Beiträge zur Euro-ALV sind das Produkt aus dem einheitlichen Beitragssatz und den Bruttolöhnen und -gehältern. Dadurch leisten größere Volkswirtschaften auch einen größeren Beitrag.

3.1.2.3 Zahlungsströme

Im Folgenden werden die Leistungen aus und die Beiträge in die Euro-ALV sowie die sich ergebenden Nettozahlungsströme abgeleitet. Dabei hängen die Ein- und Auszahlungen der Euro-ALV von der Ausgestaltungsvariante gemäß Tabelle 6 ab; wir konzentrieren uns im Folgenden auf die hinsichtlich ihres Leistungsumfangs großzügigste (A₃) sowie die restriktivste Variante (B₂).

Modell A3: Bei Betrachtung der Zahlungsströme prozentual zum Bruttoinlandsprodukt (vgl. Tabelle 10) lässt die Zeile „Mittelwert“ erkennen, welche Länder am stärksten profitieren. Das sind Spanien, Griechenland und Frankreich, die im Durchschnitt jährlich 0,27, 0,28 bzw. 0,29 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts als Nettozahlung erhalten. In Griechenland und Spanien ist dies vor allem durch hohe Auszahlungen in der Krisenzeit ab 2008 bedingt (Tabelle 8), in Frankreich kommt es hingegen permanent zu hohen Nettozahlungen von jährlich vier bis acht Milliarden Euro (Tabelle 9), bis zu einem halben Prozent der nationalen Wirtschaftsleistung (Tabelle 10). Dies ist auf einen sehr hohen Referenzlohn und eine hohe Zahl Bezugsberechtigter zurückzuführen. Im Falle Spaniens und Griechenlands kommt es vor Eintritt der Krise zwar zu Nettoauszahlungen, diese sind jedoch bis 2007 deutlich geringer als beispielsweise in Frankreich. Erst ab 2008 und durch die krisenbedingte Arbeitslosigkeit (Abbildung 9) finden große Auszahlungen aus der Euro-ALV statt. Gleichzeitig sinken die Beiträge wegen der fallenden Bruttolöhne und -gehälter (Tabelle 8).³⁹

Abbildung 9
Arbeitslosenquoten



Quelle: NiGEM Database.

³⁹ Für Spanien und Frankreich dürfte die Schätzung der Empfangsberechtigten zu hoch liegen, da beide Länder nationale Arbeitslosenversicherungen mit zweijähriger Laufzeit und eine entsprechend hohe Zahl an Bezugsberechtigten auf nationaler Ebene haben. Dies konnte wegen fehlender Daten zur Historie der Arbeitslosen nicht korrigiert werden.

Tabelle 8

Modell A3: Leistungen und Beiträge

	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Inland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
Jahr												
Leistungen der Euro-ALV												
1999	555 Mio.	0.9 Mrd.	179 Mio.	12.3 Mrd.	9.6 Mrd.	719 Mio.	151 Mio.	3 Mrd.	0.8 Mrd.	383 Mio.	84 Mio.	3.3 Mrd.
2000	534 Mio.	0.9 Mrd.	150 Mio.	11.4 Mrd.	9 Mrd.	764 Mio.	134 Mio.	2.9 Mrd.	0.8 Mrd.	364 Mio.	46 Mio.	3.3 Mrd.
2001	565 Mio.	0.9 Mrd.	150 Mio.	11.1 Mrd.	9.2 Mrd.	795 Mio.	157 Mio.	2.7 Mrd.	0.8 Mrd.	408 Mio.	39 Mio.	3.6 Mrd.
2002	618 Mio.	1 Mrd.	189 Mio.	11.8 Mrd.	10.5 Mrd.	854 Mio.	215 Mio.	2.7 Mrd.	0.9 Mrd.	543 Mio.	7 Mio.	4.5 Mrd.
2003	661 Mio.	1.2 Mrd.	169 Mio.	12.5 Mrd.	11.9 Mrd.	882 Mio.	222 Mio.	2.8 Mrd.	1.3 Mrd.	712 Mio.	33 Mio.	4.7 Mrd.
2004	761 Mio.	1.3 Mrd.	185 Mio.	13.2 Mrd.	11.4 Mrd.	967 Mio.	231 Mio.	3.2 Mrd.	1.6 Mrd.	707 Mio.	55 Mio.	4.9 Mrd.
2005	847 Mio.	1.3 Mrd.	140 Mio.	13.7 Mrd.	12.8 Mrd.	1059 Mio.	256 Mio.	3.4 Mrd.	1.6 Mrd.	767 Mio.	0 Mio.	4.6 Mrd.
2006	818 Mio.	1.3 Mrd.	146 Mio.	14.1 Mrd.	11.2 Mrd.	995 Mio.	299 Mio.	3.2 Mrd.	1.3 Mrd.	800 Mio.	0 Mio.	4.9 Mrd.
2007	796 Mio.	1.3 Mrd.	132 Mio.	13.9 Mrd.	9.5 Mrd.	990 Mio.	350 Mio.	3 Mrd.	1.2 Mrd.	876 Mio.	16 Mio.	5.2 Mrd.
2008	758 Mio.	1.3 Mrd.	170 Mio.	13.8 Mrd.	9 Mrd.	1052 Mio.	601 Mio.	3.4 Mrd.	1.1 Mrd.	892 Mio.	29 Mio.	9 Mrd.
2009	940 Mio.	1.5 Mrd.	380 Mio.	16.4 Mrd.	10.7 Mrd.	1347 Mio.	1199 Mio.	4.1 Mrd.	1.5 Mrd.	1149 Mio.	148 Mio.	14.3 Mrd.
2010	923 Mio.	1.6 Mrd.	183 Mio.	17.1 Mrd.	10.1 Mrd.	1789 Mio.	727 Mio.	4.3 Mrd.	1.8 Mrd.	1209 Mio.	48 Mio.	11.6 Mrd.
2011	867 Mio.	1.5 Mrd.	190 Mio.	17 Mrd.	8.5 Mrd.	2266 Mio.	618 Mio.	4.2 Mrd.	1.8 Mrd.	1389 Mio.	24 Mio.	12.6 Mrd.
2012	922 Mio.	1.6 Mrd.	230 Mio.	18.3 Mrd.	8.1 Mrd.	2574 Mio.	598 Mio.	4.9 Mrd.	2 Mrd.	1660 Mio.	55 Mio.	14.6 Mrd.
Summe	10.6 Mrd.	17.5 Mrd.	2.6 Mrd.	196.4 Mrd.	141.5 Mrd.	17.1 Mrd.	5.8 Mrd.	47.7 Mrd.	18.4 Mrd.	11.9 Mrd.	0.6 Mrd.	101.2 Mrd.
Beiträge zur Euro-ALV												
1999	1.1 Mrd.	1.2 Mrd.	627 Mio.	7 Mrd.	11.5 Mrd.	444 Mio.	452 Mio.	4.4 Mrd.	2.1 Mrd.	598 Mio.	118 Mio.	3 Mrd.
2000	1.1 Mrd.	1.3 Mrd.	665 Mio.	7.4 Mrd.	12 Mrd.	474 Mio.	512 Mio.	4.5 Mrd.	2.2 Mrd.	649 Mio.	131 Mio.	3.2 Mrd.
2001	1.2 Mrd.	1.3 Mrd.	707 Mio.	7.7 Mrd.	12.2 Mrd.	501 Mio.	573 Mio.	4.8 Mrd.	2.4 Mrd.	685 Mio.	138 Mio.	3.4 Mrd.
2002	1.2 Mrd.	1.4 Mrd.	728 Mio.	8 Mrd.	12.3 Mrd.	580 Mio.	616 Mio.	5 Mrd.	2.5 Mrd.	719 Mio.	150 Mio.	3.7 Mrd.
2003	1.2 Mrd.	1.4 Mrd.	749 Mio.	8.3 Mrd.	12.3 Mrd.	628 Mio.	669 Mio.	5.2 Mrd.	2.6 Mrd.	739 Mio.	162 Mio.	3.9 Mrd.
2004	1.2 Mrd.	1.4 Mrd.	779 Mio.	8.5 Mrd.	12.3 Mrd.	679 Mio.	726 Mio.	5.4 Mrd.	2.6 Mrd.	764 Mio.	171 Mio.	4.1 Mrd.
2005	1.3 Mrd.	1.5 Mrd.	820 Mio.	8.8 Mrd.	12.3 Mrd.	718 Mio.	811 Mio.	5.6 Mrd.	2.6 Mrd.	802 Mio.	189 Mio.	4.4 Mrd.
2006	1.3 Mrd.	1.6 Mrd.	857 Mio.	9.2 Mrd.	12.5 Mrd.	756 Mio.	893 Mio.	5.9 Mrd.	2.7 Mrd.	826 Mio.	208 Mio.	4.8 Mrd.
2007	1.4 Mrd.	1.6 Mrd.	908 Mio.	9.6 Mrd.	12.8 Mrd.	813 Mio.	977 Mio.	6.1 Mrd.	2.9 Mrd.	859 Mio.	230 Mio.	5.2 Mrd.
2008	1.5 Mrd.	1.7 Mrd.	973 Mio.	9.9 Mrd.	13.3 Mrd.	859 Mio.	1015 Mio.	6.4 Mrd.	3.1 Mrd.	889 Mio.	248 Mio.	5.5 Mrd.
2009	1.5 Mrd.	1.7 Mrd.	963 Mio.	9.9 Mrd.	13.3 Mrd.	881 Mio.	926 Mio.	6.3 Mrd.	3.1 Mrd.	892 Mio.	249 Mio.	5.4 Mrd.
2010	1.5 Mrd.	1.8 Mrd.	979 Mio.	10.1 Mrd.	13.7 Mrd.	835 Mio.	862 Mio.	6.4 Mrd.	3.1 Mrd.	902 Mio.	256 Mio.	5.3 Mrd.
2011	1.6 Mrd.	1.9 Mrd.	1027 Mio.	10.4 Mrd.	14.3 Mrd.	761 Mio.	849 Mio.	6.5 Mrd.	3.2 Mrd.	885 Mio.	268 Mio.	5.3 Mrd.
2012	1.6 Mrd.	1.9 Mrd.	1061 Mio.	10.6 Mrd.	14.8 Mrd.	665 Mio.	849 Mio.	6.5 Mrd.	3.2 Mrd.	825 Mio.	277 Mio.	5 Mrd.
Summe	18.8 Mrd.	21.7 Mrd.	11.8 Mrd.	125.5 Mrd.	179.4 Mrd.	9.6 Mrd.	10.7 Mrd.	78.9 Mrd.	38.2 Mrd.	11 Mrd.	2.8 Mrd.	62.4 Mrd.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 9

Modell A3: Nettozahlungsströme

	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Inland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
Jahr												
1999	-553 Mio.	-303 Mio.	-448 Mio.	5.3 Mrd.	-2 Mrd.	276 Mio.	-300 Mio.	-1.4 Mrd.	-1.2 Mrd.	-215 Mio.	-34 Mio.	0.3 Mrd.
2000	-609 Mio.	-386 Mio.	-515 Mio.	4 Mrd.	-2.9 Mrd.	290 Mio.	-378 Mio.	-1.7 Mrd.	-1.4 Mrd.	-285 Mio.	-85 Mio.	0.1 Mrd.
2001	-600 Mio.	-421 Mio.	-557 Mio.	3.4 Mrd.	-2.9 Mrd.	294 Mio.	-416 Mio.	-2.1 Mrd.	-1.6 Mrd.	-277 Mio.	-99 Mio.	0.1 Mrd.
2002	-567 Mio.	-327 Mio.	-539 Mio.	3.8 Mrd.	-1.7 Mrd.	274 Mio.	-401 Mio.	-2.3 Mrd.	-1.5 Mrd.	-176 Mio.	-143 Mio.	0.9 Mrd.
2003	-549 Mio.	-188 Mio.	-580 Mio.	4.2 Mrd.	-0.4 Mrd.	254 Mio.	-447 Mio.	-2.4 Mrd.	-1.3 Mrd.	-27 Mio.	-129 Mio.	0.8 Mrd.
2004	-474 Mio.	-182 Mio.	-595 Mio.	4.6 Mrd.	-0.9 Mrd.	288 Mio.	-495 Mio.	-2.2 Mrd.	-1 Mrd.	-57 Mio.	-116 Mio.	0.7 Mrd.
2005	-432 Mio.	-235 Mio.	-680 Mio.	4.9 Mrd.	0.5 Mrd.	341 Mio.	-555 Mio.	-2.3 Mrd.	-1.1 Mrd.	-36 Mio.	-189 Mio.	0.2 Mrd.
2006	-522 Mio.	-280 Mio.	-711 Mio.	4.8 Mrd.	-1.2 Mrd.	239 Mio.	-594 Mio.	-2.7 Mrd.	-1.5 Mrd.	-26 Mio.	-208 Mio.	0.1 Mrd.
2007	-614 Mio.	-368 Mio.	-776 Mio.	4.3 Mrd.	-3.3 Mrd.	178 Mio.	-627 Mio.	-3.1 Mrd.	-1.8 Mrd.	17 Mio.	-214 Mio.	0 Mrd.
2008	-723 Mio.	-438 Mio.	-802 Mio.	3.9 Mrd.	-4.2 Mrd.	192 Mio.	-413 Mio.	-3 Mrd.	-2 Mrd.	3 Mio.	-219 Mio.	3.5 Mrd.
2009	-557 Mio.	-256 Mio.	-583 Mio.	6.5 Mrd.	-2.6 Mrd.	466 Mio.	273 Mio.	-2.2 Mrd.	-1.6 Mrd.	257 Mio.	-101 Mio.	8.9 Mrd.
2010	-605 Mio.	-230 Mio.	-796 Mio.	7 Mrd.	-3.6 Mrd.	954 Mio.	-135 Mio.	-2.1 Mrd.	-1.3 Mrd.	307 Mio.	-208 Mio.	6.3 Mrd.
2011	-718 Mio.	-359 Mio.	-837 Mio.	6.5 Mrd.	-5.8 Mrd.	1505 Mio.	-231 Mio.	-2.3 Mrd.	-1.4 Mrd.	504 Mio.	-244 Mio.	7.3 Mrd.
2012	-728 Mio.	-320 Mio.	-830 Mio.	7.6 Mrd.	-6.7 Mrd.	1909 Mio.	-251 Mio.	-1.6 Mrd.	-1.2 Mrd.	835 Mio.	-222 Mio.	9.6 Mrd.
Summe	-8.2 Mrd.	-4.3 Mrd.	-9.2 Mrd.	70.9 Mrd.	-37.9 Mrd.	7.5 Mrd.	-5 Mrd.	-31.2 Mrd.	-19.8 Mrd.	0.8 Mrd.	-2.2 Mrd.	38.8 Mrd.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10

Modell A3: Nettozahlungsströme (in % des BIP)

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
1999	-0.28	-0.13	-0.37	0.39	-0.10	0.23	-0.33	-0.12	-0.31	-0.18	-0.12	0.05
2000	-0.29	-0.15	-0.39	0.28	-0.14	0.21	-0.36	-0.14	-0.33	-0.22	-0.27	0.02
2001	-0.28	-0.16	-0.40	0.23	-0.14	0.20	-0.36	-0.17	-0.36	-0.21	-0.29	0.02
2002	-0.26	-0.12	-0.38	0.24	-0.08	0.17	-0.31	-0.18	-0.33	-0.13	-0.39	0.12
2003	-0.24	-0.07	-0.40	0.26	-0.02	0.15	-0.32	-0.18	-0.26	-0.02	-0.32	0.10
2004	-0.20	-0.06	-0.39	0.28	-0.04	0.16	-0.33	-0.16	-0.21	-0.04	-0.26	0.08
2005	-0.18	-0.08	-0.43	0.28	0.02	0.18	-0.34	-0.16	-0.21	-0.02	-0.38	0.02
2006	-0.20	-0.09	-0.43	0.27	-0.05	0.11	-0.34	-0.18	-0.27	-0.02	-0.38	0.01
2007	-0.22	-0.11	-0.43	0.23	-0.13	0.08	-0.33	-0.20	-0.31	0.01	-0.35	0.00
2008	-0.26	-0.13	-0.43	0.20	-0.17	0.08	-0.23	-0.19	-0.33	0.00	-0.33	0.32
2009	-0.20	-0.08	-0.34	0.34	-0.11	0.20	0.17	-0.15	-0.28	0.15	-0.16	0.84
2010	-0.21	-0.06	-0.45	0.36	-0.15	0.43	-0.09	-0.13	-0.22	0.18	-0.32	0.59
2011	-0.24	-0.10	-0.45	0.33	-0.22	0.72	-0.14	-0.14	-0.24	0.29	-0.36	0.69
2012	-0.24	-0.09	-0.43	0.37	-0.25	0.98	-0.15	-0.10	-0.20	0.50	-0.31	0.92
Mittelwert	-0.24	-0.10	-0.41	0.29	-0.11	0.28	-0.25	-0.16	-0.28	0.02	-0.30	0.27

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 11

Modell B2: Leistungen und Beiträge

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
Leistungen der Euro-ALV												
1999	181 Mio.	265 Mio.	61 Mio.	3.5 Mrd.	2.7 Mrd.	209 Mio.	45 Mio.	0.8 Mrd.	270 Mio.	109 Mio.	30 Mio.	0.9 Mrd.
2000	177 Mio.	246 Mio.	47 Mio.	3.2 Mrd.	2.6 Mrd.	213 Mio.	38 Mio.	0.7 Mrd.	262 Mio.	99 Mio.	11 Mio.	1 Mrd.
2001	193 Mio.	271 Mio.	49 Mio.	3.2 Mrd.	2.7 Mrd.	228 Mio.	51 Mio.	0.7 Mrd.	245 Mio.	122 Mio.	7 Mio.	1.1 Mrd.
2002	218 Mio.	308 Mio.	68 Mio.	3.4 Mrd.	3.2 Mrd.	222 Mio.	73 Mio.	0.7 Mrd.	333 Mio.	177 Mio.	0 Mio.	1.5 Mrd.
2003	226 Mio.	361 Mio.	57 Mio.	3.6 Mrd.	3.4 Mrd.	209 Mio.	65 Mio.	0.7 Mrd.	452 Mio.	220 Mio.	4 Mio.	1.4 Mrd.
2004	260 Mio.	340 Mio.	62 Mio.	3.8 Mrd.	3.1 Mrd.	248 Mio.	64 Mio.	1 Mrd.	482 Mio.	179 Mio.	14 Mio.	1.4 Mrd.
2005	282 Mio.	352 Mio.	42 Mio.	3.9 Mrd.	3.9 Mrd.	270 Mio.	81 Mio.	1 Mrd.	436 Mio.	215 Mio.	0 Mio.	1.5 Mrd.
2006	264 Mio.	388 Mio.	47 Mio.	4 Mrd.	2.9 Mrd.	250 Mio.	100 Mio.	1 Mrd.	345 Mio.	218 Mio.	0 Mio.	1.7 Mrd.
2007	259 Mio.	377 Mio.	42 Mio.	4 Mrd.	2.6 Mrd.	278 Mio.	118 Mio.	0.9 Mrd.	338 Mio.	255 Mio.	3 Mio.	1.8 Mrd.
2008	241 Mio.	402 Mio.	61 Mio.	4.1 Mrd.	2.7 Mrd.	312 Mio.	219 Mio.	1.1 Mrd.	346 Mio.	256 Mio.	8 Mio.	3.5 Mrd.
2009	327 Mio.	483 Mio.	150 Mio.	5.2 Mrd.	3.4 Mrd.	435 Mio.	441 Mio.	1.3 Mrd.	530 Mio.	364 Mio.	58 Mio.	5.3 Mrd.
2010	291 Mio.	452 Mio.	59 Mio.	4.8 Mrd.	2.8 Mrd.	555 Mio.	150 Mio.	1.3 Mrd.	592 Mio.	321 Mio.	15 Mio.	3.2 Mrd.
2011	283 Mio.	422 Mio.	64 Mio.	4.9 Mrd.	2.4 Mrd.	686 Mio.	126 Mio.	1.2 Mrd.	537 Mio.	415 Mio.	5 Mio.	3.6 Mrd.
2012	306 Mio.	495 Mio.	83 Mio.	5.4 Mrd.	2.5 Mrd.	719 Mio.	149 Mio.	1.5 Mrd.	668 Mio.	503 Mio.	14 Mio.	4.4 Mrd.
Summe	3.5 Mrd.	5.2 Mrd.	0.9 Mrd.	57 Mrd.	40.8 Mrd.	4.8 Mrd.	1.7 Mrd.	13.9 Mrd.	5.8 Mrd.	3.5 Mrd.	0.2 Mrd.	32.2 Mrd.
Beiträge zur Euro-ALV												
1999	329 Mio.	356 Mio.	186 Mio.	2.1 Mrd.	3.4 Mrd.	132 Mio.	134 Mio.	1.3 Mrd.	609 Mio.	178 Mio.	35 Mio.	0.9 Mrd.
2000	340 Mio.	373 Mio.	198 Mio.	2.2 Mrd.	3.6 Mrd.	141 Mio.	152 Mio.	1.4 Mrd.	653 Mio.	193 Mio.	39 Mio.	1 Mrd.
2001	346 Mio.	394 Mio.	210 Mio.	2.3 Mrd.	3.6 Mrd.	149 Mio.	170 Mio.	1.4 Mrd.	701 Mio.	204 Mio.	41 Mio.	1 Mrd.
2002	352 Mio.	409 Mio.	217 Mio.	2.4 Mrd.	3.6 Mrd.	172 Mio.	183 Mio.	1.5 Mrd.	737 Mio.	214 Mio.	45 Mio.	1.1 Mrd.
2003	359 Mio.	416 Mio.	223 Mio.	2.4 Mrd.	3.7 Mrd.	186 Mio.	199 Mio.	1.5 Mrd.	758 Mio.	219 Mio.	48 Mio.	1.2 Mrd.
2004	367 Mio.	428 Mio.	232 Mio.	2.5 Mrd.	3.7 Mrd.	201 Mio.	216 Mio.	1.6 Mrd.	775 Mio.	227 Mio.	51 Mio.	1.2 Mrd.
2005	380 Mio.	443 Mio.	244 Mio.	2.6 Mrd.	3.6 Mrd.	213 Mio.	241 Mio.	1.7 Mrd.	785 Mio.	238 Mio.	56 Mio.	1.3 Mrd.
2006	398 Mio.	464 Mio.	255 Mio.	2.7 Mrd.	3.7 Mrd.	224 Mio.	266 Mio.	1.8 Mrd.	817 Mio.	245 Mio.	62 Mio.	1.4 Mrd.
2007	419 Mio.	488 Mio.	271 Mio.	2.8 Mrd.	3.8 Mrd.	241 Mio.	291 Mio.	1.8 Mrd.	865 Mio.	255 Mio.	68 Mio.	1.5 Mrd.
2008	440 Mio.	515 Mio.	290 Mio.	2.9 Mrd.	3.9 Mrd.	255 Mio.	302 Mio.	1.9 Mrd.	909 Mio.	264 Mio.	74 Mio.	1.6 Mrd.
2009	445 Mio.	519 Mio.	287 Mio.	2.9 Mrd.	3.9 Mrd.	261 Mio.	275 Mio.	1.9 Mrd.	921 Mio.	265 Mio.	74 Mio.	1.6 Mrd.
2010	454 Mio.	529 Mio.	292 Mio.	3 Mrd.	4.1 Mrd.	247 Mio.	256 Mio.	1.9 Mrd.	927 Mio.	267 Mio.	76 Mio.	1.6 Mrd.
2011	471 Mio.	553 Mio.	306 Mio.	3.1 Mrd.	4.2 Mrd.	225 Mio.	252 Mio.	1.9 Mrd.	945 Mio.	262 Mio.	80 Mio.	1.6 Mrd.
2012	490 Mio.	572 Mio.	316 Mio.	3.2 Mrd.	4.4 Mrd.	197 Mio.	253 Mio.	1.9 Mrd.	954 Mio.	245 Mio.	82 Mio.	1.5 Mrd.
Summe	5.6 Mrd.	6.5 Mrd.	3.5 Mrd.	37.2 Mrd.	53.3 Mrd.	2.8 Mrd.	3.2 Mrd.	23.5 Mrd.	11.4 Mrd.	3.3 Mrd.	0.8 Mrd.	18.5 Mrd.

Quelle: Eigene Darstellung.

