

Aktuelle Berichte

Verteilungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung – Simulationsrechnung

Oktober 2013

In aller Kürze

- Folgt man den hier getroffenen Annahmen zur Gestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung (50 Prozent Leistungshöhe, Leistungen nur für Kurzarbeitslose, einheitlicher Beitragssatz etc.) ergeben sich in der Beispielrechnung nennenswerte Umverteilungswirkungen innerhalb Europas.
- Das Leistungsniveau wäre deutlich geringer als in Deutschland, aber wesentlich höher, als etwa aktuell in Italien. Würde nur der kleinste gemeinsame Nenner gebildet, wären die fiskalischen Impulse kaum nennenswert und die Absicherung wäre minimal.
- Die Europäische Arbeitslosenversicherung würde trotz aller Anstrengungen zu komplizierten Problemen bei der Verzahnung mit den aktuell bestehenden Sicherungssystemen führen – nicht nur in Deutschland, sondern auch in den anderen Ländern.
- Um in den Jahren 2006 bis 2011 einen insgesamt ausgeglichenen Finanzierungssaldo zu erreichen, hätte der Beitragssatz bei 1,2 Prozent auf alle Brutto-Einkommen aus unselbständiger Arbeit liegen müssen. Im Jahr 2011 wären europaweit 45,6 Mrd. Euro ausbezahlt worden, und die Beitragseinnahmen hätten 42,3 Mrd. Euro betragen.
- Deutschland würde erwartungsgemäß zum größten Nettozahler. Der negative Saldo hätte beispielsweise Jahr 2011 knapp 5,4 Mrd. Euro oder 0,2 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen. Seit 2006 würde der deutsche Finanzierungssaldo bei knapp -20 Mrd. Euro liegen. Mit den in Deutschland erhobenen Beiträgen würden 30 Prozent der gesamten Leistungen der Europäischen Arbeitslosenversicherung finanziert.
- Den weitaus größten Mittelzufluss gäbe es in Spanien – 37,9 Mrd. Euro seit 2006. Auch Griechenland, Irland, Finnland und Portugal würden Nettozuflüsse erhalten.

1 Grundzüge des Simulationsmodells

- Die Europäische Arbeitslosenversicherung soll eine Basissicherung in Abhängigkeit vom vorhergehenden Lohneinkommen gewährleisten, die durch die weiter bestehenden nationalen Sicherungssysteme ergänzt werden.
- Die folgenden Berechnungen simulieren die Verteilungswirkungen einer solchen Europäischen Arbeitslosenversicherung für die Länder der Euro-13-Zone im Zeitraum 2006–2011.
- Die jahresdurchschnittlichen Erwerbslosenquoten¹ waren im gesamten Euro-Raum bis 2008 relativ niedrig. In Deutschland lagen sie bis 2007 noch höher als im Durchschnitt aller Euro-Länder. Ab 2009 stiegen die Quoten krisenbedingt in fast allen Ländern, während sie in Deutschland sanken.
- Über den gesamten Zeitraum hinweg lag die Erwerbslosenquote im Euro-13-Raum bei 8,8 Prozent und damit nahe am längerfristigen Durchschnitt. Deshalb wurde darauf verzichtet, einen längeren Simulationszeitraum zu wählen.
- Auf Grundlage der tatsächlichen Erwerbslosen- und Beschäftigtenzahlen und der Löhne im Untersuchungszeitraum wird ermittelt,
 1. welcher Beitragssatz nötig gewesen wäre, um die angedachten Leistungen über diesen Zeitraum hinweg zu finanzieren, und
 2. welcher Finanzierungssaldo sich für jedes der beteiligten Länder in jedem Jahr und über den gesamten Zeitraum hinweg ergibt.
- Ähnliche Simulationen wurden bereits von HWWI/PWC (nur für das Jahr 2011) und Dullien/Fichtner (für 1999–2011, aber ohne Betrachtung des Finanzierungssaldos der einzelnen Länder) vorgelegt.²
- Beide Simulationen beruhen aber auf zum Teil unrealistischen Annahmen. So legen beispielsweise HWWI/PWC ihren Berechnungen nur Löhne von Vollzeitbeschäftigten (Nettolohn eines alleinstehenden Vollverdieners) zugrunde und nehmen zudem an, dass ausnahmslos alle Arbeitslosen, also auch die Langzeitarbeitslosen, unabhängig von ihrer vorherigen Erwerbsbiographie einen Leistungsanspruch haben. Die Annahmen von Dullien/Fichtner sind realistischer, berücksichtigen aber ebenfalls nur Löhne von Vollzeitbeschäftigten.
- Als Folge davon werden die hypothetischen Verteilungseffekte in diesen Simulationsmodellen klar überschätzt.

