Mathias Dolls und Andreas Peichl***

Auf dem Weg zur Sozialunion?

Mathias Dolls

Andreas Peichl

ZUR POLITISCHEN DEBATTE EINER EUROPÄISCHEN SOZIALUNION

In den vergangenen Jahren sind verschiedene Initiativen zur Stärkung des »sozialen Europas« verfolgt worden. Historisch hat sich die Sozialpolitik in Europa lange Zeit relativ eng an den Erfordernissen der Binnenmarktintegration ausgerichtet (wie z.B. Arbeitsmarktmobilität durch die Entsenderichtlinie). Gleichzeitig gibt es höchst unterschiedliche soziale Standards in den Mitgliedstaaten, insbesondere seit der Osterweiterung der EU, und es stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß soziale Konvergenz im gemeinsamen Binnenmarkt erstrebenswert ist. Die BürgerInnen richten verstärkt die Erwartung an Europa, die soziale Dimension aktiv zu stärken: So erachtet eine Mehrheit laut Eurobarometer (2017) die Herstellung »vergleichbarer Lebensstandards« als eine besonders wichtige Aufgabe der EU.

Die Europäische Kommission veröffentlichte im April 2017 ein *Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas* und im Mai 2017 ein *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion* (Europäische Kommission 2017b; 2017c). Soziale Konvergenz und Fairness werden in beiden Papieren als wichtiges Leitprinzip zur Stärkung der Eurozone postuliert. Am 17. November 2017 wurde die *Europäische Säule sozialer Rechte* in Göteborg ausgerufen. Sie definiert 20 Grundsätze und Rechte in den Bereichen »Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang«, »Faire Arbeitsbedingungen« und »Sozialschutz und soziale Inklusion« (vgl. Europäische Kommission 2017a). Frankreichs Präsident Emmanuel Macron forderte unlängst in seinem in 28 europäischen Zeitungen erschienenen Aufruf zur Europawahl ein Rahmenwerk für einen europaweiten Mindestlohn. Andere Forderungen beinhalten eine Angleichung der Grundsicherungssysteme durch verpflichtende Mindeststandards für die Mitgliedstaaten.

Diese politischen Initiativen werfen wichtige Fragen über die zukünftige Ausgestaltung der Sozialpolitik in der Europäischen Union auf: Ist eine Koordinierung nationaler Sozialpolitiken notwendig, und welche Argumente sprechen für und gegen die Etablierung von Mindeststandards? Sind höhere soziale Standards in der Eurozone notwendig, um die Währungsunion krisenfester zu gestalten? Dieser Beitrag diskutiert die Rolle der Sozialpolitik aus ökonomischer Perspektive und leitet politische Handlungsempfehlungen ab.

STABILISIERUNGSWIRKUNGEN DURCH STEUER- UND TRANSFERSYSTEME BEI ARBEITSLOSIGKEITSSCHOCKS

Aus ökonomischer Sicht kommt der Sozialpolitik bei der Abfederung makroökonomischer Schocks eine zentrale Rolle zu. In den meisten EU-Mitgliedstaaten basiert der Schutz gegen Arbeitslosigkeit durch die Sozialsysteme auf zwei Säulen: der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung. Während der Zugang zur Grundsicherung als letzte Auffanghilfe oftmals keinen Konditionalitäten unterliegt, hängt der Anspruch auf Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung in der Regel von der Existenz und Dauer einer vorangegangenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab.

Die Stabilisierungswirkung der Sozialsysteme unterscheidet sich sehr stark zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Basso et al. (2010) zeigen etwa, dass Beschäftigte mit dem höchsten Risiko, arbeitslos zu werden, in vielen EU-Staaten oftmals keinen Anspruch auf Arbeitslosentransfers haben. Dolls et al. (2012a) vergleichen die automatische Stabilisierungswirkung der Steuer- und Transfersysteme in Europa und den USA in der Finanz- und Wirtschaftskrise und finden eine höhere (automatische) Stabilisierungswirkung in der EU aufgrund generöserer Arbeitslosentransfers.