Am Beispiel Portugals lässt sich sehr gut die Grundidee der Euro-ALV erkennen, nämlich dass Länder in Krisenzeiten hohe Auszahlungen erhalten und in Zeiten mit starker Konjunktur mehr Beiträge zahlen. In der ersten Hälfte des Simulationszeitraums ist Portugal Nettozahler, erst ab 2007 fließen große Summen in das Land, und entlasten so den Haushalt. Am Beispiel Deutschland zeigt sich, dass Länder nicht nur in starken Rezessionen Zahlungen erhalten; im Jahr 2005 erhält das Land zu einem Zeitpunkt wirtschaftlicher Stagnation und steigender Arbeitslosigkeit positive Auszahlungen, auch wenn es sonst ein Nettozahler ist.

Es gibt einige Länder die über den Modellzeitraum negative Nettozahlungsströme aufweisen. Hierfür gibt es verschiedene Gründe: In Österreich und den Niederlanden ist die Zahl der Bezugsberechtigten im Vergleich zu anderen Staaten aufgrund der geringen Arbeitslosenquote sehr niedrig, so dass die Auszahlungen zu gering sind, um die aufgrund vergleichsweise hoher Bruttolöhne und -gehälter relativ hohen Beiträge auszugleichen (Tabelle 8). In Belgien und besonders in Italien liegt der Referenzlohn unter dem Durchschnitt, außerdem gibt es einen vergleichsweise geringen Teil an Kurzarbeitslosen; beides reduziert die Auszahlungen aus der Euro-ALV.

Modell B2: Für Modell B2 verlaufen die Zahlungsströme in die gleichen Richtungen, allerdings sind die Summen deutlich geringer. In Frankreich, Deutschland und Spanien fließen in der Summe besonders hohe Beträge; dies ist in erster Linie auf die Größe dieser Länder zurückzuführen (Tabelle 12, Tabelle 13).

Tabelle 12

Modell B2: Nettozahlungsströme

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
1999	-148 Mio.	-92 Mio.	-125 Mio.	1.5 Mrd.	-0.7 Mrd.	77 Mio.	-89 Mio.	-522 Mio.	-339 Mio.	-68 Mio.	-5 Mio.	36 Mio.
2000	-163 Mio.	-127 Mio.	-151 Mio.	1 Mrd.	-1 Mrd.	72 Mio.	-115 Mio.	-619 Mio.	-392 Mio.	-94 Mio.	-28 Mio.	16 Mio.
2001	-154 Mio.	-123 Mio.	-161 Mio.	0.9 Mrd.	-0.9 Mrd.	79 Mio.	-119 Mio.	-752 Mio.	-456 Mio.	-82 Mio.	-34 Mio.	39 Mio.
2002	-134 Mio.	-101 Mio.	-149 Mio.	1.1 Mrd.	-0.4 Mrd.	50 Mio.	-110 Mio.	-793 Mio.	-403 Mio.	-37 Mio.	-45 Mio.	366 Mio.
2003	-133 Mio.	-56 Mio.	-166 Mio.	1.1 Mrd.	-0.2 Mrd.	23 Mio.	-134 Mio.	-809 Mio.	-307 Mio.	1 Mio.	-44 Mio.	216 Mio.
2004	-107 Mio.	-87 Mio.	-170 Mio.	1.3 Mrd.	-0.6 Mrd.	47 Mio.	-152 Mio.	-645 Mio.	-292 Mio.	-47 Mio.	-37 Mio.	171 Mio.
2005	-99 Mio.	-90 Mio.	-202 Mio.	1.3 Mrd.	0.2 Mrd.	57 Mio.	-161 Mio.	-669 Mio.	-349 Mio.	-23 Mio.	-56 Mio.	135 Mio.
2006	-134 Mio.	-76 Mio.	-209 Mio.	1.3 Mrd.	-0.8 Mrd.	26 Mio.	-166 Mio.	-798 Mio.	-473 Mio.	-27 Mio.	-62 Mio.	265 Mio.
2007	-160 Mio.	-111 Mio.	-228 Mio.	1.1 Mrd.	-1.2 Mrd.	38 Mio.	-172 Mio.	-882 Mio.	-527 Mio.	0 Mio.	-65 Mio.	265 Mio.
2008	-199 Mio.	-113 Mio.	-229 Mio.	1.2 Mrd.	-1.3 Mrd.	57 Mio.	-82 Mio.	-769 Mio.	-564 Mio.	-7 Mio.	-66 Mio.	1.8 Mrd.
2009	-117 Mio.	-36 Mio.	-137 Mio.	2.2 Mrd.	-0.5 Mrd.	174 Mio.	166 Mio.	-566 Mio.	-391 Mio.	100 Mio.	-15 Mio.	3.7 Mrd.
2010	-163 Mio.	-78 Mio.	-232 Mio.	1.8 Mrd.	-1.2 Mrd.	307 Mio.	-106 Mio.	-620 Mio.	-335 Mio.	53 Mio.	-61 Mio.	1.7 Mrd.
2011	-189 Mio.	-132 Mio.	-242 Mio.	1.8 Mrd.	-1.9 Mrd.	460 Mio.	-126 Mio.	-707 Mio.	-407 Mio.	153 Mio.	-75 Mio.	2.1 Mrd.
2012	-184 Mio.	-78 Mio.	-233 Mio.	2.3 Mrd.	-1.9 Mrd.	522 Mio.	-103 Mio.	-413 Mio.	-287 Mio.	258 Mio.	-68 Mio.	2.9 Mrd.
Summe	-2.1 Mrd.	-1.3 Mrd.	-2.6 Mrd.	19.9 Mrd.	-12.5 Mrd.	2 Mrd.	-1.5 Mrd.	-9.6 Mrd.	-5.5 Mrd.	0.2 Mrd.	-0.7 Mrd.	13.7 Mrd.

Quelle: Eigene Darstellung.

Einzig in Griechenland und Spanien fließen, jeweils ab 2008, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt relevante Beträge (Tabelle 13).

Tabelle 13

Modell B2: Nettozahlungsströme (in % des BIP)

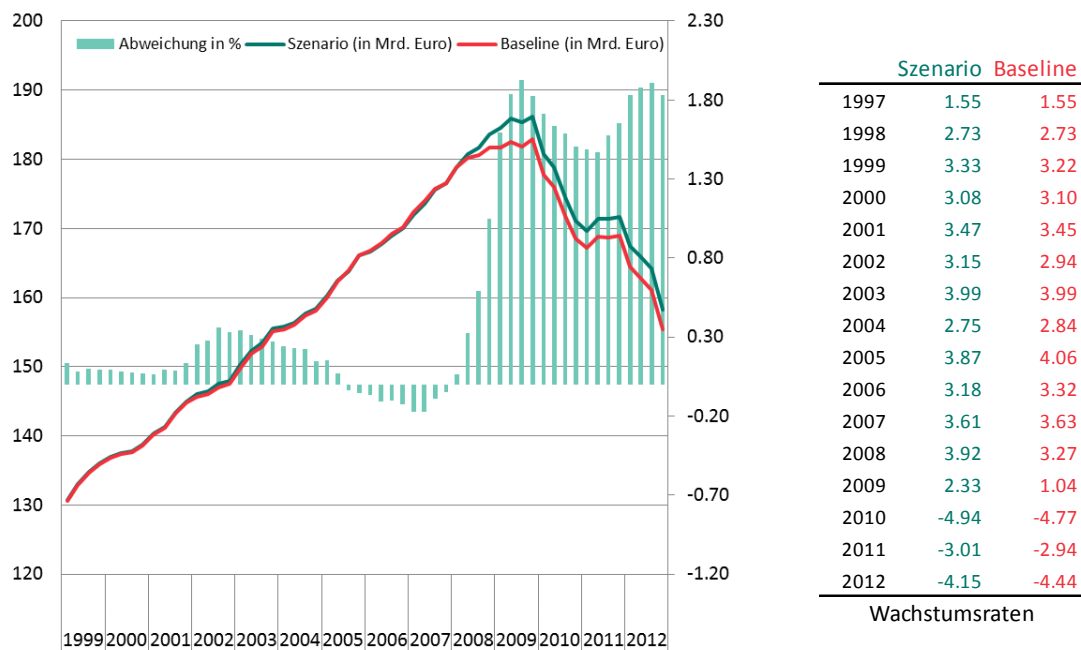
	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
Jahr												
1999	-0.07	-0.04	-0.10	0.11	-0.04	0.06	-0.10	-0.05	-0.09	-0.06	-0.02	0.01
2000	-0.08	-0.05	-0.11	0.07	-0.05	0.05	-0.11	-0.05	-0.09	-0.07	-0.09	0.00
2001	-0.07	-0.05	-0.12	0.06	-0.04	0.05	-0.10	-0.06	-0.10	-0.06	-0.10	0.01
2002	-0.06	-0.04	-0.10	0.07	-0.02	0.03	-0.08	-0.06	-0.09	-0.03	-0.12	0.05
2003	-0.06	-0.02	-0.11	0.07	-0.01	0.01	-0.10	-0.06	-0.06	0.00	-0.11	0.03
2004	-0.05	-0.03	-0.11	0.08	-0.03	0.03	-0.10	-0.05	-0.06	-0.03	-0.08	0.02
2005	-0.04	-0.03	-0.13	0.08	0.01	0.03	-0.10	-0.05	-0.07	-0.02	-0.11	0.01
2006	-0.05	-0.02	-0.13	0.07	-0.04	0.01	-0.09	-0.05	-0.09	-0.02	-0.11	0.03
2007	-0.06	-0.03	-0.13	0.06	-0.05	0.02	-0.09	-0.06	-0.09	0.00	-0.11	0.02
2008	-0.07	-0.03	-0.12	0.06	-0.05	0.02	-0.05	-0.05	-0.09	0.00	-0.10	0.17
2009	-0.04	-0.01	-0.08	0.12	-0.02	0.08	0.10	-0.04	-0.07	0.06	-0.02	0.35
2010	-0.06	-0.02	-0.13	0.09	-0.05	0.14	-0.07	-0.04	-0.06	0.03	-0.09	0.16
2011	-0.06	-0.04	-0.13	0.09	-0.07	0.22	-0.08	-0.04	-0.07	0.09	-0.11	0.20
2012	-0.06	-0.02	-0.12	0.11	-0.07	0.27	-0.06	-0.03	-0.05	0.16	-0.10	0.28
Mittelwert	-0.06	-0.03	-0.12	0.08	-0.04	0.07	-0.07	-0.05	-0.08	0.00	-0.09	0.10

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.3 Wirkungen auf das verfügbare Einkommen in den Mitgliedsländern

Durch die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung kommt es auf die oben beschriebene Weise zu Zahlungsströmen, die landesspezifisch die verfügbaren Einkommen beeinflussen. Abhängig von der konjunkturellen Situation ergeben sich über die Zeit variierende Nettozuflüssen aus der Euro-ALV in die jeweilige Volkswirtschaft: In Phasen schwacher Konjunktur erhöhen sich die verfügbaren Einkommen in den betroffenen Staaten im Vergleich zu einem Szenario ohne Euro-ALV. In Phasen kräftiger wirtschaftlicher Entwicklung kommt es zu Nettoabflüssen aus dem Land, das verfügbare Einkommen geht im Vergleich zur Baseline zurück.

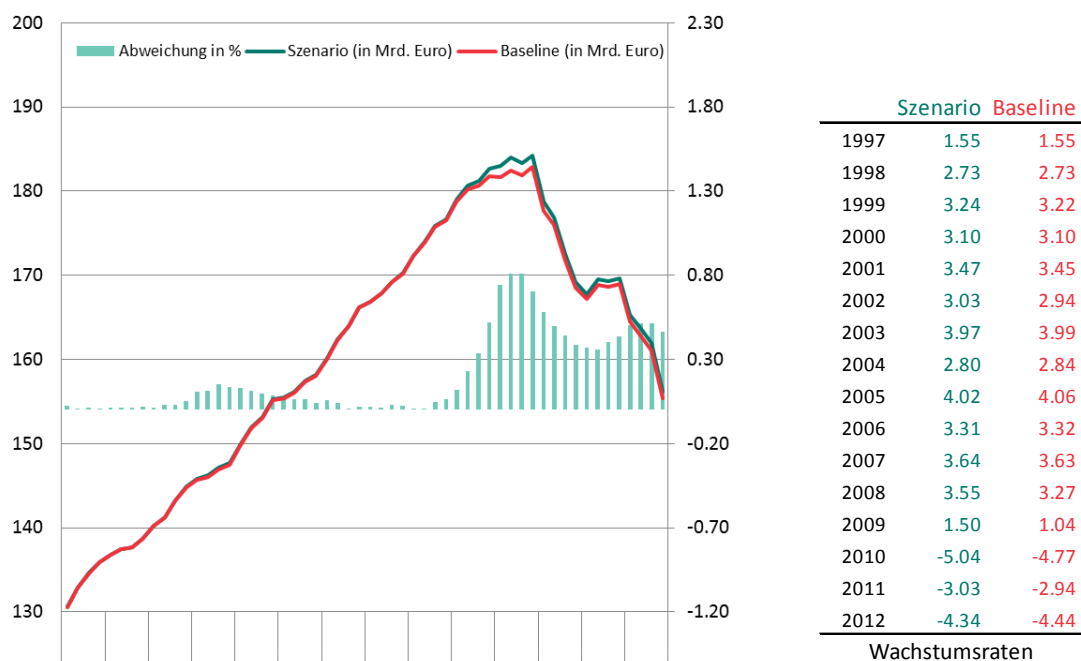
Abbildung 10

Spanien: Real verfügbare Einkommen (Modell A3)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Der Nettozufluss aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung wird in den verfügbaren Einkommen durch eine Reduktion der nationalen Versicherungsleistung zumindest teilweise kompensiert. Ist das jeweilige Leistungsniveau der nationalen Arbeitslosenversicherung sowohl hinsichtlich der maximalen Bezugsdauer wie auch hinsichtlich der Nettoersatzquote größer als das der Euro-ALV, so wird die Zahlung aus der Euro-ALV vollständig durch eine Reduktion der Auszahlung der nationalen Arbeitslosenversicherung kompensiert; die nationale Arbeitslosenversicherung zahlt annahmegemäß weiterhin Transfers aus, um das im Status Quo bestehende (Gesamt-) Leistungsniveau aufrecht zu erhalten; an den verfügbaren Einkommen verändert sich ceteris paribus im Vergleich zur Baseline ohne Euro-ALV nichts.

Abbildung 11

Spanien: Real verfügbare Einkommen (Modell B2)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

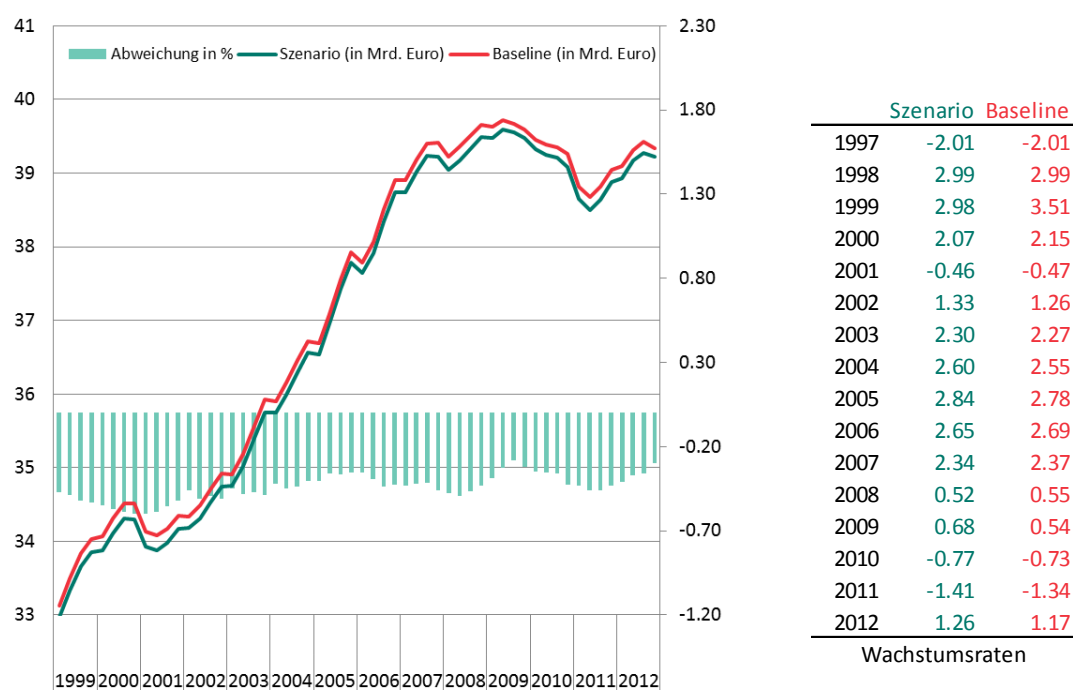
Ist das Leistungsniveau der Euro-ALV sowohl hinsichtlich der Bezugsdauer wie auch hinsichtlich der Nettoersatzquote großzügiger als die nationale ALV, so wird das nationale Versicherungssystem vollständig durch die Euro-ALV ersetzt; die nationale ALV zahlt dann keine Transfers mehr aus. Da die Euro-ALV einen großzügigeren Leistungsumfang als die nationale ALV hat, erhöht sich das soziale Absicherungsniveau in der jeweiligen Volkswirtschaft; entsprechend erhöhen sich unter sonst gleichen Bedingungen die verfügbaren Einkommen im Vergleich zur Baseline.

Die verfügbaren Einkommen werden zudem durch Änderungen der Sozialbeiträge beeinflusst. Durch die veränderten Leistungen der nationalen ALV ergeben sich Kostenreduktionen, die durch eine Veränderung des Beitragssatzes zur nationalen ALV ausgeglichen werden. Gleichzeitig erhebt die Europäische Arbeitslosenversicherung einen Beitrag, der einkommensmindernd wirkt. In Ländern mit einer schwachen Konjunktur führt der aus der sinkenden Beschäftigung resultierende Rückgang der Lohnsumme zu einer Reduktion der Beitragszahlungen. Gleichzeitig steigen die empfangenen Transfers mit der Arbeitslosigkeit. Dadurch wird das

Land entlastet, die verfügbaren Einkommen steigen im Vergleich zur Baseline merklich an. Dieser Zusammenhang lässt sich im Falle Spaniens gut erkennen (vgl. Abbildung 10 und Abbildung 11 für die Modellvarianten A3 bzw. B2). Insbesondere ab den Krisenjahren 2007/2008 ergibt sich durch die Nettozahlungen aus der Euro-ALV eine deutlich bessere Entwicklung der verfügbaren Einkommen. Diese Effekte fallen entsprechend der Generosität des Versicherungssystems unterschiedlich stark aus.

Für Länder, die sich in einer günstigen konjunkturellen Situation befinden, ergibt sich demgegenüber ein negativer Effekt auf die verfügbaren Einkommen. Dies lässt sich beispielsweise im Falle Österreichs erkennen (Abbildung 12 und Abbildung 13). Bedingt durch konstant geringe Transfers aus der Euro-ALV wegen der anhaltend niedrigen Arbeitslosigkeit wirken hier lediglich die gestiegenen Beitragssätze, die im Vergleich zur Baseline zu einer permanenten Reduktion der verfügbaren Einkommen führen. Im generöseren A3-Modell ergeben sich stärkere Entzugseffekte als im B2-Modell.

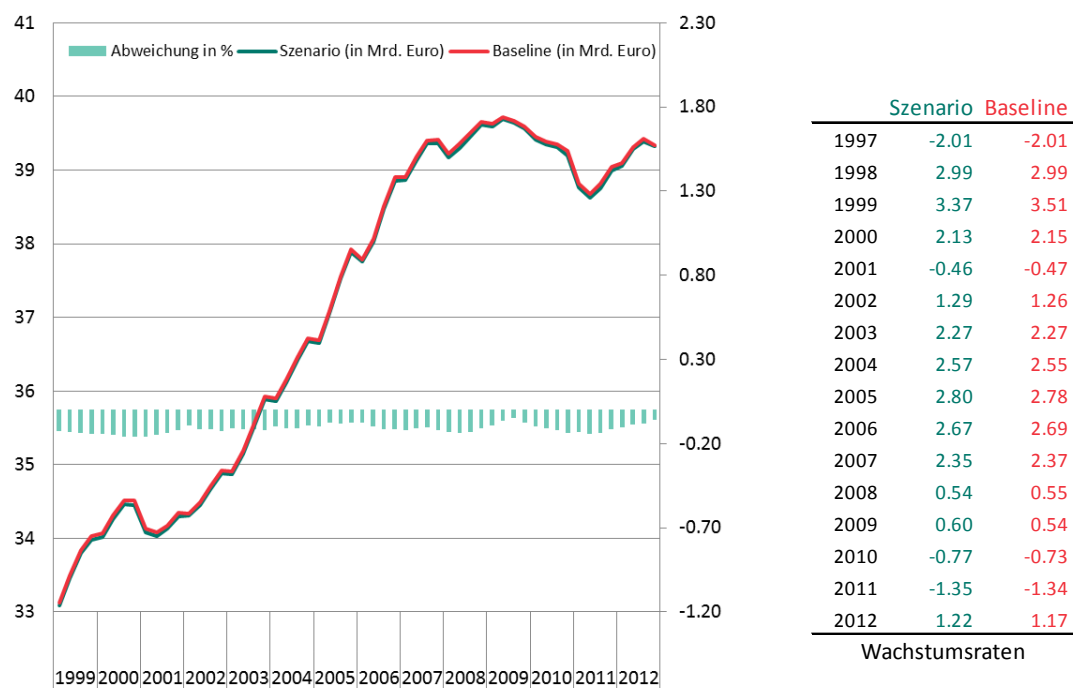
Abbildung 12

Österreich: Real verfügbare Einkommen (Modell A3)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 13

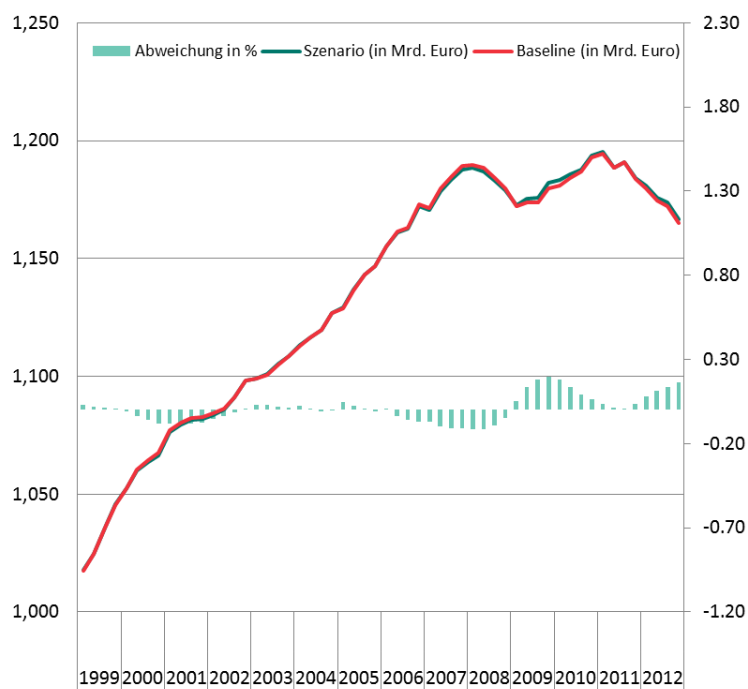
Österreich: Real verfügbare Einkommen (Modell B2)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Wird der Einfluss in Bezug auf den gesamten Euroraum betrachtet, so zeigt sich, dass es sowohl im Modell A3 (Abbildung 14), als auch im Modell B2 (Abbildung 15) zu Abweichungen von der Baseline kommt. Im Modell B2 fallen diese allerdings äußerst gering aus. Im Modell A3 kommt es zu einer maximalen Verschiebung der verfügbaren Einkommen im Euroraum um etwa 0,3 Prozent nach oben in den Jahren 2009/2010 und zu einer Reduktion um maximal etwa 0,2 Prozent in den Jahren 2007/2008. Insgesamt zeigt sich also ein leicht stabilisierender, anti-zyklischer Effekt auf die verfügbaren Einkommen.