¹ Die Erwerbslosenquote entspricht dem Anteil der zivilen Erwerbsbevölkerung, der erwerbslos ist. Die Begriffe „Arbeitslose“ und „Erwerbslose“ sind unterschiedlich definiert: Als Erwerbslose gelten nach dem Erwerbskonzept der ILO (International Labour Organisation), an der sich die EU-Arbeitskräfteerhebung orientiert, alle Personen im erwerbsfähigen Alter, die im Berichtszeitraum nicht erwerbstätig waren, die aber nach eigenen Angaben in den letzten vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Tätigkeit gesucht haben und innerhalb von 2 Wochen für die neue Tätigkeit zur Verfügung stehen.

² vgl. Bräuning, M.; Straubhaar, T.; Vöpel, H.; Wilke, C.; Winkeljohann, (2013): Chancen und Risiken einer Fiskalunion, herausgegeben von PWC in Kooperation mit HWWI, Frankfurt am Main; Dullien, S.; Fichtner, F. (2013): A Common Unemployment Insurance System for the Euro Area. DIW Economic Bulletin 1/2013, S. 9–14.

Die Europäische Arbeitslosenversicherung für die Länder der Euro-13-Zone hätte im hier zugrunde gelegten Simulationsmodell folgende Grundzüge³

- Versicherungsleistungen können nur Personen beziehen, die seit höchstens einem Jahr arbeitslos sind (im Folgenden als „Kurzzeit-Arbeitslose“ bezeichnet).
- Über weitere Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen (z.B. vorangehende Beschäftigungszeiten, Rahmenfrist, Anwartschaftszeit) werden keine speziellen Annahmen getroffen; es wird stattdessen angenommen, dass die Hälfte aller Kurzzeit-Arbeitslosen Ansprüche auf Leistungen haben⁴.
- Es sei angenommen, dass der durchschnittliche leistungsberechtigte Arbeitslose zuvor 80 Prozent des jeweiligen nationalen (Brutto-)Durchschnittslohns verdient hat⁵. Die Leistungshöhe betrage 50 Prozent des vorhergehenden Brutto-Lohns.
- Finanziert werden die Leistungen mit einem einheitlichen Beitragssatz in Abhängigkeit vom aktuellen Brutto-Einkommen. Beitragspflichtig sind alle abhängig Beschäftigten. Ob die Beiträge nur von den Arbeitnehmern, nur von den Arbeitgebern oder von beiden gemeinsam finanziert werden, ist für die Ergebnisse unerheblich.
- Vom Status quo in Deutschland weicht das Modell in folgenden Punkten ab (auf diese Punkte wird abschließend nochmals ausführlich eingegangen):
 - Auch Beamte und geringfügig Beschäftigte wären beitragspflichtig.
 - Ferner bemisst sich der Leistungsanspruch am vorhergehenden Brutto-Lohn und nicht am Netto-Lohn.
 - Über Obergrenzen für die Beiträge (Beitragsbemessungsgrenze) und für den Leistungsanspruch werden keine expliziten Annahmen getroffen.
- Zudem berücksichtigt das Modell keine Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) für die Einrichtung und das operative Geschäft einer Europäischen Arbeitslosenversicherung⁶, keine Bildung von *Rücklagen* und auch keine möglichen Zinskosten oder Zinserträge, die durch Defizite oder Rücklagen entstehen könnten.

