



# Stabilisierungs- und Verteilungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung für die Eurozone

Zusammenfassung der Studie

# Stabilisierungs- und Verteilungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung für die Eurozone

Zusammenfassung der Studie

Dr. Mathias Dolls, ifo Institut und CESifo

## **Verantwortlich**

Dr. Dominic Ponattu

Project Manager

Programm Europas Zukunft

Bertelsmann Stiftung

Telefon +49 5241 81-81495

Mobil +49 160 8473611

Fax +49 5241 81-681495

[dominic.ponattu@bertelsmann-stiftung.de](mailto:dominic.ponattu@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

## **Projektteam**

Dr. Dominic Ponattu, Dr. Katharina Gnath, Prof. Dr. Christian Kastrop

Titelbild: © Rıza – stock.adobe.com

## Einleitung

Die Debatte um Reformen in der Eurozone hat seit der deutsch-französischen Meseberg-Erklärung im Juni diesen Jahres und dem Vorschlag für ein gemeinsames Eurozonen-Budget im November an Dynamik gewonnen. Ein Baustein im deutsch-französischen Reformfahrplan ist ein Fonds zur Stabilisierung nationaler Arbeitslosenversicherungen. Im Oktober skizzierte das Bundesfinanzministerium (BMF), wie eine solche Arbeitslosenrückversicherung ausgestaltet werden könnte. Der Grundgedanke des BMF-Vorschlags besteht darin, nationalen Arbeitslosenversicherungen in Zeiten schwerer Wirtschaftskrisen Kredite zu gewähren, um in der Krise verschärfend (d.h. „prozyklisch“) wirkende Kürzungen von Zahlungen an Arbeitslose oder Beitragserhöhungen zu vermeiden. Somit würde ein Rückversicherungssystem für nationale Arbeitslosenversicherungen geschaffen, das zum Ziel hat, ihre Rolle als sogenannte „automatische Stabilisatoren“ zu stärken und die Eurozone in Krisenzeiten widerstandsfähiger zu machen.

Auch in der Wissenschaft werden Reformvorschläge zur Stabilisierung des Euroraums diskutiert. Anfang des Jahres veröffentlichte eine Gruppe 14 prominenter deutscher und französischer Ökonominen und Ökonomen einen Vorschlag für Reformen in der Eurozone, die sowohl Marktdisziplin als auch Risikoteilung stärken sollen (Bénassy-Quéré et al. 2018). Letzteres könnte nach dem Reformvorschlag durch einen Fonds für Arbeitslosigkeit erreicht werden, der durch Beitragsszahlungen der Mitgliedstaaten finanziert wird und in großen Krisen Hilfszahlungen leistet. Diese sollen jedoch nach dem Konzept von Bénassy-Quéré et al. in Form von Transferzahlungen und nicht wie im BMF-Vorschlag durch Kredite erfolgen. Kritik am Vorschlag einer solchen Fiskalkapazität wurde im Jahresgutachten des Sachverständigenrats geübt (Sachverständigenrat 2018). Diese führe zu Fehlanreizen sowie einer „Transferunion durch die Hintertür“. Das Jahresgutachten enthält ein Minderheitenvotum von Isabel Schnabel, die sich unter bestimmten Bedingungen für eine möglichst anreizkompatibel ausgestaltete Arbeitslosenrückversicherung ausspricht. Von allen Mitgliedern des Gremiums wird betont, dass es Evaluationsstudien zu den erwartbaren Wirkungen eines solchen Instruments bedürfe, um zwischen positiven und negativen Wirkungen fundierter abwägen zu können.