Abbildung 14

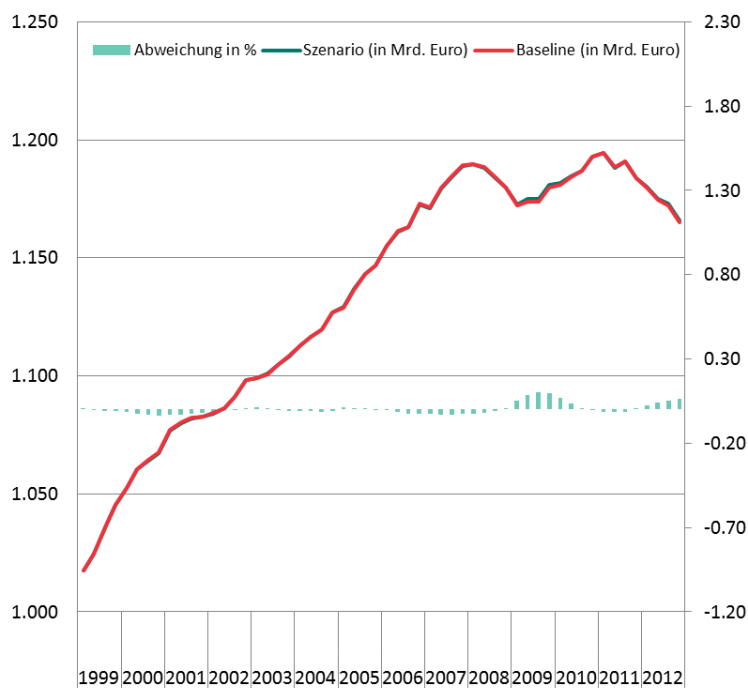
Euroraum: Konsumausgaben privater Haushalte (Modell A3)

	Szenario	Baseline
1997	1.83	1.83
1998	3.02	3.02
1999	3.22	3.20
2000	2.88	2.95
2001	1.80	1.83
2002	0.92	0.86
2003	1.27	1.23
2004	1.41	1.43
2005	1.78	1.77
2006	2.07	2.13
2007	1.50	1.55
2008	0.37	0.37
2009	-0.66	-0.90
2010	0.94	0.97
2011	0.18	0.27
2012	-1.30	-1.39

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 15

Euroraum: Konsumausgaben privater Haushalte (Modell B2)

	Szenario	Baseline
1997	1.83	1.83
1998	3.02	3.02
1999	3.20	3.20
2000	2.92	2.95
2001	1.83	1.83
2002	0.88	0.86
2003	1.23	1.23
2004	1.42	1.43
2005	1.78	1.77
2006	2.11	2.13
2007	1.54	1.55
2008	0.38	0.37
2009	-0.80	-0.90
2010	0.91	0.97
2011	0.23	0.27
2012	-1.34	-1.39

Wachstumsraten

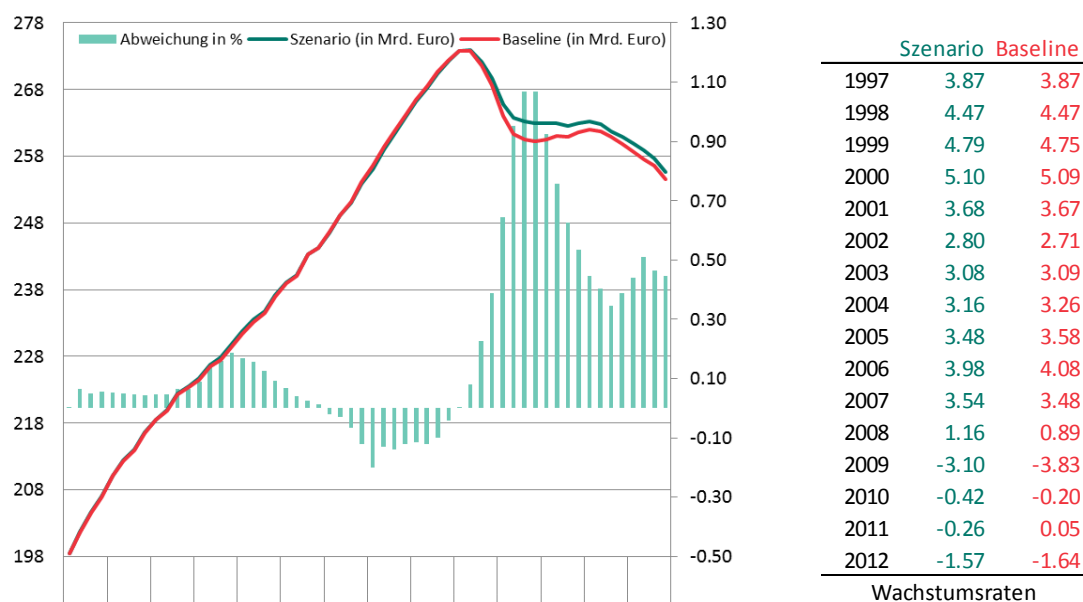
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten

3.1.4 Makroökonomische Stabilisierungswirkungen

Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum trägt zur makroökonomischen Stabilisierung bei. Hätte sie seit Bestehen der Europäischen Währungsunion im Jahr 1999 existiert, wären die Konjunkturschwankungen in einigen Staaten deutlich gedämpft worden. Besonders in Phasen wirtschaftlichen Abschwungs ergibt sich durch eine Steigerung der verfügbaren Einkommen und die daraus entstehenden Konsumwirkungen⁴⁰ eine stabilisierende Wirkung, die einen positiven Effekt auf Produktion und Beschäftigung in den betroffenen Ländern hat; auch der Kaufkraftentzug in Ländern mit einer kräftigen konjunkturellen Entwicklung wirkt stabilisierend (da einer Überhitzung der Konjunktur entgegen gewirkt wird). Die im Folgenden beschriebenen Wirkungen fallen je nach Generosität des Versicherungssystems unterschiedlich stark aus, folgen aber jeweils derselben Richtung, während es zwischen den einzelnen Staaten mitunter große Unterschiede gibt. Diese resultieren aus den jeweils national unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Konjunkturverläufen.

Abbildung 16

Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)

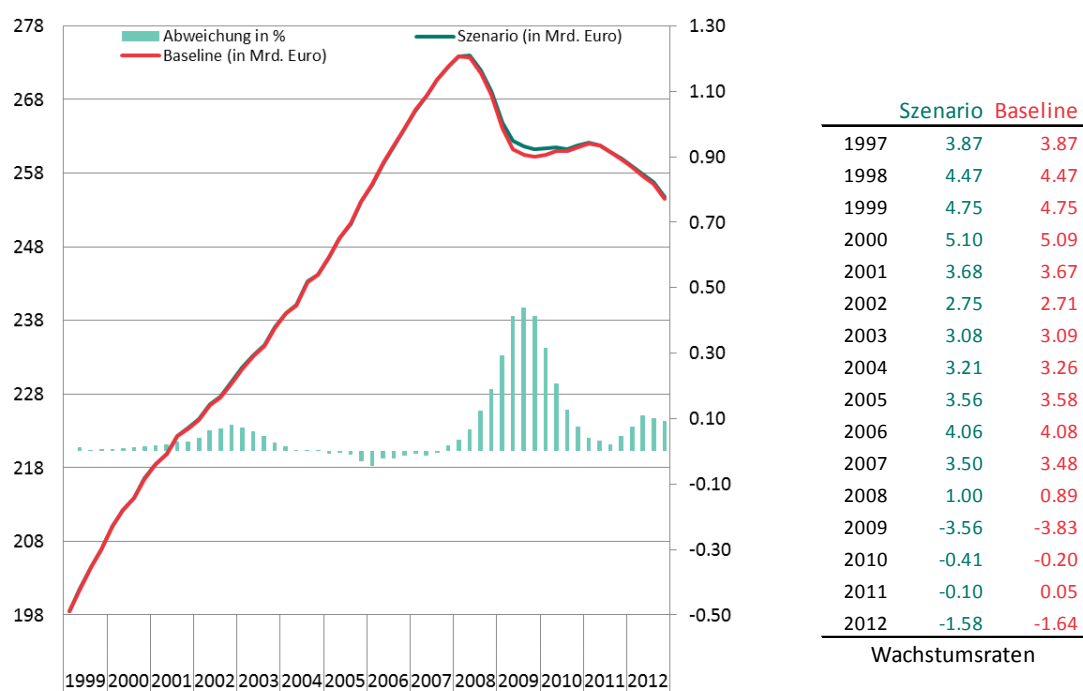


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

⁴⁰ In den Simulationen ist berücksichtigt, dass die Bezieher von Lohnersatzleistungen in der Regel eine vergleichsweise hohe Konsumquote haben, da sie typischerweise Haushalten mit relativ geringem Nettoeinkommen zugute kommen. In den Konsumnachfragegleichungen in NiGEM wurde die Konsumneigung mit einem entsprechend hohen Wert kalibriert.

Durch einen Anstieg der Importnachfrage in Folge steigender Transferzahlungen an die konjunkturschwachen Mitgliedsländer können auch Volkswirtschaften, die von der Krise nicht unmittelbar betroffen sind, von einem derartigen Versicherungssystem profitieren. Dies würde insbesondere für Staaten des europäischen Wirtschaftsraums gelten. Auswirkungen auf die Inflation ergeben sich nur kurzfristig und sind in erster Linie in Phasen hoher Auszahlungen erkennbar, ihrer Höhe nach aber insgesamt vernachlässigbar.

Abbildung 17

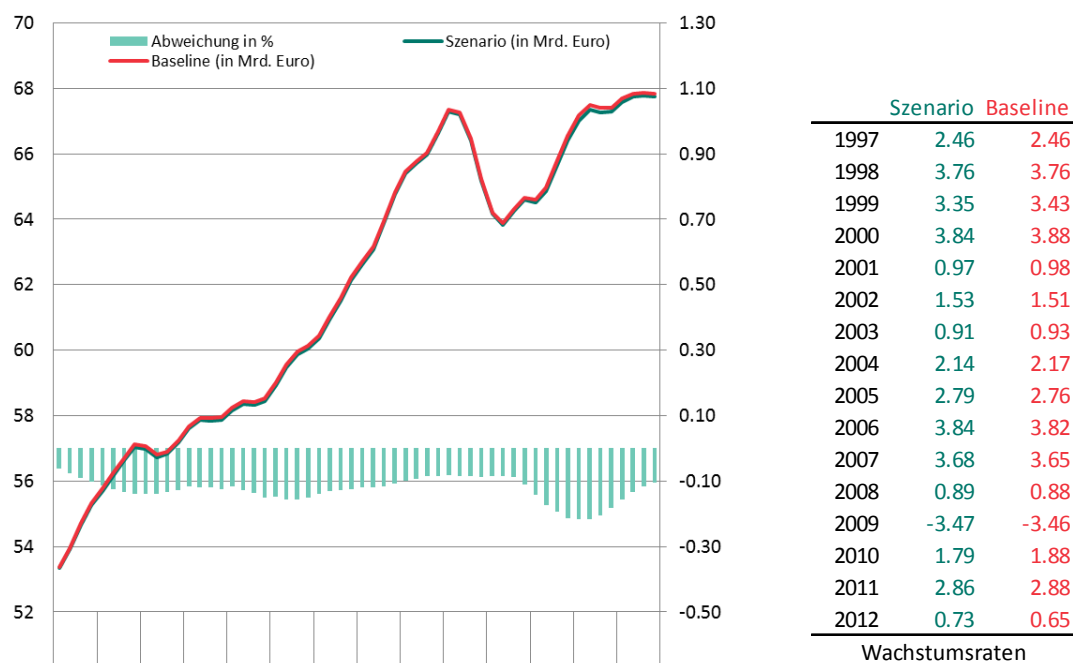
Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Durch steigende Zahlungen aus der Euro-ALV ergeben sich für konjunkturschwache Mitgliedsländer positive Effekte auf Wachstum und Beschäftigung, die zu markanten Abweichungen von der Baseline, d.h. dem konjunkturellen Verlauf ohne Euro-ALV, führen können. Dies lässt sich beispielhaft für den Fall Spaniens in Abbildung 16 und Abbildung 17 beobachten, wobei die, je nach Generosität des Versicherungssystems, unterschiedliche Effektstärke deutlich erkennbar ist. Wie die Abbildung für das Modell A3 zeigt, ergäbe sich durch die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung ein deutlich abgemilderter Rückgang des spanischen Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 2008 bis 2010; dies geht in erster Linie auf einen gebremsten Einbruch bei den verfügbaren Einkommen zurück, der den Rückgang bei der Kon-

sumnachfrage abmildert. Ein qualitativ ähnlicher Effekt ist auch im Modell B2 zu beobachten; er tritt allerdings etwas später ein und hat ein geringeres Ausmaß. Hinzu kommt eine kräftigere Entwicklung bei den öffentlichen Ausgaben, die stabilisierend wirkt und auf die Entlastung des Staatshaushalts durch die Euro-ALV zurückgeht. In den Vorjahren der Krise wäre der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts gedämpft worden. Ursächlich hierfür ist eine geringere Wachstumsrate der verfügbaren Einkommen in der Vorkrisenzeit, die auf eine rückläufige Arbeitslosigkeit zurückgeht und die Expansion der privaten Konsumnachfrage bremst.

Abbildung 18

Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)

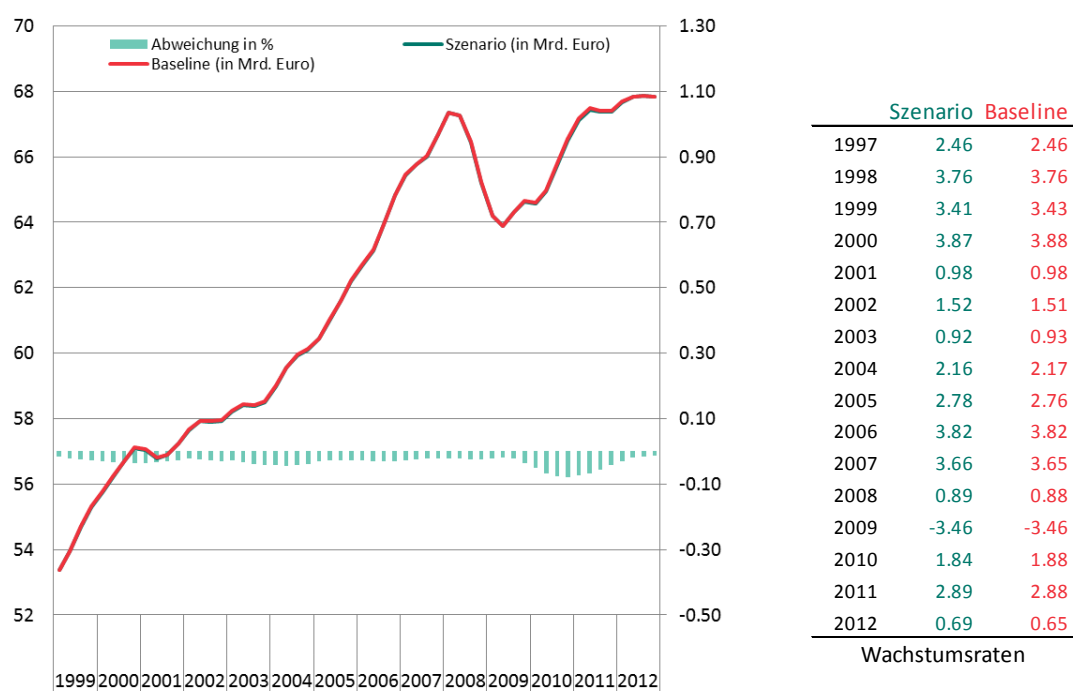
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Allgemein ist zu beobachten, dass die Europäische Arbeitslosenversicherung in Aufschwungsphasen für einen Abfluss finanzieller Mittel sorgt und somit das Wirtschaftswachstum moderat bremst, während in Phasen schwachen Wachstums Zuschüsse aus der Euro-ALV die Wirtschaft beleben. Trotz der teilweise merklichen kurzfristigen Wirkungen auf die Konjunktur ist in den hier vorgelegten Simulationen die mittel- bis langfristige Wirkung eher zu vernachlässigen. Ursächlich hierfür ist, dass die Euro-ALV in der hier modellierten Form insbesondere in Phase stark steigender (Kurzzeit-) Arbeitslosigkeit einen merklichen Transfer in die Volkswirtschaften induziert, während ein anhaltend hohes Niveau der Arbeitslosigkeit bei steigender

durchschnittlicher Dauer der Arbeitslosigkeit einen Entzug an Transfers aus der Euro-ALV mit sich bringt. Nicht berücksichtigt sind in den vorliegenden Simulationen auch längerfristige Effekte der Arbeitslosigkeit auf die Wirtschaftsleistung, wie sie etwa mit Hystereseeffekten am Arbeitsmarkt zusammen hängen könnten.

In wachstumsstarken Perioden – bzw. in Perioden niedriger Arbeitslosigkeit – ergäben sich für einzelne Volkswirtschaften auch negative Einflüsse. Durch einen Anstieg der Beschäftigung in Aufschwungsphasen steigen die Beitragszahlungen, wodurch es zu einem Abfluss finanzieller Mittel kommt, der die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt bremst. Ein markantes Beispiel hierfür ist Österreich, wo die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung eine durchgehend negative Wirkung auf das Bruttoinlandsprodukt hat; Abbildung 18 und Abbildung 19 zeigen dies für verschieden generöse Ausgestaltungsvarianten (A₃ und B₂) der Euro-ALV.

Abbildung 19

Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)

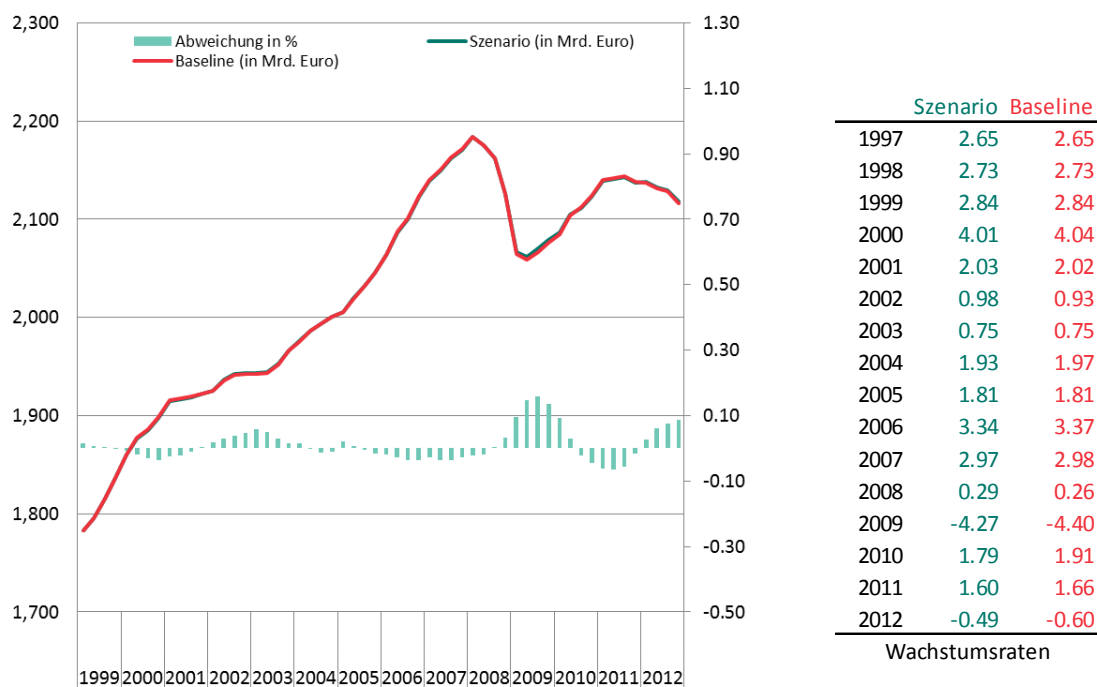
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Dies ist bedingt durch eine durchweg vergleichsweise niedrige Kurzarbeitslosigkeit in Österreich sowie einen vergleichsweise hohen Bruttolohn, der zu hohen Beitragszahlungen an die Euro-ALV führt. Dies führt zu einem kontinuierlichen Abfluss finanzieller Mittel, der entspre-

chend bremsende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung hat. Die Einflüsse liegen allerdings in einer vergleichsweise vernachlässigbaren Größenordnung, wie Tabelle 14 beispielhaft für die Wachstumsraten des spanischen und österreichischen Bruttoinlandsprodukts zeigt.

Bei Betrachtung des gesamten Euroraums zeigt sich, dass eine Europäische Arbeitslosenversicherung nach den Modellen A3 und B2 auch hier zur makroökonomischen Stabilisierung beiträgt. Dies geschieht allerdings den Modellcharakteristika entsprechend unterschiedlich stark und im Falle von Modell B2 in einem sehr viel kleineren Rahmen. Für Modell A3 (Abbildung 20) zeigt sich ein maximaler Stabilisierungseffekt von etwa 0,15% des BIP des Euroraums in den Krisenjahren 2008/2009. Im Vorfeld der Krise (2005 bis 2007), sowie nach wieder anziehender wirtschaftlicher Entwicklung (2010/2011) zeigen sich bremsende Effekte auf das BIP. Dies unterstreicht den antizyklischen Charakter dieses Modells der Euro-ALV. Für Modell B2 (Abbildung 21) lassen sich ähnliche Einflüsse erkennen, die allerdings deutlich geringer ausfallen.

Abbildung 20

Euroraum: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

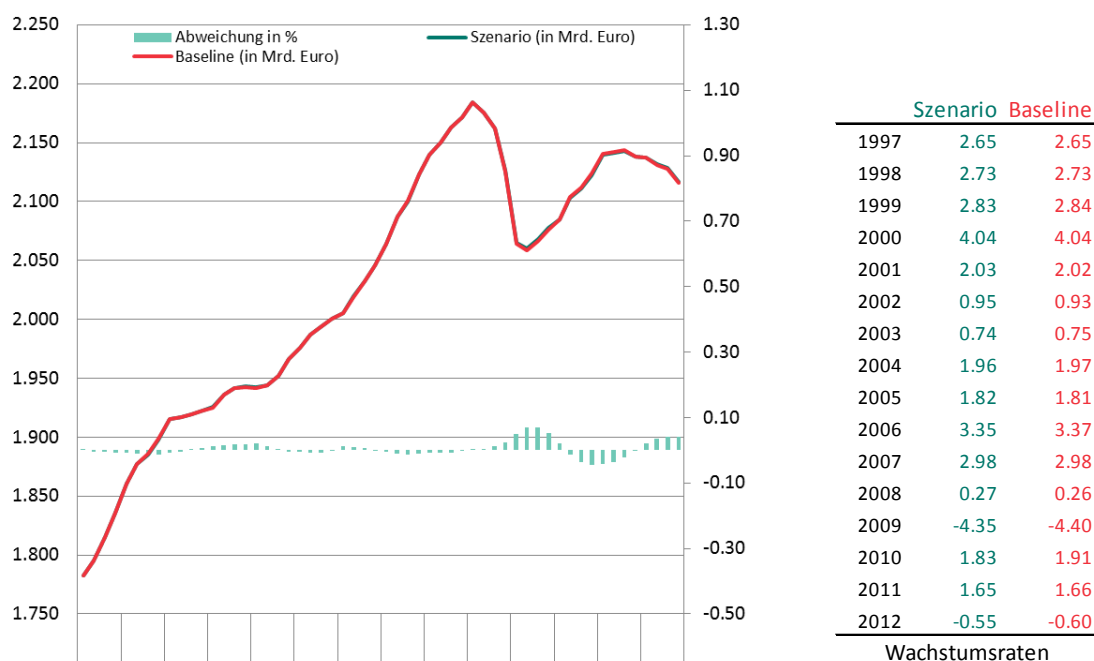
Zusammenfassend zeigt sich, dass eine Europäische Arbeitslosenversicherung ein effektives Instrument zur Reduktion zyklischer Ungleichgewichte im Euroraum darstellen kann. So ergibt sich etwa für die Krisenländer – hier exemplarisch am Falle Spaniens dargestellt – eine teilweise merkbare Dämpfung des konjunkturellen Abschwungs nach dem Jahr 2008; dies gilt insbesondere für die großzügigste der hier untersuchten Varianten, die den krisenbedingten Rückgang des spanischen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009, der tatsächlich bei 3,8 Prozent lag, auf 3,1 Prozent gedämpft hätte. Mit der für diese Variante unterstellten Bezugszeit (bis zu zwölf Monaten) und der Nettoersatzquote von 70 Prozent würde allerdings für nahezu alle europäischen Volkswirtschaften eine Ausweitung des Leistungsniveaus der Arbeitslosenversicherung einhergehen – mit möglicherweise unerwünschten Effekten auf Arbeitsanreize und die Arbeitsmarktentwicklung. Beschränkt man vor diesem Hintergrund den Leistungsumfang der Europäischen Arbeitslosenversicherung auf eine Minimalvariante mit sechs Monaten maximaler Bezugszeit und einer Nettoersatzquote von 30 Prozent geht der Stabilisierungseffekt spürbar zurück. Allerdings findet sich selbst für diese Variante eine merkbare Wirkung; der Rückgang des spanischen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 hätte immer noch bei nur 3,6 Prozent gelegen, wäre also um siebeneinhalb Prozent geringer ausgefallen als in der Realität beobachtet; die Standardabweichung der Jahreswachstumsraten des spanischen Bruttoinlandsprodukts seit 1999 wäre um über ein Prozent geringer gewesen, wenn es die betrachtete Minimalvariante der Euro-ALV in diesem Zeitraum gegeben hätte; das ist keine vernachlässigbare Wirkung.⁴¹ Der für die großzügige Variante festzustellende Stabilisierungseffekt liegt bei fast fünf Prozent.