³ Die hier präsentierten Simulationen knüpfen in den meisten Punkten an dem Vorschlag von Dullien/Fichtner (DIW) an.

⁴ Tatsächlich bezogen im Jahr 2011 rund 43 Prozent aller Kurzzeit-Arbeitslosen in den Euro-13-Ländern Arbeitslosenunterstützung. In Deutschland waren es die meisten, nämlich 83 Prozent, in Italien hingegen nur 11 Prozent.

⁵ Der Durchschnitt bezieht alle Beschäftigten ein, also auch Teilzeitbeschäftigte und Minijobber. Hier weicht die Berechnung von Dullien/Fichtner ab; diese legen nur die Löhne von Vollzeitbeschäftigten zugrunde

⁶ Mit zusätzlichen Verwaltungskosten ist in jedem Fall zu rechnen, auch wenn die Euro-AV die bereits vorhandenen Strukturen der Arbeitsverwaltungen in den Mitgliedsländern nutzen kann. Denn erstens muss eine zentrale Verwaltung aufgebaut werden, und zweitens entstehen in den Verwaltungen der Mitgliedsländer zwangsläufig Parallelstrukturen, die Mehrkosten verursachen.

2 Zentrale Ergebnisse der Simulationsrechnung

- Im Simulationsmodell wird für jedes Land und jedes Jahr die Zahl der potenziell Leistungsberechtigten ermittelt. Datengrundlage hierfür ist der jahresdurchschnittliche Bestand an Personen, die seit weniger als einem Jahr erwerbslos sind (Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung).
- Der Berechnung des durchschnittlichen Leistungsanspruchs liegen die Beschäftigtenzahlen (abhängig Beschäftigte⁷) und die Bruttolohn- und Gehaltssummen zugrunde; beide Größen sind den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Euro-Länder entnommen (Quelle: Eurostat).
- Im Anhang (Tabelle 3) sind die Daten beispielhaft für das Jahr 2011 wiedergegeben. Die zu zahlenden Leistungen sowie die Bruttolohnsummen werden über die Länder und Jahre hinweg aufsummiert.
- Der aufkommensneutrale Beitragssatz ergibt sich dann als Quotient beider Größen. Auf seiner Grundlage können wiederum die Beitragseinnahmen berechnet werden.
- Um den Saldo von ausgezahlten Leistungen und Beitragseinnahmen über den Zeitraum 2006-2011 hinweg auszugleichen, wäre ein Beitragssatz in Höhe von 1,2 Prozent auf die Brutto-Einkommen aus unselbständiger Arbeit nötig.
- Die Europäische Arbeitslosenversicherung hätte bis 2008 Überschüsse, danach Defizite, besonders im Krisenjahr 2009 (-8,4 Mrd. Euro). Im Jahr 2011 würde die Europäische Arbeitslosenversicherung ein Defizit von knapp 3 Mrd. Euro verzeichnen. Detaillierte Ergebnisse sind dem Anhang zu entnehmen.
- Mit den in Deutschland erhobenen Beiträgen würden 30 Prozent der gesamten Leistungen der Europäischen Arbeitslosenversicherung finanziert. Deutschland hätte über den gesamten Zeitraum hinweg einen negativen Saldo, der in den Jahren 2006 und 2007 noch relativ niedrig gewesen wäre, aber im Jahr 2011 knapp 5,4 Mrd. Euro oder 0,2 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) erreicht hätte.
- Im Krisenjahr 2009 schrumpfte das deutsche BIP um 5,1 Prozent. Die Europäische Arbeitslosenversicherung hätte in diesem Jahr einen zusätzlichen Mittelabfluss von 0,1 Prozent des deutschen BIP verursacht.
- Die Europäische Arbeitslosenversicherung hätte 2011 in Deutschland Beiträge in Höhe von 13 Mrd. Euro erhoben und 7,6 Mrd. Euro an Leistungen ausgezahlt.⁸
- Von allen Ländern hätte Deutschland den höchsten negativen Finanzierungssaldo, wenn man auf absolute Beträge abstellt. Im Verhältnis zum BIP wäre es allerdings in den Niederlanden und Luxemburg noch deutlich höher.