Die vorliegende Studie ist die erste wissenschaftliche Untersuchung, die eine Evaluation einer Arbeitslosenrückversicherung für die Eurozone hinsichtlich möglicher Stabilisierungs- und Verteilungswirkungen vornimmt. Die Ergebnisse zeigen, dass eine Arbeitslosenrückversicherung Volkswirtschaften in der Eurozone stabilisieren und somit dazu beitragen kann, große Arbeitsmarktschocks abzufedern. Dabei hätte die Arbeitslosenrückversicherung in allen Länder der Eurozone im Simulationszeitraum antizyklisch gewirkt und nicht zu permanenten Transferzahlungen geführt. Die Neuerung der Studie besteht darin, die Stabilisierungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung in zwei Wirkungskanäle zu unterteilen, die für die aktuelle politische Debatte von Bedeutung sind: Erstens zeigt sie das Stabilisierungspotential durch Zahlungen zwischen den versicherten Ländern auf – diese Zahlungen kommen im Rahmen der Versicherung zustande, weil Arbeitsmarktschwankungen zwischen den Ländern voneinander abweichen, d.h. nicht vollkommen „symmetrisch“ sind (*interregionale* Stabilisierung). Zweitens schätzt die Studie das sogenannte *intertemporale* Stabilisierungspotential. Dieser Kanal beschreibt die Stabilisierung, die Mitgliedsstaaten erzielen können, wenn sie in Krisenzeiten Kredite aufnehmen – und zeigt gleichzeitig das Stabilisierungspotential kreditbasierter Rückversicherungsmodelle wie des BMF-Vorschlags. Die Unterscheidung der beiden Stabilisierungskanäle ist von zentraler Bedeutung, um den möglichen Mehrwert verschiedener Reformoptionen zu beurteilen. Während intertemporale Stabilisierung bei ausreichend fiskalischem Spielraum durch nationale Verschuldung oder bei Verlust des Marktzugangs durch Hilfskredite des ESM erzielt werden kann, wird interregionale Stabilisierung nur durch das Zusammenführen von Beitragszahlungen in einem gemeinsamen Budget und den Versicherungscharakter des Fonds erreicht.

## Methodisches Vorgehen

Die Studie verwendet Haushaltsmikrodaten von Eurostat aus der europaweit durchgeführten Arbeitskräfteerhebung (EU-LFS) und der Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), um die Arbeitsmarktentwicklungen und daraus resultierende Einkommensschwankungen in den heutigen 19 Mitgliedsländern der Eurozone für den Zeitraum 2000-2016 präzise abzubilden. Im Rahmen einer Simulationsanalyse werden die Stabilisierungs- und Verteilungswirkungen des Stabilisierungsfonds (der Rückversicherung) unter der Annahme berechnet, dass der Fonds zu Beginn des Jahres 2000 eingeführt worden wäre. Folgende Einschränkungen der Analyse sind bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten. In den Berechnungen wird vereinfachend unterstellt, dass die Arbeitsmarktentwicklungen in dem kontrafaktischen Szenario mit Fonds den tatsächlichen Arbeitsmarktentwicklungen in den Mitgliedsländern entsprochen hätte. Falls die makroökonomische Stabilisierungswirkung des Fonds zu günstigeren Arbeitsmarktentwicklungen geführt hätte, wären die Finanzflüsse geringer ausgefallen als in der Studie ausgewiesen. Umgekehrt wären die Finanzflüsse größer, falls der Fonds zu negativen Anreizeffekten in den Mitgliedsländern und in der Folge zu ungünstigeren Arbeitsmarktentwicklungen geführt hätte. Eine weitere vereinfachende Annahme in den Simulationen liegt darin, dass der Stabilisierungsfonds allen 19 heutigen Mitgliedsländern der Eurozone über den gesamten Betrachtungszeitraum zur Verfügung gestanden hätte.

Der in dieser Studie analysierte Stabilisierungsfonds ist als Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungssysteme ausgestaltet.<sup>1</sup> In den Simulationen wird er in Zeiten rückläufiger Arbeitslosigkeit durch Beitragszahlungen der Mitgliedsländer finanziert, während Zahlungen an nationale Arbeitslosenversicherungen nur bei großen Arbeitsmarktschocks erfolgen. In solchen Jahren ist das Risiko am höchsten, dass nationale fiskalische Spielräume nicht ausreichend sind, um eine angemessene Stabilisierungswirkung zu entfalten. Dabei wird in der empirischen Analyse unterstellt, dass zwei Bedingungen erfüllt sein müssen, bevor eine Auszahlung aus der Rückversicherung erfolgt. Zum einen muss die Arbeitslosenquote in einem Mitgliedsland oberhalb des Durchschnitts der vergangenen Jahre liegen. Gleichzeitig muss innerhalb eines Jahres ein starker Anstieg der Arbeitslosenquote vorliegen. In der Studie werden zwei Varianten mit Schwellenwerten für die benötigte Veränderungsrate der Arbeitslosenquote von ein und zwei Prozentpunkten betrachtet. Diese beiden Bedingungen stellen sicher, dass der Fonds nur im Verlauf großer Wirtschaftskrisen „aktiviert“ wird. Die Höhe der Auszahlung bemisst sich dabei an den *zusätzlichen* Aufwendungen für Arbeitslosigkeit, die eine „durchschnittliche“ Arbeitslosenversicherung in der Eurozone in dem entsprechenden Jahr tragen müsste. Eine so ausgestaltete Rückversicherung würde in Auf- und Abschwungphasen antizyklisch wirken und verhindern, dass große Arbeitsmarktschocks zu Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung führen. Wie bei einer Versicherung müssen die empfangenen Hilfszahlungen in den Folgejahren nicht zurückgezahlt werden.