Die Stabilisierung der realwirtschaftlichen Entwicklungen in den europäischen Volkswirtschaften – und zwar wohlgerne in allen teilnehmenden Ländern – ist freilich auch mit Kosten verbunden. Für manche Länder steigen die Ausgaben für die Sozialversicherungssysteme merklich – so wäre in Österreich im Falle der großzügigen Variante der Euro-ALV das Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt des Zeitraums 1999 bis 2012 etwa ein Zehntelprozent unter dem tatsächlich erreichten Niveau gelegen, da durch die höheren Sozialversicherungsausgaben die verfügbaren Einkommen gedämpft und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geringer aus-

⁴¹ Angesichts der sehr kurzen Zeitreihen sollten diese Effekte allerdings nicht überinterpretiert werden.

gefallen wäre.⁴² Im Falle der Minimalvariante hätte der Produktionsverlust etwa 0,3 Promille betragen. Gemessen an den nicht zu vernachlässigenden Stabilisierungswirkungen scheinen diese Kosten vergleichsweise gering zu sein.

Abbildung 21

Euroraum: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Nicht im Rahmen des hier genutzten makroökonomischen Modells abgebildet werden können längerfristige Effekte, die mit der reduzierten konjunkturellen Volatilität einhergehen. So können Investitionsrisiken für Unternehmen oder Beschäftigungsrisiken für die Arbeitnehmer gemindert werden, die ansonsten auch die langfristigen Wachstumsperspektiven einer Volkswirtschaft beeinträchtigen könnten, etwa wegen Investitionszurückhaltung der Unternehmen oder Hystereseeffekten am Arbeitsmarkt.

⁴² Die Wirkung der Einführung der Euro-ALV auf das österreichische Bruttoinlandsprodukt ist also vergleichbar mit einer um einen Zehntelprozentpunkt geringeren Wachstumsrate des realen BIP im Jahr 1999 und einem Wirtschaftswachstum in den Folgejahren, das der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung im Zeitraum 1999 bis 2012 entspricht.

Tabelle 14

Wachstumsraten des spanischen und österreichischen Bruttoinlandsprodukts bei verschiedenen Varianten einer Europäischen Arbeitslosenversicherung (in Prozent)

	Spanien			Österreich		
	Baseline	A3	B2	Baseline	A3	B2
1997	3.87	3.87	3.87	2.46	2.46	2.46
1998	4.47	4.47	4.47	3.76	3.76	3.76
1999	4.75	4.79	4.75	3.43	3.35	3.41
2000	5.09	5.10	5.10	3.88	3.84	3.87
2001	3.67	3.68	3.68	0.98	0.97	0.98
2002	2.71	2.80	2.75	1.51	1.53	1.52
2003	3.09	3.08	3.08	0.93	0.91	0.92
2004	3.26	3.16	3.21	2.17	2.14	2.16
2005	3.58	3.48	3.56	2.76	2.79	2.78
2006	4.08	3.98	4.06	3.82	3.84	3.82
2007	3.48	3.54	3.50	3.65	3.68	3.66
2008	0.89	1.16	1.00	0.88	0.89	0.89
2009	-3.83	-3.10	-3.56	-3.46	-3.47	-3.46
2010	-0.20	-0.42	-0.41	1.88	1.79	1.84
2011	0.05	-0.26	-0.10	2.88	2.86	2.89
2012	-1.64	-1.57	-1.58	0.65	0.73	0.69

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

3.1.5 Stabilisierungswirkungen eines einkommensunabhängigen Top-Up

In Ergänzung zu den im vorangegangenen Abschnitt diskutierten Varianten einer europäischen Arbeitslosenversicherung werden im Folgenden die Stabilisierungswirkungen eines einkommensunabhängigen Top-Up für Arbeitslose analysiert. Dabei ersetzt die Euro-ALV nicht wie zuvor einen Teil der nationalen Versicherungssysteme, sondern wird zusätzlich zur nationalen Versicherungsleistung ausgezahlt. Zusätzlich zum nationalen Transfer erhalten die Empfangsberechtigten der nationalen Systeme⁴³ in einer Rezession monatlich eine feste Summe aus einem europäischen Fonds.⁴⁴

⁴³ Die Errechnung der Empfangsberechtigten für die Simulation auf makroökonomischer Ebene ist identisch wie bei den A-Modellen.

⁴⁴ Dabei kann es zu Asymmetrien hinsichtlich der Empfangsberechtigung zwischen den Mitgliedsländern kommen, die in der Praxis wohl kaum denkbar ist, da es mit der unterschiedlichen Definition des Kreises der Empfangsberechtigten zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen Mitgliedsländer käme, die politisch kaum akzeptiert werden würde.

Die Leistung wird an Empfangsberechtigte ausgezahlt, sobald in einem Land länger als ein Quartale die Wirtschaft schrumpft. Sie wird ab dem 2. Quartal mit negativem Wachstum und so lange, bis die Wirtschaft wieder wächst, ausgezahlt. An alle Empfangsberechtigten werden dann zehn Prozent des durchschnittlichen Bruttolohns ausgezahlt, die Höhe der Leistung ist mithin zeitvariabel und länderspezifisch.⁴⁵ Im Folgenden wird angenommen, dass diese Leistungen mit einer nicht verzerrenden Einkommensteuer periodengerecht finanziert werden; entgegen der Annahme in den vorangegangenen Simulationen wird auf die Bildung von Rücklagen zur Finanzierung der Auszahlungen verzichtet; die Steuererhebung ist in jedem Quartal gerade so hoch, dass die gesamten Auszahlungen gegenfinanziert sind.⁴⁶

3.1.5.1 Zahlungsströme

Die sich nach Einführung eines Top-Up ergebenden Beiträge und Leistungen sind in Tabelle 15 dargestellt. Bei Betrachtung der Leistungen zeigt sich, dass sich von 1999 bis 2006 nur vereinzelt Transfers an die Empfangsberechtigten in den Mitgliedsländern der Währungsunion ausgezahlt worden wären; etwa hätten im Jahr 2003 sowohl Deutschland als auch Italien erhebliche Leistungen erhalten. Insgesamt wäre das Leistungsniveau, bedingt durch die insgesamt robuste wirtschaftliche Entwicklung, aber recht gering gewesen. So bleiben auch die Beiträge an den europäischen Fonds insgesamt überschaubar und steigen nur in den Jahren merklich, in denen mehrere Mitgliedsländer eine Rezession durchlaufen; entsprechend sind auch die Nettozahlungsströme (Tabelle 16 bzw. Tabelle 17) für die Länder insgesamt sehr niedrig; profitieren kann insbesondere Deutschland, das eine vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit und daher eine Vielzahl Empfangsberechtigter hatte.

⁴⁵ Die Zahlung beläuft sich damit auf etwa 200 Euro monatlich pro Empfangsberechtigtem in Österreich oder Deutschland.

⁴⁶ Während diese Modellierung kaum realistisch ist, da so hochfrequente Anpassungen bei den Steuern nicht sinnvoll möglich sind, kann auf diese Weise die konjunkturelle Wirkung des Top-Up isoliert betrachtet werden.

Tabelle 15

Top-Up: Leistungen und Beiträge

	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
Jahr												
Leistungen der Euro-ALV												
1999	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	16 Mio.	0 Mio.
2000	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	549 Mio.	47 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2001	41 Mio.	213 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	257 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2002	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	38 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2003	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	1509 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	555 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2004	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	42 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2005	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2006	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2007	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	113 Mio.	22 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	51 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2008	120 Mio.	107 Mio.	41 Mio.	1544 Mio.	1111 Mio.	124 Mio.	124 Mio.	704 Mio.	144 Mio.	157 Mio.	0 Mio.	1012 Mio.
2009	137 Mio.	117 Mio.	54 Mio.	1725 Mio.	676 Mio.	152 Mio.	295 Mio.	781 Mio.	171 Mio.	62 Mio.	0 Mio.	2670 Mio.
2010	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	313 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2011	67 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	506 Mio.	0 Mio.	445 Mio.	230 Mio.	160 Mio.	0 Mio.	1199 Mio.
2012	0 Mio.	256 Mio.	42 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	575 Mio.	0 Mio.	1900 Mio.	261 Mio.	187 Mio.	0 Mio.	2617 Mio.
Summe	0.4 Mrd.	0.7 Mrd.	0.1 Mrd.	3.3 Mrd.	3.8 Mrd.	1.8 Mrd.	0.4 Mrd.	4.6 Mrd.	0.8 Mrd.	0.7 Mrd.	0 Mrd.	7.5 Mrd.
Beiträge zur Euro-ALV												
1999	0 Mio.	1 Mio.	0 Mio.	3 Mio.	4 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	3 Mio.	1 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	2 Mio.
2000	18 Mio.	23 Mio.	12 Mio.	127 Mio.	169 Mio.	14 Mio.	11 Mio.	104 Mio.	38 Mio.	11 Mio.	4 Mio.	65 Mio.
2001	16 Mio.	19 Mio.	10 Mio.	109 Mio.	145 Mio.	12 Mio.	9 Mio.	89 Mio.	33 Mio.	10 Mio.	3 Mio.	56 Mio.
2002	1 Mio.	1 Mio.	1 Mio.	8 Mio.	11 Mio.	1 Mio.	1 Mio.	7 Mio.	2 Mio.	1 Mio.	0 Mio.	4 Mio.
2003	64 Mio.	79 Mio.	41 Mio.	441 Mio.	584 Mio.	48 Mio.	38 Mio.	361 Mio.	132 Mio.	39 Mio.	13 Mio.	226 Mio.
2004	1 Mio.	2 Mio.	1 Mio.	9 Mio.	12 Mio.	1 Mio.	1 Mio.	7 Mio.	3 Mio.	1 Mio.	0 Mio.	5 Mio.
2005	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2006	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2007	6 Mio.	7 Mio.	4 Mio.	40 Mio.	53 Mio.	4 Mio.	3 Mio.	33 Mio.	12 Mio.	4 Mio.	1 Mio.	20 Mio.
2008	161 Mio.	198 Mio.	103 Mio.	1107 Mio.	1468 Mio.	120 Mio.	95 Mio.	908 Mio.	331 Mio.	98 Mio.	33 Mio.	567 Mio.
2009	212 Mio.	260 Mio.	136 Mio.	1459 Mio.	1935 Mio.	158 Mio.	126 Mio.	1196 Mio.	437 Mio.	129 Mio.	43 Mio.	748 Mio.
2010	10 Mio.	12 Mio.	6 Mio.	67 Mio.	88 Mio.	7 Mio.	6 Mio.	55 Mio.	20 Mio.	6 Mio.	2 Mio.	34 Mio.
2011	81 Mio.	99 Mio.	52 Mio.	556 Mio.	737 Mio.	60 Mio.	48 Mio.	456 Mio.	166 Mio.	49 Mio.	16 Mio.	285 Mio.
2012	181 Mio.	222 Mio.	116 Mio.	1245 Mio.	1652 Mio.	135 Mio.	107 Mio.	1021 Mio.	373 Mio.	110 Mio.	37 Mio.	639 Mio.
Summe	0.8 Mrd.	0.9 Mrd.	0.5 Mrd.	5.2 Mrd.	6.9 Mrd.	0.6 Mrd.	0.4 Mrd.	4.2 Mrd.	1.5 Mrd.	0.5 Mrd.	0.2 Mrd.	2.7 Mrd.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ab 2007 steigt die Zahl der Empfängerländer. Während vorher nur die Empfangsberechtigten in einzelnen Länder Transfers empfangen hätten, erhalten jetzt aufgrund der Krise fast alle Länder Leistungen aus der Euro-ALV. Dies führt allerdings dazu, dass auch alle Länder gleichzeitig erhöhte Auszahlungen finanzieren müssen. Positive Nettzahlungströme weisen nun jene Länder auf, die mehrere Krisenquartale in einem Jahr haben oder eine relativ hohe Zahl Empfangsberechtigter (vgl. Tabelle 16: Spanien, Frankreich). Länder, die 2008 nur in ein oder zwei Quartalen Zahlungen aus der Euro-ALV erhalten, zahlen in jedem Quartal Beiträge, da beispielsweise Spanien ab 2008 über mehrere Quartale hinweg negative Wachstumsraten hatte. Das Beispiel Spanien zeigt zudem, dass ein Land trotz eines deutlichen Nettoplus in der Summe (Tabelle 16: 4,8 Mrd. Euro) in vielen Perioden ein Nettozahler sein kann. Bei Betrachtung der Zahlungsströme in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zeigt sich, dass die fließenden Summen in den meisten Ländern recht gering sind. Einzig Spanien und Griechenland erhalten

ab 2008 Summen, die sich in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Bereich der ersten Nachkommastelle bewegen (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 16

Top-Up: Zahlungsströme

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
1999	0 Mio.	-1 Mio.	0 Mio.	-3 Mio.	-4 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	-3 Mio.	-1 Mio.	0 Mio.	36 Mio.	-2 Mio.
2000	-18 Mio.	-23 Mio.	-12 Mio.	-127 Mio.	380 Mio.	33 Mio.	-11 Mio.	-104 Mio.	-38 Mio.	-11 Mio.	-4 Mio.	-63 Mio.
2001	25 Mio.	384 Mio.	-10 Mio.	-109 Mio.	-345 Mio.	-12 Mio.	-9 Mio.	167 Mio.	-33 Mio.	-10 Mio.	-3 Mio.	-56 Mio.
2002	-1 Mio.	-1 Mio.	-1 Mio.	-8 Mio.	-11 Mio.	-1 Mio.	-1 Mio.	-7 Mio.	-2 Mio.	37 Mio.	0 Mio.	-4 Mio.
2003	-64 Mio.	-79 Mio.	-41 Mio.	-441 Mio.	925 Mio.	-48 Mio.	-38 Mio.	194 Mio.	-132 Mio.	-39 Mio.	-13 Mio.	-126 Mio.
2004	-1 Mio.	-2 Mio.	-1 Mio.	-9 Mio.	-12 Mio.	-1 Mio.	-1 Mio.	-7 Mio.	-3 Mio.	41 Mio.	0 Mio.	-5 Mio.
2005	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2006	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.	0 Mio.
2007	-6 Mio.	-7 Mio.	-4 Mio.	-40 Mio.	-53 Mio.	109 Mio.	18 Mio.	-33 Mio.	-12 Mio.	47 Mio.	-1 Mio.	-20 Mio.
2008	-41 Mio.	-91 Mio.	-61 Mio.	438 Mio.	-257 Mio.	4 Mio.	29 Mio.	-204 Mio.	-188 Mio.	59 Mio.	-33 Mio.	443 Mio.
2009	-75 Mio.	-344 Mio.	-81 Mio.	266 Mio.	-1259 Mio.	-6 Mio.	169 Mio.	-415 Mio.	-266 Mio.	-67 Mio.	-48 Mio.	1922 Mio.
2010	-10 Mio.	-12 Mio.	-6 Mio.	-67 Mio.	-68 Mio.	306 Mio.	-6 Mio.	-55 Mio.	-20 Mio.	-6 Mio.	-2 Mio.	-34 Mio.
2011	-14 Mio.	-99 Mio.	-32 Mio.	-336 Mio.	-737 Mio.	446 Mio.	-48 Mio.	-11 Mio.	63 Mio.	111 Mio.	-36 Mio.	914 Mio.
2012	-181 Mio.	34 Mio.	-74 Mio.	-1243 Mio.	-1852 Mio.	440 Mio.	-107 Mio.	879 Mio.	-112 Mio.	77 Mio.	-37 Mio.	1979 Mio.
Summe	-387 Mio.	-230 Mio.	-343 Mio.	-1.9 Mrd.	-3 Mrd.	1.3 Mrd.	-4 Mio.	402 Mio.	-743 Mio.	238 Mio.	-137 Mio.	4.8 Mrd.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 17

Top-Up: Zahlungsströme (in Prozent des BIP)

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
1999	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.036	0.000
2000	-0.009	-0.009	-0.009	-0.009	0.018	0.024	-0.010	-0.009	-0.009	-0.009	-0.012	-0.010
2001	0.012	0.074	-0.007	-0.007	-0.007	-0.008	-0.008	0.013	-0.007	-0.007	-0.009	-0.008
2002	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001	0.000	-0.001	-0.001	0.000	-0.001	0.026	-0.001	-0.001
2003	-0.029	-0.029	-0.028	-0.028	0.043	-0.028	-0.028	0.015	-0.028	-0.027	-0.033	-0.029
2004	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001	0.000	-0.001	-0.001	0.027	-0.001	-0.001
2005	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
2006	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
2007	-0.002	-0.002	-0.002	-0.002	-0.002	0.049	0.010	-0.002	-0.002	0.028	-0.002	-0.002
2008	-0.015	-0.026	-0.033	0.023	-0.015	0.002	0.016	-0.013	-0.032	0.034	-0.048	0.041
2009	-0.027	-0.042	-0.047	0.014	-0.053	-0.003	0.105	-0.027	-0.046	-0.040	-0.068	0.183
2010	-0.003	-0.003	-0.003	-0.003	-0.004	0.139	-0.004	-0.004	-0.008	-0.008	-0.003	-0.003
2011	-0.005	-0.027	-0.027	-0.028	-0.028	0.213	-0.029	-0.001	0.011	0.068	-0.024	0.088
2012	-0.059	0.009	-0.038	-0.061	-0.062	0.227	-0.066	0.056	-0.029	0.047	-0.052	0.192
Mittelwert	-0.010	-0.004	-0.014	-0.007	-0.008	0.044	-0.001	0.002	-0.020	0.020	-0.014	0.032

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1.5.2 Wirkungen auf das verfügbare Einkommen in den Mitgliedsländern

Da es im Falle eines Top-Up-Transfersystems lediglich zu einer Umverteilung finanzieller Mittel innerhalb eines Quartals kommt, bleiben die verfügbaren Einkommen im Euroraum als Ganzen unverändert. Die verfügbaren Einkommen verschieben sich zwischen den beteiligten Staaten, bleiben im Aggregat in den jeweiligen Perioden aber unverändert.

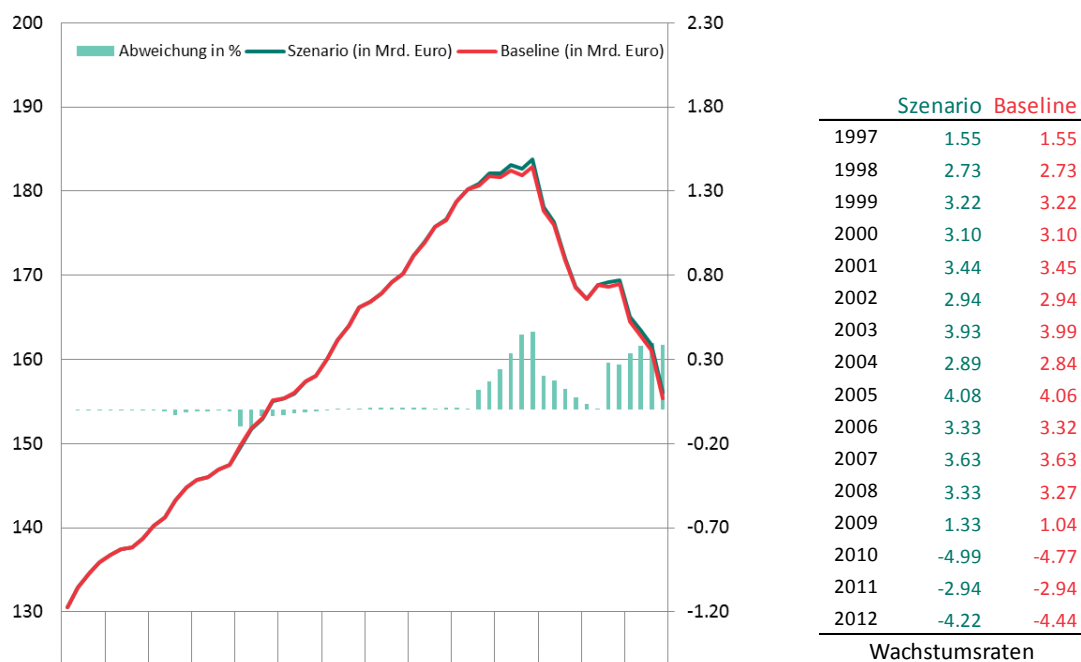
Die mit der Einführung des Top-Up entstehenden Zahlungsströme (Transfers und Steuern) beeinflussen die verfügbaren Einkommen der Haushalte in den Mitgliedsstaaten. Insgesamt sind im Vergleich zu den vorangegangenen Varianten einer Europäischen Arbeitslosenversicherung im hier analysierten Modell erheblich geringere Zahlungsströme und daher auch geringere Einflüsse auf das verfügbare Einkommen zu beobachten. Anders als im Fall der vorab betrachteten Varianten eines europäischen Transfersystems werden die nationalen Systeme nicht entlastet, so dass es in dieser Hinsicht nicht zu einer Veränderung der Transfers oder Abgaben kommt.

Qualitativ sind die Wirkungen auf das verfügbare Einkommen mit den vorangegangenen Simulationen vergleichbar. So lässt sich in Phasen schwacher Konjunktur zumeist eine Erhöhung der verfügbaren Einkommen in den betroffenen Ländern beobachten, während in Phasen kräftiger wirtschaftlicher Entwicklung Nettoabflüsse zu erkennen sind, die das verfügbare Einkommen im Vergleich zur Baseline mindern. Die Effekte treten allerdings nicht durchgehend dem Konjunkturverlauf entsprechend antizyklisch auf und fallen in allen beobachteten Volkswirtschaften recht gering aus, wie Abbildung 22 und Abbildung 24 für die Fälle Spanien und Irland zeigen.

Da im Falle eines Top-Up-Transfersystems ein zweimaliger Rückgang des Bruttoinlandsprodukts die Auszahlungen auslöst, lässt sich entsprechend dem Konjunkturverlauf in der betrachteten Zeitperiode nicht ad-hoc zwischen Verlieren und Bevorteilten eines solchen Systems unterscheiden. Es ist allerdings festzustellen, dass Spanien und Irland vergleichsweise stark profitieren, während etwa Österreich und Deutschland Nettoabflüsse hinnehmen müssen (vgl. Abbildung 23 und Abbildung 25). Dies liegt daran, dass Spanien und Irland zum Zeitpunkt des Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts eine vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit aufwiesen und damit hohe Zuflüsse verzeichnen konnten, während Österreich und Deutschland in starkem Maße durch die Abführung von Beiträgen belastet werden. Die auftretenden Effekte fallen allerdings insgesamt recht gering aus.