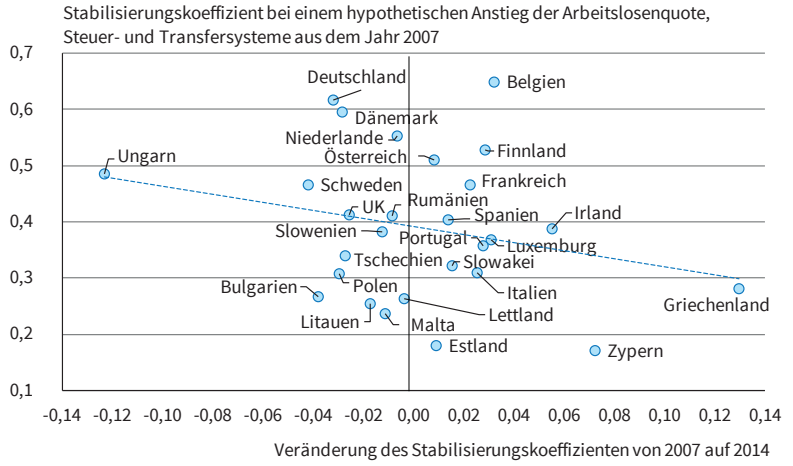
Dolls et al. (2019b) untersuchen die automatischen Stabilisatoren in den EU-Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2007–2014 und zeigen, dass die Heterogenität zwischen den Ländern nach wie vor sehr hoch ist.[1] Die Autoren berechnen Stabilisierungskoeffizienten, die angeben, welcher Anteil eines hypothetischen Arbeitsmarktschocks von den jeweiligen Steuer- und Transfersystemen abgefedert wird. Abbildung 1 zeigt auf der y-Achse Stabilisierungskoeffizienten für das Jahr 2007, die Differenz der Stabilisierungskoeffizienten der Jahre 2007 und 2014 ist auf der x-Achse abgetragen.

Die Abbildung zeigt, dass die Stabilisierungskoeffizienten für 2007 in einer Spanne zwischen 0,17 (Zypern) bis 0,65 (Belgien) liegen. Die durchschnittliche Stabilisierung in der Eurozone beträgt 0,42, in der EU 27 0,44. Stabilisierungskoeffizienten in skandinavischen und westeuropäischen Ländern liegen in den meisten Fällen über dem EU-Durchschnitt, während süd- und osteuropäische Länder oftmals unterdurchschnittliche Werte für die Stabilisierungskoeffizienten aufweisen.

* Dr. Mathias Dolls ist Stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen, Leiter des Aufgabenschwerpunkts Ungleichheit und Umverteilung.
** Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

[1] Dolls et al. (2012a) zeigen in einer Dekompositionsanalyse, dass diese Heterogenität im Wesentlichen auf die Steuer- und Transfersysteme zurückzuführen ist und nicht auf Unterschiede in den zugrunde liegenden Verteilungen zwischen den Ländern.

Abb. 1
Stabilisierungskoeffizient 2007



Quelle: Dolls et al. (2019a). © ifo Institut

Die Analysen von Dolls et al. (2010; 2012a; 2012b; 2019b) zeigen auch, dass Länder mit höheren automatischen Stabilisatoren besser durch die Finanz- und Wirtschaftskrise gekommen sind. Hierbei handelt es sich zwar nur um eine Korrelation und keinen kausalen Effekt. Gleichwohl erscheint eine Stärkung der automatischen Stabilisatoren sinnvoll, da stärkere Stabilisatoren weniger diskretionäre Politikeingriffe erfordern, die oft nur mit einer erheblichen Zeitverzögerung wirken. Einheitliche Mindeststandards erhöhen nun tendenziell die Stabilisatoren – zumindest in den Ländern, die vorher unter diesen Standards lagen. Gleichwohl ist auch zu berücksichtigen, dass es Gründe (z.B. politische Ökonomie, soziale Normen, Umverteilungspräferenzen usw.) für niedrige Standards in manchen Ländern gibt. Aus Subsidiaritätsgründen sind daher dezentrale Lösungen vorzuziehen.

STABILISIERUNGSGEWINNE DURCH EINE EUROPÄISCHE ARBEITSLOSEN-(RÜCK-)VERSICHERUNG?

In der Debatte zur Europäischen Sozialunion wird auch immer wieder der Vorschlag einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung diskutiert.[2] Befürworter heben hervor, dass sie nicht nur ein Instrument zur Abfederung asymmetrischer Schocks in der Eurozone sei, sondern auch die soziale Dimension Europas stärke (vgl. Andor 2016). Kritiker dieses Vorschlags betonen dagegen, dass eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße und vielmehr Verbesserungen bei nationalen Arbeitslosenversicherungssystemen anzustreben seien (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2016).