## Ergebnisse im Überblick

Die Simulationen zeigen, dass die Arbeitslosenrückversicherung große Arbeitsmarktschocks und die damit verbundenen Einkommensverluste der Beschäftigten seit Einführung des Euro durchschnittlich um 15 bis 25 Prozent abgedeckt hätte (siehe untenstehende Tabelle, Spalte „Interregional“). Im Krisenjahr 2009 hätte die Eurozone damit eine zusätzliche Stabilisierung in Höhe von 14 Milliarden Euro erfahren. Die Rückversicherung hätte insbesondere die Mitgliedstaaten mit im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise stark steigender Arbeitslosigkeit stabilisiert, unter anderem Spanien und Irland. Aber auch wirtschaftlich stärkere Länder wären in ähnlichem Maß stabilisiert worden, etwa Finnland, Österreich und Frankreich. Die Rückversicherung hätte rund 21 bis 24 Prozent der großen Arbeitsmarktschocks in diesen Ländern abgedeckt.

In der Variante der Rückversicherung mit einem Schwellenwert für den Anstieg der Arbeitslosenquote von einem Prozentpunkt hätten auch einige Mitgliedsländer zu Beginn der 2000er Jahre Auszahlungen erhalten,

---

<sup>1</sup> Auf Basis des Vorschlags der 14 deutschen und französischen Ökonomen/-innen (Bénassy-Quéré et al. 2018).

darunter auch Deutschland. So wären die im Jahr 2003 in Deutschland durch steigende Arbeitslosigkeit entstandenen Einkommensverluste um 17 Prozent abgedeckt worden.

Durchschnittliche Stabilisierungswirkung des Fonds, 2000 bis 2016			
	Interregional	Intertemporal	Gesamt
AT	24	25	49
BE	0	0	0
CY	24	26	49
DE	17	18	35
EE	20	21	41
EL	16	18	34
ES	21	24	45
FI	24	26	50
FR	21	23	44
IE	21	22	43
IT	15	16	30
LT	21	23	44
LU	24	25	49
LV	23	25	47
MT	0	0	0
NL	20	22	42
PT	19	21	40
SI	20	21	40
SK	15	17	32
EA-19	18	20	38