Abbildung 22

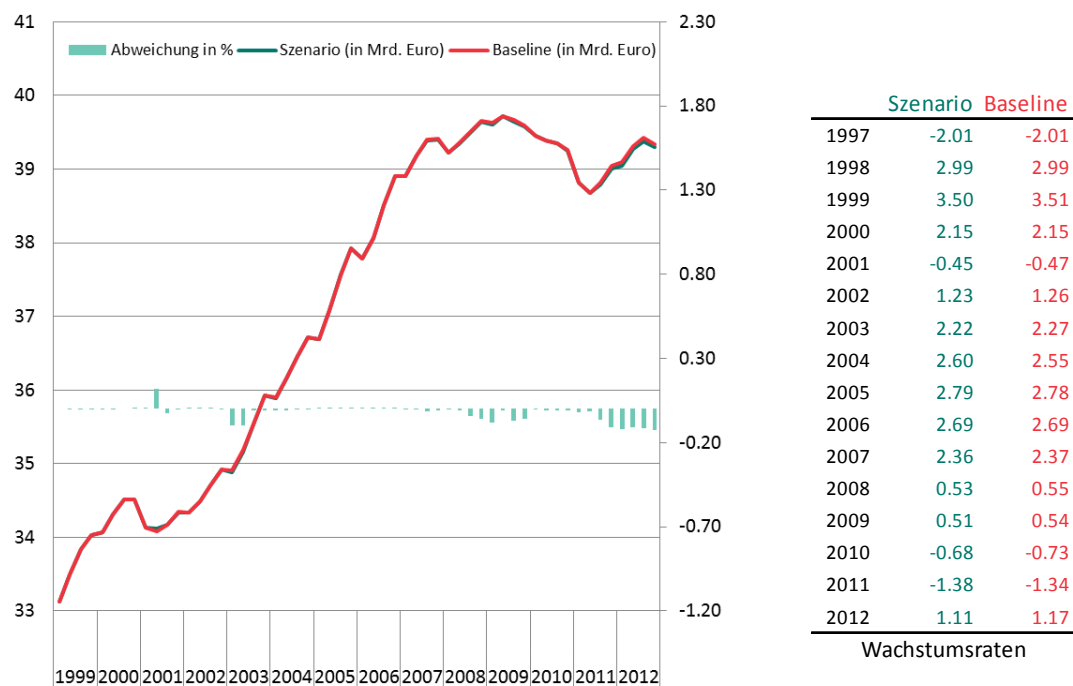
Spanien: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 23

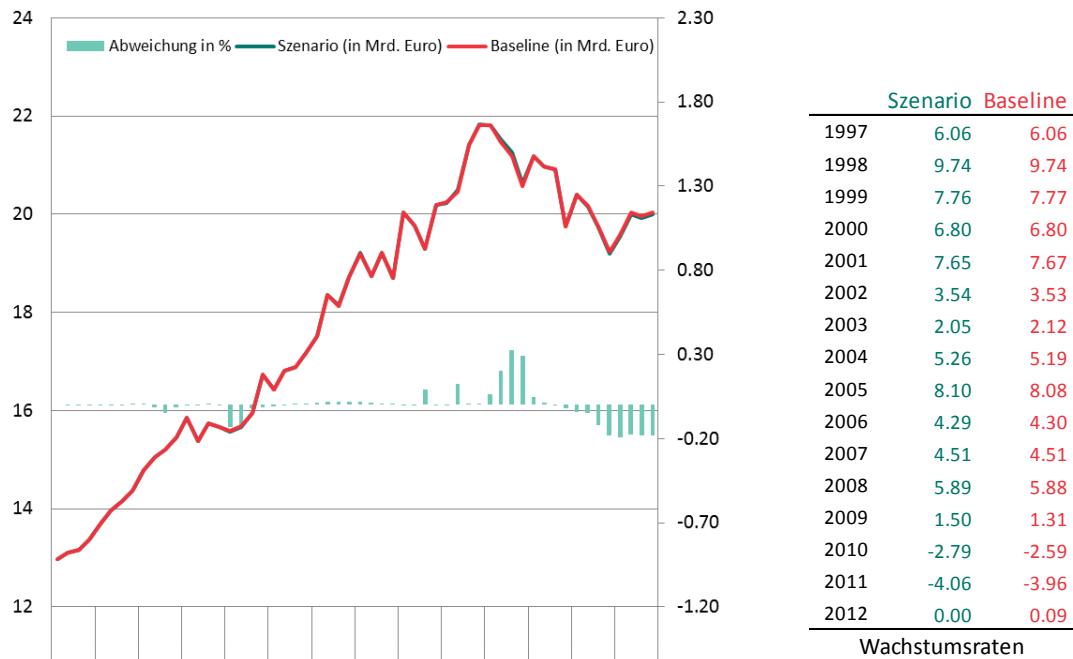
Österreich: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 24

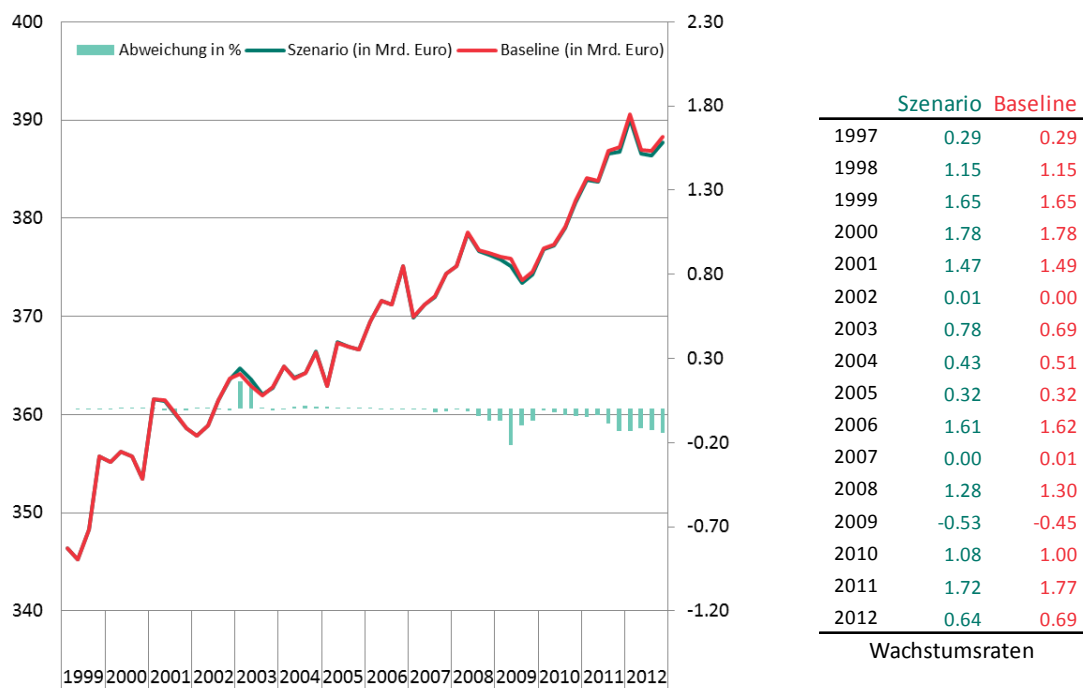
Irland: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 25

Deutschland: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

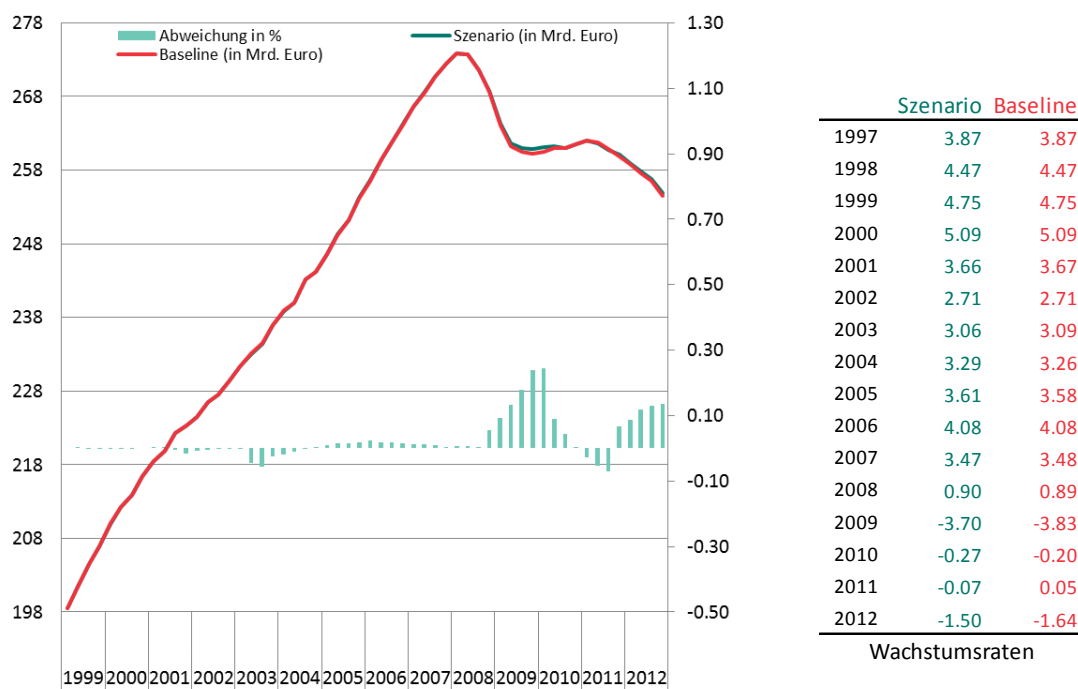
3.1.5.3 Makroökonomische Stabilisierungswirkungen

Ein nach dem hier skizzierten Top-Up-Modell gestaltetes Transfersystem für den Euroraum hätte nur sehr geringe makroökonomische Stabilisierungswirkungen, etwa hinsichtlich seiner Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt oder die Arbeitslosigkeit. Im Vergleich zu den vorangegangenen Modellen zeigen sich für das Top-Up-Modell lediglich marginale Abweichungen von der Baseline. Sowohl die konjunkturbelebende Wirkung in Rezessionsphasen als auch die konjunkturellen Effekte des durch die Beiträge verursachten Kaufkraftentzugs erweisen sich als sehr gering.

Abbildung 26 und Abbildung 28 zeigen die Effekte eines Top-Up-Transfersystems auf das reale Bruttoinlandsprodukt im Falle Spaniens und Irlands. Hierbei zeigen sich lediglich geringe Einflüsse, die im Falle Spaniens zudem erst mit einer starken Verzögerung nach Eintritt der Krise zu beobachten sind. Im gesamten beobachteten Zeitraum kommt es bei zu einer maximalen Verschiebung von weniger als 0,3 Prozent gegenüber der Baseline. In Irland ist der Effekt noch deutlich geringer. In Spanien ist eine leicht stabilisierende Wirkung des Transfersystems zu beobachten, die sich positiv auf die Produktion und Beschäftigung auswirkt (Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts, Dämpfung des Anstiegs der Arbeitslosenquote). Für Irland ist eine solche positive Wirkung nicht zu erkennen. Während es hier insgesamt nur zu minimalen Abweichungen von der Baseline kommt, ist in den letzten Perioden eine Minderung des Bruttoinlandsprodukts im Vergleich zur Baseline zu erkennen, die auch zu einem entsprechenden Anstieg der Arbeitslosigkeit führt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Top-Up-Modell annahmegemäß kein Staat von der Beitragspflicht ausgenommen ist. Das heißt, dass ein Staat, der sich selbst in einer Rezession befindet, auch für die Finanzierung der Zahlungen an andere, ebenfalls in einer Rezession befindliche Staaten aufkommen muss. Dieser Umstand kann im Extremfall dazu führen, dass ein Staat, der sich selbst in einer Rezession befindet, dennoch zum Nettozahler wird (vgl. Tabelle 15: Österreich und Deutschland in den Jahren 2008/2009). Hinzu kommt, dass eine Auszahlung des Top-Up-Transfersystems an anhaltend negative Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion gebunden ist. Weist ein Staat nicht mindestens zwei Quartale in Folge negative Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts auf, profitieren seine Arbeitslosen auch nicht von Leistungen aus dem Transfersystem. Im Extremfall kann es daher dazu kommen, dass ein Staat über einen längeren Zeitraum jeweils abwechselnd ein Quartal mit negativen und eines mit positiven Wachstumsraten aufweist und somit über den gesamten Zeitraum keine Auszahlungen erhält. Dies lässt sich in Irland in den Jahren 2010 bis 2012 beobachten. Irland ist kontinuierlich beitragspflichtig, während trotz einer sehr

schwachen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts keinerlei Leistungen aus dem Transfersystem ausgezahlt werden.

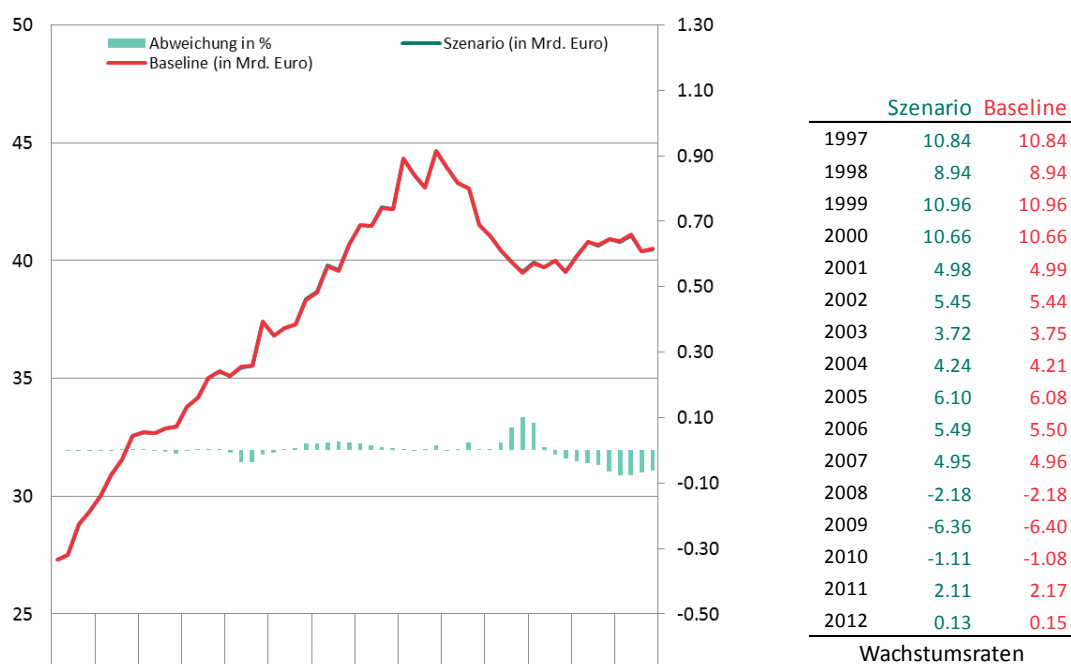
Abbildung 26

Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

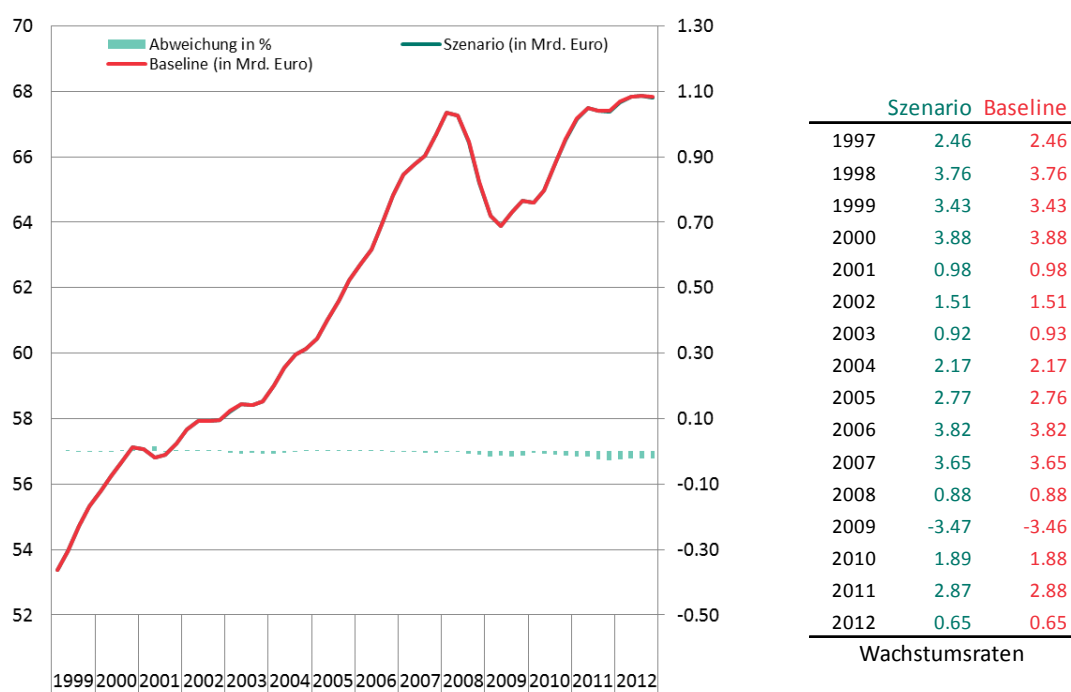
Die beim Top-Up zu beobachtenden Effekte erweisen sich – unter der gegebenen Ausgestaltung – insgesamt als wesentlich schwächer als in den anderen Modellen. Dies ist vor allem darauf zurück zu führen, dass die Auszahlungen des Top-Up-Transfersystems vergleichsweise gering sind, nur in wenigen Perioden und nicht wie zuvor permanent anfallen, sich nur sehr begrenzt an länderspezifischen Charakteristika orientieren (Referenzlohn) und es zu keiner Entlastung der nationalen öffentlichen Finanzen kommt, da das Transfer-System lediglich als Ergänzung zu den nationalen Versicherungssysteme dient und diese in keiner Weise ersetzt. Da die Staatsfinanzen nicht entlastet werden, wird weder ein möglicher Konsolidierungsdruck von den betroffenen Staaten genommen, noch wird ihnen Spielraum für Strukturanpassungen oder ähnliches eröffnet.

Abbildung 27

Irland: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)

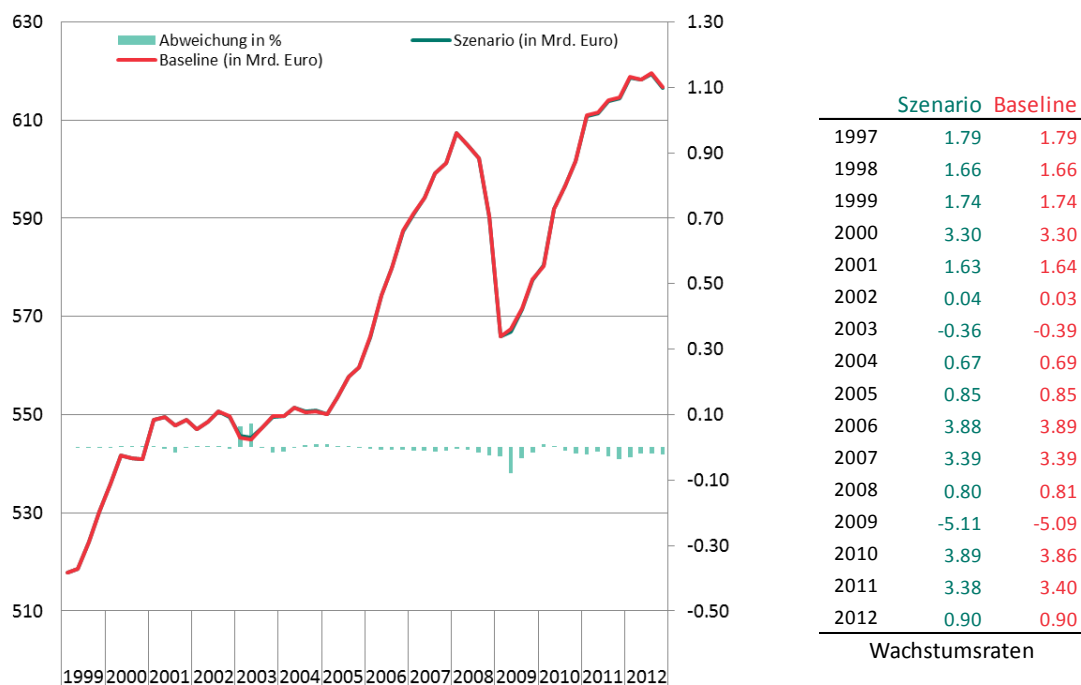
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 28

Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 29

Deutschland: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

3.2 Verteilungsanalyse

In diesem Abschnitt werden zunächst das in der Verteilungsanalyse verwendete Steuer- und Transfer-Mikrosimulationsmodell sowie die diesem zugrundeliegenden Mikro-Daten vorgestellt (Kapitel 3.2.1). Dann wird die Verbindung zwischen dem Mikro-Modell und dem Makro-Modell erläutert (Kapitel 3.2.2). Schließlich werden die Simulationsergebnisse der Verteilungsanalyse präsentiert (Kapitel 3.2.3 und 3.2.4). Bei der Verteilungsanalyse konzentrieren wir uns auf folgende Länder: Österreich, Deutschland, Spanien, Irland und die Slowakische Republik.

3.2.1 Mikro-Modell und Mikro-Daten

Der Mikrodatsatz, der der Verteilungsanalyse zugrunde liegt, ist der *EU Survey of Income and Living Conditions* (EU-SILC).⁴⁷ Dabei handelt es sich um repräsentative Umfrage-Querschnittsdaten zu privaten Haushalten, die für jedes EU-Mitgliedsland zur Verfügung ste-

hen. Erhoben werden Markt- und Transfereinkommen auf Individual- sowie Haushaltsebene. Die EU-SILC-Daten enthalten Markteinkommen differenziert nach der Quelle (Arbeit, Kapital, Vermietung und Verpachtung) sowie auch genaue Angaben über die Zusammensetzung der Einkommensersatz- und Transferleistungen. Somit ist für jeden Privathaushalt bekannt, wieviel Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe er im Referenzjahr erhalten hat. Darüber hinaus wird erhoben, welcher Zeitraum im Referenzjahr (Vorjahr) in Erwerbstätigkeit, in Arbeitslosigkeit bzw. im Ruhestand verbracht wurde.

Die Fallzahlen variieren über die Länder von 12.516 Individuen in 5.247 Haushalten im Fall von Irland bis 36.922 Individuen in 13.597 Haushalten im Fall von Spanien (siehe Tabelle 18). Hochgerechnet auf die Population werden damit in den Mikrodaten zwischen etwa 4,4 Millionen (Irland) und 80 Millionen Individuen (Deutschland) und zwischen 1,6 Millionen (Irland) und 39,7 Millionen (Deutschland) privaten Haushalten erfasst.

Tabelle 18

Fallzahl und Population in den EU-SILC-Mikrodaten

Ausgewählte EWU-Mitgliedsländer, für die Verteilungsanalysen durchgeführt wurden	Fallzahlen		Population	
	Individuen	Haushalte	Individuen	Haushalte
Österreich	13 563	5 711	8 202 286	3 566 489
Deutschland	27 906	13 079	80 612 703	39 718 716
Spanien	36 922	13 597	45 616 732	17 114 398
Irland	12 516	5 247	4 423 448	1 594 600
Slowakei	16 275	5 376	5 415 559	1 911 665
Quellen: EUROMOD (Programmversion F8.36); EU-SILC Daten 2008 im Fall von Österreich und Irland. EU-SILC-Daten 2010 im Fall von Deutschland, Spanien und der Slowakei.				

Das Mikrosimulationsmodell, das in dieser Studie für die Verteilungsanalyse verwendet wird, ist das Europäische Steuer- und Transfer-Mikrosimulationsmodell EUROMOD.⁴⁸ Es bildet die Einkommensbesteuerung sowie der wesentlichen Transfers für alle EU-28 Mitgliedsstaaten (inkl. der Sozialversicherungsbeiträge) ab. Dabei werden in jedem Land die spezifischen Rege-

⁴⁷ Zu den EU-SILC-Daten allgemein siehe zum Beispiel Europäische Kommission (2010).

⁴⁸ Zum EUROMOD-Modell allgemein siehe Sutherland und Figari (2013).

lungen zu Ober- sowie Untergrenzen bezüglich der Beitragsbemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge (siehe auch Kapitel 2.2.1) berücksichtigt.

EUROMOD basiert auf den EU-SILC Daten, je nach Land für das Jahr 2008 bzw. das Jahr 2010. Die hier verwendete Version des EUROMOD-Modells ist die Programmversion F6.36. Diese Version basiert im Fall von Österreich und Irland auf den EU-SILC-Daten für 2008 sowie im Fall von Deutschland, Spanien und der Slowakischen Republik auf den EU-SILC-Daten für 2010. Das Referenzjahr für Einkommen und Arbeitslosigkeit ist dabei jeweils das Vorjahr, 2007 bzw. 2009, also im ersten Fall ein Vorkrisenjahr und im zweiten Fall ein Jahr, in dem die Krise ihren Höhepunkt hatte. Dieser Aspekt muss bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden. Die zugrundeliegenden Transferbezüge aus den nationalen Arbeitslosenversicherungen beziehen sich für Deutschland, Spanien und die Slowakische Republik, zumindest im Fall der Mikro-Analyse, auf einen Zeitraum, in dem die Arbeitslosigkeit relativ hoch war.

Auf dieser Grundlage werden für alle Länder die Einkommen bis in das Jahr 2012 fortgeschrieben. Die gesamte Verteilungsanalyse basiert auf der Status-Quo-Einkommensverteilung des Jahres 2012. Auch das zugrundeliegende Steuer- und Transferrecht bezieht sich auf das Jahr 2012.⁴⁹

Mithilfe dieses Mikrosimulationsmodells werden die Verteilungsanalysen der Reformvarianten zur Einführung der Euro-ALV durchgeführt. Dabei wird grundsätzlich der Status-Quo der Einkommensverteilung (vor Reform) mit der Einkommensverteilung nach Umsetzung der simulierten Reformvarianten (nach Reform) verglichen. Die Differenzen ergeben die Verteilungswirkungen bzgl. der Einkommen der Privathaushalte (Be- bzw. Entlastungen der Haushalte).