⁷ Ohne Altersbegrenzung (z.B. bis 64 Jahre); das dürfte für die Ergebnisse aber unerheblich sein, da die Zahl der Arbeitnehmer (und der Erwerbslosen), die älter als 64 sind, kaum ins Gewicht fällt.

⁸ Zum Vergleich: Tatsächlich nahm die BA 25,4 Mrd. Euro an Beitragszahlungen ein und zahlte 13,8 Mrd. Euro an Arbeitslosengeld I (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge, ohne Alg-I-Zahlungen an Teilnehmer von Maßnahmen wie z.B. FbW.) aus. Um das tatsächliche Leistungsniveau des Jahres 2011 zu erreichen, würden also – über die Leistungen der Europäischen Arbeitslosenversicherung hinaus – zusätzlich 6,2 Mrd. Euro benötigt. Zu berücksichtigen ist auch, dass mit den Beitragseinnahmen nicht nur Einkommensersatzleistungen, sondern auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Verwaltungskosten finanziert wurden.

- Den bei weitem größten Mittelzufluss hätte Spanien verzeichnet. Zwischen 2006 und 2011 würde der positive Finanzierungssaldo durchschnittlich etwa 0,6 Prozent des spanischen BIP ausmachen, im Jahr 2011 0,9 Prozent.
- Den stärksten Einbruch des BIP erlebte Spanien im Jahr 2009 (-3,8 Prozent). Die Zuflüsse aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung im selben Jahr hätten etwa 26 Prozent dieses Rückgangs kompensiert. Neben Spanien würden auch Griechenland und Portugal hohe Netto-Zuflüsse erhalten.

3 Abschließende Bemerkungen

- Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine statische Simulation handelt. Die Effekte der Zahlungsströme auf die relevanten Parameter in den Folgejahren werden nicht berücksichtigt.
- Ferner sind Verhaltensänderungen ausgeklammert, die von einem geänderten Leistungs- oder Beitragsniveau ausgehen. Sie sind mit Sicherheit zu erwarten. Die Ausführungen von Dullien und Fichtner legen den Schluss nahe, dass Verhaltensänderungen minimiert werden könnten, wenn die Europäische Arbeitslosenversicherung nur eine Mindestsicherung leistet, die durch die bestehenden nationalen Systeme ergänzt werden.
- Streng genommen dürfte dann das Sicherungsniveau nicht über dem niedrigsten Niveau aller 13 Ländern liegen – oder zumindest nicht höher als in den größeren Euro-Staaten. Dies würde für alle relevanten Parameter wie Leistungshöhe, -dauer und Anspruchsvoraussetzungen gelten.
- Der sich daraus ergebende „kleinste gemeinsame Nenner“ wäre jedoch so klein, dass davon kaum nennenswerte fiskalische Impulse ausgehen würden und die Absicherung minimal wäre.
- Für Deutschland könnte das hier simulierte Modell als ergänzende Basissicherung fungieren: im Vergleich zum Status quo ein geringeres durchschnittliches Leistungsniveau sowie niedrigere Belastung der Beitragszahler. Zusätzlich würde Deutschland einen Netto-Mittelabfluss (2011 in Höhe von 5,4 Mrd. Euro) verzeichnen.
- Zudem würden einzelne Gruppen, insbesondere die Beamten (wegen der Beitragspflicht) und die Besserverdienenden (wegen der fehlenden Bemessungsgrenzen) möglicherweise schlechter gestellt. Zwar ließe sich das theoretisch durch entsprechende Rückerstattungen ausgleichen, aber es würde vermutlich in jedem Falle zu Umverteilungseffekten auch innerhalb Deutschlands kommen.
- Insbesondere in Italien, der drittgrößten Volkswirtschaft der Euro-Zone, würden nach unserem Modell das Leistungsniveau und die Zahl der Anspruchsberechtigten gegenüber dem Status quo der Jahre 2006–2011 massiv steigen.
- Das ist zwar in den Simulationsrechnungen schon berücksichtigt, aber davon würden zusätzliche Anreize, z.B. für zuvor inaktive Personen ausgehen, sich arbeitslos zu melden. Auch Arbeitgeber könnten die bessere Absicherung nutzen, um Personal nunmehr „sozialverträglicher“ als zuvor abzubauen.