Aktuelle Politikvorschläge in diesem Bereich zielen deshalb eher auf ein Arbeitslosenrückversicherungsmodell, bei dem die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme in Krisenzeiten durch einen Fonds gestützt werden können (vgl. unter anderem Bénassy-Quéré et al. 2018; Dullien et al. 2018). Das ifo Institut hat mögliche Stabilisierungs- und Verteilungswirkungen solch einer Arbeitslosenrückversicherung in einer aktuellen Studie evaluiert (Dolls 2019). Die analysierte Rückversicherung wird in Zeiten rückläufiger Arbeitslosigkeit durch Beitragszahlungen der Mitgliedsländer finanziert, während Zahlungen an nationale Arbeitslosenversicherungen nur bei großen Arbeitsmarktschocks erfolgen. 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, zum Beispiel um 1 oder 2 Prozentpunkte, vorliegen, um Zahlungen aus der Rückversicherung zu aktivieren.

Die Simulationen in Dolls (2019) zeigen, dass eine so ausgestaltete Arbeitslosenrückversicherung große Arbeitsmarktschocks und die damit verbundenen Einkommensverluste der Beschäftigten seit Einführung des Euro durchschnittlich um 15–25% abgefedert hätte (vgl. Tab. 1, Spalten »Interreg«). Die Stabilisierungseffekte wären durch das interregionale Glättungspotenzial der Rückversicherung erzielt worden, das durch unterschiedlich verlaufende Arbeitsmarktschwankungen in den Mitgliedstaaten entsteht. Das intertemporale Stabilisierungspotenzial einer durchschnittlichen nationalen Arbeitslosenversicherung lag in dem betrachteten Zeitraum im Durchschnitt bei 16–27%.

POLITISCHE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die aufgezeigten Unterschiede in den Stabilisierungswirkungen der Steuer- und Transfersysteme in der EU legen nahe, dass weiterhin Potenzial zur Stärkung nationaler automatischer Stabilisatoren besteht. Die Arbeitslosenversicherung und auch die Grundsicherung sind dabei von zentraler Bedeutung, da der Anteil der liquiditätsbeschränkten Haushalte unter den Bezugsberechtigten vergleichsweise hoch ist und durch eine Stärkung dieser Systeme große Nachfragestabilisierungswirkungen erzielt werden können. Eine Angleichung oder Zen-

[2] Vgl. z.B. Fuest und Peichl (2012), Bargain et al. (2013), Dolls et al. (2016), Dolls et al. (2018) und Vandenbroucke (2015, 2018) für eine Diskussion und Analysen verschiedener Vorschläge bis hin zu einer Fiskal- und Sozialunion.

Tab. 1

Durchschnittliche interregionale Glättungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung

	Trigger: 1 p.p.			Trigger: 2 p.p.		
	Interreg	Intertemp	Overall	Interreg	Intertemp	Overall
Belgien	0	0	0	0	0	0
Deutschland	17	18	35	0	0	0
Estland	20	21	41	20	21	41
Finnland	24	26	50	0	0	0
Frankreich	21	23	44	0	0	0
Griechenland	16	18	34	15	17	32
Irland	21	22	43	24	25	49
Italien	15	16	30	15	16	32
Lettland	23	25	47	25	27	53
Litauen	21	23	44	23	25	48
Luxemburg	24	25	49	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0
Niederlande	20	22	42	0	0	0
Österreich	24	25	49	0	0	0
Portugal	19	21	40	18	19	37
Slowakei	15	17	32	15	17	32
Slowenien	20	21	40	0	0	0
Spanien	21	24	45	23	26	49
Zypern	24	26	49	21	23	45
Eurozone 19	18	20	38	10	11	22

Die Tabelle zeigt durchschnittliche interregionale Glättungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung (Spalten »Interreg«) sowie durchschnittliche intertemporale Glättungseffekte (Spalten »Intertemp«) einer durchschnittlichen nationalen Arbeitslosenversicherung in der Eurozone für Schwellenwerte von 1 bzw. 2 Prozentpunkten in der Aktivierungsregel (»Trigger: 1 p.p.« und »Trigger: 2 p.p.«).

Quelle: Dolls (2019).

tralisierung nationaler Sozialpolitiken ist aus unserer Sicht jedoch aus Gründen der Subsidiarität nicht erstrebenswert.

Die Europäische Kommission sollte im Rahmen des Europäischen Semesters weiterhin eine beratende Rolle einnehmen. Initiativen wie das »Social Scoreboard«, das Fortschritte in verschiedenen Dimensionen der Sozialpolitik misst, sind zu begrüßen, jedoch sollten Reforminitiativen aus Gründen der politischen Akzeptanz aus den Mitgliedstaaten selbst kommen. Das ifo Institut hat einen Vorschlag erarbeitet, wie ein Anreizsystem für Strukturreformen zur Förderung der Konvergenz in Europa ausgestaltet werden könnte (vgl. Dolls et al. 2019a).