3.2.2 Verbindung zwischen Mikro-Modell und Makro-Modell

Das Makro-Modell simuliert das Finanzierungsvolumen und rechnet dieses um auf einen Beitragssatz für die Euro-ALV, der in jedem Land identisch und konstant über die Zeit ist. Gleichzeitig ergeben sich durch Einführung der Euro-ALV Entlastungen der nationalen Versicherungssysteme. Der Nettoeffekt aus diesen beiden Finanzierungskomponenten fließt in Form einer Veränderung des Beitragssatzes des nationalen ALV-Systems je Land und je Reformvariante in das Mikro-Modell ein.

Die Annahme aus dem Makro-Simulationsmodell, dass nur die Kurzzeitarbeitslosen (max. 12 Monate), und von diesen auch nur etwa 50 Prozent, bezugsberechtigt im Rahmen der europäischen Arbeitslosenversicherung (Euro-ALV) sind, wurde folgendermaßen auf die Analyse der Verteilungseffekte mit den Haushaltsdaten übertragen. Es wird angenommen, dass alle Bezieher einer kurzfristigen Arbeitslosenversicherungsleistung (zum Beispiel Arbeitslosengeld I) in die Kategorie der Kurzzeitarbeitslosen fallen und damit bezugsberechtigt für die Euro-ALV sind. Hingegen werden Bezieher von Leistungen, die nicht als kurzfristig betrachtet werden (zum Beispiel Arbeitslosengeld II, Arbeitslosenhilfe, Notstandshilfe oder ähnlichen), nicht als kurzzeitarbeitslos behandelt und sind damit nicht anspruchsberechtigt für die Euro-ALV. Das gewährleistet die wesentliche Abgrenzung dieser beiden Gruppen von Arbeitslosen. Jedoch wird damit die Zahl der Bezugsberechtigten im Rahmen der Euro-ALV tendenziell etwas überschätzt, und zwar gerade um diejenigen Arbeitslosen, die als kurzfristig betrachtete Leistungen über einen Zeitraum von 12 Monaten hinaus beziehen, was oft bei älteren Arbeitnehmern der Fall ist (siehe auch Kapitel 2).

In den EU-SILC-Mikrodaten werden die Transferbezugszeiten maximal 12 Monate am Stück beobachtet. In den allermeisten Fällen beträgt die maximale Bezugsdauer der kurzfristigen Arbeitsversicherungsleistung auch gerade 12 Monate. Ausnahmen gibt es in vielen Ländern allerdings für ältere Arbeitnehmer kurz vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. In diesen Fällen können Langzeitarbeitslose also in den Mikrodaten nicht vollständig identifiziert werden und werden zu den Bezugsberechtigten der Euro-ALV gezählt, obwohl sie tatsächlich nicht Kurzzeitarbeitslose sind. Der Anteil dieser Fälle dürfte allerdings in allen Ländern verhältnismäßig gering ausfallen und damit die Simulationsergebnisse der Verteilungseffekte nicht in relevantem Ausmaß verzerren.

Schließlich muss für die Verteilungsanalysen noch eine Anpassung auf der Finanzierungsseite bei den zusätzlichen Nettobelastungen der Privathaushalte erfolgen. In dem Makro-Modell wird das Finanzierungsvolumen der Euro-ALV auf die gesamte Bruttolohn- und Gehaltssumme (BLG-Summe) bezogen und somit die Nettobelastung je Beitragszahler berechnet. Dieses Vorgehen ist im Rahmen des Makro-Modells konsistent, da sich die Aufteilung des Finanzierungsvolumens auf die BLG-Summe nur als Residuum ergibt. In dem Mikro-Modell muss allerdings

⁴⁹ Siehe dazu die EUROMOD-Country-Reports der jeweiligen Länder: für Österreich in Fuchs und Gasior (2013), für Deutschland in Ochmann und Gallego Granados (2013), für Spanien in Adiego et al. (2013), für Irland in Keane et al. (2013) und für

darüber hinaus berücksichtigt werden, dass es Ober- sowie Untergrenzen bei der Beitragsbemessungsgrundlage der Sozialversicherungssysteme gibt (siehe auch Kapitel 2), also nicht die gesamte BLG-Summe herangezogen wird. Dabei erfolgt länderspezifisch eine Korrektur des Finanzierungsvolumens um gerade den Anteil der BLG-Summe, der beitragsbefreit ist, woraus sich die korrigierten Nettobelastungen je Beitragszahler ergeben.

3.2.3 Effekte auf die Einkommen der Privathaushalte

Für fünf ausgewählte Länder wurden Analysen zu Effekten der Einführung einer Euro-ALV in den verschiedenen Varianten auf die Einkommen der Privathaushalte sowie die Verteilung der Einkommen vorgenommen. Ausgewählt wurden Länder mit unterschiedlichen nationalen Arbeitslosenversicherungen in Bezug auf die Finanzierung (Globalbeitrag vs. Einzelbeitrag) und die Nettoersatzquoten (relativ generöser vs. weniger generös). In dieser Analyse werden die Länder Österreich, Deutschland, Spanien, Irland und die Slowakische Republik genauer betrachtet.

Von den betrachteten Ländern haben die Slowakische Republik und Deutschland die generösesten ALV-Systeme. Sie haben eine Nettoersatzquote der Transferleistung (NRR) von 65 Prozent bzw. 60 Prozent (vgl. Abbildung 5).⁵⁰ In Spanien (58 Prozent) und Österreich (55 Prozent) liegt das Absicherungsniveau in Bezug auf das vorherige Nettoeinkommen etwas niedriger. Irland hat unter den fünf Ländern das mit Abstand am wenigsten generöse ALV-System. Hier ergibt sich durch die einkommensunabhängige Pauschalleistung im Versicherungsfall eine im Mittel recht geringe NRR in Höhe von 36 Prozent. Genauer zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherungssysteme in den einzelnen Ländern sowie zum Vergleich der Absicherungsniveaus über die fünf hier betrachteten Länder hinaus findet sich in Kapitel 2.

die Slowakische Republik in Porubsky et al. (2013).

⁵⁰ An dieser Stelle werden keine empirischen NRRs dargestellt, sie beziehen sich lediglich auf die direkte Ersatzquote der ALV bezogen auf das vorherige Nettoeinkommen. In dem Fall, dass sich die NRR in einem Land über Gruppen in Abhängigkeit von soziodemographischen Merkmalen wie dem Haushaltszusammenhang unterscheidet (heterogene NRRs), wurden hier gewichtete Mittelwerte gebildet. Dabei bezieht sich diese NRR jedoch nur auf die Ersatzquote der ALV direkt und berücksichtigt keine weiteren mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Transferleistungen z.B. für Familien. In dem Mikro-Modell werden letztere hingegen vollständig berücksichtigt. Zum Beispiel im Fall von Deutschland: Eine NRR von 61% ergibt sich als Mittel aus der NRR für Arbeitslose ohne Kinder (60%) und der NRR für solche mit Kindern (67%), gewichtet mit mittleren Anteilen an Haushalten in den beiden Gruppen.

Tabelle 19

Haushaltseinkommen¹⁾ und Populationen (Mikrodaten)

Ausgewählte EWU-Mitgliedsländer, für die Verteilungsanalysen durchgeführt wurden	Population Privater Haushalte in Mikrodaten	Haushalts-nettoeinkommen ¹⁾
		Mittelwert
		Euro pro Jahr
Österreich	3 566 489	37 540
Deutschland	39 718 716	32 362
Spanien	17 114 398	26 160
Irland	1 594 600	42 646
Slowakei	1 911 665	12 760
1) In Preisen von 2012. Quellen: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 bzw. 2010; OECD (2013): Tax Benefit Models.		

Auch das Einkommensniveau unterscheidet sich zwischen den fünf hier betrachteten Ländern erheblich. Das zeigt ein Blick in die Mikro-Daten (siehe Tabelle 19). In der Verteilungsanalyse liegt immer die Einkommensverteilung des Jahres 2012 zugrunde (siehe Kapitel 3.2.1).⁵¹ Irland hat zwar das ALV-System mit der geringsten Nettoersatzquote, das mittlere Haushaltsnettoeinkommen liegt dort jedoch mit gut 42.000 Euro pro Jahr am höchsten. Dahinter folgen mit etwas Abstand und jeweils ähnlichen Größenordnungen Österreich (gut 37.000 Euro) und Deutschland (rund 32.000 Euro). In Spanien liegt das Einkommen noch etwas niedriger (rund 26.000 Euro), und mit großem Abstand folgt schließlich die Slowakische Republik mit den geringsten Haushaltseinkommen (knapp 13.000 Euro).

Die unterschiedlichen Niveaus an Haushaltseinkommen sowie Nettoersatzquoten spielen auch bei den landesspezifischen Effekten der Euro-ALV auf die Einkommen der Privathaushalte eine Rolle. So beeinflussen sie, in welchen Ländern die Privathaushalte von der Einführung der Euro-ALV profitieren und in welchen nicht. Das hängt zwar auch von der genauen Ausgestaltung der Euro-ALV ab (und dem Zugang an Kurzarbeitslosen in dem Land), tendenziell profitieren jedoch Haushalte in Ländern mit weniger generösen nationalen ALV-Systemen (z.B. Irland) eher von der Einführung einer Euro-ALV als Haushalte in Ländern mit höheren NRRs der ALV (z.B. die Slowakische Republik, Österreich und Deutschland).

⁵¹ Die Effekte auf die Einkommensverteilung sollten relativ unabhängig davon sein, welches Jahr für die Einkommensverteilung im Status-Quo zugrunde liegt, da die Effekte in erster Linie durch die Heterogenität in der Einkommensverteilung zwischen den Haushalten zu einem Zeitpunkt getrieben werden.

Der gesamte Nettoeffekt der Euro-ALV-Einführung für die Haushalte der jeweiligen Länder ergibt sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren. Für seine Ermittlung, insbesondere aber für die Analyse der Effekte auf die Einkommensverteilung, wird das Mikrosimulationsmodell benötigt. Mit diesem wird der Nettoeffekt jeder Variante für jeden Haushalt in den fünf Ländern bestimmt. Der Nettoeffekt bezeichnet dabei das Zusammenspiel aus Veränderungen auf der Transferseite sowie Änderungen des ALV-Beitragssatzes auf der Finanzierungsseite. Es kann also für jeden Haushalt festgestellt werden, ob er unterm Strich von der Einführung der Euro-ALV profitiert oder nicht, und wie groß für ihn die Entlastung bzw. die Mehrbelastung ausfällt. Zunächst sollen die Effekte im Durchschnitt über alle Haushalte eines Landes betrachtet werden.

Die mittleren Entlastungswirkungen der Euro-ALV für alle Privathaushalte nach den fünf Ländern und den untersuchten Reformvarianten werden in Tabelle 20 dargestellt. Dabei beschränkt sich die Verteilungsanalyse auf die beiden am stärksten ausgeprägten Varianten der Euro-ALV, also die generöseste Variante A3 und die am wenigsten generöse Variante B2, sowie das Top-Up.⁵²

In allen Ergebnisdarstellungen der Verteilungseffekte wird der gesamte Nettoeffekt der Euro-ALV-Einführung gezeigt, also die Summe aus den beiden Teileffekten auf der Transfer- und der Beitragsseite. Es zeigt sich nach Ländern das relativ eindeutige Bild, dass in den drei betrachteten Reformvarianten die Haushalte in Österreich, Deutschland und der Slowakischen Republik, zumindest im Mittel über alle Haushalte betrachtet, durch Einführung der Euro-ALV unterm Strich mehrbelastet werden. Die Ausnahme bildet Österreich im Fall der Top-Up-Variante, wo es im Mittel eine leichte Entlastung gibt. Die Haushalte in Spanien hingegen werden in allen Varianten im Durchschnitt entlastet. Bei den Haushalten in Irland hängt es von der Reformvariante ab. Sie gewinnen bei den generösen Varianten der Euro-ALV (Varianten A3 und Top-Up) und verlieren in der restriktiven Variante (Variante B2).

So ergeben sich in der generösen Variante A3 (70 Prozent NRR, 12 Monate Bezug) im Fall von Österreich und Deutschland mittlere Mehrbelastungen in Höhe von etwa 0,4 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens. Das entspricht für die deutschen Haushalte knapp 130 Euro pro Jahr und für die österreichischen Haushalte etwa 160 Euro. Haushalte in der Slowakei

Republik werden im Mittel mit 0,6 Prozent ihres Einkommens (knapp 80 Euro pro Jahr) relativ ein wenig stärker mehrbelastet. In diesen Ländern kommt es im Fall dieser generösen Variante der Euro-ALV zu Nettomehrbelastungen (also nach Saldierung zusätzlicher Transferzahlungen und zusätzlicher Beitragszahlungen), da diese Länder bereits relativ generöse nationale ALV-Systeme haben. Hier überwiegen, zumindest im Mittel über alle Haushalte, die zusätzlichen Beitragszahlungen die zusätzlichen Transferzahlungen.

Tabelle 20

Mittlere Entlastungen der Privathaushalte bei Euro-ALV nach Ländern und Reformvarianten

Ausgewählte EU-Mitgliedsländer, für die Verteilungsanalysen durchgeführt wurden	Entlastung ¹⁾ der Privathaushalte durch Euro-ALV-Reformvariante (Mittelwerte in Prozent des Nettoeinkommens)		
	Modell A3	Modell B2	Top-Up
	70% NRR, 12 Mon.	30% NRR, 6 Mon.	Pauschalzahlung
Österreich	-0.42	-0.09	0.03
Deutschland	-0.39	-0.10	-0.03
Spanien	0.50	0.17	0.20
Irland	0.29	-0.15	0.47
Slowakei	-0.61	-0.19	-0.04
1) Gesamteffekt aus zwei Teileffekten: 1. Transfereffekt (ggfs. Erhöhung der nationalen NRR durch Euro-ALV) und 2. Beitragseffekt (Anpassung des ALV-Beitragssatzes im Rahmen der Finanzierung der Euro-ALV). Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 bzw. 2010.			

Haushalte in Irland und Spanien hingegen profitieren im Durchschnitt in dieser generösen Variante der Euro-ALV. Sie erhalten unterm Strich im Durchschnitt mehr Leistungen aus der Euro-ALV als sie zusätzliche Beiträge zahlen müssen. Im Fall der Spanier betragen die Nettoentlastungen 0,5 Prozent des Einkommens (130 Euro pro Jahr) und im Fall der Iren knapp 0,3 Prozent (gut 120 Euro pro Jahr).

In der am wenigsten generösen Variante B2 (30 Prozent NRR, 6 Monate) fällt die Ersatzquote deutlich geringer aus und der Leistungsbezug aus der Euro-ALV ist nur halb so lange vorgesehen. Im Mittel über alle Haushalte je Land zeigen sich in der Tendenz ähnliche mittlere Effekte für die Privathaushalte, jedoch in abgeschwächter Form (Tabelle 20). Nun fällt das zu finan-

⁵² Die Verteilungseffekte aller anderen Varianten bewegen sich grundsätzlich innerhalb der Bandbreite der Effekte bei den Varianten A3 und B2 und sollen damit hier im Einzelnen nicht weiter betrachtet werden.

zierende Leistungsvolumen geringer aus und entsprechend reduzieren sich die zusätzlichen Beiträge im Fall der Nettozahler und die zusätzlichen Leistungen im Fall der Nettoempfänger. Damit reduzieren sich die Mehrbelastungen in Österreich, Deutschland und der Slowakischen Republik um 60 bis 80 Prozent. Die Privathaushalte in Österreich und Deutschland werden in dieser restriktiven Variante nur mit knapp 0,1 Prozent ihres Nettoeinkommens (etwa 30 Euro pro Jahr) mehrbelastet. In der Slowakischen Republik beträgt die mittlere Mehrbelastung knapp 0,2 Prozent (knapp 25 Euro). In Spanien reduziert sich analog die mittlere Entlastung durch die Euro-ALV um etwa zwei Drittel. Die Privathaushalte in Spanien werden in der restriktivsten Variante der Euro-ALV nur noch mit knapp 0,2 Prozent ihres Einkommens (etwa 45 Euro pro Jahr) entlastet.

In Irland zeigt sich im Mittel über alle Haushalte eine Umkehr der Effektrichtung im Vergleich der generösesten Variante A₃ mit der restriktivsten Variante B₂. Dort überwiegen in der Variante B₂ nun die Mehrbelastungen auf der Beitragsseite die Entlastungen auf der Transferseite, und die Haushalte werden insgesamt durch die Euro-ALV um knapp 0,2 Prozent ihres Einkommens mehrbelastet (gut 60 Euro pro Jahr). Diese Umkehr der Effektrichtung hat damit zu tun, dass das nationale ALV-System in Irland das am wenigsten generöse der fünf hier betrachteten Länder ist. Dort fällt also der entlastende Effekt einer generösen Euro-ALV auf der Transferseite am kräftigsten aus, entsprechend stark ist eben auch der Effekt in die andere Richtung in der restriktivsten Variante der Euro-ALV, in der die Transferzahlungen deutlich geringer ausfallen.

In der Top-Up-Variante zeigen sich schließlich im Mittel nur noch sehr geringe Mehrbelastungen für die Privathaushalte in Deutschland und der Slowakischen Republik (Tabelle 20) in Höhe von etwa 0,03 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens (etwa 10 Euro pro Jahr in Deutschland und 5 Euro in der Slowakischen Republik). Diese Länder müssen in dieser Variante im Durchschnitt etwas mehr in das Euro-ALV-System einzahlen (über die unterstellte Pauschalsteuer) als sie in Form der pauschalen Top-Up-Leistung der Euro-ALV an Transferleistungen erhalten. Im Fall von Österreich überwiegen die Transferzahlungen leicht, und die Haushalte werden im Mittel leicht entlastet in Höhe von 0,03 Prozent des Einkommens (etwa 10 Euro pro Jahr). Spanien und Irland hingegen profitieren von der Top-Up-Variante. In Spanien werden die Privathaushalte im Mittel mit 0,2 Prozent ihres Einkommens entlastet (etwa 50 Euro pro Jahr) und in Irland mit knapp 0,5 Prozent (gut 200 Euro pro Jahr).

Diese Befunde für die Population der Privathaushalte in den fünf Ländern spiegeln gerade die Ergebnisse der Simulationen für diese Reformvarianten auf Basis des Makro-Modells wider. Ein Land wie Spanien, das in dem hier zugrundeliegenden Beobachtungszeitraum überdurchschnittlich hohe Zugangsquoten Empfangsberechtigter aufwies, ist bei Einführung der Euro-ALV stets Nettoempfänger. Hingegen sind Länder wie Österreich und Deutschland, die in diesem Zeitraum relativ niedrige Arbeitslosigkeit aufwiesen, stets Nettozahler im Rahmen einer europäischen Arbeitslosenversicherung, und zwar unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung.

3.2.4 Verteilungseffekte

Die durchschnittlichen Effekte je Land und Variante folgen also direkt aus den Simulationen mit dem Makro-Modell. Sie zeigen jedoch nicht das gesamte Bild der Einführung einer Euro-ALV. So werden potentielle Gewinner und Verlierer entlang der Einkommensverteilung ausgeblendet. Es liegt jedoch nahe, dass es in jeder Variante solche Gewinner und Verlierer gibt, da die Transferbezugsseite und die Finanzierungsseite im Falle der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich zwei hinsichtlich ihrer Einkommenshöhe sehr verschiedene Populationen betreffen. Die Transferbezieher weisen in der Regel im Durchschnitt deutlich niedrigere Einkommen auf als die Beitragszahler (wobei es hier in einzelnen Ländern zu Abweichungen von diesem Bild kommt). Wenn nun sowohl auf der Transfer- als auch der Finanzierungsseite Reformen vorgenommen werden, im Rahmen derer typischerweise die zusätzlichen Leistungen intern aus dem System selbst finanziert werden, sind Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung in anderer Form betroffen als Haushalte in der Mitte und im gehobenen Bereich der Verteilung.

Diese Zusammenhänge zeigen sich auch in der Verteilungsanalyse für die hier untersuchten Varianten zur Einführung einer Euro-ALV. An dieser Stelle soll wieder der Fokus auf den beiden am stärksten ausgeprägten Varianten der Euro-ALV, also die generöseste Variante A3 und die am wenigsten generöse Variante B2, sowie das Top-Up liegen. Der Verteilungsanalyse liegt auch hier die Einkommensverteilung des Jahres 2012 zugrunde (siehe auch Kapitel 3.2.1 sowie die Ausführungen in Kapitel 3.2.3).

Die aufgezeigten Zusammenhänge führen dazu, dass die untersuchten Varianten in den allermeisten Fällen für die hier untersuchten fünf Länder tendenziell progressive Effekte auf die Einkommensverteilung haben. Sie belasten also Haushalte mit höheren Einkommen relativ zu ihrem Einkommen betrachtet stärker als Haushalte mit geringen Einkommen. Das gilt oft in der Tendenz über alle zehn Dezile der Einkommensverteilung hinweg, zeigt sich jedoch selten eindeutig für jedes einzelne Dezil.⁵³ Dennoch lässt sich festhalten, dass grundsätzlich progressive Effekte bei Einführung einer Euro-ALV zu erwarten sind. Weitere sogenannte Zweitrundeneffekte, die infolge dieses progressiven Einkommenseffekts über die Konsumnachfrage ausgelöst werden könnten, wurden in dieser Analyse nicht berücksichtigt.⁵⁴

Die generöseste Variante der Euro-ALV (Variante A3: 70 Prozent NRR, 12 Monate) hat tendenziell in allen fünf hier betrachteten Ländern progressive Effekte. Diese Variante erreicht insgesamt das höchste Finanzierungsvolumen, sodass auch die Verteilungseffekte am deutlichsten ausfallen. In dieser Variante profitieren Haushalte mit geringeren Einkommen relativ stärker von der Euro-ALV als solche mit höheren Einkommen. Im Fall von den Ländern mit relativ generöseren nationalen Systemen (Österreich, Deutschland, Slowakische Republik) spiegelt das einfach die disproportionale Verteilung der ALV-Beiträge wieder. Die Zahl der Beitragszahler ist tendenziell in oberen Dezilen der Einkommensverteilung höher als in unteren. Darauf deutet der in der vierten Spalte dargestellte Anteil an Euro-ALV-Transferempfängern hin; er fällt in diesen Ländern tendenziell in höheren Dezilen geringer aus. Entsprechend steigt die relative Mehrbelastung aus der Euro-ALV-Einführung mit zunehmendem Einkommen an. Erst im zehnten Dezil geht sie wieder leicht zurück, da dort wegen der Beitragsbemessungsgrenze ein Teil der Top-Einkommen nicht von der Beitragsanhebung betroffen ist.

⁵³ Für Verteilungsanalysen ordnet man die Haushalte üblicherweise nach der Höhe ihres Nettoeinkommens, (äquivalenz-)gewichtet mit der Anzahl der Personen im Haushalt, und teilt sie dann in zehn gleich große Teile (Dezile) ein. Damit befindet sich in jedem Dezil die gleiche Anzahl an *Personen*. Die Äquivalenzgewichtung berücksichtigt dabei, dass Haushalte mit einer unterschiedlichen Zahl an Personen einen unterschiedlichen Bedarf an Ressourcen haben. Das Haushaltseinkommen wird also im Prinzip in ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen umgerechnet. Das ermöglicht einen besseren Vergleich des Einkommens eines Ein-Personen-Haushalts mit dem einer mehrköpfigen Familie. In dieser Studie gewichten wir die Einkommensverteilung mit der oft in Verteilungsanalysen verwendeten modifizierten OECD-Skala. Die modifizierte OECD-Äquivalenzskala ordnet dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1,0 zu. Jede weitere erwachsene Person erhält ein Gewicht von 0,5, und Kinder bis 14 Jahren werden mit einem Gewicht von 0,3 berücksichtigt.

⁵⁴ Solche Zweitrundeneffekte über die Konsumnachfrage könnten daher auftreten, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen typischerweise eine größere Konsumneigung aufweisen als Haushalte mit höheren Einkommen. Wenn die Reformvarianten tendenziell progressive Einkommenseffekte zur Folge haben, die Haushalte mit niedrigen Einkommen relativ bevorzugen, sind solche Effekte über die Konsumnachfrage naheliegend. Diese könnten dann wiederum zusätzliche Stabilisierungseffekte auf der Makro-Ebene haben.

Tabelle 21

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Österreich bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	10 493	12 267	15 610	16.1	- 2	- 0.01
2. Dezil	13 739	14 919	20 793	10.4	- 10	- 0.05
3. Dezil	15 869	16 729	25 494	10.2	- 34	- 0.13
4. Dezil	17 778	18 857	27 663	5.3	- 113	- 0.41
5. Dezil	19 921	21 007	32 391	5.2	- 141	- 0.43
6. Dezil	22 284	23 490	35 830	4.7	- 157	- 0.44
7. Dezil	24 878	26 352	39 920	2.2	- 216	- 0.54
8. Dezil	28 170	30 221	45 105	2.4	- 233	- 0.52
9. Dezil	33 165	36 745	54 256	1.4	- 324	- 0.60
10. Dezil	50 101	.	81 009	2.2	- 379	- 0.47
Alle Haushalte	23 486	.	37 540	6.1	- 159	- 0.42

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Österreich.