- Schließlich sei noch auf die eingangs genannten Abweichungen des Modells vom Status quo in Deutschland eingegangen:⁹
 - Diese haben mehrere Gründe: Erstens gibt es Probleme der Datenverfügbarkeit (z.B. gibt es keine verlässlichen EU-Daten zum durchschnittlichen Nettoeinkommen), zweitens ist der Status quo des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit in Europa in diesen Punkten uneinheitlich, und drittens liegen diese Abweichungen durchaus in der Logik einer länderübergreifenden Europäische Arbeitslosenversicherung.
 - Würden einzelne Beschäftigtengruppen (z.B. Beamte in Deutschland) von der Beitragspflicht ausgenommen, würde dies automatisch zu einer Verlagerung der Finanzierungslast in andere Länder führen (z.B. in solche, in denen der Beamtenstatus weniger verbreitet ist).
 - Ähnliches gilt auch bei den Bemessungsgrenzen: Eine einheitliche Bemessungsgrenze wäre in Anbetracht der Einkommensunterschiede zwischen den Ländern offensichtlich nicht praktikabel. Länderspezifische Bemessungsgrenzen wiederum würden absehbar zu Konflikten führen – jedes Land könnte für sich an einer möglichst niedrigen Grenze interessiert sein, um so Teile der Finanzierungslast auf andere Länder zu überwälzen.

⁹ Beitragspflicht von Beamten (obwohl sie im Regelfall nicht arbeitslos werden, also keine Leistungen beziehen) und geringfügig Beschäftigten; Leistungsanspruch orientiert am vorhergehenden Brutto-Lohn und nicht am Netto-Lohn; keine Bemessungsgrenzen bei den Beiträgen und beim Leistungsanspruch.

Anhang – Tabelle 1: Finanzierungssalden einer Europäischen Arbeitslosenversicherung¹

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2006-2011	
	in Mrd. Euro ²	in % des BIP	in Mrd. Euro	in % des BIP	in Mrd. Euro	in % des BIP	in Mrd. Euro	in % des BIP	in Mrd. Euro	in % des BIP	in Mrd. Euro	in % des BIP	in Mrd. Euro	in % des BIP
Belgien	-0,2	-0,06	-0,3	-0,09	-0,4	-0,10	-0,1	-0,03	-0,1	-0,04	-0,4	-0,10	-1,5	-0,07
Deutschland	-1,4	-0,06	-3,2	-0,13	-3,9	-0,16	-2,4	-0,09	-3,6	-0,14	-5,4	-0,20	-19,8	-0,13
Irland	-0,4	-0,20	-0,4	-0,22	-0,2	-0,11	0,8	0,50	0,5	0,30	0,3	0,17	0,6	0,06
Griechenland	0,0	0,02	0,0	0,02	0,0	0,00	0,3	0,15	0,6	0,29	1,0	0,52	2,0	0,16
Spanien	1,7	0,16	1,7	0,15	4,9	0,47	10,6	1,01	9,5	0,91	9,5	0,93	37,9	0,60
Frankreich	-0,5	-0,03	-1,1	-0,06	-1,3	-0,07	1,1	0,06	0,6	0,03	0,2	0,01	-1,0	-0,01
Italien	-1,6	-0,10	-1,9	-0,12	-1,5	-0,10	-0,6	-0,04	-0,5	-0,03	-0,9	-0,06	-7,1	-0,08
Luxemburg	-0,1	-0,26	-0,1	-0,30	-0,1	-0,33	-0,1	-0,26	-0,1	-0,30	-0,1	-0,28	-0,7	-0,29
Niederlande	-1,4	-0,25	-1,7	-0,28	-1,8	-0,32	-1,4	-0,24	-1,1	-0,18	-1,3	-0,21	-8,7	-0,25
Österreich	-0,4	-0,14	-0,4	-0,16	-0,6	-0,21	-0,3	-0,11	-0,5	-0,16	-0,6	-0,18	-2,7	-0,16
Portugal	-0,1	-0,08	-0,1	-0,05	-0,1	-0,07	0,1	0,06	0,1	0,06	0,4	0,22	0,2	0,02
Slowenien	-0,1	-0,16	-0,1	-0,21	-0,1	-0,26	0,0	-0,07	0,0	-0,06	0,0	0,00	-0,3	-0,13
Finnland	0,1	0,07	0,0	0,02	0,0	0,01	0,3	0,19	0,2	0,13	0,2	0,10	0,9	0,09
Euro-AV	4,3		7,6		5,0		-8,4		-5,5		-3,0		0,0	