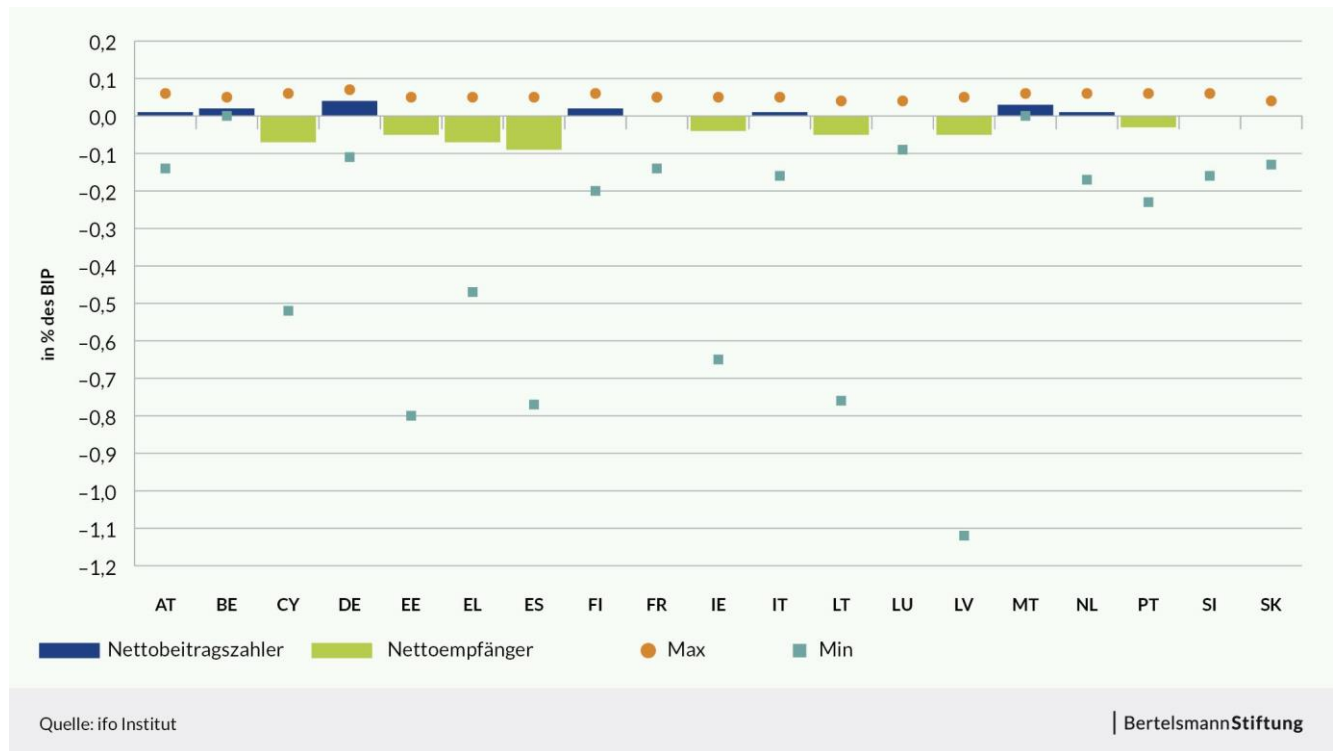
Quelle: ifo Institut | BertelsmannStiftung

*Erläuterung: Die Koeffizienten in der ersten Spalte („Interregional“) zeigen den Anteil der bei großen Arbeitsmarktschocks (Anstieg der Arbeitslosenquote um mindestens einen Prozentpunkt und Arbeitslosenquote höher als der Durchschnittswert der letzten 7 Jahre) entstandenen Einkommensverluste, der von der simulierten Rückversicherung abgedeckt worden wäre. Die Koeffizienten in der zweiten Spalte („Intertemporal“) zeigen den Anteil, den eine durchschnittliche Arbeitslosenversicherung in der Eurozone durch Verschuldung abgedeckt hätte. Die Koeffizienten in der dritten Spalte zeigen das gesamte Stabilisierungspotential. Die Simulationen beruhen auf der Annahme, dass die Rückversicherung und die durchschnittliche Arbeitslosenversicherung aufkommensneutral über den Simulationszeitraum 2000-2016 gewesen wären.*

Die oben genannten Stabilisierungseffekte wären durch das *interregionale* Stabilisierungspotential des Fonds erzielt worden, welches durch unterschiedlich verlaufende Arbeitsmarktschwankungen in den Mitgliedstaaten entsteht. Dabei handelt es sich um einen ökonomisch signifikanten Effekt. Zum Vergleich: das *intertemporale* Stabilisierungspotential lag im betrachteten Zeitraum im Durchschnitt bei 16 bis 26 Prozent (siehe Tabelle, Spalte „Intertemporal“). Zu beachten gilt, dass intertemporale Stabilisierung bei ungehindertem Marktzugangs auch durch existierende Kanäle wie nationale Verschuldung erreicht werden kann. Dieser Stabilisierungskanal war im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise in einigen Ländern jedoch nur eingeschränkt verfügbar und könnte in diesen Fällen ebenfalls von einer Rückversicherung erzielt werden.

Die Studie zeigt ferner, dass die von den Mitgliedsländern durchschnittlich zu leistenden jährlichen Einzahlungen in die Rückversicherung bei unter 0,1 Prozent des BIP gelegen hätten (siehe untenstehende Graphik). Über

den gesamten Simulationszeitraum wären einige Länder in einer Nettozahler- und andere in einer Nettoempfängerposition gewesen (in der Graphik blau bzw. grün gekennzeichnet), kein Mitgliedstaat hätte jedoch permanent Beiträge gezahlt oder empfangen. Alle Mitgliedsländer hätten über den Simulationszeitraum in mindestens drei Jahren Beiträge in die Rückversicherung eingezahlt. In der Rückversicherungsvariante, bei der Auszahlungen ab einem Anstieg der Arbeitslosenquote um mindestens einen Prozentpunkt erfolgen, hätten alle Mitgliedsländer mit Ausnahme von Belgien und Malta in mindestens einem Jahr eine Auszahlung aus der Rückversicherung erhalten.