In Deutschland (Tabelle 22) überwiegen im untersten Dezil die etwas höheren Transferzahlungen, die diese generöseste Variante über die nationalen Transfers hinaus leistet, die höheren Beitragssätze. Mit zunehmendem Einkommen kehrt sich dieser Effekt jedoch bereits im zweiten Dezil um, und die Mehrbelastungen auf der Beitragsseite überwiegen, da sich weniger Transferempfänger in den höheren Dezilen befinden (vierte Spalte in Tabelle 22). Das Bild ist sehr ähnlich in Österreich (Tabelle 21). Hier ergibt sich bereits im ersten Dezil im Mittel eine leichte Mehrbelastung.

Tabelle 22

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	8 495	10 831	10 783	7.5	12	0.11
2. Dezil	12 023	13 163	17 130	1.6	- 25	- 0.15
3. Dezil	14 285	15 381	21 374	1.1	- 48	- 0.22
4. Dezil	16 396	17 380	25 056	0.9	- 74	- 0.29
5. Dezil	18 382	19 447	28 485	0.6	- 102	- 0.36
6. Dezil	20 627	21 863	30 866	0.1	- 129	- 0.42
7. Dezil	23 198	24 752	34 981	0.0	- 172	- 0.49
8. Dezil	26 765	28 985	40 013	0.1	- 192	- 0.48
9. Dezil	31 841	35 535	47 498	0.1	- 245	- 0.52
10. Dezil	49 739	.	72 867	0.2	- 308	- 0.42
Alle Haushalte	21 862	.	32 363	1.4	- 125	- 0.39

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Deutschland.

Generell zeigt sich in Österreich und Deutschland der progressive Effekt der Variante A₃ in der Zunahme der relativen Mehrbelastung zwischen den unteren und den oberen Einkommensdezilen (bis auf knapp 0,6 Prozent des Einkommens). Im zehnten Dezil zeigt sich dann die Beschränkung auf der Beitragsseite (Beitragsbemessungsobergrenze) und die relative Belastung nimmt wieder leicht ab (auf knapp 0,5%).

Das Bild ist ähnlich in der Slowakischen Republik (Tabelle 23). Auch hier zeigen sich tendenziell progressive Effekte, die Haushalte verlieren im Durchschnitt in jedem Dezil. Das hängt damit zusammen, dass die nationale Transferleistung bereits relativ generös ist (65 Prozent NRR) und somit durch die Euro-ALV kein kräftiger Transferanstieg erfolgt. Die Mehrbelastung auf der Beitragsseite dominiert daher in jedem Dezil.

Tabelle 23

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in der Slowakischen Republik bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	2 987	3 751	5 502	9.0	- 12	- 0.22
2. Dezil	4 227	4 602	7 435	2.2	- 36	- 0.48
3. Dezil	4 912	5 205	8 676	3.1	- 33	- 0.38
4. Dezil	5 445	5 690	9 516	1.2	- 45	- 0.47
5. Dezil	5 949	6 222	10 757	2.1	- 55	- 0.51
6. Dezil	6 544	6 867	12 130	1.5	- 67	- 0.56
7. Dezil	7 244	7 651	13 839	1.5	- 86	- 0.62
8. Dezil	8 104	8 645	16 016	0.7	- 114	- 0.71
9. Dezil	9 417	10 442	18 283	0.2	- 148	- 0.81
10. Dezil	14 121	.	27 807	0.0	- 207	- 0.74
Alle Haushalte	6 787	.	12 760	2.2	- 78	- 0.61

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für die Slowakei.

In Irland und Spanien hingegen gewinnen die Haushalte im Mittel bei dieser generösen Variante. Die Entlastung fällt im Fall von Spanien für die ärmeren Haushalte relativ etwas größer aus als für die reicheren Haushalte (Tabelle 24). Das hat damit zu tun, dass in dieser Variante mit einer NRR von 70 Prozent in Spanien etwas höhere ALV-Transfers gezahlt werden, als im nationalen System, die tendenziell eher den ärmeren Haushalten zugute kommen. Die Spanier profitieren im Mittel von dieser Variante in jedem Dezil. Es gibt keinen Haushalt in Spanien, der bei dieser Variante mehrbelastet wird, denn auch auf der Beitragsseite werden die Spanier in dieser Variante über die hohe Zahl Empfangsberechtigter entlastet. Der mittlere Anteil von ALV-Transferempfängern an allen Haushalten in Höhe von 7,6 Prozent für das hier den

Mikrodaten zugrundeliegende Jahr 2009 kann diese Zugänge über den dem Makro-Modell zugrunde liegenden Zeitraum nicht widerspiegeln. Die relative Entlastung nimmt als Folge in dieser Variante auch in Spanien mit zunehmendem Einkommen etwas ab, sodass sich tendenziell progressive Verteilungseffekte ergeben.

Tabelle 24

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Spanien bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	3 111	5 840	5 638	5.9	46	0.81
2. Dezil	7 137	8 269	13 082	11.5	101	0.77
3. Dezil	9 172	10 112	15 839	8.5	113	0.71
4. Dezil	11 005	11 869	19 689	9.5	120	0.61
5. Dezil	12 720	13 547	22 697	10.8	125	0.55
6. Dezil	14 436	15 283	24 927	7.5	134	0.54
7. Dezil	16 365	17 496	28 671	6.9	138	0.48
8. Dezil	18 827	20 323	33 468	6.6	162	0.49
9. Dezil	22 484	25 149	39 208	5.7	177	0.45
10. Dezil	32 598	.	54 951	3.9	177	0.32
Alle Haushalte	14 995	.	26 160	7.6	130	0.50

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Spanien.

Auch im Fall von Irland zeigt sich in der Variante A3 tendenziell eine Abnahme der relativen Entlastung mit steigendem Einkommen (Tabelle 25). Die Iren profitieren im Durchschnitt in den Einkommensdezilen 1 bis 9 von dieser Variante, da sie mit 70 Prozent NRR deutlich größer ausfällt als ihre nationale ALV. In mittleren und höheren Dezilen nimmt die Mehrbelastung auf der Beitragsseite zu und die Entlastung durch höhere ALV-Transfers ab. Der Anteil an ALV-Empfängern fällt in Irland zwar in mittleren Dezilen deutlich größer aus als in den untersten, in den obersten Dezilen ist er allerdings unterdurchschnittlich groß. Im zehnten Dezil werden schließlich nur noch sporadisch ALV-Transfers bezogen, und es überwiegt die Beitragsmehrbelastung, sodass die Haushalte in Irland im Mittel zusätzlich belastet werden.

Tabelle 25

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Irland bei Euro-ALV, Transfer 70%, Bezugszeit 12 Monate (Modell A3)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	10 144	12 063	16 962	2.9	197	1.16
2. Dezil	13 401	14 333	21 020	2.0	66	0.32
3. Dezil	15 324	16 285	28 115	6.0	387	1.38
4. Dezil	17 603	19 028	31 719	8.0	396	1.25
5. Dezil	20 307	21 705	38 367	5.6	440	1.15
6. Dezil	23 034	24 234	45 513	5.5	217	0.48
7. Dezil	25 861	27 365	48 421	8.1	244	0.50
8. Dezil	29 352	31 226	52 662	4.3	51	0.10
9. Dezil	34 095	37 730	60 813	4.4	75	0.12
10. Dezil	49 899	.	86 024	1.4	- 729	- 0.85
Alle Haushalte	23 825	.	42 646	4.7	123	0.29

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Irland.

Die Verteilungseffekte fallen sehr ähnlich aus, wenn die restriktivste Variante der Euro-ALV (Variante B2: 30 Prozent NRR, 6 Monate) betrachtet wird. Im Fall von Österreich, Deutschland, Irland und der Slowakischen Republik zeigen sich wieder tendenziell progressive Effekte, während die Reform in Spanien nun alle Haushalte relativ zu ihrem Einkommen in etwa gleich entlastet, diejenigen mit höheren Einkommen tendenziell sogar ein wenig mehr als diejenigen mit geringeren Einkommen. In Österreich (Tabelle 26), Deutschland (Tabelle 27) und der Slowakischen Republik (Tabelle 28) zeigen sich tendenziell progressive Effekte infolge der erhöhten ALV-Beiträge.

Tabelle 26

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Österreich bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	10 493	12 267	15 610	16.1	- 5	- 0.03
2. Dezil	13 739	14 919	20 793	10.4	- 11	- 0.05
3. Dezil	15 869	16 729	25 494	10.2	- 18	- 0.07
4. Dezil	17 778	18 857	27 663	5.3	- 24	- 0.09
5. Dezil	19 921	21 007	32 391	5.2	- 30	- 0.09
6. Dezil	22 284	23 490	35 830	4.7	- 36	- 0.10
7. Dezil	24 878	26 352	39 920	2.2	- 43	- 0.11
8. Dezil	28 170	30 221	45 105	2.4	- 45	- 0.10
9. Dezil	33 165	36 745	54 256	1.4	- 59	- 0.11
10. Dezil	50 101	.	81 009	2.2	- 67	- 0.08
Alle Haushalte	23 486	.	37 540	6.1	- 34	- 0.09

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Österreich.

Tabelle 27

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	8 495	10 831	10 783	7.5	- 3	- 0.02
2. Dezil	12 023	13 163	17 130	1.6	- 8	- 0.05
3. Dezil	14 285	15 381	21 374	1.1	- 15	- 0.07
4. Dezil	16 396	17 380	25 056	0.9	- 21	- 0.08
5. Dezil	18 382	19 447	28 485	0.6	- 26	- 0.09
6. Dezil	20 627	21 863	30 866	0.1	- 31	- 0.10
7. Dezil	23 198	24 752	34 981	0.0	- 39	- 0.11
8. Dezil	26 765	28 985	40 013	0.1	- 45	- 0.11
9. Dezil	31 841	35 535	47 498	0.1	- 57	- 0.12
10. Dezil	49 739	.	72 867	0.2	- 73	- 0.10
Alle Haushalte	21 862	.	32 363	1.4	- 31	- 0.10

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Deutschland.

Tabelle 28

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in der Slowakischen Republik bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	2 987	3 751	5 502	9.0	- 5	- 0.09
2. Dezil	4 227	4 602	7 435	2.2	- 14	- 0.19
3. Dezil	4 912	5 205	8 676	3.1	- 10	- 0.12
4. Dezil	5 445	5 690	9 516	1.2	- 14	- 0.15
5. Dezil	5 949	6 222	10 757	2.1	- 17	- 0.16
6. Dezil	6 544	6 867	12 130	1.5	- 21	- 0.17
7. Dezil	7 244	7 651	13 839	1.5	- 27	- 0.20
8. Dezil	8 104	8 645	16 016	0.7	- 35	- 0.22
9. Dezil	9 417	10 442	18 283	0.2	- 44	- 0.24
10. Dezil	14 121	.	27 807	0.0	- 61	- 0.22
Alle Haushalte	6 787	.	12 760	2.2	- 24	- 0.19

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für die Slowakei.

Die Mehrbelastungen fallen dabei für höhere Einkommen relativ etwas größer aus als für niedrige Einkommen. Auf der Transferseite ändert sich für die Haushalte in diesen Ländern nichts, da ihre nationalen ALV-Systeme jeweils generöser sind als diese Variante der Euro-ALV. Die progressiven Effekte fallen entsprechend relativ gering aus. In Spanien (Tabelle 29) hingegen kommt es erneut zu Entlastungen in allen Dezilen aufgrund der niedrigeren Beitragssätze, die

eher verteilungsneutral bzw. in der Tendenz leicht regressiv wirken. Die Verteilung der Beitragszahler entlang der Einkommensverteilung bestimmt dann die Verteilung der Entlastung. In Spanien verteilen sich die Transferempfänger zwar auch in mittleren Dezilen zahlreich, dennoch befinden sich in höheren Dezilen insgesamt weniger Empfänger als in unteren Dezilen. In höheren Dezilen befinden sich also relativ mehr Beitragszahler, die im Fall von Spanien durch die Euro-ALV *entlastet* werden. Das ist gerade die Ursache dafür, dass die Haushalte mit höheren Einkommen in Spanien bei der Variante B2 tendenziell relativ ein wenig mehr entlastet werden als die Haushalte mit geringeren Einkommen. In Irland müssen in dieser Variante auch etwas höhere ALV-Beiträge gezahlt werden, so dass es hier zu leichten progressiven Verteilungseffekten kommt (Tabelle 30). Auf der Transferseite ändert sich auch in Irland nichts, da selbst dort das nationale System mit einer NRR von 36 Prozent ein wenig generöser ist als die restriktivste Variante der Euro-ALV. Die Verteilung der Beitragszahler entlang der Einkommensverteilung bestimmt dann wieder die Verteilung der Entlastung. In höheren Dezilen befinden sich relativ mehr Beitragszahler als in unteren Dezilen, sodass es in Irland in dieser Variante in der Tendenz zu leicht progressiven Verteilungseffekten kommt.

Tabelle 29

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Spanien bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	3 111	5 840	5 638	5.9	8	0.14
2. Dezil	7 137	8 269	13 082	11.5	20	0.15
3. Dezil	9 172	10 112	15 839	8.5	23	0.15
4. Dezil	11 005	11 869	19 689	9.5	30	0.15
5. Dezil	12 720	13 547	22 697	10.8	36	0.16
6. Dezil	14 436	15 283	24 927	7.5	39	0.16
7. Dezil	16 365	17 496	28 671	6.9	50	0.17
8. Dezil	18 827	20 323	33 468	6.6	60	0.18
9. Dezil	22 484	25 149	39 208	5.7	77	0.20
10. Dezil	32 598	.	54 951	3.9	88	0.16
Alle Haushalte	14 995	.	26 160	7.6	44	0.17
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Spanien.						

Tabelle 30

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Irland bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	10 144	12 063	16 962	2.9	- 5	- 0.03
2. Dezil	13 401	14 333	21 020	2.0	- 5	- 0.02
3. Dezil	15 324	16 285	28 115	6.0	- 15	- 0.05
4. Dezil	17 603	19 028	31 719	8.0	- 23	- 0.07
5. Dezil	20 307	21 705	38 367	5.6	- 36	- 0.09
6. Dezil	23 034	24 234	45 513	5.5	- 63	- 0.14
7. Dezil	25 861	27 365	48 421	8.1	- 71	- 0.15
8. Dezil	29 352	31 226	52 662	4.3	- 86	- 0.16
9. Dezil	34 095	37 730	60 813	4.4	- 111	- 0.18
10. Dezil	49 899	.	86 024	1.4	- 210	- 0.24
Alle Haushalte	23 825	.	42 646	4.7	- 62	- 0.15

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Irland.

Tabelle 31

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Österreich bei Euro-ALV (Top-Up)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	10 493	12 267	15 610	16.1	25	0.16
2. Dezil	13 739	14 919	20 793	10.4	34	0.16
3. Dezil	15 869	16 729	25 494	10.2	22	0.09
4. Dezil	17 778	18 857	27 663	5.3	10	0.03
5. Dezil	19 921	21 007	32 391	5.2	18	0.06
6. Dezil	22 284	23 490	35 830	4.7	20	0.06
7. Dezil	24 878	26 352	39 920	2.2	5	0.01
8. Dezil	28 170	30 221	45 105	2.4	1	0.00
9. Dezil	33 165	36 745	54 256	1.4	- 9	- 0.02
10. Dezil	50 101	.	81 009	2.2	- 21	- 0.03
Alle Haushalte	23 486	.	37 540	6.1	11	0.03

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Österreich.

Schließlich werden noch die Verteilungseffekte der Euro-ALV in der Variante Top-Up (pauschaler Transfer, finanziert über eine Pauschalsteuer) dargestellt. In dieser Variante der Euro-ALV zeigen sich generell relativ geringe Verteilungseffekte. Das liegt in erster Linie daran, dass das Finanzierungsvolumen in der konkreten Ausgestaltung der Variante relativ gering ausfällt. In der Tendenz lassen sich jedoch wieder progressive Verteilungseffekte in allen fünf Ländern erkennen. Sie fallen in solchen Ländern ein wenig deutlicher aus, die relativ mehr Leistungen aus der Top-Up-Variante der Euro-ALV beziehen, weil bei ihnen die Voraussetzungen eines

wiederholten negativen Wachstums im betrachteten Zeitraum öfter vorlagen (z.B. Spanien) als in anderen Ländern (z.B. Deutschland oder Slowakei). In Folge zeigen sich in Spanien etwas deutlichere Verteilungseffekte als in Deutschland und der Slowakei. In Österreich und Irland liegen sie dazwischen.

In Österreich profitieren die Haushalte in unteren und mittleren Einkommensdezilen im Mittel zumindest ein wenig von der Top-Up-Variante (Tabelle 29). Sie werden im Mittel mit bis zu knapp 0,2 Prozent ihres Einkommens entlastet. In diesen Dezilen befinden sich in Österreich verhältnismäßig viele Transferbezieher, bei denen der Bezug aus der Euro-ALV die erhöhten Beitragszahlungen überwiegt. Diese Beziehung dreht sich in den obersten Dezilen um, wo es infolge zu einer leichten Mehrbelastung und somit tendenziell zu progressiven Effekten kommt. In Deutschland wirkt die Top-Up-Variante im Prinzip ähnlich. Dort gibt es jedoch generell weniger Transferbezieher einer Top-Up-Euro-ALV, sodass es bereits in unteren Dezilen im Mittel zu Mehrbelastungen kommt (Tabelle 32). Daher fallen hier die Verteilungseffekte auch nur sehr gering aus.

Tabelle 32

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Euro-ALV (Top-Up)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	8 495	10 831	10 783	7.5	0	0.00
2. Dezil	12 023	13 163	17 130	1.6	- 4	- 0.02
3. Dezil	14 285	15 381	21 374	1.1	- 5	- 0.02
4. Dezil	16 396	17 380	25 056	0.9	- 7	- 0.03
5. Dezil	18 382	19 447	28 485	0.6	- 9	- 0.03
6. Dezil	20 627	21 863	30 866	0.1	- 10	- 0.03
7. Dezil	23 198	24 752	34 981	0.0	- 13	- 0.04
8. Dezil	26 765	28 985	40 013	0.1	- 14	- 0.04
9. Dezil	31 841	35 535	47 498	0.1	- 17	- 0.04
10. Dezil	49 739	.	72 867	0.2	- 27	- 0.04
Alle Haushalte	21 862	.	32 363	1.4	- 10	- 0.03

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Deutschland.

In der Slowakischen Republik verhält es sich im Fall der Top-Up-Variante ganz ähnlich wie in Deutschland. Hier treten sowohl auf der Bezugs- als auch auf der Beitragsseite nur sehr geringe Effekte auf. Das Land erfüllt in dem betrachteten Zeitraum sehr selten die Bedingungen für eine Auslösung der Top-Up-Transfers und muss auf der Beitragsseite nur relativ wenig zu dessen Finanzierung beitragen, da diese in Abhängigkeit der länderspezifischen Wertschöpfung ausgestaltet ist und diese in der Slowakischen Republik relativ gering ist. Diese Variante der

Euro-ALV ist also für die slowakischen Privathaushalte annähernd aufkommens- sowie verteilungsneutral (Tabelle 33).

Tabelle 33

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in der Slowakischen Republik bei Euro-ALV (Top-Up)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	2 987	3 751	5 502	9.0	- 1	- 0.02
2. Dezil	4 227	4 602	7 435	2.2	- 2	- 0.03
3. Dezil	4 912	5 205	8 676	3.1	- 2	- 0.03
4. Dezil	5 445	5 690	9 516	1.2	- 3	- 0.03
5. Dezil	5 949	6 222	10 757	2.1	- 4	- 0.04
6. Dezil	6 544	6 867	12 130	1.5	- 5	- 0.04
7. Dezil	7 244	7 651	13 839	1.5	- 5	- 0.03
8. Dezil	8 104	8 645	16 016	0.7	- 6	- 0.04
9. Dezil	9 417	10 442	18 283	0.2	- 7	- 0.04
10. Dezil	14 121	.	27 807	0.0	- 12	- 0.04
Alle Haushalte	6 787	.	12 760	2.2	- 5	- 0.04

1) In Preisen von 2012.
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für die Slowakei.

In Spanien profitieren die Privathaushalte auch von der Top-Up-Variante der Euro-ALV, sowohl im Durchschnitt, als auch im Mittel in jedem Dezil (Tabelle 34). Das liegt in erster Linie daran, dass der Top-Up in Spanien relativ häufig zur Auszahlung kommt. Die Empfänger des Top-Ups in Spanien verteilen sich grundsätzlich entlang der gesamten Einkommensverteilung, schwerpunktmäßig in unteren, aber auch in mittleren Dezilen. Somit kommt es in jedem Dezil auf der einen Seite zu zusätzlichen Transferbezügen. Auf der Finanzierungsseite fällt die Mehrbelastung im Verhältnis dazu relativ gering aus und verteilt sich eher in die mittleren und oberen Dezile. Infolge zeigen sich eindeutig progressive Verteilungseffekte der Top-Up-Variante in Spanien. Während Haushalte in unteren Dezilen mit bis zu 0,8 Prozent ihres Einkommens netto entlastet werden, fällt die Entlastung mit zunehmendem Einkommen ab, im zehnten Dezil annähernd auf null.

Das Bild ist recht ähnlich in Irland. Auch hier zeigen sich sowohl im Durchschnitt über alle Haushalte als auch im Mittel je Dezil Nettoentlastungen des Top-Ups (Tabelle 35). Irland bezieht relativ häufig Transfers aus der Top-Up-Variante der Euro-ALV. Daher überwiegen die Entlastungen auf der Transferseite in jedem Dezil die Mehrbelastungen auf der Finanzierungsseite. Da die Transfers wieder tendenziell vermehrt in unteren Dezilen bezogen werden, während die Pauschalsteuer von allen Haushalten gezahlt wird, zeigen sich in der Tendenz leicht progressive Verteilungseffekte der Top-Up-Variante in Irland. Die Haushalte in den unteren

und mittleren Dezilen werden im Mittel ein wenig stärker entlastet als Haushalte in den oberen Dezilen.

Tabelle 34

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Spanien bei Euro-ALV (Top-Up)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	3 111	5 840	5 638	5.9	46	0.81
2. Dezil	7 137	8 269	13 082	11.5	78	0.60
3. Dezil	9 172	10 112	15 839	8.5	66	0.42
4. Dezil	11 005	11 869	19 689	9.5	66	0.34
5. Dezil	12 720	13 547	22 697	10.8	69	0.30
6. Dezil	14 436	15 283	24 927	7.5	60	0.24
7. Dezil	16 365	17 496	28 671	6.9	55	0.19
8. Dezil	18 827	20 323	33 468	6.6	42	0.13
9. Dezil	22 484	25 149	39 208	5.7	34	0.09
10. Dezil	32 598	.	54 951	3.9	5	0.01
Alle Haushalte	14 995	.	26 160	7.6	52	0.20

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Spanien.

Tabelle 35

Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Irland bei Euro-ALV (Top-Up)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze			Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Prozent	Euro	Prozent
1. Dezil	10 144	12 063	16 962	2.9	108	0.64
2. Dezil	13 401	14 333	21 020	2.0	41	0.19
3. Dezil	15 324	16 285	28 115	6.0	230	0.82
4. Dezil	17 603	19 028	31 719	8.0	251	0.79
5. Dezil	20 307	21 705	38 367	5.6	295	0.77
6. Dezil	23 034	24 234	45 513	5.5	257	0.56
7. Dezil	25 861	27 365	48 421	8.1	289	0.60
8. Dezil	29 352	31 226	52 662	4.3	219	0.42
9. Dezil	34 095	37 730	60 813	4.4	289	0.47
10. Dezil	49 899	.	86 024	1.4	114	0.13
Alle Haushalte	23 825	.	42 646	4.7	202	0.47

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Irland.

Diese Verteilungsanalyse hat aufgezeigt, wie sich die Be- und Entlastungen durch die Euro-ALV und ein Transfersystem (Top-Up) über die Einkommensverteilung unterscheiden und wie groß sie im Durchschnitt in jedem Dezil ausfallen. Damit lassen sich Aussagen über die durchschnittlichen Effekte ableiten, gegeben ein bestimmtes Einkommensdezil.