1) Datenquellen und Berechnungsgrundlagen sind im Text erläutert.

2) alle Euro-Beträge zu laufenden Preisen des jeweiligen Jahres, also nicht deflationiert

Table 2:
Ausgezählte Leistungen und Beitragseinnahmen der Euro-AV im Jahre 2011¹

	Ausgezählte Leistungen	Erhobene Einnahmen	Saldo
	In Mrd. Euro	In Mrd. Euro	In Mrd. Euro
Belgien	1,312	1,681	-0,369
Deutschland	7,628	13,000	-5,372
Irland	1,048	0,765	0,282
Griechenland	1,681	0,680	1,001
Spanien	14,290	4,751	9,539
Frankreich	9,640	9,392	0,248
Italien	4,925	5,872	-0,947
Luxemburg	0,081	0,205	-0,124
Niederlande	1,623	2,877	-1,254
Österreich	0,883	1,443	-0,559
Portugal	1,150	0,793	0,357
Slowenien	0,195	0,195	0,000
Finnland	1,128	0,945	0,183
Euro-AV	45,585	42,599	-2,986

1) Datenquellen und Berechnungsgrundlagen sind im Text erläutert.

Table 3: Berechnungsgrundlagen für das Jahr 2011¹

	Kurzzeit-Arbeitslose²	Leistungsberechtigte³	Arbeitnehmer⁴	Jährlicher Bruttolohn pro Arbeitnehmer⁵
	In Tsd.	In Tsd.	In Tsd.	in Tsd. Euro
Belgien	179,1	89,6	3.810,0	36.639
Deutschland	1.293,2	646,6	36.604,0	29.494
Irland	127,4	63,7	1.546,1	41.111
Griechenland	435,1	217,6	2.924,6	19.317
Spanien	2.920,7	1.460,4	16.127,0	24.464
Frankreich	1.509,4	754,7	24.423,2	31.934
Italien	959,6	479,8	19.002,0	25.661
Luxemburg	8,3	4,2	347,7	48.953
Niederlande	254,2	127,1	7.484,3	31.921
Österreich	132,5	66,3	3.594,6	33.326
Portugal	366	183,0	4.191,2	15.711
Slowenien	46,5	23,3	773,3	20.984
Finnland	159,5	79,8	2.218,6	35.363

1) Daten für die übrigen Jahre können gern auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden

2) Kurzzeit = seit weniger als einem Jahr arbeitslos. Quelle: Eurostat, Labour Force Survey

3) Wert entspricht der Hälfte der Kurzzeit-Arbeitslosen, gemäß Annahme im Text

4) Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Eurostat-Datenbank)

5) Einschließlich Teilzeitbeschäftigte. Ohne Arbeitgeber-Beiträge zur Sozialversicherung;

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der VGR (Eurostat-Datenbank)

Impressum

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Straße 104,
90478 Nürnberg

Autoren

Thomas Rhein

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

www.iab.de

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/aktuell/2014/aktueller_bericht_1306.pdf