Die in diesem Beitrag diskutierte Arbeitslosenrückversicherung würde keine Vereinheitlichung nationaler Arbeitslosenversicherungen implizieren und ist daher nicht primär als sozialpolitische Maßnahme zu sehen, auch wenn Zahlungen aus der Rückversicherung zweckgebunden für Arbeitslosenunterstützung erfolgen könnten. Eine Arbeitslosenrückversicherung stellt vielmehr ein mögliches fiskalisches Stabilisierungsinstrument für die Eurozone dar, das jedoch nicht isoliert eingeführt werden sollte, sondern nur als Bestandteil eines größeren Reformpakets, in dem sowohl Marktdisziplin als auch Risikoteilung gestärkt werden (vgl. hierzu auch Dolls et al. 2016; Bénassy-Quéré et al. 2018).

LITERATUR

Andor, L. (2016), »Towards shared unemployment insurance in the euro area«, *IZA Journal of European Labor Studies* 5,10, online.

Basso, G., M. Dolls, W. Eichhorst, T. Leoni und A. Peichl (2012), »The Effects of the Recent Economic Crisis on Social Protection and Labour Market Arrangements across Socio-Demographic Groups«, *Intereconomics* 47(4), 217–223.

Bargain, O., M. Dolls, C. Fuest, D. Neumann, A. Peichl. N. Pestel und S. Siegloch (2013), »Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effects of a European Tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism«, *Economic Policy* 28(75), 375–422.

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 und J. Zettelmeyer (2018), »Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform«. *CEPR Policy Insight* No. 91.

Dolls, M. (2019), »An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects«. *EconPol Policy Report* 10, München.

Dolls, M., C. Fuest, F. Heinemann und A. Peichl (2016), »Reconciling Insurance with Market Discipline: a Blueprint for a European Fiscal Union«, *CESifo Economic Studies* 62(2), 210–231.

Dolls, M., C. Fuest, C. Krolage, F. Neumeier und D. Stöhlker (2019a), »Incentivising Structural Reforms in Europe? A Blueprint for the European Commission's Reform Support Programme«. *Intereconomics* 54(1), 42–46.

Dolls, M., C. Fuest, D. Neumann und A. Peichl (2018), »An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data«, *International Tax and Public Finance* 25(1), 273–309.

Dolls, M., C. Fuest und A. Peichl (2010), »Wie wirken die automatischen Stabilisatoren in der Wirtschaftskrise? Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten und den USA«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11, 132–145.

Dolls, M., C. Fuest und A. Peichl (2012a), »Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe«. *Journal of Public Economics* 96, 279–294.

Dolls, M., C. Fuest und A. Peichl (2012b), »Automatic Stabilization and Discretionary Fiscal Policy in the Financial Crisis«, *IZA Journal of Labor Policy* 1, 4, online.

Dolls, M., C. Fuest, A. Peichl und C. Wittneben (2019b), »Fiscal Consolidation and Automatic Stabilization: New Results«. im Erscheinen.

Dullien, S., J. Fernández, M. López, G. Maass, D. del Prado und J. von Weizsäcker (2018), *Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European Unemployment Insurance*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Madrid.

Eurobarometer (2017), »Standard-Eurobarometer 88 Herbst 2017 und Eurobarometer-Spezial-Umfrage 467 ›Die Zukunft Europas‹«, verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/priorities/eurobarometer-umfrage-2017.

European Commission (2017a),. »Establishing a European Pillar of Social Rights«, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2017) 250 final, 26. April, Brüssel.

European Commission (2017b), »Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union«, COM (2017) 291, 31. Mai, Brüssel.

European Commission (2017c), »Reflection Paper on the Social Dimension of Europe«, COM (2017) 206, 26. April, Brüssel.

Fuest, C. und A. Peichl (2012), »European Fiscal Union: What Is It? Does It work? And Are There Really ›No Alternatives‹?«, *CESifo Forum* 13(1), 3–9.

Vandenbroucke, F. (2015), »The Case for a European Social Union: From Muddling Through to a Sense of Common Purpose«, in: B. Marin (Hrsg.), *The Future of Welfare in a Global Europe*, Ashgate, Aldershot UK, Kapitel 17, 489–520.

Vandenbroucke, F. (2018), »Social Europe – 2017: a turning point in the development of the EU's social dimension?«, in: M. Drent et al. (Hrsg), *Clingendael State of the Union 2018: towards better European integration*, 85–90, verfügbar unter: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-01/Report_Clingendael__State_of_the_Union_2018.pdf.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016), *Zwischen Sozialunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung: Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, November, Berlin.