Diese beziehen sich immer auf die gesamte Population an Haushalten. Damit werden die Gruppen von Erwerbstätigen und Arbeitslosen, die grundsätzlich ganz unterschiedlich von der Euro-ALV betroffen sind, zusammengelegt. So werden jedoch keine unterschiedlichen Effekte für diese Gruppen deutlich. Daher wird eine zusätzliche Auswertung der Verteilungseffekte für die Population der Arbeitslosengeldempfänger vorgenommen. Sie gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang speziell die Transferempfänger einer Euro-ALV von ihrer Einführung betroffen sind (exemplarisch nur für die Variante A₃ dargestellt).

Tabelle 36

Mittlere Entlastungen der transferbeziehenden Privathaushalte bei Euro-ALV nach Ländern (Modell A₃: 70% NRR, 12 Monate)

Ausgewählte EWU-Mitgliedsländer, für die Verteilungsanalysen durchgeführt wurden	Haushalts-nettoeinkommen	Entlastung	
	Median	Median	zu Einkommen
	Euro	Euro	Prozent
Österreich	19 257	236	1.23
Deutschland	10 570	216	2.04
Spanien	20 966	448	2.13
Irland	37 986	4 741	12.48
Slowakei	8 745	133	1.52
1) In Preisen von 2012. Quellen: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 bzw. 2010; OECD (2013): Tax Benefit Models.			

Diese Darstellung zeigt zum einen die mittleren Einkommen und zum anderen die mittleren Entlastungseffekte (hier Median) konditioniert auf die Population der Haushalte mit Transferbezug im Rahmen der Euro-ALV (siehe Tabelle 36).⁵⁵ Diese Effekte beziehen sich also auf den mittleren Haushalt mit Transferbezug, der gerade ein (äquivalenzgewichtetes) Haushaltsnettoeinkommen hat, bei dem die eine Hälfte der Transferbezieher mehr Einkommen hat und die andere weniger. Es zeigt sich nun, dass die mittleren Effekte dieser generösesten Variante A₃ für die Transferbezieher in allen fünf Ländern positiv ausfallen, allerdings unterschiedlich stark. Die Transferbezieher werden also in jedem Land im Mittel durch die Variante A₃ der Euro-ALV entlastet. Die Bandbreite der Entlastungen ist dabei mit 1 Prozent bis 12 Prozent des Einkommens der Transferbezieher relativ groß. Bezogen auf das mittlere Einkommen der

Haushalte mit Transferbezug variiert die Entlastung zwischen gut 1 Prozent in Österreich und gut 12 Prozent in Irland. Dazwischen liegen die Slowakische Republik, Deutschland und Spanien mit jeweils etwa 2 Prozent Entlastung für die Transferbezieher.

Es zeigt sich also im Fall der Gruppe der Transferbezieher ein gänzlich anderes Bild als beim Betrachten der gesamten Bevölkerung in der vorhergehenden Verteilungsanalyse. Nun wird die Heterogenität im Wesentlichen von zwei Faktoren getrieben: zum einen die relative Generösität der nationalen ALV-Systeme im Vergleich zur Euro-ALV und zum anderen das Einkommensniveau der Transferbezieher (und damit verbunden das Niveau der Erwerbseinkommen, die sie neben dem Transferbezug aufweisen).

In der Beschränkung der Betrachtung auf die Transferempfänger wird zwar grundsätzlich die Beitragsseite weitestgehend ausgeblendet, insoweit als Transferempfänger in der Regel niedrigere Erwerbseinkommen haben und damit relativ weniger Beiträge zahlen. Damit zeigen sich nun auch im Fall von Ländern, die Nettozahler in dieser Variante der Euro-ALV sind, für die Gruppe der Transferempfänger eines solchen Systems Entlastungen, zumindest, wenn die Euro-ALV hinreichend generös ausgestaltet ist. In Ländern, in denen diese Gruppe auch in signifikantem Maße Erwerbseinkommen bezieht (z.B. Österreich), ist die Beitragsseite in dieser Betrachtung entsprechend nicht vollständig ausgeblendet. In diesen Fällen fällt somit auch die mittlere Entlastung bedingt auf die Transferempfänger relativ gering aus (1,2 Prozent), obwohl das nationale ALV-System durch die Euro-ALV relativ kräftig aufgestockt wird. Weiter zeigt sich sehr anschaulich der kräftige Effekt, den diese generöse Variante der Euro-ALV auf die Transfers in Ländern wie Irland haben kann, die ein relativ niedriges Nettoersatzniveau bei ihrer nationalen ALV aufweisen. In diesen Fällen kann die Euro-ALV, je nach Ausgestaltung, eine relativ kräftige Aufstockung bedeuten, die den betroffenen Transferbeziehern eine sehr große Entlastung bescheren kann. Das gilt insbesondere relativ zu ihren Einkommen betrachtet in solchen Fällen, wo sich das mittlere Einkommensniveau der Transferbezieher nicht wesentlich von dem der Gesamtbevölkerung unterscheidet, wie hier zum Beispiel im Fall von Irland (vgl. Tabelle 35 und Tabelle 36).

⁵⁵ Dabei wurden Ausreißer ausgeblendet, die besonders niedrige Transferbezüge aufweisen (unter 200 Euro pro Monat) oder neben dem Transferbezug noch besonders hohe Erwerbseinkommen aufweisen (über 2000 Euro pro Monat).

4 Fazit

Die vorliegende Studie hat die makroökonomischen Stabilisierungs- und mikroökonomischen Verteilungswirkungen der Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung analysiert. Es wurde gezeigt, dass ein solches Transfersystem innerhalb des Euroraums – je nach Ausgestaltung – zu einer merklichen Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie zu spürbaren Effekten auf die Einkommensverteilung führen kann. Insbesondere die betrachtete großzügige Variante einer Euro-ALV mit einer Nettoersatzquote von 70 Prozent und einer maximalen Bezugszeit von zwölf Monaten hätte merkliche Effekte: So wäre in Spanien der krisenbedingte Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009, der tatsächlich bei 3,8 Prozent lag, auf 3,1 Prozent gedämpft worden. Die Verteilungswirkung einer solchen gemeinsamen Arbeitslosenversicherung wäre progressiv, da Haushalte mit geringen Einkommen tendenziell stärker von der Einführung der Euro-ALV profitieren als Haushalte mit hohem Einkommen. So wären in Spanien die Haushaltsnettoeinkommen im untersten (ärmsten) Dezil um fast ein Prozent höher gewesen als ohne die Euro-ALV; für alle spanischen Haushalte wären die Einkommen hingegen lediglich um ein halbes Prozent (im Durchschnitt 130 Euro pro Jahr und Haushalt) höher ausgefallen.

Mit dieser sehr großzügigen Variante einer Euro-ALV würde allerdings für nahezu alle europäischen Volkswirtschaften eine Ausweitung des Leistungsniveaus der Arbeitslosenversicherung einhergehen – mit möglicherweise unerwünschten Effekten auf Arbeitsanreize und die Arbeitsmarktentwicklung. Beschränkt man vor diesem Hintergrund den Leistungsumfang der Europäischen Arbeitslosenversicherung auf eine Minimalvariante mit sechs Monaten maximaler Bezugszeit und einer Nettoersatzquote von 30 Prozent geht der Stabilisierungseffekt spürbar zurück. Allerdings findet sich selbst für diese Variante eine merkliche Wirkung; der Rückgang des spanischen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 hätte immer noch bei nur 3,6 Prozent gelegen, wäre also um siebeneinhalb Prozent geringer ausgefallen als in der Realität beobachtet. Auch die Verteilungswirkung wäre entsprechend geringer gewesen. Am spanischen Beispiel zeigt sich, dass die Minimalvariante kaum Verteilungseffekte gehabt hätte; die Entlastung hätte für alle spanischen Haushalte nahezu gleichmäßig bei knapp 0,2 Prozent ihres Nettoeinkommens (im Durchschnitt 44 Euro pro Jahr und Haushalt) gelegen. An dieser Stelle sei nochmals unterstrichen, dass durch die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung das soziale Absicherungs niveau nicht zurückgeht: selbst wenn die Europäische Arbeitslosenversicherung nur ein geringes Leistungsniveau bietet, steht es den Nationalstaaten weiter-

hin frei, ein höheres als das durch die Euro-ALV bereitgestellte Absicherungsniveau zu gewährleisten.

Sorgen vor einem aus der Existenz eines sozialen Mindeststandards im Euroraum resultierenden „race to the bottom“ sind unbegründet. Bereits heute, vor Einführung des Systems, müssen die Mitgliedsstaaten abwägen, ob Ihnen ihr nationales Absicherungsniveau die aktuellen Zahlungen wert ist. Länder mit hohem Absicherungsniveau wie Deutschland oder Österreich haben einen politischen Konsens, dass dies der Fall ist. Das Kalkül ändert sich nicht durch die Einführung der Euro-ALV: Die nationalen Regierungen zahlen unter dem System der Euro-ALV immer jeweils den Anteil, der über die europäische Absicherung hinausgeht; der europäische Sockelbetrag wird immer aus europäischen Mitteln finanziert. Bei der Frage, ob ein Mitgliedsstaat sein nationales Absicherungsniveau auf das europäische Niveau senkt, bleibt das Kalkül unverändert. Potenziell ließen sich die Zahlungen oberhalb des europäischen Niveaus einsparen; das wäre aber auch heute der Fall. Wenn Regierungen heute das aktuelle Absicherungsniveau behalten, kann davon ausgegangen werden, dass sie dies auch nach Einführung der Euro-ALV tun.

Freilich ist die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung mit Kosten verbunden. Diese tragen insbesondere die Volkswirtschaften, die im betrachteten Zeitraum eine insgesamt günstige wirtschaftliche Entwicklung erlebt haben. Für manche Länder steigen die Ausgaben für die Sozialversicherungssysteme merklich – so wäre beispielsweise in Österreich im Falle der großzügigen Variante der Euro-ALV das Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt des Zeitraums 1999 bis 2012 etwa ein Zehntelprozent unter dem tatsächlich erreichten Niveau gelegen, da durch die höheren Sozialversicherungsausgaben die verfügbaren Einkommen gedämpft und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geringer ausgefallen wäre.⁵⁶ Im Falle der Minimalvariante hätte der Produktionsverlust etwa 0,3 Promille betragen. Insgesamt sind in den Ländern, die eine Nettozahlerposition innehaben, die Verteilungswirkungen eher progressiv bis neutral. Da das soziale Absicherungsniveau durch die Einführung einer Euro-ALV nicht sinken kann – die Euro-ALV schafft effektiv einen Mindeststandard hinsichtlich des Leistungsniveaus der Arbeitslosenversicherung – profitieren auch in den Nettozahlerländern die einkommensschwächeren Haushalte, die einen großen Teil der Transferbezieher ausmachen, überproportional von der Aus-

weitung des Leistungsniveaus. So kommt es etwa in Österreich zu keiner zusätzlichen Belastung des untersten Einkommensdezils im Zuge der Einführung der großzügigen Variante der Euro-ALV; im Durchschnitt aller Haushalte kommt es zu einer Belastung durch die Euro-ALV von 0,4 Prozent des Nettoeinkommens (im Durchschnitt etwa 160 Euro pro Jahr und Haushalt); im Fall der Minimalvariante gehen die Haushaltsnettoeinkommen im untersten Dezil um 0,03 Prozent zurück (5 Euro pro Jahr und Haushalt), im Durchschnitt über alle Haushalte um ein knappes Zehntelprozent (im Durchschnitt 34 Euro pro Jahr und Haushalt).

Dabei sind bei der Bewertung dieser (über den betrachteten Zeitraum) permanenten Transfers zwei Aspekte zu berücksichtigen: Erstens hat die Euro-Krise sehr asymmetrische Auswirkungen auf die Länder der Euro-Zone gehabt. Die Peripherie-Länder sind besonders hart getroffen worden, das Zentrum mit Deutschland und Österreich nur sehr wenig; der den Simulationen zugrunde liegende Zeitraum ist in dieser Hinsicht kaum als repräsentativ zu betrachten. Dies führt dazu, dass die Krisenländer in den hier vorgelegten Simulationen in besonderem Maße von der Einführung einer Euro-ALV profitieren, während bei den nicht direkt von der Krise betroffenen Volkswirtschaften die Kosten überwiegen. Sollte bei künftigen Krisen die Problemlage eine andere sein (etwa, weil es wirtschaftliche Probleme in Mittel- und Osteuropa gibt), so könnten sich auch die Nettozahlungsströme umdrehen.

Zweitens könnte man sich auch alternative Ausgestaltungen der Europäischen Arbeitslosenversicherung vorstellen, die permanente Transfers vermeidet, indem die Beitragssätze nach Ländern differenziert und nach definierten Regeln angepasst werden. Die Versicherungsprämien wären demnach „risikoadäquat“ zu gestalten: Länder, die eine systematisch höhere Zahl an Kurzzeitarbeitslosen haben, weisen eine höhere Schadenswahrscheinlichkeit auf und könnten auf dieser Grundlage mit höheren Versicherungsprämien belegt werden. Eine solche Konstruktion würde de facto näher an das US-Vorbild rücken. Je nach Ausgestaltung der Parameter, insbesondere der Zeit zwischen Auflaufen von nationalen Defiziten in der Arbeitslosenversicherung und der Anpassung der Beitragssätze, sollte sich in einer solchen Darstellung ein signifikanter Teil der Stabilisierungswirkung erhalten lassen.

⁵⁶ Die Wirkung der Einführung der Euro-ALV auf das österreichische Bruttoinlandsprodukt ist also vergleichbar mit einer um einen Zehntelprozentpunkt geringeren Wachstumsrate des realen BIP im Jahr 1999 und einem Wirtschaftswachstum in den Folgejahren, das der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung im Zeitraum 1999 bis 2012 entspricht.

Abschließend ist festzuhalten, dass auf Grundlage der hier abgeleiteten Ergebnisse die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung sowohl die an sie gerichteten Erwartungen hinsichtlich ihrer Stabilisierungswirkung erfüllen dürfte und gleichzeitig die politischen Kosten im Sinne unerwünschter Verteilungswirkungen überschaubar wären. Die hier vorgeschlagene Europäische Arbeitslosenversicherung hätte in den vergangenen Jahren einen merklichen Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung in von Arbeitslosigkeit besonders stark betroffenen Krisenländern geleistet. Dies gilt selbst für eine gemessen am Transferumfang relativ kleine Euro-ALV mit einer maximalen Bezugszeit von sechs Monaten und einer Nettoersatzquote von 30 Prozent; mit größerem Leistungsumfang steigt die Stabilisierungswirkung, aber im Gegenzug auch die möglicherweise unerwünschten Wirkungen auf Arbeitsanreize und das Ausmaß der Umverteilung zwischen den Mitgliedsländern. Die Verteilungswirkungen dürften insgesamt aus politischer Sicht unproblematisch sein; tendenziell finden sich leicht progressive bis neutrale Effekte auf die Einkommensverteilung.

Sollten stärkere Stabilisierungswirkungen angestrebt werden, so wäre eine Kombination der hier diskutierten Grundvariante einer Euro-ALV mit anderen Stabilisierungsinstrumenten denkbar; exemplarisch wurde in der vorliegenden Studie ein einkommensunabhängiger Top-Up betrachtet, der in der hier analysierten Ausgestaltung zwar für sich genommen nur geringe Stabilisierungs- und Verteilungswirkungen hätte, aber durch Kombination mit einer Euro-ALV (und intertemporalen Umverteilungselementen) zu einer Glättung der Konjunktur in schweren Rezessionen beitragen könnten, ohne dass damit erhebliche Umverteilungskonsequenzen verbunden wären.

So bestehen die Hauptkosten der Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung in der Prüfung und möglicherweise erforderlich werdenden Anpassung der europäischen Verträge (Europäische Kommission, 2013c, Abschnitt 4.3) sowie einer in Ansätzen notwendigen Harmonisierung der nationalen Arbeitslosenversicherungen. Um die Funktionsweise des hier analysierten Systems einer Europäischen Arbeitslosenversicherung zu gewährleisten wäre insbesondere sicherzustellen, dass die nationalen Sozialkassen den festgelegten Beitrag der versicherten Lohnsumme einziehen und im Arbeitslosigkeitsfall die Lohnersatzleistungen auszahlen. Um Doppelerfassungen zu vermeiden, spräche daher insbesondere manches dafür, ein einheitliches, entweder auf Netto- oder auf Bruttoeinkommen abstellendes, System zu schaffen. Eine Vereinheitlichung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist zwar nicht erforderlich; es könnte allerdings für manche Länder (etwa für Italien) eine Ausweitung des Kreises der

Anspruchsberechtigten sinnvoll sein, um die den Kreis der Bezugsberechtigten der Euro-ALV definierende Schnittmenge der Bezieher nationaler Versicherungsleistungen nicht zu klein werden zu lassen.

5 Literaturverzeichnis

- Adiego, M., H. Levy, M. Milagros Paniagua und T. Pérez (2013): EUROMOD Country Report Spain, EUROMOD Version F6.o. Project on behalf of the Directorate-General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. Essex: Institute for Social and Economic Research at the University of Essex.
- Allard, C., P. K. Brooks, J. C. Bluedorn, F. Bornhorst, K. Christopherson, F. Ohnsorge, T. Poghosyan, und IMF Staff Team (2013): Toward a Fiscal Union for the Euro Area. *IMF Staff Discussion Note SDN/13/09*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf>.
- Asdrubali, P., B. E. Sorensen und O. Yosha (1996): Channels of Interstate Risk Sharing. United States 1963-1990. *The Quarterly Journal of Economics* (111) 4: 1081-1110.
- Auerbach, A. J. und D. Feenberg (2000): The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers. *The Journal of Economic Perspectives* (14) 3: 37-56.
- Baicker, K., C. Goldin und L. F. Katz (1998): A Distinctive System. Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation. In: Bordo, M. D., C. Goldin und E. N. White (Hg.): *The Defining Moment. The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blaustein, S. J. (1993): Unemployment Insurance in the United States. The First Half Century. Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Blinder, A. (2006): The Case Against the Case Against Discretionary Fiscal Policy. In: Kopcke, R. W., G. M. B. Tootell und R. K. Triest (Hg.): *The Macroeconomics of Fiscal Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boushey, H. und J. Eizenga (2011): Toward a Strong Unemployment Insurance System. The Case for an Expanded Federal Role. Washington, D.C.: Center for American Progress.
- Brenke, K. (2012): Mechanismen zur Harmonisierung der Konjunkturverläufe in der Eurozone – eine skeptische Sicht. In: *DIW Wochenbericht* (79) 43: 17-21.
- Chimerine, L., T. S. Black und L. Coffey (1999): Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer. Evidence of Effectiveness over Three Decades. *Unemployment Insurance Occasional Paper: 99-8*. Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.
- Congressional Budget Office (2012): Unemployment Insurance in the Wake of the Recent Recession. Publication number 4525. http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/11-28-UnemploymentInsurance_o.pdf.
- Deinzer, R. (2004): Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Department of Labor (2013): Unemployment Compensation. Federal-State Partnership. <http://www.oui.doleta.gov/unemploy/pdf/partnership.pdf>.
- Dornbusch, R., S. Fischer und R. Startz (2011): *Macroeconomics*, 11. Auflage. New York: McGraw-Hill.
- Dullien, S. (2014): A European Unemployment Benefit Scheme. How to Provide for More Stability in the Euro Zone. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

- Dullien, S. (2013): A Euro Area-Wide Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Who Benefits and Who Pays. Paper prepared for the European Commission (DG EMPL), revised version, 2013. ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10438&langId=en.
- Dullien, S. (2012): A European Unemployment Insurance as a Stabilization Device. Selected Issues. Paper prepared for brainstorming workshop on July 2, 2012 at the DG EMPL. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10437&langId=en>.
- Dullien, S. (2008): Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion. SWP-Studien 2008/S 01. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S01_dullien_ks.pdf.
- Dullien, S. (2007): Improving Economic Stability in Europe: What the Euro Area can Learn from the United States' Unemployment Insurance. Working Paper Stiftung Wissenschaft und Politik FG 1, 11, 2007. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Paper_US_KS_neu_formatiert.pdf.
- Dullien, S. und F. Fichtner (2012): Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum. In: *DIW Wochenbericht* (79) 43: 9-15.
- Enderlein, H., L. Guttenberg and J. Spiess (2013): Making One Size Fit All. Designing a Cyclical Adjustment Insurance Fund for the Euro Zone. *Notre Europe Policy Paper* 61.
- Europäische Kommission (2013a): MISSOC Tabellen. Ein System der EU zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=de>.
- Europäische Kommission (2013b): Paper on Automatic Stabilisers, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10964&langId=en>.
- Europäische Kommission (2013c): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf.
- Europäische Kommission (2013d): Unemployment Benefits in EU Member States, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10852&langId=en>.
- Europäische Kommission (2010): Income and Living Conditions in Europe. In: A. B. Atkinson and E. Marlier (Hg.): Eurostat. Statistical Books.
- Eichhorst, W., M. Marterbauer, M. Dolls, L. Tockner, P. Marx, G. Basso, A. Peichl, M. Gerard, S. Ederer, I. Vanhoren, T. Leoni, C. Nielsen (2010): The Role of Social Protection as an Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis. *IZA Research Report* No. 31.
- Feld, L. P. und S. Osterloh (2013): Is a Fiscal Capacity Really Necessary to Complete the EMU. Paper presented at the workshop, "How to Build a Genuine Economic and Monetary Union" in Berlin-Genshagen on May 30, 2013.
- Fichtner, F. (2008): *Optimum Currency Area Theory Revisited – New Insights from Stochastic Dynamics*, Aachen: Shaker.
- Freedman, C., M. Kumhof, D. Laxton, D. Muir und S. Mursula (2009): Fiscal Stimulus to the Rescue. Short-Run Benefits and Potential Long-Run Costs of Fiscal Deficits. *IMF Working Paper* WP/09/255.

- Fuchs, M. und K. Gasior (2013): EUROMOD Country Report Austria, EUROMOD Version F7.0. Project on behalf of the Directorate-General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. Essex: Institute for Social and Economic Research at the University of Essex.
- Horn, G. A., T. Niechoj, A. Truger, D. Vesper und R. Zwiener (2008): Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse. IMK Policy Brief. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.
- ILO (2014): International Labour Organization Social Security Inquiry Database. Unemployed Receiving Unemployment Benefits. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=10>.
- Keane, C., E. Kelly, K. Timoney und T. Callan (2013): EUROMOD Country Report Ireland, EUROMOD Version F6.36. Project on behalf of the Directorate-General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. Essex: Institute for Social and Economic Research at the University of Essex.
- Kenen P. B. (1969): The Optimum Currency Area: An Eclectic View. In Mundell R. und Swoboda A. K. (Hg.): *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago and London: The University of Chicago Press: 41-60.
- Majocchi, A. und Rey, M. (1993): A special financial support scheme in economic and monetary union. Need and nature. *European Economy - Reports and Studies* (5): 457-480.
- Mundell (1961): A Theory of Optimal Currency Areas. *American Economic Review* (14) 4: 657-665.
- Ochmann, R. und P. Gallego Granados (2013): EUROMOD Country Report Germany, EUROMOD Version F7.0. Project on behalf of the Directorate-General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. Berlin: DIW Data Documentation, 67.
- OECD (2013): Net Replacement Rates for six family types: initial phase of unemployment for 2011. OECD Tax and Benefit Models.
- Pisani-Ferry, J., A. Italianer, R. Lescure (1993): Stabilization properties of budgetary systems. A simulation analysis. *European Economy - Reports and Studies* (5): 511-538.
- Porubsky, M., G. Machlica und K. Strizencova (2013): EUROMOD Country Report Slovak Republic, EUROMOD Version F6.36. Project on behalf of the Directorate-General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. Essex: Institute for Social and Economic Research at the University of Essex.
- Schweighofer, J. (2012): An Unemployment Insurance System for the Euro Area as an Automatic Stabilizer: Feasible and Desirable? *Social Europe Journal*. <http://www.social-europe.eu/2012/12/an-unemployment-insurance-system-for-the-euro-area-as-an-automatic-stabilizer-feasible-and-desireable>.
- Sutherland, H. und F. Figari (2013): EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation* 6(1): 4-26.
- Vetter, S. (2013): Do All Roads Lead to Fiscal Union?, *DB Research EU Monitor*, https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000304104.pdf
- Von Hagen, J. (1992): Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the U.S. In: D. E. Fair und C. de Boissieu (Hg.): *Fiscal Policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*. Dordrecht: Kluwer.

Vroman, W. (2010): The Role of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer During a Recession. IMPAQ International, LLC. http://wdr.doleta.gov/research/FullText_Documents/ETAOP2010-10.pdf.

Whittaker, J. M. (2012): Unemployment Compensation (UC) and the Unemployment Trust Fund (UTF): Funding UC Benefits. *Congressional Research Service RS22077*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Wolff, Guntram (2012): A Budget for Europe's Monetary Union. Bruegel Policy Contribution 22.

Alle Online-Quellen am 17.04.2014 aufgerufen.