*Erläuterung: Die Graphik zeigt die simulierten durchschnittlichen jährlichen Nettoeinzahlungen der Euro-19 Mitgliedstaaten in die Arbeitslosenrückversicherung über den Zeitraum 2000-2016, die maximale („Max“) sowie die minimale Einzahlung („Min“). Negative Einzahlungen sind Transfers, „Min“ entspricht daher dem maximalen Transfer. Betrachtete Variante der Rückversicherung: Transfers erfolgen bei einem Anstieg der Arbeitslosenquote um mindestens einen Prozentpunkt und bei einer Arbeitslosenquote, die höher als der Durchschnittswert der letzten 7 Jahre ist.*

## Fazit

Die Studie stellt eine ex-ante Evaluation einer Arbeitslosenrückversicherung dar. Sie ist ein Beitrag zur aktuellen Eurozonen-Reformdebatte, spricht aber keine klare Politikempfehlung für oder gegen eine Arbeitslosenrückversicherung aus. Aus den Ergebnissen können zwar keine gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte abgeleitet werden. Die Studienergebnisse legen jedoch nahe, dass eine Rückversicherung mit Versicherungscharakter aufgrund ihres interregionalen Stabilisierungspotentials eine zusätzliche, signifikante Stabilisierung im Vergleich zu rein nationalen Arbeitslosenversicherungen erzielen kann. Die Analyse zeigt auch, dass die intertemporale Stabilisierung durch eine Rückversicherung, etwa über Kredite, effektiv sein kann. Insgesamt hätte eine Arbeitslosenrückversicherung große Arbeitsmarktschocks in der Eurozone seit Einführung des Euro um rund 15 bis 25 Prozent dämpfen und somit die Stabilisierung, die eine „durchschnittliche“ Arbeitslosenversicherung mit unbeschränktem Kreditzugang erreicht hätte, nahezu verdoppeln können. Die analysierte Rückversicherung wäre über den Zeitraum 2000-2016 aufkommensneutral auf Ebene der Eurozone, aber nicht für die einzelnen Mitgliedstaaten gewesen. Die durchschnittliche jährliche Nettozahlung liegt den Simulationen zufolge zwischen -0,1 und 0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, die Rückversicherung hätte nicht zu permanenten Transfers zwischen den Mitgliedstaaten geführt.

Die Rückversicherung hätte zu Beginn des Betrachtungszeitraums Überschüsse aufgebaut, die im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise abgebaut worden wären. Dennoch wäre in der Praxis eine effektive Verschuldungsbegrenzung der Rückversicherung notwendig, um politischem Druck zu einem „Bailout“ entgegenzuwirken. Darüber hinaus ist eine Ausgestaltung der Arbeitslosenrückversicherung wichtig, die mögliche negative Anreizwirkungen so weit wie möglich reduziert. In den Simulationen wurden mögliche Verhaltensänderungen („Moral Hazard“) nicht berücksichtigt. Eine Arbeitslosenrückversicherung sollte, wie in den Simulationen unterstellt, nur bei großen Schocks greifen und nur einen Teil der krisenbedingt aufgetretenen Verluste abfedern. Die Verfügbarkeit der Rückversicherung sollte an Bedingungen geknüpft werden, zum Beispiel an die Einhaltung europäischer Fiskalregeln. Schließlich betont die Studie, dass eine Arbeitslosenrückversicherung als möglicher Bestandteil eines größeren Reformpakets betrachtet werden sollte, in dem komplementär Marktdisziplin, Risikoreduktion und -teilung gestärkt werden.

## Referenzen

Bénassy-Quéré, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P.-O. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder di Mauro, J. Zettelmeyer (2018): Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. CEPR Policy Insight No. 91.

Deutsch-französisches Papier, November 2018: Proposal on the architecture of a Eurozone Budget with the framework of the European Union.

Erklärung von Meseberg, Juni 2018: Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018): Vor Wichtigen Wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 18-19.

**Adresse | Kontakt**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Dominic Ponattu  
Project Manager  
Programm Europas Zukunft  
Telefon +49 5241 81-81495  
Fax +49 5241 81-681495  
dominic.ponattu@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)